

Ricerca



Regione Lombardia  
IL CONSIGLIO



**Conoscenza e democrazia:  
il Consiglio regionale della Lombardia  
e le innovazioni della democrazia  
rappresentativa**

ISTITUZIONE

IRER

ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA



**Regione Lombardia**  
IL CONSIGLIO

# Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa

Milano, dicembre 2010



**ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA**

Pubblicazione a cura del

**SERVIZIO VALUTAZIONE PROCESSO LEGISLATIVO E POLITICHE REGIONALI**

La ricerca è stata affidata ad IReR dal Consiglio regionale della Lombardia.

*Gruppo di lavoro tecnico:* Giuseppina Dantino, dirigente Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali; Antonella Agosti, Professional Ricerche, Studi e Documentazione.

*Gruppo di ricerca:* Gloria Regonini, responsabile scientifico, professore ordinario di Politiche pubbliche, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Sociali e Politici; Alessia Damonte, ricercatrice di Scienza politica, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Sociali e Politici; Carlo Rioldi, dottorando in Istituzioni, Amministrazioni e Politiche Regionali, Università degli Studi di Pavia; Marco Zamboni, dottorando in Istituzioni, Amministrazioni e Politiche Regionali, Università degli Studi di Pavia; Manuela Cocci, collaboratrice di ricerca IReR.

*Responsabile di progetto:* Alessandro Colombo, IReR.

*Assistente al coordinamento:* Manuela Cocci, IReR.

Pubblicazione non periodica

Distribuzione gratuita

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

# Indice

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Introduzione</i>                                                              | 7  |
| Capitolo 1                                                                       |    |
| <i>Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza</i> , di Gloria Regonini | 9  |
| 1.1. Dinamiche inedite                                                           | 9  |
| 1.1.1. Risorse sconfinite                                                        | 10 |
| 1.1.2. Nuovi problemi                                                            | 10 |
| 1.1.3. Il peso della complessità                                                 | 11 |
| 1.2. Conoscenza e legittimazione delle scelte pubbliche                          | 11 |
| 1.2.1. Il ruolo dell'evidenza nelle decisioni di <i>policy</i>                   | 11 |
| 1.2.2. La crescita delle issues a contenuto tecnico                              | 12 |
| 1.2.3. Le valutazioni condotte dalle organizzazioni internazionali               | 13 |
| 1.2.4. Destinatari documentati                                                   | 13 |
| 1.2.5. La ridondanza dei feedback                                                | 14 |
| 1.3. Autonomia informativa e forza dei legislativi                               | 14 |
| 1.3.1. Fonti di informazione e strategie dei lawmakers                           | 17 |
| 1.3.2. L'interesse per la produzione istituzionale delle conoscenze              | 19 |
| 1.4. Il campo di ricerca                                                         | 20 |
| 1.4.1. La conoscenza al servizio delle istituzioni                               | 21 |
| 1.4.2. Le diverse finalità della ricerca nei legislativi                         | 22 |
| 1.5. (Ri)disegnare le politiche pubbliche                                        | 24 |
| 1.5.1. Stati Uniti: Congresso federale                                           | 25 |
| 1.5.2. Stati Uniti: parlamenti dei singoli stati                                 | 29 |
| 1.5.3. Gran Bretagna                                                             | 33 |
| 1.5.4. Scozia                                                                    | 36 |
| 1.6. Accountability                                                              | 39 |
| 1.6.1. Accountability democratica e ruolo dei legislativi                        | 41 |
| 1.6.2. Stati Uniti: Congresso federale                                           | 44 |
| 1.6.3. Stati Uniti: parlamenti dei singoli stati                                 | 47 |
| 1.6.4. Gran Bretagna                                                             | 55 |
| 1.6.5. Scozia                                                                    | 59 |
| 1.7. L'impatto sulla governance                                                  | 62 |
| 1.7.1. Policy (re)design, accountability e impatto sul management pubblico       | 63 |
| 1.7.2. Policy (re)design, accountability e impatto sulla compliance              | 64 |
| 1.8. Conclusioni: condizioni comuni                                              | 65 |
| 1.8.1. La fase del primo radicamento                                             | 65 |
| 1.8.2. La fase del consolidamento                                                | 66 |
| 1.8.3. La chiusura del cerchio                                                   | 68 |
| 1.8.4. Le tendenze più recenti                                                   | 68 |
| 1.8.5. Conclusioni: conoscenza e scelte pubbliche                                | 69 |

## Capitolo 2

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>La conoscenza nelle assemblee legislative: analisi comparata delle regioni italiane</i> , di Marco Zamboni                               | 71 |
| 2.1. Le attività istituzionali di supporto svolte dalle assemblee legislative                                                               | 71 |
| 2.1.1. La differenza tra gli approcci orientati alle politiche pubbliche e le attività tradizionali di supporto delle assemblee legislative | 74 |
| 2.1.2. Il ruolo dell'analisi delle politiche pubbliche all'interno dei consigli regionali                                                   | 77 |
| 2.2. Il Progetto CAPIRe e la valutazione delle politiche pubbliche all'interno dei consigli regionali                                       | 80 |
| 2.3. Le strutture che producono informazioni ed analisi a supporto dei consigli regionali                                                   | 84 |
| 2.3.1. Le strutture interne titolari di altre funzioni                                                                                      | 86 |
| 2.3.2. Le strutture interne di analisi e ricerca                                                                                            | 86 |
| 2.3.3. Gli istituti di ricerca esterni ai consigli regionali                                                                                | 90 |
| 2.3.4. Il Consiglio regionale del Piemonte e l'informatizzazione del processo legislativo                                                   | 93 |
| 2.4. Osservazioni conclusive                                                                                                                | 93 |

## Capitolo 3

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>I fabbisogni informativi dei consiglieri regionali lombardi nel processo di law making</i> , di Alessia Damonte | 95  |
| 3.1. Introduzione alla struttura del capitolo                                                                      | 95  |
| 3.2. Organizzazione delle assemblee ed informazione                                                                | 96  |
| 3.2.1. Gli staff tra gioco politico e problem solving                                                              | 96  |
| 3.2.2. Cosa spiega le differenze nella professionalizzazione degli staff?                                          | 98  |
| 3.3. La struttura dell'analisi                                                                                     | 99  |
| 3.4. La strategia di rilevazione                                                                                   | 102 |
| 3.5. I risultati: i consiglieri e law making                                                                       | 104 |
| 3.5.1. I vincoli al processo di modifica                                                                           | 104 |
| 3.5.2. Quando le variazioni endogene al Consiglio hanno successo                                                   | 105 |
| 3.5.3. Consiglieri ed attuazione                                                                                   | 107 |
| 3.5.4. Il quadro d'insieme                                                                                         | 109 |
| 3.6. Le fonti: rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte                                                  | 110 |
| 3.6.1. Le fonti esterne                                                                                            | 111 |
| 3.6.2. Le fonti interne                                                                                            | 115 |
| 3.7. Il ruolo degli staff                                                                                          | 119 |
| 3.7.1. Gli staff politici                                                                                          | 120 |
| 3.7.2. Gli staff di commissione                                                                                    | 122 |
| 3.7.3. Giudizi e richieste dei consiglieri rispetto agli staff                                                     | 126 |
| 3.8. Osservazioni conclusive                                                                                       | 130 |

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capitolo 4                                                                                                                                          |     |
| <i>Considerazioni conclusive: il Consiglio regionale della Lombardia e l'utilizzazione della conoscenza</i> , di Alessandro Colombo e Manuela Cocci | 133 |
| Parte prima                                                                                                                                         |     |
| La domanda di conoscenza nel processo di law making                                                                                                 | 134 |
| 4.1. Contesto istituzionale e domanda di conoscenza: vincoli e risorse delle regioni italiane                                                       | 134 |
| 4.2. Il contesto sociale e culturale e la domanda di conoscenza                                                                                     | 138 |
| 4.3. Una domanda di conoscenza "frustrata"                                                                                                          | 141 |
| Parte seconda                                                                                                                                       |     |
| L'offerta di conoscenza nel processo di law making                                                                                                  | 141 |
| 4.4. Le strutture di supporto conoscitivo: l'attuale scenario regionale italiano                                                                    | 141 |
| 4.5. L'offerta di conoscenza all'interno dei consigli                                                                                               | 143 |
| Parte terza                                                                                                                                         |     |
| La conoscenza per i consigli oltre il processo di law making                                                                                        | 144 |
| 4.6. Le funzioni del Consiglio regionale nel nuovo Statuto d'autonomia e nel Regolamento generale                                                   | 145 |
| 4.7. Linee guida per lo sviluppo di un'organizzazione a supporto delle attività del Consiglio                                                       | 147 |
| 4.8. Raccomandazioni finali                                                                                                                         | 148 |
| Appendici                                                                                                                                           | 151 |
| 1 - <i>Le strutture interne di supporto dei consigli regionali (Capitolo 2)</i>                                                                     | 153 |
| 2 - <i>Metodologia della ricerca (Capitolo 2)</i>                                                                                                   | 163 |
| 3 - <i>Grafici relativi ai risultati dell'indagine interna (Capitolo 3)</i>                                                                         | 169 |
| 4 - <i>Gli strumenti di rilevazione (Capitolo 3)</i>                                                                                                | 181 |
| 5 - <i>Il ruolo della conoscenza nello Statuto e nel Regolamento (Capitolo 4)</i>                                                                   | 191 |
| <i>Bibliografia</i>                                                                                                                                 | 201 |
| <i>Sitografia</i>                                                                                                                                   | 206 |



## Introduzione

L'accresciuta complessità sociale e tecnica ha modificato le forme e i tempi di interazione tra cittadini e attori politici; a quest'ultimi si richiede una maggiore e più efficace conoscenza dei bisogni della collettività amministrata e una rapidità nella risposta, che le attuali strutture e processi istituzionali non sembrano più in grado di garantire.

La società, caratterizzata da una crescente frammentazione ed iperspecializzazione, richiede una rinnovata concettualizzazione del ruolo dei mezzi utilizzati dalle istituzioni nel processo di conoscenza.

In particolare, la ricerca si pone l'obiettivo di indagare le profonde trasformazioni che si stanno diffondendo nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative regionali. Trasformazioni recepite dal nuovo Statuto d'autonomia della Lombardia, che introduce indicazioni riguardanti la definizione di un sistema che permetta ai consiglieri di poter interagire con la rapidità del cambiamento sociale, e di rispondere adeguatamente ai differenti processi decisionali che caratterizzano invece l'operato dell'Esecutivo.

In tale contesto, la ricerca ha richiesto lo svolgimento di un'ampia ricognizione, teorica ed empirica, a supporto della progettazione di un sistema di conoscenza interno alla struttura istituzionale, ma al tempo stesso capace di garantire rigore e autonomia, così come previsto dalle disposizioni statutarie, successivamente recepite dal nuovo Regolamento del Consiglio regionale.

Come da progetto, la ricerca ha cercato di rispondere alla seguenti domande:

- quali tipi di bisogni di conoscenza strutturata (non solo puntuale) esprimono i consiglieri regionali, in particolare nel processo di *law making*?
- come interpretare le previsioni statutarie che suggeriscono il ricorso a strutture di supporto all'attività rappresentativa e legislativa?
- quali suggerimenti emergono da esperienze di organi rappresentativi (in Italia e all'estero)?
- quali indicazioni emergono rispetto ad una futura organizzazione a supporto dell'Assemblea e dei suoi componenti?

Il primo capitolo analizza il problema conoscitivo nella società contemporanea e le conseguenti implicazioni nel rapporto tra conoscenza e funzioni dei legislativi.



Dopo aver tracciato il perimetro dell'oggetto della ricerca nel primo paragrafo, si intraprende una puntuale analisi delle condizioni politiche, organizzative e culturali, che determinano le logiche dei *lawmakers* nelle loro esigenze conoscitive.

L'indagine di carattere micro è supportata dalla lettura comparata di casi internazionali di rilievo, quali gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, e di casi comparabili alla realtà regionale lombarda, come quello del Parlamento scozzese.

I primi due Paesi, rappresentando rispettivamente, il sistema istituzionale presidenziale puro uno, e parlamentare l'altro, costituiscono il punto di partenza obbligato per indagare l'uso della conoscenza nei legislativi. Dallo studio comparato, oltre ad emergere i tratti essenziali della potenziale domanda di conoscenza, si rilevano le caratteristiche ed i funzionamenti delle strutture di supporto conoscitivo in relazione ai diversi sistemi istituzionali.

Il secondo capitolo riporta i risultati dell'indagine finalizzata a descrivere la situazione esistente nelle regioni italiane, riguardo all'uso di strumenti informativi ed alle attuali strutture di supporto ai processi conoscitivi dei consigli regionali.

L'indagine è stata realizzata attraverso la somministrazione di questionari alle strutture di supporto interne alle assemblee regionali. I risultati dimostrano una realtà eterogenea in cui è possibile individuare i due principali approcci che i legislativi italiani hanno adottato in tema di conoscenza: un primo gruppo di assemblee legislative che solo da qualche anno stanno investendo risorse per le attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche e si trovano in una fase di prima sperimentazione; un secondo gruppo di parlamenti regionali che, superata la fase di sperimentazione, sono entrati in uno stadio di consolidamento del processo conoscitivo mediante l'uso di tecniche più avanzate e ristrutturazione dell'organigramma interno. Il caso lombardo si colloca all'interno di questa seconda tipologia.

Il terzo capitolo analizza il lato della domanda di conoscenza, in riferimento alla realtà del Consiglio regionale lombardo. L'indagine, che ha coinvolto i rappresentanti politici dell'ultima legislatura, è stata realizzata mediante la somministrazione di un'intervista, con una parte semistrutturata e una parte di attribuzione di punteggi, prima alle strutture di supporto alle commissioni selezionate, poi al campione di consiglieri ed infine alle loro strutture personali o di gruppo. I risultati della rilevazione interna hanno permesso di definire un "modello lombardo" dei flussi informativi, che viene descritto nell'ultimo paragrafo del capitolo.

Infine, il quinto capitolo propone una serie di osservazioni e suggerimenti per la riorganizzazione delle strutture interne, alla luce delle prescrizioni statutarie, che ridisegnano una nuova articolazione delle funzioni del Consiglio. Tale capitolo è organizzato in tre parti: nella prima sono esposti le principali caratteristiche della domanda di conoscenza dei consiglieri regionali, entro i confini delineati dal peculiare sistema istituzionale e culturale; nella seconda si sintetizzano le indicazioni emerse dall'indagine sull'offerta di conoscenza nei contesti regionali italiani e esteri; nella terza parte si tracciano i flussi conoscitivi che intersecano le funzioni dell'Assemblea, in relazione alle rinnovate prescrizioni statutarie e regolamentari in merito al tema della ricerca.

# Capitolo 1

## *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*

di Gloria Regonini

In questo primo capitolo si intende dare una visione organica dell'oggetto della ricerca: il problema conoscitivo è analizzato in relazione alle funzioni ed alle responsabilità delle assemblee legislative, che mutano in base ai quadri istituzionali di riferimento.

A questo scopo, dopo l'analisi del problema della conoscenza nell'attuale contesto sociale e delle relative implicazioni per gli organi legislativi, fa seguito un'indagine micro sulle specifiche condizioni politiche, organizzative e culturali che influiscono le logiche dei *lawmakers* per fare fronte alle esigenze conoscitive.

Dopo aver identificato le caratteristiche della potenziale domanda di conoscenza del legislativo, si affronta la tematica dell'offerta attraverso una lettura comparata delle seguenti realtà internazionali:

- gli Stati Uniti, sia a livello federale, che nazionale;
- la Gran Bretagna;
- la Scozia.

### 1.1. Dinamiche inedite

Gli ultimi due decenni hanno visto la diffusione di profonde modificazioni nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative<sup>1</sup>. Queste trasformazioni hanno reso insufficienti o obsoleti alcuni degli strumenti informativi che hanno storicamente affiancato l'attività legislativa dei parlamenti e dei consigli regionali, quali le interrogazioni o le indagini conoscitive.

Innanzitutto, è cambiato il contesto in cui agiscono i legislativi. Se "conoscenza" è la specificazione più usata per definire la nostra società di inizio secolo, questo passaggio porta con sé alcuni cambiamenti di rilevanza decisiva.

---

<sup>1</sup> In questo testo, i termini "Assemblea legislativa", "Parlamento" e "Legislativo" sono usati come sinonimi.

### 1.1.1. Risorse sconfinare

Per effetto delle *Information and Communication Technologies* (ICT):

- le informazioni a disposizione del pubblico sono aumentate enormemente: con pochi click è possibile sapere come i principali Paesi europei intervengono per ridurre le emissioni pericolose per l'ambiente, o per tenere sotto controllo i costi della sanità, o per aumentare la partecipazione dei cittadini;
- gran parte di queste informazioni possono essere acquisite a costo zero o quasi: solo dieci anni fa, per sapere come la Scozia implementa le regole per l'accesso alle professioni sanitarie sarebbe stato necessario inviare degli esperti sul luogo, stabilire un calendario di interviste, fotocopiare documenti. Oggi tutto questo può essere fatto in ogni momento (24 ore per 7 giorni), direttamente da internet o con un paio di email, da un computer di poche centinaia di euro;
- la disseminazione e la ridistribuzione delle informazioni sono diventate molto semplici e rapide: il web 2.0 consente a chiunque, entrando in un forum, sottoscrivendo un servizio di rss o una newsletter, usando twitter, di tenersi aggiornato anche su questioni molto tecniche, quali i calcoli per la certificazione energetica degli edifici o il grado di assorbimento dei laureati in giurisprudenza da parte del mercato del lavoro.

### 1.1.2. Nuovi problemi

La società della conoscenza richiede, quale primo requisito per la legittimazione di una decisione, il fatto di poggiare su un'adeguata base di dati. E ciò vale soprattutto per le decisioni pubbliche, per le quali non si può contare sulla mano invisibile dei mercati.

Questo dato ha almeno due importanti effetti:

1. ai *policymakers* è richiesta professionalità nella gestione delle informazioni. L'improvvisazione, il ricorso al sentito dire, l'ignoranza delle ultime comparazioni internazionali possono forse passare inosservate in qualche programma radiofonico del mattino con un'audience distratta; ma sono destinate a venire smascherate molto presto da un pubblico divenuto più attento ed esigente;
2. se accettano la sfida della conoscenza, i *lawmakers*, come tutti i decisori chiamati a fare scelte di rilevanza strategica, rischiano di essere sommersi da un flusso enorme e ininterrotto di informazioni: come cercare di bere da un idrante, secondo la nota metafora. Diventa dunque cruciale l'adozione di una qualche forma di *knowledge management*, per:
  - filtrare la massa dei dati e ordinarli in base al criterio della rilevanza delle fonti;
  - passare da una logica *just in case*, "casomai servisse", con l'accumulo di

informazioni che prima o poi potrebbero venire buone, a una logica *just in time*, “proprio quando serve”, capace di focalizzazione e di tempestività (Hanka, Fuka, 2000).

### 1.1.3. Il peso della complessità

Il termine che più spesso si trova associato al concetto di “società della conoscenza” è “complessità”.

Ciò significa che, in molti casi, l'intervento pubblico deve fare i conti con una serie di problemi quali:

- la difficoltà di individuare le precise relazioni tra cause e effetti, spesso molto ramificati e legati da molteplici interconnessioni (che cosa davvero provoca l'aumento dei casi di violenza sulle donne? quali conseguenze avranno le dimensioni ridotte delle imprese italiane nell'attuale fase di crisi?);
- il ricorrere di casi in cui una causa, prima considerata irrilevante, provoca conseguenze abnormi (l'interramento di un corso d'acqua in secca da decenni può scatenare una catastrofe di grandi proporzioni);
- il fallimento dei “trapianti” di soluzioni che hanno funzionato in altri tempi o in altri luoghi (le buone pratiche amministrative che hanno dato grandi risultati in Svizzera si arenano qualche parallelo più a sud);
- il criterio dell'appropriatezza diventa importante, accanto a quelli dell'efficienza e dell'efficacia; ma capire che cosa è appropriato in contesti sociali turbolenti, in cui convivono culture e valori diversi, è tutt'altro che facile.

## 1.2. Conoscenza e legittimazione delle scelte pubbliche

Le funzioni che le costituzioni assegnano ai Legislativi, con riferimento alla rappresentanza dei cittadini, al disegno del *policymaking* e alle attività di controllo, mettono i *lawmakers* davanti a scelte molto più esigenti in termini di informazione e di analisi (Jones, Guston, Branscomb, 1996). Citiamo qui di seguito alcune tendenze largamente riconosciute.

### 1.2.1. Il ruolo dell'evidenza nelle decisioni di policy

Come è noto, alla fine degli anni Novanta nel campo della pratica clinica si è diffusa una crescente preoccupazione: alcune indagini avevano infatti evidenziato la difficoltà di allineare le scelte terapeutiche dei medici con i più aggiornati e più solidi risultati della ricerca. È nato così il programma della “Medicina basata

sull'evidenza" (*Evidence Based Medicine*), orientato a selezionare e a propagare i risultati davvero degni di riconoscimento, scoraggiando la miriade di pratiche non suffragate da adeguati riscontri scientifici. Per analogia con questo progetto, all'inizio di questo decennio, soprattutto in Gran Bretagna, in Canada, in Australia e negli Stati Uniti, si è diffuso anche nelle istituzioni pubbliche l'obiettivo di politiche basate sulle migliori evidenze disponibili (Pawson, 2006).

Il dibattito teorico e metodologico su che cosa costituisca la "migliore evidenza disponibile" quando si passa dalla medicina alle politiche pubbliche, è ancora molto aperto. Ma è comunque ampiamente riconosciuta in tutte le sedi internazionali, sia politiche, sia scientifiche, l'esigenza di disporre delle più ampie basi di dati sull'effettivo successo di una strategia di *policy* prima di passare alla sua adozione.

Questo esige, da parte dei *policymakers*, la capacità di utilizzare la "valutazione di secondo grado" di una serie di ricerche, siano queste di tipo sociologico, biomedico, o fisico, operando una sintesi dei risultati delle indagini empiriche sulle cause dei problemi di rilevanza pubblica e le conseguenze delle soluzioni sperimentate:

- qual è la probabilità che un aumento dei posti disponibili negli asili nido si traduca in un aumento della forza lavoro femminile?
- a quali condizioni un ampliamento del credito alle piccole e medie aziende produce un salto nell'innovazione tecnologica?

### 1.2.2. La crescita delle issues a contenuto tecnico

Negli ultimi due decenni, l'agenda pubblica è stata occupata in misura crescente da temi che richiedono una specifica preparazione tecnica (Brown, 2009). Si pensi alla regolazione in settori quali la procreazione assistita, la protezione dei dati personali in internet, la tutela delle opere d'ingegno, la riduzione dell'inquinamento ambientale, il dissesto idrogeologico, l'incentivazione della ricerca scientifica. Rispetto a questi problemi, diventa sempre più difficile, per il legislatore:

- aggiudicare i torti e le ragioni tra coalizioni a sostegno dell'una o dell'altra posizione<sup>2</sup>, in competizione tra loro (es. favorevoli e contrari agli o.g.m. o all'energia nucleare, tutti sostenuti da illustri scienziati e decine di studi);
- evitare il rischio di una "cattura" dei regolatori da parte dei regolati: produttori di nuovi farmaci, o di software per l'archiviazione dei dati, o di sistemi per il monitoraggio delle frane hanno, rispetto ai loro interlocutori

---

<sup>2</sup> Il riferimento è al concetto di *advocacy coalitions*: «Il modello della coalizione di sostegno considera che all'interno dei sottosistemi (di *policy*: n.d.r.) gli attori possano essere aggregati in un certo numero (in genere da uno a quattro) di "coalizioni di sostegno", ciascuna composta da persone delle varie organizzazioni di governo e private che condividono un insieme di convinzioni normative e causali, e si impegnano per un certo periodo di tempo con un livello notevole di attività coordinate» (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p.120).

pubblici, un evidente vantaggio informativo circa i reali costi e benefici dei prodotti che promuovono.

### *1.2.3. Le valutazioni condotte dalle organizzazioni internazionali*

Le comparazioni svolte dalle organizzazioni internazionali non governative quali OCSE, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, non si limitano più a considerare i macroindicatori relativi alle performance economiche dei diversi sistemi paese, ma propongono elaborate analisi nei principali settori di *policy*, dalla sanità all'istruzione, dalle politiche per la riduzione delle disuguaglianze sociali all'università e alla difesa dell'ambiente.

In molti paesi, la pubblicazione di questi rapporti ha un'eco importante nell'opinione pubblica e nei centri di governo. Il possesso delle conoscenze tecniche di base necessarie per comprendere gli indicatori utilizzati e le modalità con cui sono elaborati diventa un pre-requisito per intervenire con una qualche autorevolezza nel dibattito politico (Dolowitz, Marsh, 2000; Stone, Maxwell, 2005). Per i *lawmakers*, la collocazione del proprio paese in queste classifiche internazionali fornisce indicazioni importanti sull'efficacia delle politiche approvate. Pur senza una legittimazione formale, queste analisi fissano gli standard rispetto ai quali sono giudicate le scelte delle istituzioni politiche. In altre parole, riempiono di contenuti concreti espressioni generiche quali "un'istruzione di qualità", "un'efficace politica contro l'esclusione sociale".

L'aumento delle comparazioni come strumento di valutazione è diffuso anche a livello infra-nazionale, ad esempio tra regioni o tra città, ad opera di centri di ricerca, di fondazioni, di testate giornalistiche.

### *1.2.4. Destinatari documentati*

Che si tratti di comuni cittadini o di organizzazioni degli interessi, per beni pubblici o di categoria, oggi i destinatari delle politiche pubbliche tendono ad essere più documentati e capaci di attivare reti basate sulla condivisione delle conoscenze (Stehr, 2008).

Nella fase di formazione delle decisioni, questo significa che in molti casi si può verificare un'asimmetria informativa a vantaggio dei *policytakers* rispetto ai *polycymakers*. E le eventuali strategie messe in atto dai legislativi per compensare il *gap* attraverso le audizioni rischiano di coinvolgere solo i vertici delle organizzazioni, senza intercettare il flusso "dal basso verso l'alto" delle critiche e delle controproposte.

Nella fase di implementazione, l'accettazione dei provvedimenti e la piena collaborazione dei *policytakers*, siano questi termotecnici, insegnanti di sostegno, o imprese che producono pannelli solari, dipende sempre più da valutazioni che si diffondono in sedi quali i *blog*, le *newsletters*, i siti con una precisa specializzazione, in cui le istituzioni pubbliche hanno il ruolo di invitato di pietra.

### 1.2.5. La ridondanza dei feedback

Negli ultimi due decenni, anche per effetto del *New Public Management*, è cresciuto il numero di rapporti, relazioni, rilevazioni sugli effetti di leggi e regolazioni che gli organi preposti alla loro attuazione devono inviare ai legislativi (Peters, Pierre, 2002).

Per essere efficace, questa strategia richiede che qualcuno all'interno delle assemblee legislative prenda sul serio questa mole di dati, la analizzi, e la utilizzi per il *fine tuning* dei provvedimenti in questione.

Di nuovo, non si tratta di un compito semplice. Data la complessità di molti dei problemi che l'intervento pubblico cerca di affrontare, non è facile capire qual è stato il grado di successo di una politica pubblica e quale parte di un eventuale fallimento sia da addebitare a carenze nel disegno originario o alla responsabilità dei manager pubblici. E ancora più difficile è giudicare l'effettiva fondatezza delle ricerche nel caso di conclusioni tra loro contrastanti.

## 1.3. Autonomia informativa e forza dei legislativi

Nei paragrafi precedenti, abbiamo messo in evidenza il rischio che le dinamiche legate alla società della conoscenza, innalzando la soglia minima delle informazioni e delle analisi che devono essere portate a sostegno delle scelte pubbliche, possano mettere in difficoltà le assemblee elettive nell'esercizio delle loro funzioni.

Queste istituzioni sembrano infatti particolarmente esposte al conflitto tra la preziosa e non negoziabile utopia della democrazia, che assegna a tutti i cittadini il diritto di essere eletti<sup>3</sup>, qualunque sia la loro preparazione, e l'enorme crescita delle competenze necessarie per intervenire autorevolmente nella rappresentanza di interessi sempre più frammentati, nell'indirizzo di politiche pubbliche sempre più dense di dettagli tecnici, nel controllo di un'amministrazione soggetta a rendicontazioni molteplici e continue.

Per molti versi, questa tensione esplica i suoi effetti sulle assemblee legislative di tutti i paesi più avanzati (Jones, Guston e Branscomb, 1996).

Ma l'impatto è particolarmente forte per quei legislativi che stentano a trovare un proprio autonomo ruolo e che hanno una scarsa capacità di:

- operare una sintesi delle diverse posizioni che emergono tra gli elettori;
- condizionare il *policymaking*;
- esercitare il controllo sulle attività dell'esecutivo.

---

<sup>3</sup> Dall'art. 51 della Costituzione: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

Come è noto, la letteratura politologica negli ultimi trent'anni ha messo a punto diversi indicatori per misurare la forza dei legislativi nei diversi paesi (Polsby, 1975; Mezey, 1990) rispetto alla legittimazione di cui godono nell'opinione pubblica e rispetto alle organizzazioni e alle altre istituzioni con cui interagiscono: partiti, gruppi di interesse, esecutivi.

A determinare la maggiore o minore forza concorrono:

- fattori istituzionali: sistema elettorale, modalità di scioglimento, potere di agenda, rapporto con l'esecutivo;
- fattori politici: tipo di sistema partitico, grado di istituzionalizzazione dei partiti (Mezey 1994);
- fattori culturali: immagine dei lawmakers e fiducia in essi riposta (Norton, 2002).

Non è questa la sede per discutere come questi fattori possano rendere difficile, per i consigli regionali italiani, emergere quali sedi deliberative autorevoli, sia rispetto alle dinamiche di partito, sia rispetto alle scelte dell'esecutivo. Del resto, rispetto all'obiettivo della ricerca, queste condizioni sono in qualche modo date, non potendo essere mutate con interventi che partano dall'interno delle assemblee legislative.

Quello che invece gli stessi consigli possono fare in piena autonomia è agire su una serie di leve interne, in modo da aumentare l'incisività della loro attività, a parità di condizioni istituzionali e politiche esterne. Gli interventi di questo tipo che, nelle ricerche comparate, sono positivamente correlati a un maggiore riconoscimento del ruolo dei legislativi riguardano l'incisività della loro attività di scrutinio e l'accesso a una serie di risorse in grado di rendere più continuo, più competente e più visibile il lavoro di chi siede nelle assemblee.

Così, ad esempio, un sistema di commissioni con ampie prerogative e con elevata competenza (Strøm, 1999), o regolamenti interni in grado di garantire all'Assemblea il controllo dell'agenda (Norton, 1998; Dorin, 2001), favoriscono, *coeteris paribus*, il rafforzamento del ruolo del Legislativo.

Tra gli aspetti organizzativi interni più significativi, sta sicuramente l'autonomo accesso alle conoscenze necessarie per svolgere in modo documentato le funzioni dei legislativi.

In una ricerca comparata sulle commissioni permanenti dei parlamenti europei, Kaare Strøm aveva concluso che "... i parlamenti possono giocare ruoli loro propri e deliberativi solo se hanno la capacità di ottenere informazioni e competenze indipendenti dal governo" (Strøm, 1999, p. 53).

Questa evidenza è ribadita in un'ampia ricerca su scala intercontinentale: "Una preconditione sia per l'efficacia legislativa, sia per l'autonomia (...) è che il Parlamento possa acquisire le informazioni che gli servono per esaminare i provvedimenti in modo libero dalla dipendenza dalle fonti dell'esecutivo" (Arter, 2006, p. 473).

Se queste sono le conclusioni della ricerca comparata, le stesse osservazioni sono declinate in chiave prescrittiva dalle principali organizzazioni internazionali quali strategie per qualificare il ruolo dei parlamenti.



Tra le ultime raccomandazioni, valga per tutte questa citazione:

“Decisioni legislative informate richiedono solide analisi delle politiche e capacità di ricerca. Grazie a queste capacità, i parlamentari acquisiscono le informazioni da analizzare, prendono le decisioni sulle leggi e si misurano con le conseguenze sociali e economiche di lungo periodo delle proposte di legge.

Le attività dell’iniziativa *Parliamentary Development* delle Nazioni Unite comprendono:

- sostenere l’avvio di centri di ricerca indipendenti
- sviluppare biblioteche parlamentari
- avviare un programma per i funzionari che garantisca al parlamento una dotazione di competenze nelle ricerche e nell’analisi delle politiche
- aiutare il parlamento a stabilire relazioni con le organizzazioni della società civile dotate di specifiche competenze e capacità di ricerca” (Nazioni Unite, 2009, p. 9) <sup>4</sup>.

Prima di procedere, è necessaria una precisazione. Quando, in questi paragrafi, parliamo di autonomia dei legislativi nei “rifornimenti” di conoscenza non intendiamo fare riferimento a uno specifico modello organizzativo identificabile con un apparato di ricerca interno sotto l’esclusivo controllo del legislativo. Come vedremo nelle pagine successive, le soluzioni che possono garantire ai *lawmakers* un qualche grado di autonomia nella produzione e nell’utilizzazione di informazioni e analisi sono molteplici: strutture specializzate interne, agenzie indipendenti, commissioni che funzionano da *brokers* per l’assegnazione a centri esterni. Le tendenze che abbiamo citato rimarcano l’esigenza che i legislativi riescano a garantirsi il ruolo di *principal* rispetto alla produzione delle conoscenze necessarie per svolgere il loro ruolo, quale che sia il tipo di *agent* cui fanno ricorso.

Il dato essenziale è la loro capacità di procurarsi i vantaggi derivanti da valutazioni che siano, nelle parole di Wildavsky, *indipendenti, molteplici, continue* (Wildavsky, 1992, p. 6-7).

*Indipendente* significa:

- verificata da esperti esterni all’organizzazione, che deve essere valutata, nel nostro caso, gli esecutivi o altre articolazioni del settore pubblico, e liberi da qualunque rapporto di committenza o di carriera che potrebbe determinare conflitti di interesse;
- prodotta secondo rigorosi standard scientifici e quindi indifferente rispetto alle maggioranze politiche di turno;
- disponibile a sottoporsi al giudizio di altre istituzioni scientifiche.

---

<sup>4</sup> Nazioni Unite, *Parliamentary Development UNDP Strategy Note*, Maggio 2009. Tutti i siti web citati sono riferiti alle pagine esistenti al dicembre 2009, salvo diversa specificazione.

*Molteplice* significa:

- consapevole della varietà degli approcci oggi a disposizione dell'analisi dell'intervento pubblico: economico, manageriale, organizzativista, statistico, politologico;
- capace di considerare i diversi criteri utilizzabili nella valutazione: efficienza, efficacia, economicità, equità, appropriatezza, sostenibilità.

*Continua* significa:

- dotata di un sufficiente grado di istituzionalizzazione, in modo che ogni volta non sia necessario ricominciare dall'inizio;
- capace da garantire la cumulabilità dei risultati;
- in grado di dare al committente, nel nostro caso, il legislativo, interlocutori stabili.

Per apprezzare l'importanza di queste qualità, possiamo pensare a situazioni private in cui il giudizio dei competenti è un valore fondamentale, ad esempio perché abbiamo bisogno di una diagnosi medica o di una perizia tecnica (Hird, 2005).

### *1.3.1. Fonti di informazione e strategie dei lawmakers*

Tuttavia, quando si tratta di passare dalle affermazioni teoriche alle effettive scelte organizzative, le difficoltà sono notevoli. I membri delle assemblee legislative hanno un orizzonte temporale logicamente scandito dal succedersi delle scadenze elettorali. Nei parlamenti "arena"<sup>5</sup>, più condizionati dalla lealtà ai partiti e/o dalla contrapposizione tra sostenitori degli esecutivi e loro oppositori, le regole del gioco per la competizione elettorale sono chiare e sperimentate. Il distacco da questo modello, attraverso l'autonoma acquisizione e gestione delle informazioni per il disegno e la valutazione delle politiche, si presenta per molti *lawmakers* come un salto nel buio, da cui possono derivare tensioni difficili da gestire, a causa dei disallineamenti di informazioni e di giudizi che si possono venire a creare tra chi sta da una stessa parte della barricata, sia questa la parte della maggioranza o la parte della minoranza.

Il quadro delle alternative che molte assemblee elettive devono affrontare ha in fondo a che fare con questa scelta difficile. Data la rilevanza che l'elaborazione delle informazioni ha nella nostra società per la legittimazione delle scelte, sia pubbliche, sia private, senza incisive funzioni di *knowledge brokerage*<sup>6</sup>, se non di

---

<sup>5</sup> Il riferimento è alla tipologia di Polsby (1975), che fa una distinzione tra legislativi "trasformativi", attivamente impegnati nel modificare il *policymaking*, e legislativi "arena", in cui prevale la discussione delle posizioni degli schieramenti politici.

<sup>6</sup> La risorsa su cui fa leva il *broker* della conoscenza è la capacità di capire e mettere tra loro in contatto il lato dell'offerta, cioè i produttori di idee, brevetti, tecnologie, e il lato della domanda, cioè i potenziali utilizzatori, che spesso non sono consapevoli delle innovazioni e dei vantaggi derivanti dal loro impiego.

*knowledge production*, i parlamenti rischiano di essere relegati al ruolo marginale di formale “timbratura” delle scelte degli esecutivi e/o delle gerarchie di partito.

D'altra parte, imboccando la strada dell'autonomia informativa e valutativa, si possono aprire crepe nelle regole non scritte che disciplinano la fedeltà ai partiti, la competizione politica, la relazione con le proprie *constituencies* elettorali e lo sviluppo delle carriere.

Queste due alternative non sono una la luce, l'altra la tenebra, una il progresso, l'altra la conservazione. Anche nei parlamenti delle democrazie più consolidate, le scelte sono complicate e talvolta contraddittorie (Jones, Guston, Branscomb, 1996).

Da un lato, sta un'istituzione che ha nella capacità di rappresentare le preferenze dei cittadini-elettori-contribuenti la sua ragione d'essere. E i cittadini sono gli unici giudici autorizzati a dire la parola finale sull'adeguatezza dei programmi elettorali e delle politiche attuate dai governi. Almeno fino a quando il meccanismo elettorale non sarà affiancato da altre forme di verifica degli orientamenti dei cittadini<sup>7</sup>, la competizione tra partiti per la conquista dei seggi nelle assemblee legislative costituisce l'anello fondamentale nella catena principale-agente che collega gli elettori agli eletti e che garantisce l'*accountability*.

Certo, l'elenco dei partiti che troviamo sulle schede elettorali rappresenta una drastica semplificazione rispetto alle infinite sfumature di giudizio che i cittadini possono aver maturato rispetto ai problemi e alle soluzioni sul tappeto. Almeno fino a quando le consultazioni elettorali a cadenza di quattro o cinque anni non saranno affiancate da altre forme più continuative di rilevazione delle preferenze<sup>8</sup>, questa enorme semplificazione è un passaggio fondamentale per garantire la governabilità delle istituzioni democratiche.

Ma questi elementi di forza della competizione partitica possono trasformarsi in vincoli in grado di condizionare le strategie degli eletti, una volta che questi assumono il ruolo di *lawmakers*. In questa fase di transizione, i membri delle assemblee legislative si trovano per certi versi in mezzo a un guado. Da un lato, le dinamiche cui abbiamo accennato nel primo paragrafo delegittimano il criterio della lealtà partitica quale unica bussola per l'orientamento delle loro scelte.

Dall'altra, non hanno ancora sufficiente diffusione e provata efficacia i nuovi canali forniti dalla società della conoscenza per entrare in contatto con gli elettori, captare il loro orientamento, verificare l'efficacia delle diverse alternative, legittimare le scelte compiute.

La difficoltà di questa situazione è tanto più accentuata in contesti, quali quelli dei consigli regionali italiani, che appartengono alla categoria dei legislativi

---

<sup>7</sup> Il riferimento è agli esperimenti in atto per la costituzione di giurie di cittadini o di altre arene deliberative, per approfondimenti vedi ad esempio, UK *The Governance of Britain Green Paper* (2007).

<sup>8</sup> Il riferimento è agli esperimenti in atto per l'utilizzazione del web 2.0 quale strumento per la verifica costante degli orientamenti degli elettori su specifiche *issues*. Per approfondimenti vedi gli articoli dedicati al tema “Internet e la democrazia parlamentare in Europa” in *The Journal of Legislative Studies*, Volume 13, Issue 3, 2007.

“reattivi”<sup>9</sup>, cioè dotati di un modesto ruolo nel *lawmaking* e di uno scarso sostegno del pubblico e degli osservatori.

Ma anche in un parlamento catalogato nelle comparazioni internazionali come molto attivo, quale il Congresso degli Stati Uniti, l’innesto del criterio del valore della conoscenza nella più *partisan* di tutte le istituzioni non è certo privo di contraddizioni e di resistenze. Valga per tutti l’esempio del *Congressional Office of Technology Assessment* (OTA):

“L’OTA costruì la sua credibilità cercando di garantire che le sue analisi fossero non solo accurate, ma anche equilibrate e libere da influenze politiche. Gli studi principali erano guidati e rivisti da commissioni consultive fatte da esperti. Le commissioni guidavano e impostavano la ricerca, e rappresentavano i punti di vista dei vari *stakeholders*. Secondo Granger Morgan, presidente del Dipartimento di Ingegneria e Politiche Pubbliche dell’Università Carnegie Mellon, ‘L’OTA ha fatto molto bene alcune cose, tra cui garantire a ogni *stakeholder* che sarebbe stato ascoltato sulle specifiche questioni. Tutto il ventaglio dei problemi politici era rappresentato, ma in modo bipartisan e neutrale’ ”<sup>10</sup>.

Questi meriti non hanno protetto l’OTA dal taglio dei finanziamenti e dalla conseguente chiusura nel 1995.

“L’*Office of Technology Assessment* chiuse il 29 settembre 1995. Durante i 23 anni della sua storia, l’OTA ha garantito ai membri del Congresso e alle sue commissioni un’analisi obiettiva e autorevole dei complessi problemi scientifici e tecnici degli ultimi decenni del ventesimo secolo. Ha avuto un ruolo guida nel praticare e nell’incoraggiare un’organizzazione dei servizi pubblici innovativa e non costosa, ad esempio distribuendo i documenti governativi attraverso testi elettronici”<sup>11</sup>.

### 1.3.2. L’interesse per la produzione istituzionale delle conoscenze

Nei paragrafi precedenti, abbiamo analizzato l’impatto che le dinamiche prodotte dalla società della conoscenza hanno sulle istituzioni rappresentative e le tensioni che ne risultano.

Per una più precisa comprensione di quanto sta accadendo nelle assemblee legislative, questa analisi di livello macro deve essere integrata da un’indagine di livello micro sulle specifiche condizioni politiche, organizzative e culturali che influiscono sulle logiche seguite dai *lawmakers* per fare fronte a queste contrastanti esigenze. Se in nessuna sede politica, in nessuna parte del mondo, i risultati delle ricerche hanno automaticamente l’ultima parola, tuttavia i gradi e le motivazioni degli scostamenti aprono un terreno di analisi molto interessante.

Le ricerche che hanno approfondito questo tema mettono in evidenza una serie di variabili capaci di incidere sull’effettiva rilevanza delle “infrastrutture”

---

<sup>9</sup> Il riferimento è alla tipologia di Mezey (1979), che classifica i parlamenti rispetto al loro ruolo nel *policy making*, sulla base di due dimensioni. La prima riguarda l’ampiezza dei poteri formali. La seconda riguarda il sostegno e la credibilità di cui gode un parlamento agli occhi dell’opinione pubblica e delle elites.

<sup>10</sup> Dal sito dell’*Union of Concerned Scientists*, che si batte, tra l’altro, per il ripristino dell’OTA.

<sup>11</sup> Dal sito dell’Università di Princeton, che conserva i documenti prodotti dall’OTA.

istituzionali della conoscenza nelle strategie dei singoli parlamentari.

Il primo dato riguarda la maggiore o minore disponibilità di fonti di informazione alternative a quelle istituzionali. Quando il *lawmaker* può attingere facilmente a costo zero a “serbatoi di conoscenza” che gli sono messi a disposizione da organizzazioni degli interessi, dal partito, o dallo stesso esecutivo, si attenua notevolmente l’incentivo a dotare l’istituzione di suoi propri, autonomi e indipendenti centri di ricerca e di analisi (Mezey, Olson. 1991).

Il secondo dato riguarda le specifiche competenze personali del *lawmaker* e il modo in cui esse influenzano le sue strategie di avanzamento. Dati, quali un titolo di studio elevato e una preparazione professionale specialistica, sono prerequisiti indispensabili perché un eletto possa trasformare il flusso delle informazioni e delle analisi di fonte istituzionale in una carta da giocare per aumentare le sue probabilità di carriera (Barker, Rush, 1970; Norton, 2007). Chi non dispone di questa personale risorsa nutre un minore interesse per un’informazione qualificata, indipendente e *non-partisan*, mentre può apprezzare maggiormente, ad esempio, il lavoro svolto dagli uffici istituzionali che curano la comunicazione pubblica. Il terzo dato riguarda la capacità di filtro e di rielaborazione di cui dà prova lo staff che coadiuva il *lawmaker*, a livello personale o in quanto afferente a un gruppo partitico. Se queste strutture ausiliarie sono in grado di rileggere le analisi fornite dalle infrastrutture istituzionali per marcarne i punti più salienti e per segnalare gli spunti che possono essere sfruttati in chiave *partisan*, allora la riutilizzazione politica di queste ricerche da parte dell’eletto diventa più facile. Se invece lo staff è scarso, dequalificato o composto solo da generalisti, allora è improbabile che il consigliere o il parlamentare affrontino da soli il rilevante investimento di tempo e di concentrazione necessario per rendere remunerativo in termini politici l’uso della conoscenza.

Queste ultime caratteristiche riguardano, per così dire, il lato della domanda, cioè il grado di interesse dei potenziali utenti per la produzione istituzionale di conoscenza. Questo tema è approfondito, con particolare riferimento al Consiglio regionale della Lombardia, nel capitolo terzo in questo stesso volume.

#### 1.4. Il campo di ricerca

Le ricerche comparate hanno messo in evidenza anche le differenze dal lato dell’offerta. Più precisamente, la capacità dei legislativi di acquisire conoscenza utilizzabile per adempiere alle loro funzioni istituzionali dipende da:

- la chiarezza con cui sono definite le specifiche finalità delle analisi e delle ricerche;
- le modalità organizzative con cui è garantito il raccordo tra il *principal*, l’assemblea legislativa, e i suoi *agents*, dalla scelta dei temi da sottoporre ad indagine, alle discipline da attivare, alle modalità di diffusione dei risultati.

La parte seguente del capitolo esamina appunto questi fattori, con riferimento alle

politiche adottate dai legislativi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, tanto a livello nazionale quanto a livello sub-nazionale.

Il riferimento a questi due paesi, il primo con un sistema istituzionale di tipo presidenziale, e il secondo di tipo parlamentare, costituisce un punto di partenza obbligato per indagare l'uso della conoscenza nei legislativi.

Alle pure considerazioni di tipo costituzionale si devono infatti aggiungere altri elementi capaci di aumentare l'interesse per lo studio di questi due casi: entrambi i paesi, infatti:

- esercitano una forte leadership in settori cruciali per la società della conoscenza (qualità delle università, investimenti per ricerca e sviluppo etc.);
- sperimentano da anni l'applicazione dell'ICT alla sfera pubblica, dall'*e-democracy* all'*e-administration*;
- hanno contribuito in modo determinante alla nascita e allo sviluppo di nuove discipline, quali la *policy analysis*, la *program evaluation*, il *new public management*, che hanno radicalmente cambiato l'approccio allo studio di ciò che viene fatto dalle istituzioni pubbliche;
- hanno accompagnato l'utilizzazione di queste discipline nella sfera pubblica con una riflessione molto attenta al rispetto delle prerogative delle istituzioni politiche, e in particolare di quelle rappresentative.

Per quanto riguarda proprio quest'ultimo punto, vale la pena notare che lo sviluppo di queste nuove discipline ha avuto quali sostenitori scienziati sociali di orientamento pluralista, attivi negli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti e critici severi di ogni visione totalizzante del ruolo della conoscenza nelle decisioni pubbliche (Dahl, Lindblom, 1953; Lindblom, 1977). I modelli negativi ai quali contrapporsi erano, da un lato, la concezione della scienza che ispirava la pianificazione sovietica e, dall'altro, l'idea dell'intellettuale organico teorizzata dai partiti comunisti. A questi esempi, viene opposta un'idea più umile e pragmatica di "conoscenza utilizzabile", basata sul rispetto delle opinioni della gente comune e dei rappresentanti che si è scelta, e aperta al franco riconoscimento dell'importanza che le negoziazioni hanno per lo sviluppo di politiche pubbliche magari non perfette, ma accettabili in termini di qualità e di consenso democratico.

#### 1.4.1. La conoscenza al servizio delle istituzioni

Una precedente ricerca, riguardante l'uso della valutazione delle politiche pubbliche in Italia, Gran Bretagna e Stati Uniti (Regonini, 2009)<sup>12</sup>, permette di capire meglio i problemi e le risorse legati alla diffusione di queste competenze nelle strutture tecniche a servizio degli esecutivi e dei legislativi.

---

<sup>12</sup> La ricerca, finanziata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e diretta da Regonini, ha per titolo *Accountability democratica, e-government, valutazione delle politiche pubbliche* ed è stata svolta tra il 2007 e il 2009.

La speranza illuminista che l'offerta di più conoscenza abbia un'attrattiva intrinseca per le istituzioni politiche non trova riscontro nella realtà. Soprattutto quando i prodotti della ricerca non hanno generici obiettivi di aggiornamento culturale, ma riguardano la valutazione di precisi programmi, l'immissione nel circuito decisionale di risorse informative dotate di una loro autonoma autorevolezza può destabilizzare le *routines* e gli equilibri del gioco politico.

Per contrastare queste tensioni, occorre da parte dei tecnici la capacità di comprendere, differenziare e specificare il preciso contributo che la conoscenza può dare alle diverse funzioni istituzionali. In altre parole, occorre che queste "nuove" discipline del settore pubblico rinuncino all'obiettivo di fornire sentenze definitive e analisi buone per tutte le occasioni, per aderire invece alle precise funzioni che nel complesso e dinamico equilibrio della divisione dei poteri svolge l'istituzione per la quale lavorano.

Per i ricercatori impegnati nei legislativi, questo significa adattare i loro lessici e le loro complesse ontologie, a quelli dei *lawmakers*, abituati a misurarsi su cose esattamente identificabili e precisamente delimitate, quali gli articoli di un progetto di legge, le voci del bilancio, le nomine negli enti nella loro giurisdizione. Dove, come nel caso italiano, questa opera di *fine tuning* e di adattamento non è stata consapevolmente intrapresa, l'immissione di analisi e di valutazioni tecniche nei processi decisionali pubblici oscilla tra aspettative prodigiose e irrilevanza pratica. In poche parole, questi esperimenti non raggiungono la soglia di una stabile istituzionalizzazione.

#### 1.4.2. Le diverse finalità della ricerca nei legislativi

Sulla base dei risultati della precedente ricerca, e con riferimento soprattutto ai casi inglese e americano, possiamo identificare una serie di funzioni delle assemblee legislative, alcune più direttamente coinvolte nelle dinamiche messe in evidenza nel primo paragrafo, e altre coinvolte in modo meno diretto.

Tra le funzioni che potremmo definire in fase di profonda ristrutturazione per effetto della società della conoscenza, rientrano:

- (ri)disegnare le politiche pubbliche, utilizzando i risultati delle ricerche dei tecnici;
- garantire l'*accountability* dei governi;
- sollecitare i giudizi degli "esterni", cioè di chi non ha ruoli istituzionali.

Altre funzioni sono, per così dire, più tradizionali e più assestate, sia rispetto alle competenze richieste, sia rispetto ai compiti dei legislativi:

- promuovere la piena efficienza del management pubblico;
- verificare il grado di *compliance* di *policy makers* e *policy takers*;
- spiegare e legittimare davanti agli elettori le scelte adottate.

Visivamente, queste funzioni possono essere rappresentate in questo modo (fig. 1.1)

**Figura 1.1 - Le principali funzioni delle assemblee legislative**



Fonte: Regonini, 2009

Questa tipologia ha grandi affinità con quelle formulate da Mark, Henry e Julnes (2000) e da Martini e Cais (2000) con riferimento alle diverse finalità della valutazione.

Nei paragrafi che seguono, esamineremo le funzioni che hanno una più stretta attinenza con la ricerca, per la solidità dell'intreccio che in molte democrazie si è venuto a consolidare tra questi compiti primari delle assemblee legislative e la produzione di conoscenza "istituzionalmente garantita". Ci concentreremo, dunque, sul ruolo che la conoscenza utilizzabile ha rispetto alle iniziative adottate dai legislativi per garantirsi un flusso adeguato di dati, informazioni e analisi per:

- (ri)disegnare le politiche pubbliche;
- garantire l'*accountability* del governo;
- promuovere la piena efficienza del management pubblico;
- verificare il grado di compliance di *policy makers* e *policy takers*.

L'obiettivo è verificare se e come i legislativi dei paesi considerati, a livello nazionale e subnazionale, sono ricorsi a qualche forma di istituzionalizzazione della conoscenza per fare fronte a queste loro funzioni.



## 1.5. (Ri)disegnare le politiche pubbliche

I legislativi condividono con gli esecutivi il compito di (ri)disegnare le politiche pubbliche attraverso leggi, regolamenti, stanziamenti a bilancio, creazione o riorganizzazione di strutture. Come abbiamo visto nel paragrafo 3.1, l'incisività di questo loro ruolo dipende da una serie di variabili esogene, quali il dettato costituzionale, il sistema partitico, il prestigio riconosciuto dall'opinione pubblica.

Ma all'interno di una stessa classe esistono bande di oscillazione che registrano la maggiore o minore capacità delle assemblee legislative di dare un qualche contributo alla messa a punto dei provvedimenti.

Negli ultimi trent'anni, ben prima della popolarità dell'*evidence based policymaking*, è cresciuto l'apporto che un ampio ventaglio di analisi, di matrice economica, statistica, sociologica, politologica, organizzativista può dare ai *lawmakers* nella fase del *pre-legislative scrutiny*, per aiutarli a:

- identificare i problemi, valutando la loro reale consistenza rispetto all'influenza che possono avere le oscillazioni dell'opinione pubblica e persino delle mode;
- mettere a fuoco le alternative, sulla base del criterio della fattibilità e della sostenibilità nel tempo;
- dare un profilo più definito ai destinatari degli interventi;
- stimare i costi e i benefici associati alle diverse alternative;
- anticipare i costi, anche amministrativi, dell'implementazione delle diverse alternative.

Il punto critico di questi contributi deriva dalla stessa doppia natura delle politiche pubbliche, che sono:

- risposte a problemi di rilevanza collettiva;
- decisioni vincolanti per la collettività che comportano riallocazioni di valori (Easton, 1953).

Se l'analista può aiutare a strutturare le decisioni con riferimento al primo aspetto del *policy making* (la soluzione o, almeno, il contenimento di problemi comuni), la responsabilità circa il secondo aspetto spetta al politico, che deve la sua carica al fatto di rappresentare blocchi di elettori con opinioni e interessi particolari, sulla base di un programma elettorale.

Per i motivi spiegati nel primo paragrafo, molti parlamenti nell'ultimo decennio hanno cercato di:

- ampliare le funzioni e le risorse dei loro centri studi;
- rendere pubblici online i rapporti di ricerca prodotti.

La pubblicità è anche un modo per "legarsi le mani", cioè per garantire all'istituzione che le indagini e le ricerche siano effettivamente lette dai

*lawmakers*. Infatti nella fase di consultazione sarebbe sconveniente per il parlamentare essere impreparato a dibattere dati e valutazioni che gli *stakeholder* hanno potuto ottenere dalle stesse pagine web delle assemblee legislative.

Il contributo degli esperti può riguardare due tipi di scelte:

- le concrete alternative che si aprono durante l'esame di un determinato provvedimento;
- un primo richiamo dell'attenzione su cambiamenti di lungo periodo, che in prospettiva potrebbero richiedere l'intervento dell'Assemblea.

Quanto alle tecniche utilizzate in questo tipo di analisi, occorre notare che nelle nostre società con una lunga storia di interventi pubblici, le politiche progettate *ex novo* sono una piccola minoranza. La stragrande maggioranza delle proposte al vaglio dei parlamenti riguardano infatti l'aggiustamento più o meno radicale di politiche che già esplicano i loro effetti. In questi casi, la differenza tra *ex ante evaluation*, o *policy analysis*, e *ex post evaluation* (o *summative evaluation*) tende a collassare, dato che il giudizio sul passato si intreccia con la formulazione di proposte per il futuro.

Infine, va sottolineato che esistono due settori di particolare complessità sui quali alcuni parlamenti hanno fatto, o stanno facendo, un investimento specifico, con strutture dedicate, data la forte specializzazione richiesta per intervenire su tali temi. Si tratta di:

- l'analisi dei bilanci pubblici, la cui approvazione è espressamente riservata ai legislativi in tutte le costituzioni democratiche<sup>13</sup>. Tra le iniziative più recenti (2006), citiamo l'istituzione del *Parliamentary Budget Officer* (PBO) da parte del Parlamento canadese;
- l'analisi delle politiche per lo sviluppo tecnologico e scientifico, che negli ultimi decenni sono entrate in modo prepotente nell'agenda delle istituzioni.

#### 1.5.1. Stati Uniti: Congresso federale

Come è noto, il Congresso degli Stati Uniti è considerato uno degli esempi più efficaci di parlamento "trasformativo", capace di incidere in profondità sul *policy making*, attraverso proprie proposte di legge o modifiche a iniziative presidenziali.

Questa caratteristica è pienamente confermata dal lavoro svolto dal *Congressional Research Service* (CRS), la branca della *Library of Congress* che produce ricerche a servizio esclusivo della Camera e del Senato.

---

<sup>13</sup> Nel caso italiano, l'art. 81 della Costituzione recita: "Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo".

### *Congressional Research Service (CRS)*

Il CRS o, meglio, il suo antenato, il *Legislative Reference Service*, è stato istituito nel 1914 durante la presidenza di Woodrow Wilson che, prima di essere eletto alla più alta carica dello Stato, si era distinto come eminente figura della *Progressive Era*: scienziato politico e profondo studioso del potere legislativo, dagli ultimi anni dell'Ottocento si era fatto promotore di una riforma dell'amministrazione basata sulla professionalità e l'autonomia dal potere politico.

Con il *Legislative Reorganization Act* of 1970, il Servizio assume il nome attuale e vede aumentati i suoi poteri.

Oggi,

“Il CRS ha circa 700 dipendenti. Questo team, che lavora a Washington, D.C., comprende più di 450 analisti di politiche, giuristi, informatici e esperti in una varietà di discipline, dal diritto all'economia, agli affari esteri alla difesa e alla sicurezza interna, dall'amministrazione pubblica all'istruzione, la sanità, l'immigrazione, l'energia, la protezione dell'ambiente, la scienza e la tecnologia (...). Le capacità analitiche del CRS integrano molteplici competenze e metodologie di ricerca. In un contesto in rapido e continuo cambiamento, il CRS fornisce al Congresso il vitale supporto analitico che gli serve per affrontare i più complessi problemi di *policy* che la nazione ha davanti. Il suo lavoro comprende consulenze su programmi, legislazione, metodi quantitativi, analisi giuridiche e economiche (...). I servizi offerti dal CRS assumono varie forme:

note confidenziali;

appunti e consultazioni tagliati su misura del richiedente;

testimonianze di esperti davanti al Congresso;

relazioni sui temi nell'agenda legislativa disponibili 24 ore per 7 giorni attraverso il sito internet;

la gestione del Legislative Information System (LIS);

seminari e workshop, quali il corso di aggiornamento sulla legislazione federale che si tiene due volte all'anno;

corsi di formazione per lo staff del Congresso sulle procedure per l'approvazione delle leggi e del bilancio;

un fondamentale contributo di diritto costituzionale, intitolato *The Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation*” (CRS, 2009)<sup>14</sup>

Al centro del CRS stanno cinque sezioni di ricerca interdisciplinare:

- legislazione Americana;
- Politiche sociali interne;
- Affari esteri, Difesa e Commercio;
- Governo e Finanza;
- Risorse, Scienza e Industria.

Il finanziamento pubblico per l'anno fiscale 2008 è stato di 102.344mila dollari. A questa cifra vanno aggiunti circa 500mila dollari derivanti da donazioni o da contratti con fondazioni e altre organizzazioni.

Alcuni dei principi guida del CRS sono comuni a tutte le agenzie<sup>15</sup> che

---

<sup>14</sup> Per approfondimenti, vedi la pagina ufficiale “About CRS”, di Local Government, 2009.

<sup>15</sup> Il termine “agenzia del Parlamento” sta qui ad indicare una struttura che:

- risponde direttamente al Legislativo, dal quale riceve i fondi;
- è dotata di autonomia organizzativa;

lavorano per il Congresso: autorevolezza, obiettività, spirito non partitico. Ma c'è un tratto che distingue il CRS, ed è il carattere non pubblico e riservato dei suoi prodotti.

Infatti, per garantire libertà di giudizio ai ricercatori, evitare strumentalizzazioni politiche e preservare la fiducia e la confidenzialità nelle relazioni con i *lawmakers*, i rapporti prodotti sono a disposizione solo dei parlamentari e dei loro staff.

Questo aspetto è fonte di molte contestazioni da parte delle organizzazioni civiche che si battono per la totale trasparenza delle ricerche finanziate con denaro pubblico. Sui loro siti sono dunque messi a disposizione dei cittadini larga parte di questi studi. Valga per tutti l'esempio di "Open CRS", sulla cui *homepage* si può leggere:

"I contribuenti americani spendono oltre 100 milioni di dollari all'anno per finanziare il *Congressional Research Service*, una *think tank* che fornisce ai membri del Congresso ricerche su una serie di temi rilevanti per le vicende politiche in corso. Ma questi rapporti non sono resi disponibili per il pubblico in modi che li rendano facilmente ottenibili. Con un progetto del *Center for Democracy & Technology*, con la collaborazione di alcune organizzazioni e di archivi dei rapporti del CRS, *Open CRS* fornisce ai cittadini l'accesso agli studi del CRS già resi pubblici, e incalza il Congresso perché fornisca l'accesso pubblico a tutti i rapporti del CRS" (Open CRS, 2009).

Oltre a molte organizzazioni civiche, anche alcuni membri del Congresso, quali ad esempio il senatore Joe Lieberman, mettono a disposizione dei cittadini i rapporti del CRS sulle loro pagine web.

Del resto, anche siti istituzionali ufficiali, quale quello dell'Ambasciata americana a Roma, offrono un'ampia serie di ricerche del CRS su temi di politica internazionale anche molto delicati.

La tipica struttura di questi studi, circa 1000 all'anno, prevede una documentata definizione del problema sul tappeto e una diretta e franca discussione dei costi e dei benefici delle varie alternative, compreso il mantenimento dello status quo.

Accanto a questi rapporti, il CRS fornisce una gamma di servizi che vanno dalla consulenza volante, anche telefonica, al singolo parlamentare, ad esempio per aiutarlo nella redazione di un testo (circa 800mila richieste all'anno), a seminari su temi che ancora non sono entrati in agenda, ma che il Servizio ritiene ormai ineludibili.

### *Congressional Budget Office (CBO)*

Nel 1974, dopo un lungo braccio di ferro con la Presidenza, il Congresso degli Stati Uniti ha rafforzato le sue competenze nell'analisi del bilancio dello Stato, dotandosi di un'agenzia per la verifica puntuale dei costi delle proposte formulate dall'esecutivo e per la creazione di un suo proprio affidabile "contatore", capace di calcolare l'impatto della legislazione ordinaria sulla spesa pubblica. "La missione del CBO è fornire al Congresso: analisi obiettive, non partitiche e

---

- ha alle sue dipendenze un personale che gode di uno statuto separato da quello degli altri dipendenti pubblici.

tempestive, per fornire aiuto nelle decisioni economiche e di bilancio su un'ampia serie di programmi finanziati dal bilancio federale le informazioni e le stime richieste durante l'esame del Bilancio da parte del Congresso" (CBO, 2009a).

Il direttore del CBO è nominato dai presidenti della Camera e del Senato, e rimane in carica per quattro anni, al termine dei quali può essere riconfermato.

Attualmente, il CBO ha un organico di circa 230 funzionari: "Il CBO è composto essenzialmente da economisti e analisti di politiche pubbliche. Circa il 70% del suo staff tecnico ha titoli di livello superiore alla laurea in economia o public policy" (CBO, 2009b).

"Le sue analisi in genere non si concludono con raccomandazioni di *policy*, ma si limitano a registrare le conseguenze in termini di entrate/uscite per le casse dello stato.

Il suo ciclo di lavoro inizia con una stima indipendente di quale sarebbe il bilancio se i programmi in corso dovessero proseguire con meri adeguamenti delle entrate e delle uscite indotti dalle condizioni economiche generali, quali la disoccupazione e l'inflazione. Questa stima, che costituisce la linea di base del budget, consente al Congresso di determinare l'effetto di ogni nuova proposta di spesa, comprese quelle avanzate dal Presidente. Tale "ri-stima" del bilancio è fornita dal CBO al Congresso circa un mese dopo che il Presidente ha presentato la sua proposta di bilancio (...). Larga parte del lavoro del CBO è ampiamente disponibile ai membri del Congresso, al loro staff e al pubblico. Il CBO invia tutte le sue stime dei costi e le sue pubblicazioni sul suo sito web, e i visitatori possono chiedere l'invio di email che li avvertano quando il CBO rilascia stime o pubblicazioni su temi di specifico interesse per loro. Il lavoro dell'Agenzia è supervisionato da un gruppo di consulenti economici costituito dai precedenti direttori del CBO e da eminenti economisti che rimangono in carica per due anni" (Library of Parliament, 2006).

Primo direttore del CBO (1975-1983) è stata Alice Rivlin, una figura di grande rilievo per l'istituzionalizzazione delle "nuove scienze dell'intervento pubblico".

Il suo curriculum merita di essere citato per esteso perché è un evidente esempio del *network* che ha sostenuto negli ultimi decenni i "rifornimenti di conoscenza" per le istituzioni americane:

"Ms. Rivlin ha ricevuto un Ph.D. in economia al *Radcliffe College* (Harvard University) nel 1958.

Ms. Rivlin è stata presidente dell'American Economic Association e direttore della Commission on Budget and Financial Priorities per il District of Columbia.

È stata direttore fondatore del *Congressional Budget Office*, carica ricoperta dal 1975 al 1983.

È stata direttore del Programma di Studi Economici della *Brookings Institution*<sup>16</sup> dal 1983 al 1987 ed è stata ricercatrice senior in quel programma dal 1987 al 1993.

Ms. Rivlin ha anche ricoperto il ruolo di sottosegretario per la programmazione e la valutazione al Dipartimento della Sanità, Istruzione e Welfare.

Nel 1983 ha ricevuto il *MacArthur Foundation Prize* ed è stata visiting Professor alla *Kennedy School of Government* dell'Università di Harvard.

È stata membro dei consigli di amministrazione dell'Union Carbide Corporation e della Unisys Corporation, e Presidente del Governing Council of the Wilderness Society.

Dal 1992 al 1993 è stata primo professore di Politiche Pubbliche alla *George Mason University*.

È stata Direttore dell'OMB<sup>17</sup>, durante la presidenza di Bill Clinton.

Il suo libro più recente, *Reviving the American Dream: the Economy, the States, and the*

---

<sup>16</sup> Una delle più importanti *think tanks* americane.

<sup>17</sup> L'*Office of Management and Budget*, il braccio esecutivo della Presidenza, vedi Paragrafo

Federal Government, è stato pubblicato da Brookings Institution nel 1992. Rivlin è anche autrice di *Systematic Thinking for Social Action* (1971) di *The Role of the Federal Government in Financing Higher Education* (1961), e coautrice o curatrice di numerose pubblicazioni di Brookings sul bilancio, la tassazione, la sanità, e altri problemi di policy.

Ms. Rivlin ha tenuto una regolare rubrica sul *Los Angeles Times*, ha fatto parte del comitato editoriale del *Washington Post*, e ha pubblicato frequenti interventi su molti altri quotidiani, riviste e giornali” (Brooking Institution, 2003).

Penultimo direttore del CBO è stato Peter Orszag, che dal novembre 2008 ha lasciato l’incarico per passare, per così dire, dall’altra parte della barricata. Orszag è infatti stato chiamato dal Presidente Barack Obama a dirigere l’*Office of Management and Budget*, il nucleo centrale delle strutture a sostegno dell’esecutivo.

Un’idea di che cosa significhi “analisi obiettive, non partitiche e tempestive” è fornita dalla vicenda che nell’estate del 2009 ha visto contrapposto Orszag al suo successore al CBO, Douglas Elmendorf. A luglio, nel pieno di un durissimo scontro politico intorno alla proposta di riforma della sanità avanzata dal Presidente Obama, il direttore del CBO, con un Congresso a maggioranza democratica in entrambi i suoi rami e un’amministrazione democratica, non esitò a criticare il progetto dell’esecutivo perché esposto al rischio di una lievitazione incontrollata dei costi, come per altro denunciava l’opposizione repubblicana.

Orszag replicò, nel suo blog, accusando il suo successore di essere uscito dai confini delle sue competenze istituzionali, per altro a lui ben note, avendo appena lasciato quella carica. Ad ogni buon conto, questo intervento indusse la Casa Bianca a ricalcolare e a presentare con maggiore precisione le stime sui risparmi collegati all’implementazione della riforma.

### 1.5.2. Stati Uniti: parlamenti dei singoli stati

Come è noto, il processo di istituzionalizzazione del potere legislativo nei singoli stati dell’Unione è proceduto con tempi diversi e in modo eterogeneo. Fino alla fine degli anni Settanta, i sistemi politici statali erano caratterizzati dalla preminenza del ruolo del governatore e dell’esecutivo, con parlamenti convocati in sessioni brevi e discontinue, con agende decisionali molto povere e con staff poco professionalizzati, in larga misura reclutati su base *partisan*. A questo quadro fa ancora riferimento in Italia il termine “governatore”, che evoca l’idea di un capo dell’esecutivo svincolato dai condizionamenti del legislativo. Questa situazione si è notevolmente riequilibrata negli ultimi trent’anni, grazie a una serie di misure che hanno aumentato le competenze delle assemblee legislative statali, sia nella fase del disegno delle politiche, sia in quella della loro valutazione.

Un ruolo fondamentale in questo processo è stato svolto dalla *National Conference of State Legislatures* (NCSL), istituita nel 1975: “La *National Conference of State Legislatures* è un’organizzazione *bipartisan* al servizio dei legislatori e degli staff dei 50 stati nazionali, delle loro comunità e dei loro territori. La NCSL fornisce ricerche, assistenza tecnica e occasioni per scambi di idee tra i *policymakers* sui problemi più rilevanti per gli stati” (National

Conference of State Legislatures, 2009a).

Questa organizzazione è finanziata sia con denaro pubblico, sia con i proventi di donazioni da imprese e associazioni private, che nel 2008 hanno raggiunto i 1.450.500 dollari.

Tutte le iniziative analizzate in questo e nel successivo paragrafo sono sostenute da efficienti network nazionali, costruiti dall'organizzazione a seconda dei diversi tipi di competenze richiesti per gli staff e per le agenzie che servono le assemblee legislative statali.

Gli Stati che qui prenderemo in considerazione sono Arizona, Wisconsin e Florida. I primi due sono interessanti perché la loro dimensione li rende comparabili a molte regioni italiane. La Florida rappresenta un caso esemplare per l'ampiezza e la specializzazione delle sue strutture. Secondo una recente ricerca (Pew Center on the States, 2008), tutti e tre questi Stati figurano nella media nazionale per quanto riguarda le loro performance complessive.

Come in tutti parlamenti, anche nell'insieme dei legislativi degli Stati americani una parte del personale, che nel complesso dei 50 Stati è di circa il 43% (National Conference of State Legislatures, 2009b), è reclutata su base *partisan*, per prestare assistenza alle più alte cariche politiche, ai gruppi e ai singoli parlamentari. Dei funzionari che invece sono assunti su base *non partisan*, una parte è addetta ai tradizionali servizi di *drafting*, documentazione, comunicazione, per le commissioni e per l'assemblea. Ma una parte non secondaria e crescente è costituita da ricercatori con una specifica preparazione nei principali settori di *policy*. È soltanto di loro che ci occupiamo in questa ricerca.

### *Arizona*

L'Arizona, con circa 6.500mila abitanti, dal 1993 è governata da una maggioranza repubblicana.

Complessivamente, il numero dei funzionari che fanno parte degli staff che servono il legislativo è passato da 280 nel 1979 a 598 nel 2009 (National Conference of State Legislatures, 2009c).

In questo stato, i "rifornimenti di conoscenza" non sono istituzionalizzati in un'unica agenzia dotata di questa precisa missione, ma sono organizzati come *Research Staff* di ciascuno dei due rami del Parlamento. Per evitare disallineamenti, è stato istituito il *Legislative Council*.

### *Lo staff del Legislative Council*

Il *Legislative Council* è una commissione bicamerale composta in egual numero da deputati e da senatori e incaricata di indirizzare e programmare l'attività dei due rami del parlamento. Il suo staff fornisce assistenza tecnica a entrambe le camere durante l'iter dei provvedimenti, in modo da evitare di duplicare indagini e pareri. Una parte dello staff è composta da analisti di politiche pubbliche e da economisti. Durante le sessioni di lavoro del Parlamento, allo staff si affiancano come stagisti studenti provenienti dalle università dello Stato.

### *The Senate Research Staff*

“Il *Research Staff* del Senato è un dipartimento di ricerca istituzionale non partitico che fornisce ricerche professionali e analisi di *policy* a tempo pieno per i senatori. L’organizzazione interna del *Research Staff* ricalca quella per commissioni permanenti del Senato stesso. I suoi compiti consistono essenzialmente nel produrre analisi e ricerche su specifiche aree di *policy* e sulle proposte di legge, con rapporti scritti e sintesi che sono poi presentati ai legislatori” (Arizona State Senate, 2009a).

Il loro lavoro è più di documentazione che di analisi, come si può verificare consultando i loro *Issue Brief*, *Background Brief* e *Issue Paper*, che hanno l’obiettivo di «presentare al lettore i vari temi toccati dall’attività legislativa e fornirgli risorse utili per approfondire le sue conoscenze su specifiche tematiche» (National Conference of State Legislatures, 2006).

### *The House Research Staff*

È interessante notare che alla Camera dell’Arizona il termine *Research Staff* viene invece riservato ai servizi che assistono i gruppi del partito di maggioranza o del partito di minoranza. In questo caso, dunque, i ricercatori con competenze in economia e in *policy analysis* sono reclutati su base *partisan*:

“Ogni gruppo parlamentare ha uno staff partitico a tempo pieno che assiste i membri del gruppo per sostenere la loro leadership nell’impostare l’agenda legislativa, dare consulenze al gruppo, fornire analisi di *policy* e legali su specifici temi, rispondere alle richieste di informazioni dei membri, aggiornarli sulla legislazione, condurre progetti di ricerca, sviluppare e stendere i testi delle proposte legislative e dare aiuto nelle relazioni con la stampa, nelle comunicazioni e negli interventi” (National Conference of State Legislatures, 2006).

### *L’analisi del budget*

L’analisi del budget e dell’impatto finanziario delle politiche è svolta da una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Budget Committee*. Anche in questo caso, la consulenza tecnica non è organizzata in uno specifico ufficio, ma coincide con lo staff di questa commissione. Si tratta di 25 esperti *non-partisan*, tra analisti finanziari e economisti, che hanno l’incarico di tenere sotto controllo il budget di oltre 100 agenzie statali e di fare previsioni sulle tendenze in grado di incidere sui conti pubblici.

I parlamentari possono richiedere allo staff l’analisi finanziaria di un disegno di legge proposto da loro stessi o da altri. La risposta arriva in genere in due settimane. Lo staff pubblica anche un bollettino mensile (Arizona State Senate, 2009b).

### *Wisconsin*

Il Wisconsin ha una popolazione di circa 5.690mila abitanti. Dal 2008, la maggioranza del Parlamento e il governatore sono del partito democratico.

Complessivamente, il numero dei funzionari che fanno parte degli staff che servono il legislativo è passato dai 476 del 1979 ai 640 del 2009 (National Conference of State Legislatures, 2009c).

Poiché anche il Wisconsin ha un parlamento bicamerale, il raccordo con le



strutture incaricate di svolgere analisi è garantito da commissioni congiunte, ugualmente rappresentative dei due rami.

Il Wisconsin fu uno dei primi stati a dotarsi di un'autonoma agenzia per assistere i suoi parlamentari nella redazione e nell'esame delle proposte di legge.

Infatti l'istituzione del *Legislative Reference Bureau* precede quella del CRS e per molti tratti le fa da battistrada<sup>18</sup>. Anche in questo caso, il servizio è nato per gemmazione dalla Biblioteca del Congresso del Wisconsin. Ma, a differenza del suo analogo a livello federale, oggi l'ufficio funziona esclusivamente come centro di informazione e documentazione sull'attività del parlamento.

### *Legislative Council*

La funzione di *policy analysis* e di *policy recommendation* è svolta dallo staff del *Legislative Council*<sup>19</sup>, spesso identificato direttamente con il nome di *Legislative Council*:

“Il *Legislative Council* è una delle cinque agenzie non partitiche a servizio delle assemblee legislative del Wisconsin (...). I compiti del *Legislative Council* sono:

fornire su base non partitica servizi legali, scientifici, e altri supporti di ricerca e amministrativi alle commissioni di studio del *Joint Legislative Council* e alle altre commissioni permanenti e articolazioni del Legislativo; funzionare come sede di coordinamento per l'esame di tutte le proposte di revisione delle procedure; rispondere in modo confidenziale e non partigiano alle esigenze di ricerca e informazione dei legislatori, dei loro staff, delle altre agenzie governative, degli altri parlamenti statali (...).

Lo staff del Wisconsin *Legislative Council* è costituito da circa 30 funzionari, con titoli post-lauream in scienza politica, scienze ambientali, giurisprudenza (...). La legge dello Stato richiede che tutte le loro attività per il legislativo siano non partitiche e confidenziali” (*Legislative Council of Wisconsin*, 2009).

Dato il carattere riservato di questi rapporti, non è stato possibile verificare quanto ampio sia l'effettivo esercizio dei compiti di *policy analysis/recommendation*.

### *Legislative Fiscal Bureau*

Anche il Congresso del Wisconsin ha un *Legislative Fiscal Bureau*, che dal 1969 ha rilevanza statutaria. Questa agenzia serve i due rami del Parlamento ed è strutturata in modo simile al CBO: “Il Wisconsin *Legislative Fiscal Bureau* è un'agenzia non partitica a servizio del Parlamento del Wisconsin. L'ufficio fornisce informazioni e analisi su questioni fiscali e sui vari programmi al Parlamento, alle sue commissioni e a singoli parlamentari” (*Wisconsin State Legislature*, 2009a,b).

L'Ufficio riferisce al *Joint Committee on Finance*, di cui costituisce la struttura di analisi e ricerca per tutte le questioni che riguardano la spesa pubblica, il prelievo fiscale, il bilancio dello Stato, il suo impatto sulle istituzioni pubbliche (scuole, università, trasporti, etc.) e i governi locali.

---

<sup>18</sup> Vedi Paragrafo 1. 8.

<sup>19</sup> Da non confondere con il *Joint Legislative Council*, che invece è composto da parlamentari dei due rami e che da oltre 50 anni conduce esperimenti di coinvolgimento di gruppi di cittadini nel *policy making*

### *Florida*

La Florida, con circa 18 milioni di abitanti, è il quarto stato dell'Unione per ampiezza della popolazione. Dal 1999, le elezioni del governatore hanno visto prevalere candidati repubblicani. Negli ultimi anni entrambi i rami del Parlamento sono a maggioranza repubblicana.

### *Office of Economic and Demographic Research*

Questo Ufficio riveste un ruolo importante tra i centri di ricerca che assistono il Congresso statale:

“L'Office of Economic and Demographic Research (EDR) è la struttura che fa ricerca per il Parlamento soprattutto per quanto riguarda le previsioni dei trend economici e sociali che possono influenzare il policymaking, le entrate e i finanziamenti. L'EDR fornisce informazioni obiettive allo staff delle commissioni e ai parlamentari per orientare il processo di policy. L'EDR pubblica tutte le previsioni ufficiali sui dati economici, demografici e sulle entrate; il suo programma e i suoi risultati sono verificati attraverso delle Consensus Estimating Conferences<sup>20</sup>; i suoi prodotti sono a disposizione delle Assemblee legislative, delle agenzie statali, delle università, delle organizzazioni della ricerca e del pubblico” (Office of Economic and Demographic Research, 2009b).

L'ufficio è composto da 16 ricercatori. Oltre a condurre ricerche sull'impatto dei disegni di legge con un più diretto effetto sul sistema socioeconomico, l'EDR guida annualmente il *Florida's Revenue Estimating Process*, attraverso il quale sono consensualmente definite tra esecutivo e legislativo le stime sulle grandezze che saranno prese come base per l'elaborazione del bilancio annuale. (Office of Economic and Demographic Research, 2009c)<sup>21</sup>.

### *1.5.3. Gran Bretagna*

Il caso britannico è indicativo di quanto gli assetti istituzionali incidano nel condizionare la domanda di conoscenza da parte dei legislativi.

In modo per certi versi controintuitivo, il più noto dei sistemi parlamentari si trova in una condizione di maggiore debolezza nei confronti dell'esecutivo rispetto ai legislativi dei sistemi presidenziali (Baldwin, 2005; Norton, 2005).

Infatti, nel caso dei sistemi parlamentari il governo non ha una legittimazione sua propria, esterna a quella del parlamento, ma è diretta emanazione delle maggioranze scaturite dalle elezioni delle assemblee legislative. Per certi versi, per il parlamento mettere in dubbio le proposte e l'operato dell'esecutivo equivale ad ammettere di avere fatto un errore nella scelta del proprio *agent*: un giudizio

---

<sup>20</sup> È importante notare come la definizione delle grandezze da prendere come riferimento per le previsioni (in genere decennali) e la programmazione nei vari settori di *policy* avvenga nell'ambito del legislativo e sia di tipo consensuale: “Le *Consensus estimating conferences* si tengono nell'ambito della branca del legislativo”. “ ‘Consenso’ significa il consenso unanime di tutti i partecipanti con la funzione di ‘principals’ ”(Office of Economic and Demographic Research, 2009c).

<sup>21</sup> Nel novembre 2009 il Senato ha istituito un suo *Senare Budget Office*, su modello del *Congressional Budget Office*.

cui, per coerenza, dovrebbe seguire la revoca della fiducia.

Come è noto, a conferma di queste osservazioni, fino agli anni Ottanta il Parlamento inglese è stato classificato nelle comparazioni internazionali come un legislativo debole per quanto riguarda la capacità di indirizzare le politiche pubbliche, la cui formulazione era quasi esclusivamente nelle mani dell'esecutivo.

Gli ultimi quindici anni hanno parzialmente modificato questo quadro. Benché alcune riforme vadano ascritte al governo conservatore di John Major, è con il primo governo di Tony Blair nel 1997 che viene lanciato un programma di "modernizzazione", con l'obiettivo di riequilibrare le relazioni di potere tra esecutivo e legislativo a vantaggio di quest'ultimo. Il ruolo del parlamento ne esce in parte rafforzato, soprattutto attraverso una più precisa distinzione degli strumenti di intervento sia nella fase di approvazione della legge, sia in quella di controllo dell'implementazione. Di quest'ultimo aspetto ci occuperemo nel paragrafo seguente (vedi Paragrafo 1.5.4.)

Per quanto riguarda la fase di approvazione, oltre al classico ruolo di emendamento-ratifica di progetti definiti dall'esecutivo, dal 2003-2004 è stata introdotta una fase di *pre-legislative scrutiny*: per un numero ristretto di provvedimenti, considerati di notevole rilevanza, le proposte formulate dall'esecutivo arrivano al Parlamento come *draft* aperti a un processo di approfondimento, anche con il contributo di esperti e la consultazione degli *stakeholders*. Dopo questa fase pre-legislativa, la proposta ritorna all'esecutivo, che la riesamina, ed eventualmente la riformula, anche attraverso contatti con i parlamentari che ne hanno seguito la prima discussione. Quando ritorna per la seconda volta al Parlamento, la proposta imbocca la strada del tradizionale *lawmaking*, non più come *draft*, ma come normale progetto di legge. "Lo scrutinio pre-legislativo può creare un forum per consentire a un vasto numero di interlocutori interessati ed esperti di influenzare la legislazione a uno stadio iniziale, fornendo un importante meccanismo per la collaborazione tra esecutivo, legislativo e elettorato. E, fatto ancora più importante, i ministri, che tendono a investire meno "capitale politico" nelle bozze rispetto ai testi formali, non considerano necessariamente come una sconfitta il fatto che siano portati dei cambiamenti a queste prime proposte di legge" (Hansard Society, 2004).

La fase di transizione è ancora in corso e gli strumenti di *policy analysis* istituzionalmente a disposizione dei legislatori sono ancora scarsi, come risulta dal seguito del paragrafo.

### *I Research Papers*

Le organizzazioni che fanno da principale riferimento per la documentazione relativa alle proposte sul tappeto sono le Biblioteche dei due rami del Parlamento.

A differenza del caso americano, sia la Camera dei Comuni, sia la Camera dei Lords hanno loro proprie strutture, un altro indicatore del peso della tradizione rispetto all'esigenza di razionalizzazione.

La *House of Commons Library*, la più attiva delle due agenzie, dal 1946 ha un *research staff*, oggi specializzato per settori di *policy*, ma comunque di dimensioni contenute: le 7 sezioni hanno in media solo 5 ricercatori ciascuna. A queste strutture si deve la produzione, negli ultimi anni, di *Research Papers* (RP). In

larga parte, si tratta di aggiornamenti periodici di dati statistici. Anche quando riguardano un preciso progetto legislativo, i *Research Papers* si limitano a illustrare lo stato della regolazione nei settori oggetto dell'intervento, allegando una serie di informazioni e di dati statistici, senza proporre precise analisi sulle diverse alternative di *policy*. Le loro finalità sono dunque più informative che valutative. Comunque, tutte le ricerche prodotte sono pubbliche.

Le commissioni per l'esame delle proposte di legge, che dalla sessione 2006-2007 hanno cambiato il nome di *Standing Committees in General Committees*, hanno poi a disposizione, oltre alla tradizionale assistenza di tipo "legistico", uno staff tecnico: "Ogni commissione della Camera dei Comuni ha il suo proprio staff permanente costituito da funzionari generalisti, da specialisti e da amministrativi, oltre che da consulenti specialisti esterni che forniscono pareri specifici con le modalità e i tempi richiesti" (Parliament UK, 2009, p.1). Nel complesso delle commissioni, lo staff interno è costituito da 170 funzionari. Ogni commissione ha inoltre un suo budget per le consulenze esterne.

#### *Committee Office Scrutiny Unit*

Già a partire dal 1999, la superficialità dell'analisi parlamentare dei bilanci pubblici è stata identificata nei documenti ufficiali come una delle carenze più gravi dell'organizzazione del legislativo britannico: "L'analisi dei bilanci è una parte fondamentale dei doveri della Camera. Per troppo tempo la Camera ha disatteso il compito di dotarsi dei mezzi per adempiere a questo dovere in modo efficace, e ora deve essere più determinata" (Parliament UK, 2007)<sup>22</sup>.

Per questo, nel 2002 è stata istituita la *Scrutiny Unit*, con compiti analoghi al CBO del Congresso americano: una funzione non di *audit* e certificazione dei conti pubblici, compito che spetta al Nao (*vedi oltre*), ma di scrutinio e analisi.

L'obiettivo è garantire al Parlamento scelte consapevoli e informate nelle decisioni che hanno importanti risvolti finanziari, a partire dalla votazione del bilancio dello Stato.

La *Scrutiny Unit* interviene soprattutto nella fase del *pre-legislative scrutiny* o comunque in quella della valutazione delle conseguenze finanziarie dei provvedimenti sotto esame. "(La *Scrutiny Unit*) non svolge lavori per singoli membri della Camera e, salvo poche eccezioni, i suoi documenti non sono pubblici. Lavora per le commissioni, e i suoi prodotti in genere assumono la forma di note che sono incorporate nel lavoro stesso delle commissioni" (Parliament UK, 2009b).

Per quanto riguarda la sua organizzazione, oltre allo staff amministrativo, la *Scrutiny Unit* "è partita con uno staff abbastanza ridotto, e ha raggiunto le dimensioni previste - 10 specialisti e 7 membri dello staff - nel gennaio 2004" (Parliament UK, 2009c). Parte degli specialisti nell'analisi dei bilanci provengono dal *National Audit Office*, di cui parleremo tra breve. In diverse analisi ufficiali, viene spesso rimarcata la ristrettezza del personale rispetto agli ampi compiti dell'unità.

---

<sup>22</sup> Vedi anche Committee of Public Accounts, Press Notice, *Improving financial scrutiny*, 3 July 2006.

Sulla base dell'esempio britannico, altri parlamenti del *Commonwealth* (Australia e Canada) hanno istituito propri *Parliamentary Budget Offices*. Uno dei risultati attesi dalla creazione di questo tipo di agenzie parlamentari è una forte pressione sui dipartimenti dell'amministrazione, fonte di quasi tutti i dati, perché rendano più chiare, leggibili e verificabili le loro informazioni di tipo finanziario.

#### *Parliamentary Office of Science and Technology (POST)*

A partire dal 1989, il Parlamento britannico ha una propria agenzia per pareri e analisi di *policy* su temi scientifici e tecnologici:

“Il POST è la fonte interna al Parlamento per un'analisi indipendente, bilanciata e accessibile dei problemi di *policy* collegati alla scienza e alla tecnologia. Il nostro obiettivo è rendere informato il dibattito parlamentare. Facciamo questo in diversi modi, quali:

- pubblicare delle 'POST note' (brevi aggiornamenti) e rapporti più lunghi. Entrambi sono incentrati su temi scientifici e tecnologici attuali e si propongono di anticipare le loro implicazioni di *policy* ad uso dei parlamentari;
- sostenere le commissioni permanenti, con pareri informali, spiegazioni orali, analisi di dati, papers informativi o ricerche di monitoraggio. Le commissioni possono interpellare il POST per queste consulenze a ogni stadio del loro lavoro;
- informare entrambi i rami del Parlamento sulle iniziative di dialogo pubblico nel campo della scienza e della tecnologia;
- organizzare discussioni per stimolare il dibattito su una vasta serie di problemi, con piccoli gruppi di lavoro o con estese conferenze;
- “scrutare l'orizzonte” per anticipare problemi scientifici e tecnologici che probabilmente avranno un impatto sulle politiche pubbliche.

Le 'POST note' sono gratuite e disponibili per tutti nella sezione Pubblicazioni del sito” (Parliament UK, 2009d).

“Dal novembre 2005, in collaborazione con quattro analoghe agenzie dei parlamenti danese, olandese, fiammingo e tedesco, il POST fornisce servizi per la valutazione all'Unità di Valutazione delle Opzioni per la Scienza e la Tecnologia del Parlamento Europeo” (Parliament UK, 2009e).

Le risorse umane del POST sono molto scarse, dato che i tecnici di ruolo sono solo sei. Il reclutamento avviene con inserzioni su riviste scientifiche. Lo scarso personale di ricerca è integrato da ricercatori junior compensati con borse di studio della durata di tre mesi.

#### *1.5.4. Scozia*

Il Parlamento scozzese è stato istituito nella sua forma attuale nel 1998, in seguito alla devoluzione di competenze dal governo centrale nei settori della sanità, dell'istruzione e della formazione professionale, del governo locale, dell'assistenza sociale, dell'edilizia pubblica, del turismo, dei porti, dell'agricoltura, della polizia e della protezione civile, dell'amministrazione della giustizia (White, Yonwin, 2004). Per molti versi, l'impianto istituzionale è stato progettato per rimediare ai problemi del “modello Westminster”, che negli ultimi decenni del secolo scorso andava mostrando tutti i suoi limiti. Fanno parte di queste correzioni:

- un sistema elettorale misto, in parte maggioritario e in parte proporzionale;
- il sistema monocamerale;
- il forte ruolo assegnato alle commissioni parlamentari.

Le commissioni possono nominare loro consulenti. La pagina *Register as a potential Committee Adviser* (Scottish Parliament, 2009) permette di presentare online le candidature.

Vale la pena notare che la creazione del nuovo sistema politico-istituzionale scozzese non è stata il mero recepimento di un pacchetto di funzioni dal governo centrale, ma è stata voluta e interpretata come una svolta storica nel ridisegno dei rapporti tra cittadini scozzesi e istituzioni.

Questo ambizioso proposito è infatti evidente nel documento, guida per la definizione del ruolo del Parlamento scozzese, il *Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament Shaping Scotland's Parliament* del 1998, laddove si enumerano i quattro principi chiave della nuova istituzione:

- “- il Parlamento scozzese deve incarnare e riflettere la condivisione del potere tra il popolo scozzese, i legislatori e l'esecutivo;
- l'esecutivo scozzese deve essere *accountable* al Parlamento e Parlamento e esecutivo devono essere *accountable* al popolo scozzese;
- il Parlamento scozzese deve essere accessibile, aperto, disponibile, e deve sviluppare procedure che rendano possibile un approccio partecipativo alle proposte, alla valutazione e all'esame delle politiche e delle leggi;
- il Parlamento scozzese nei suoi atti e nelle designazioni deve riconoscere l'esigenza di promuovere uguali opportunità per tutti”<sup>23</sup>.

Questi quattro principi - il popolo scozzese come vero e proprio potere accanto al legislativo e all'esecutivo, accountability, partecipazione, pari opportunità - avrebbero dovuto ispirare l'organizzazione interna del Parlamento e delle sue strutture tecniche e amministrative, compreso lo *Scottish Parliament Information Centre*.

#### *SPICe (Scottish Parliament Information Centre)*

Lo *Scottish Parliament Information Centre* (SPICe) è l'agenzia che fornisce dati, indagini e documentazione al Parlamento scozzese. Lo SPICe è articolato in due comparti: Servizi Ricerca e Servizi Informazione. Quest'ultimo ufficio si occupa della documentazione legislativa tradizionale. Invece, il *Research Services*: “fornisce pareri e consulenze imparziali, accurate e tempestive, in genere nei settori oggetto della devoluzione, alle commissioni parlamentari, a singoli parlamentari, ai loro staff, agli altri funzionari parlamentari e alle commissioni di indagine istituite dalle commissioni” (Scottish Parliament, 2009b).

Quando viene istituito lo SPICe<sup>24</sup>, le aspettative sono grandi. Fioriscono i

<sup>23</sup> Vedi i quattro principi-chiave indicati nel Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament, *Shaping Scotland's Parliament*, Presented to the Secretary of State for Scotland December 1998 (Scottish Parliament, 1998).

<sup>24</sup> Allo SPICe è stata dedicata la presentazione di Gloria Regonini “Valutazione e giudizio politico”, all'interno del Ciclo di seminari del Consiglio della Regione Lombardia “Dall'analisi delle leggi all'analisi delle politiche pubbliche”, Milano, 27 gennaio 2003.

primi esperimenti di e-democracy e il neonato Parlamento promette di utilizzare al massimo l'ICT per garantire trasparenza e informazioni tempestive ai cittadini.

Ma già nel 1999 un documento ufficiale del Governo scozzese, dal titolo *Guidance on Contacts with the Scottish Parliament Information Centre*, ridimensiona in modo molto netto le aspettative di apertura e trasparenza:

“I dipendenti pubblici devono avere ben chiara la loro collocazione costituzionale. Il Codice dell'amministrazione pubblica stabilisce chiaramente che il ruolo costituzionale ed effettivo dell'amministrazione pubblica è di assistere il governo in carica legalmente costituito - nel nostro caso, l'esecutivo scozzese - nella formulazione delle sue politiche. Si avrebbe una chiara violazione del codice se contemporaneamente i funzionari pubblici assistessero i partiti dell'opposizione, attraverso lo SPICe o con altri mezzi, nella formulazione o nello sviluppo delle loro politiche. Dunque, in ogni contatto diretto o indiretto con membri del Parlamento che non siano anche Ministri, i funzionari devono evitare suggerimenti o commenti sulle diverse opzioni di policy, o coinvolgimenti in dibattiti sui meriti delle politiche dell'Esecutivo; essi possono fornire solo informazioni o annotazioni basate sui meri fatti” (Scottish Government, 1999).

Seguono a questa secca puntualizzazione una serie di norme che hanno l'obiettivo di rendere più contorto e formale il percorso per l'acquisizione e la circolazione di informazioni da parte dello SPICe.

Oggi, questo servizio esplica le sue funzioni più sul versante della documentazione che su quello dell'*analysis/advice*.

“Lo SPICe ha il compito di fornire a tutti i membri del Parlamento e alle commissioni un diretto supporto nella ricerca su una vasta serie di settori. Quando il compito lo richiede, lo SPICe può commissionare a organizzazioni esterne specifiche parti della ricerca. La maggior parte del lavoro dello SPICe proviene dalle commissioni. Sono infatti le commissioni a sostenere il maggior peso della responsabilità di controllare le politiche, le leggi e le valutazioni del governo su problemi rilevanti” (Scottish Parliament, 2009c).

Anche in questo caso, le procedure per l'invio del curriculum e la registrazione come consulente di ricerca esterno sono su internet<sup>25</sup>.

Secondo i dati raccolti dall'IReR con le interviste effettuate nell'estate del 2009 all'interno di questa ricerca, oltre al direttore fanno parte del *Research Service* 2 direttori di ricerca, che gestiscono l'intera struttura, e 23 ricercatori, organizzati in 5 teams, in base alle macroaree di competenza. La distribuzione per tipo di specializzazione vede 4 esperti in discipline giuridiche e/o contabili, 3 economisti, 16 sociologi, e 2 in altri campi. I prodotti forniti annualmente dallo SPICe hanno queste caratteristiche:

“Produciamo analisi della legislazione e documentazione per assistere le commissioni nelle loro indagini (65%). Forniamo anche ricerche per rispondere alle richieste di singoli parlamentari (25%) o per lo staff delle commissioni (10%) (...). Annualmente produciamo circa 100 approfondimenti per la legislazione e le indagini delle commissioni, e circa altrettante ricerche sulle petizioni presentate al Parlamento. Inoltre, produciamo un ampio numero di note riservate per le commissioni e forniamo circa 2000 risposte a richieste formali di singoli parlamentari: il numero delle risposte a richieste informali è invece molto più elevato” (IReR, 2009).

---

<sup>25</sup> Vedi Scottish Parliament, 2009f.

A differenza di quanto avviene nel CRS, la stragrande maggioranza delle ricerche ha corto respiro: il 98% delle indagini viene completato in meno di un mese. Il controllo compiuto su alcuni rapporti pubblici ha permesso di verificare la loro impostazione più informativa che analitica: vengono riportate le varie tesi senza prendere posizione; spesso sono incluse tavole sinottiche riassuntive dei dubbi e delle contestazioni suscitati dalle varie opzioni.

#### *Un Parliamentary Budget Office?*

Nel 2008, lo SPICe intraprende un'analisi delle procedure adottate nei principali paesi per l'esame parlamentare del bilancio pubblico, per ricavarne indicazioni operative<sup>26</sup>. Nella successiva discussione nella Commissione Finanze, sono valutate varie alternative per migliorare l'incisività dell'esame da parte del parlamento, tra cui l'istituzione di un *Parliamentary Budget Office*, sul modello del CBO americano. Alcuni parlamentari esprimono il loro disaccordo, e non solo per i costi che la nuova struttura avrebbe:

“Non sono pregiudizialmente contrario a questa agenzia ma, a parte i costi, occorre pensare bene a ciò che potrebbe accadere. Come avviene in molte organizzazioni, anche questa svilupperebbe una vita sua propria e mirerebbe a giustificare la sua esistenza. Si espanderebbe e inizierebbe a guidare il processo (parlamentare), anziché essere guidata da esso” (Scottish Parliament, 2005).

In collegamento in videoconferenza con il *Virginia State Legislature* e con l'*Office of the Canadian Parliamentary Budget Officer*, i parlamentari cercano poi di raccogliere dirette informazioni sulle soluzioni adottate da altri legislativi. La decisione finale deve ancora essere adottata.

## 1.6. Accountability

Quello di *accountability*, per chi usa lingue neolatine, è un concetto oscuro, anche se il termine ha radici latine: infatti *accountability* deriva dal latino *accomptare*, una forma con prefisso da *computare*, che a sua volta deriva da *putare*<sup>27</sup>. A sua volta, *putare* significa pensare, credere, stimare, reputare, giudicare. Tracce di questa famiglia lessicale rimangono in termini quali contabilità, ma anche imputato.

Le definizioni odierne del termine sono numerosissime. La più utilizzata, con riferimento alla valutazione in ambito istituzionale, fa riferimento a tre concetti costitutivi:

“A è *accountable* rispetto a B quando A è obbligato a informare B circa le azioni e le decisioni (passate o future) di A medesimo fornire giustificazioni circa tali azioni e decisioni subire punizioni in caso di eventuali condotte sbagliate” (Schedler, Diamond, Plattner, 1999)

---

<sup>26</sup> Vedi Scottish Parliament, 2009g.

<sup>27</sup> Oxford English Dictionary 2nd Ed.



Nelle istituzioni politiche, il termine *accountability* è in genere abbinato a tre diversi tipi di relazione:

- la relazione tra elettori ed eletti (talvolta definita *vertical accountability*);
- la relazione tra poteri dello stato, e soprattutto tra legislativo e esecutivo (*horizontal o executive accountability*);
- la relazione tra organi di direzione politica da un lato, e responsabili della gestione della macchina amministrativa dall'altro (*bureaucratic accountability*).

Negli ultimi anni, negli studi di organismi internazionali quali l'OCSE o la Banca Mondiale, si fa riferimento anche a una *accountability* sociale, per sottolineare il dovere dei governi di rispondere in modo continuativo alle domande che provengono dalla società civile: dalla stampa, dalle istituzioni di ricerca, dalle associazioni di cittadinanza attiva, oggi sempre più orientate a utilizzare il web come canale per sollecitare e ricevere informazioni, giustificazioni, valutazioni.

Sul piano teorico, un'interessante linea di ricerca riguarda il rapporto tra *accountability* elettorale, esercitata dai cittadini con il voto, e *executive accountability* realizzata attraverso il monitoraggio dell'attività dei governi da parte dei parlamenti o di agenzie indipendenti.

Sul fatto che l'*accountability* elettorale sia condizione necessaria perché si possa definire democratico un sistema politico, non ci sono discussioni.

Il problema è: l'*accountability* elettorale è anche condizione sufficiente?

Fino alla fine degli anni Settanta, la parte preponderante della ricerca politologica rispondeva più o meno esplicitamente: sì. A questa posizione davano per altro un sostegno indiretto le teorie economiche della democrazia, tanto nella versione di Schumpeter, quanto nelle versioni aggregate sotto il termine di *public choice*. La reale competizione tra i partiti per il voto era considerata in grado di produrre incentivi sufficienti per produrre un allineamento tra le scelte dei governi e le preferenze degli elettori.

Lo scenario cambia verso la fine degli anni Ottanta, per effetto di una serie di dinamiche:

- da un lato, l'*accountability* elettorale non si rivela in grado di bloccare le derive plebiscitarie o autoritarie di alcune democrazie, ad esempio in America Latina (Diamond, Morlino, 2005);
- con la caduta dei regimi comunisti dell'Est, l'opera di *institution building*, spesso realizzata con la consulenza di esperti statunitensi, portava in primo piano l'importanza del corretto disegno di agenzie terze, quali le banche centrali, le corti costituzionali e le *Supreme Audit Institution* (SAI);
- riflessioni analoghe emergono dopo il 2001, in seguito ai tentativi infruttuosi di esportare la democrazia in alcuni paesi islamici.

Più o meno negli stessi anni, le teorie economiche della democrazia individuavano una serie di limiti nell'*accountability* elettorale. Soprattutto grazie alle teorie principale-agente, venivano analizzate le asimmetrie informative e i

disallineamenti motivazionali capaci di aprire larghi squarci di inefficienza nel circuito elettori/eletti/implementatori delle politiche.

Una serie di tendenze in atto negli ultimi decenni hanno contribuito a rilanciare il tema dell'*accountability* democratica come rimedio rispetto alla perdita di trasparenza e di controllo prodotta da dinamiche con rilevanti effetti positivi, ma non prive di ombre, quali:

- le modificazioni introdotte nelle politiche pubbliche nazionali per effetto delle decisioni prese dagli organi dell'Unione Europea, spesso accusati di un deficit di democrazia;
- la devoluzione di competenze a governi subnazionali, senza tradizioni e competenze adeguate a garantire incisive verifiche;
- la tendenza ad affidare a enti non pubblici - imprese o associazioni del terzo settore - l'implementazione delle politiche o la fornitura di servizi, con l'effetto di rendere opache le modalità di spesa di una parte importante del denaro pubblico.

Per questi motivi, negli ultimi dieci anni il concetto di *accountability* è balzato ai primi posti dell'agenda delle riforme istituzionali e la sua definizione è divenuta più precisa e articolata:

“Perché si possa considerare una relazione sociale come una pratica di *accountability* (...) deve esserci un attore che fornisce informazioni sulla sua condotta a un qualche forum deve esserci anche una spiegazione e una giustificazione della condotta - non propaganda, o l'erogazione di informazioni o di istruzioni a un pubblico generico  
la spiegazione deve essere diretta a uno specifico forum - non fornita in modo occasionale  
l'attore deve sentirsi obbligato a farsi avanti - anziché considerare nella sua discrezionalità il fatto di fornire un qualche rendiconto deve esserci la possibilità di un dibattito e di un giudizio da parte del forum, con l'eventuale imposizione di sanzioni o premi, anche informali - anziché un monologo senza conseguenze” (Bovens, 2007, p. 452)

Rispetto all'operato degli esecutivi, il primo forum per la verifica dell'*accountability* è, appunto, il Parlamento.

#### 1.6.1. *Accountability democratica e ruolo dei legislativi*

Nel 1800, il problema dell'*accountability* dell'operato degli esecutivi ha trovato collocazione sotto l'etichetta di *legislative oversight*, intendendo con questo termine l'insieme delle prerogative assegnate dalle costituzioni o dalle leggi ordinarie ai parlamenti, per permettere loro una supervisione dell'attività dei governi.

È importante sottolineare che i due più compiuti e sperimentati esempi di *legislative oversight* riguardano due paesi, la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, nei quali il ruolo istituzionale del Parlamento è molto diverso.

Mentre nel primo caso è possibile, in termini teorici, pensare al Parlamento come al *principal* del governo, nel secondo caso l'*accountability* si inserisce invece in un disegno istituzionale incentrato sul concetto di *checks and balances*,

talvolta identificato con l'espressione *horizontal accountability*.

La ricerca citata (Regonini, 2009) ha messo in evidenza alcuni dati:

- le differenze istituzionali 'hard' non hanno un ruolo determinante nel condizionare l'effettiva capacità dei parlamenti di sottoporre gli esecutivi a relazioni di *accountability*;
- A contare sono invece:
  - una teoria forte dell'*oversight* parlamentare, sostenuta, riaggiustata e rilanciata in passaggi chiave per la ridefinizione delle funzioni dell'esecutivo;
  - un *watchdog* autonomo ma saldamente ancorato al legislativo;
  - un credibile interlocutore dal lato dell'esecutivo;
  - il *know-how* per riempire di contenuti le funzioni scritte sulla carta, con prodotti di elevata salienza e affidabilità.

### 1. Una teoria forte del *legislative oversight*

A riprova del peso di questa variabile, bastino per tutti queste citazioni di due grandi studiosi delle istituzioni parlamentari, il primo inglese e il secondo americano:

"... il compito proprio di un'assemblea rappresentativa è di sorvegliare e controllare il governo; di gettare la luce della pubblicità sui suoi atti; di esigere una piena presentazione e giustificazione di tutti quegli atti che si possano considerare opinabili..."(Mill, p. 104)  
"Importante tanto quanto la funzione legislativa è la sorveglianza vigile sull'amministrazione. È dovere proprio di un'istituzione rappresentativa guardare in modo diligente dentro a ogni atto del governo e parlare molto di quel che vede. Questo significa essere gli occhi, la voce e l'incarnazione della saggezza e della volontà dei suoi elettori. La funzione informativa del Congresso deve essere anteposta persino alla sua funzione legislativa. La ragione non sta solo nel fatto che un'amministrazione sotto discussione ed esame è l'unica amministrazione limpida e efficiente. Oltre a questo, sta il fatto che l'unico popolo che davvero si autogoverna è quello che mette sotto discussione ed esame la sua amministrazione" (Wilson, 1885, p. 297)

L'idea che sta alla base del *legislative oversight* è semplice: per essere credibile, l'attività di controllo deve essere esercitata da un organo che sia:

- totalmente indipendente dall'esecutivo, perché non si chiede all'oste se il vino è buono;
- il più possibile vicino alla totalità dei rappresentanti dei cittadini votanti-contribuenti, perché se è vero che il governo rappresenta la maggioranza che lo ha votato, i soldi che spende sono di tutti, anche di chi non lo ha votato.

Per aiutare i parlamentari a esercitare concretamente il loro diritto di *oversight*, nel 2007 nel Congresso degli Stati Uniti il CRS ha preparato un manuale, *Congressional Oversight Manual* (Federation of American Scientists, 2007), con una precisa analisi di tutti gli aspetti di questa funzione e con dettagliate istruzioni, anche procedurali, per metterla in atto.

## 2. *Un watchdog autonomo ma saldamente ancorato al legislativo*

Le *Supreme Audit Institution (SAI)*, cioè gli organi che nei diversi paesi vagliano e certificano i conti pubblici, possono essere sommariamente aggregate intorno a due modelli: quello europeo continentale delle Corti dei Conti, cui appartiene il caso italiano, e quello angloamericano basato sulla figura del *Comptroller (o Auditor) General*.

Anche se le Corti dei Conti riferiscono periodicamente ai parlamenti, tuttavia, essendo magistrature indipendenti, non hanno con il potere legislativo la continuità di relazioni che hanno invece i *Comptroller General*. Questi ultimi sono infatti delegati cui il parlamento affida la funzione di “cani da guardia” a protezione delle risorse pubbliche, contro il rischio di condotte scorrette da parte dell’esecutivo. Questo rapporto fiduciario comporta una più netta autonomia rispetto al governo e un forte raccordo con il legislativo, esercitato o attraverso una commissione ad hoc, che in genere prende il nome di *Public Account Committee (PAC)*, o attraverso quella, tra le commissioni permanenti, con più dirette competenze sul funzionamento della macchina amministrativa<sup>28</sup>.

## 3. *Un credibile interlocutore dal lato dell’esecutivo*

L’*accountability* garantita dal legislativo rispetto all’operato dell’esecutivo presuppone ovviamente un sistema istituzionale basato sulla divisione dei poteri, dove la facoltà di autorizzare le tasse e le spese è assegnata all’assemblea rappresentativa: *no taxation without representation*, secondo lo slogan coniato nel 1765 dai coloni americani contro il dominio britannico.

Le principali organizzazioni internazionali considerano la disponibilità dei governi a dare conto delle loro scelte secondo le modalità stabilite dai legislativi come un indicatore importante dell’effettivo grado di democrazia di un sistema politico (Pelizzo, Staphenurst, Olson, 2008).

## 4. *Il know-how per riempire di contenuti le funzioni scritte sulla carta*

In tutte le democrazie, la prima forma di *legislative oversight* ha riguardato la correttezza dei flussi finanziari in entrata e in uscita dalle casse dello Stato.

Mentre in alcuni paesi, tra cui l’Italia, questo campo costituisce ancora oggi la parte più importante dell’attività delle Corti dei Conti, nei paesi angloamericani questa funzione originaria è evoluta, arrivando a comprendere non solo e non tanto questioni di legittimità formale, quanto soprattutto questioni di valore sostanziale circa gli interventi dei governi: i soldi dei contribuenti, oltre ad essere spesi in modo corretto, sono anche spesi bene?

Per rispondere a questa domanda, i *watchdogs* hanno importato e sviluppato metodi di valutazione che prendono nomi quali *program (o project) evaluation*, *performance assessment* (o *review*), e che hanno come obiettivo la formulazione di un giudizio sull’operato dei governi, alla luce di parametri quali l’efficienza, l’efficacia, l’equità, l’appropriatezza, la sostenibilità ambientale...

---

<sup>28</sup> Un’ampia descrizione delle funzioni di queste agenzie è contenuta nella presentazione di G. Regonini “Quando il legislatore diventa curioso: un’analisi comparata”, Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 22 Febbraio 2002.

Questo tipo di valutazione è considerato completamente diverso rispetto alla valutazione che precede il disegno di una politica o di un programma, se:

- alla maggioranza parlamentare spetta di diritto la scelta degli obiettivi da perseguire con la legislazione
- all'esecutivo spetta di diritto la scelta delle modalità per mettere in opera queste decisioni

È, invece, alla totalità del Parlamento, maggioranza e minoranza, che spetta la verifica degli effettivi risultati conseguiti dall'operato dell'esecutivo. Con una metafora spesso adottata, se è vero che siamo tutti sulla stessa barca, spetta alla maggioranza decidere dove andare, spetta all'esecutivo decidere con quale rotta, ma poi spetta a tutti i passeggeri sapere dove siamo davvero finiti, e con quale insieme di costi e benefici.

In questo contesto, l'*accountability* non è più soltanto questione di competenze contabili per la certificazione dei bilanci, ma è un compito che richiede l'ampia disponibilità di conoscenze specializzate, in grado di congiungere una solida preparazione metodologica con una approfondita conoscenza sostantiva dei settori di *policy* che si vanno a valutare: istruzione, sanità, previdenza, etc.

A giudicare dalle comparazioni internazionali, i risultati non mancano: in una recente ricerca sulla governance nei trenta paesi dell'OCSE, nella parte relativa all'incisività delle diverse *Supreme Audit Institution*, Stati Uniti e Gran Bretagna ottengono, con altri paesi, il punteggio pieno. L'Italia si colloca invece al ventiquattresimo posto, con un punteggio notevolmente al di sotto della media dei trenta paesi considerati (Bertelsmann, 2009).

#### 1.6.2. Stati Uniti: Congresso federale

##### *Government Accountability Office (GAO)*

Il *Government Accountability Office* (GAO) è il *watchdog* del Congresso americano, al quale fornisce un'ampia gamma di indagini, che comprendono valutazioni, controlli, analisi, indagini, pareri. Il potere investigativo, che al momento dell'istituzione del GAO, nel 1921, costituiva la sua principale missione, oggi è stato affiancato da una vasta serie di compiti di ricerca e valutazione, che gli permettono di sottoporre ad esame ogni aspetto dell'intervento pubblico federale.

“Durante gli anni Settanta, il GAO divenne più esplicitamente un produttore di *policy analysis*, in parte per rispondere al più deciso ruolo del governo federale nelle politiche sociali, ma anche su richiesta di un Congresso che cercava di controbilanciare un esecutivo più forte. Il *Legislative Reorganization Act* del 1970 indirizzava il GAO a intraprendere la valutazione dei programmi e l'analisi costi-benefici; il *Budget and Impoundment Control Act* del 1974 sollecitava un suo ruolo ancora più grande nella valutazione dei programmi, prevedendo il supporto alle commissioni per lo sviluppo di criteri di valutazione da inserire nelle leggi” (Weimer, 2005, p. 136).

Il GAO definisce in questo modo la sua funzione:

“La nostra missione è sostenere il Congresso nell’adempimento delle sue responsabilità costituzionali e aiutare a migliorare le prestazioni e a garantire l’*accountability* del governo federale, a vantaggio del popolo americano. Noi forniamo al Congresso informazioni tempestive che sono obiettive, basate sui fatti, non di parte, non ideologiche, oneste e bilanciate. I nostri valori fondamentali - *accountability*, integrità, affidabilità - sono riflessi in tutte le attività che svolgiamo. Noi operiamo nel rispetto di rigorosi standard professionali per quanto riguarda la valutazione e la revisione (del nostro lavoro, n.d.r.); tutti i fatti e le analisi dei nostri prodotti sono severamente e accuratamente vagliati” (GAO, 2009a).

### *Prodotti*

I suoi dettagliati rapporti toccano temi centrali nel dibattito politico. Tra i più recenti, citiamo:

- l’efficacia delle norme per il controllo dell’immigrazione e il modo in cui le competenti agenzie le implementano;
- le lacune nel controllo degli ausili medicali da parte della *Food and Drug Administration*, dopo una richiesta avanzata al Congresso da parte di alcuni scienziati;
- le spese per la ricostruzione in Iraq<sup>29</sup>;
- i costi delle assicurazioni sanitarie private.

Ogni rapporto, pubblicato sul web, anche in versione “accessibile”, prevede, oltre al testo vero e proprio, un sommario, una pagina con gli spunti fondamentali, e le raccomandazioni conclusive. Le domande cui rispondono le indagini sono descritte in questo modo da due studiosi:

“Il programma federale sta conseguendo i risultati desiderati, oppure occorrono cambiamenti nelle politiche del governo o nel loro management?  
Ci sono modi migliori per raggiungere gli obiettivi di un programma federale a costi più bassi?  
Il programma federale viene portato avanti nel rispetto delle leggi e delle regolazioni e i dati forniti al Congresso sono accurati?  
Esistono opportunità per eliminare sprechi e usi inefficienti di fondi pubblici?  
I fondi sono spesi in modo corretto e la loro rendicontazione è accurata?” (CRS, 2007).

Sia nel 2007 sia nel 2008 il GAO ha ricevuto oltre 1200 richieste di studi e valutazioni. Le raccomandazioni inviate a parti dell’amministrazione sono state 1782. Da una verifica continuamente aggiornata dallo stesso GAO circa l’esito delle raccomandazioni fatte cinque anni prima, risulta che nell’83% dei casi i destinatari si sono adeguati alle sue richieste.

---

<sup>29</sup> La diversità di valutazioni rispetto all’esecutivo è evidente da questi brani di un rapporto sulla strategia del governo in Iraq: “I Dipartimenti di Stato e della Difesa non approvano le nostre raccomandazioni per lo sviluppo di un piano strategico aggiornato per l’Iraq (...). Noi confermiamo la nostra raccomandazione, data l’importanza dell’impegno bellico per l’interesse della nostra sicurezza nazionale, data la spesa di miliardi di dollari per i programmi militari e civili in Iraq, e dato lo spiegamento di almeno 140.000 soldati.”(GAO, 2008).

## Organizzazione

“L’agenzia è presieduta dal Comptroller General, nominato per un mandato di 15 anni. La lunghezza dell’incarico del Comptroller General dà al GAO una continuità di guida che è rara nel settore pubblico.

Inoltre la nostra indipendenza come agenzia è salvaguardata dal fatto che il nostro organico è costituito da personale di carriera reclutato in base alle loro conoscenze, competenze e capacità. Il nostro staff include economisti, scienziati sociali, revisori dei conti, analisti di politiche pubbliche, legali, esperti di computer e specialisti in settori che vanno dalla politica estera ai servizi sanitari” (GAO, 2009b).

Per il GAO lavorano circa 3.150 dipendenti, distribuiti in 13 aree:

- Management per gli acquisti e le forniture;
- Ricerca applicata e metodi;
- Preparazione e management per la difesa;
- Istruzione, lavoro e sicurezza del reddito;
- Management finanziario e assicurazioni;
- Mercati finanziari e investimenti delle banche locali;
- Sanità;
- Sicurezza interna e giustizia;
- Tecnologie dell’informazione;
- Affari internazionali e commercio;
- Risorse naturali e ambiente;
- Infrastrutture;
- Questioni strategiche (GAO, 2009c).

Questo fa del GAO la più grande e autorevole organizzazione per la ricerca valutativa del paese e, quindi, del mondo.

Il budget è di oltre 500 milioni di dollari. Secondo quanto il GAO dichiara, grazie al suo lavoro i contribuenti hanno risparmiato nel 2008 58 miliardi di dollari, con un ritorno di 114 dollari per ogni dollaro investito nel GAO.

Ovviamente, di tutti i posti vacanti è data notizia su una pagina web, da cui è possibile inviare curricula e moduli.

Il collegamento con il Congresso avviene soprattutto attraverso le due commissioni permanenti che nei rispettivi rami hanno competenza sull’amministrazione pubblica:

- *the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs;*
- *the House Committee on Oversight and Government Reform.*

È a queste commissioni che tocca il compito di indirizzare il lavoro del GAO e valutarne la rispondenza alle priorità delle assemblee.

Ma i contatti sono continui anche con le altre commissioni, soprattutto nel lavoro di valutazione nelle diverse aree di *policy*.

L’accuratezza e l’imparzialità delle ricerche svolte dal GAO sono verificate periodicamente sottoponendo un campione casuale di rapporti a centri

internazionali specializzati nella valutazione delle politiche e delle performance delle amministrazioni. Anche i risultati di questi *audit* esterni sono pubblici.

### 1.6.3. Stati Uniti: parlamenti dei singoli stati

Nel processo di istituzionalizzazione del potere legislativo nei singoli stati dell'Unione, un posto importante è occupato dal rafforzamento delle funzioni di *oversight* sull'operato del governo, attraverso la creazione di organismi che in molti casi ricalcano in piccolo il modello del GAO.

“Queste strutture stabiliscono se le agenzie statali stanno adempiendo ai loro compiti istituzionali; identificano le inefficienze operative e le ridondanti duplicazioni di funzioni e propongono cambiamenti normativi. Conducono quelle analisi approfondite che i legislatori non hanno ricevuto dalle fonti governative. E identificano i margini per miglioramenti e per potenziali risparmi” (Oppaga State, 2009).

La tipica presentazione dell'attività di questi organismi contiene una stima dei risparmi che le loro valutazioni e le conseguenti raccomandazioni hanno consentito di ottenere dalle amministrazioni valutate.

In genere esiste una commissione interna all'assemblea legislativa che indica quali programmi o quali organizzazioni pubbliche sottoporre a valutazione, e che poi riceve e valuta i rapporti prodotti. Ma i *watchdogs* dei parlamenti godono di una qualche autonomia nella scelta dei programmi da analizzare.

Nella disseminazione e nel coordinamento di queste pratiche ha giocato una parte importante la *National Legislative Program Evaluation Society* (NLPES), una delle sezioni della *National Conference of State Legislatures* (NCSL), che raggruppa i tecnici impegnati nella *program evaluation* o nel *performance auditing* per le assemblee legislative dei singoli stati. “NLPES began in 1974 as a unit of the Governmental Research Association and then joined NCSL as a staff section in 1975<sup>30</sup>” (NCSL, 2009a).

L'attività di queste associazioni è molto intensa. I seminari e le altre iniziative formative sono disponibili online in versione multimediale. Questa presenza sul web ha permesso di superare la crisi finanziaria dell'ultimo anno e di mantenere solidi legami con le agenzie affiliate, nonostante molti parlamenti abbiano tagliato o abolito le spese di viaggio per i loro staff.

Periodicamente, a partire dal 2000, la *National Legislative Program Evaluation Society* conduce un'indagine tra tutti i legislativi degli stati americani, per monitorare il grado di sviluppo delle agenzie che fanno da *watchdogs*, esclusivamente o almeno parzialmente sotto la direzione dei congressi statali.

L'ultima, condotta nel 2008, ha per titolo *Ensuring the public trust 2008. Program Policy Evaluation's Role in Serving State Legislatures* (Oppaga State, 2008).

Da questa indagine risulta che la gran parte del lavoro di queste agenzie è

---

<sup>30</sup> “NLPES ha avuto inizio nel 1974 come unità del Governmental Research Association e poi è divenuto, nel 1975, una sezione di staff del NCSL” (NCSL, 2009).



dedicata alla *program evaluation*.

“Le agenzie svolgono varie attività. Offices Conduct a Variety of Activities. Conducono:

- controlli/valutazione di programmi/analisi di politiche: 90%
- revisioni finanziarie/verifiche sul rispetto delle norme: 46%
- brevi ricerche sulle politiche per singoli parlamentari o per le commissioni: 39%
- indagini: 24%
- *sunset review*<sup>31</sup>: 22%
- misure di performance/verifiche dei dati: 22%
- note fiscali 15%
- drafting di proposte di legge 10%
- accertamenti in vista della discussione delle nomine che devono essere confermate dai legislativi: 2%
- altro: 34%”<sup>32</sup> (National Legislative Program Evaluation Society, 2008, p. 6)

È interessante notare che la stragrande maggioranza (81%) di queste agenzie prevede per i suoi funzionari il divieto di partecipare attivamente alla vita politica, sia candidandosi, sia sostenendo un partito politico (Oppaga State, 2008).

#### *Arizona*

Avviato nel 1978, il sistema di *accountability* dell’Arizona ricalca abbastanza da vicino quello federale: un *Auditor General* (cfr *Comptroller General*), che ha come braccio operativo un *Office of the Auditor General* (cfr. GAO). La differenza è data dal fatto che il raccordo con il parlamento è garantito da una commissione bicamerale, la *Joint Legislative Audit Committee* (JLAC).

L’*Auditor General* rimane in carica per 5 anni. Il suo ufficio ha circa 200 addetti. Le sue competenze, che rispecchiano quelle previste per tutti gli stati dell’Unione, comprendono il controllo degli enti statali e locali, delle università pubbliche, dei college e delle scuole.

Accanto alla tradizionale sezione che si occupa di *audit* finanziario, esiste una *Performance Audit Division*, che nel 2008 era composta da 44 ricercatori, con il compito di condurre:

- valutazione dei programmi, “per verificare l’efficacia di un programma e valutare se sono raggiunti i risultati attesi”
- Controlli delle performance, “per stabilire se un’agenzia sta perseguendo gli obiettivi stabiliti dal legislativo e se sta gestendo le sue risorse in modo efficace, economico, efficiente” (State of Arizona Office of the Auditor General, 2005).

#### *La sunset review*

Una terza importante funzione della *Performance Audit Division* è lo svolgimento delle cosiddette *sunset review*. Negli Stati Uniti, molte leggi e molte strutture amministrative hanno una data di scadenza, stabilita al momento stesso della loro approvazione. Le “verifiche al tramonto” sono le valutazioni avviate in prossimità di tali scadenze, per esaminare quali effetti hanno davvero prodotto gli interventi.

---

<sup>31</sup> Vedi infra paragrafo 1.6.3. per la definizione di queste verifiche.

<sup>32</sup> Le risposte riguardano 41 stati. Era prevista più di una risposta.

Dal loro esito dipende la proroga della loro data di scadenza o la loro abolizione. Questo sistema, che coinvolge la quasi totalità delle strutture, dei programmi e degli enti dello stato, mira dunque ad accertare se la loro esistenza abbia ancora un senso o no. I risultati di questi accertamenti, programmati con largo anticipo, sono portati all'attenzione di una commissione bicamerale, che ha davanti queste tre alternative:

- autorizzare la continuazione dello status quo
- procedere a modifiche
- porre fine al programma o all'agenzia sotto esame.

“In Arizona, il processo delle “verifiche al tramonto” richiede che il legislativo controlli periodicamente le finalità e le funzioni delle agenzie dello stato, per stabilire se occorre la loro continuazione o una revisione, un consolidamento o la chiusura. Le ‘verifiche al tramonto’ sono basate su accertamenti condotti dall’*Office of the Auditor General* (OAG) o da un *Committee of Reference* (COR). Dopo la revisione, viene tenuta una seduta pubblica del COR per discutere il referto e ascoltare testimonianze dai funzionari dell'agenzia e dal pubblico” (Handbook on Arizona's Sunset & Sunrise Review, Forty-ninth Legislature, 2009-2010).

### *Competenze*

L'incarico di lavoro-tipo viene riassunto in questi termini:

“A seconda della dimensione dell'agenzia sotto esame o della complessità dei problemi trattati, un controllo completo può prendere dai 6 ai 9 mesi. Durante i controlli, si fanno interviste allo staff dell'agenzia circa le loro operazioni, si comparano agenzie simili in altri stati per capire quali sono le pratiche migliori, si verificano e si analizzano i dati dell'agenzia o si costruisce un database sulla base dei loro documenti, si riassumono relazioni e notizie che riguardano l'agenzia o l'amministrazione sotto valutazione. Si usano una varietà di tecniche di ricerca e di analisi, e si seguono le istruzioni fornite dall'OAG sullo stile delle relazioni scritte” (State of Arizona Office of the Auditor General, 2005).

Le competenze richieste dalla *Performance Audit Division* sono descritte in questo modo:

“Chi vuole lavorare qui deve avere una laurea e almeno un anno di esperienza in: verifiche delle *performance*, valutazione dei programmi, controlli finanziari, management o analisi delle politiche, o settori affini; oppure deve avere un master o un titolo superiore in campi che riguardano competenze analitiche nella ricerca o nell'organizzazione dei dati” (State of Arizona Office of the Auditor General, 2005).

Per garantire l'imparzialità e la qualità dei prodotti, ogni tre anni viene affidata ad esterni una *peer review*.

### *Wisconsin*

L'agenzia corrispondente al GAO nel Parlamento del Wisconsin è il *Legislative Audit Bureau* (LAB)

“Il *Legislative Audit Bureau* è un'agenzia non partitica a servizio del legislativo creata per affiancare il legislativo nell'effettivo esercizio dell'*oversight* sul funzionamento degli enti statali. Il *Bureau* svolge in modo obiettivo controlli e valutazioni delle operazioni delle agenzie

statali per garantire che le transazioni finanziarie siano state fatte in modo legale e appropriato, e per accertare che i programmi siano gestiti in modo efficace, efficiente e in accordo con le politiche del legislativo e del governatore. I risultati di queste valutazioni sono trasmessi al legislativo, accompagnati da raccomandazioni per migliorare il funzionamento delle agenzie.

Il *Legislative Audit Bureau* è stato istituito nel 1965 dalla legge 'Chapter 659' (...). Il direttore del LAB è garante dei conti dello Stato (*State Auditor*) ed è nominato dalla commissione bicamerale sull'organizzazione del legislativo. A sua volta, lo *State Auditor* nomina i membri del suo staff, scegliendoli al di fuori dei funzionari di ruolo dell'amministrazione" (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

### *Il Joint Legislative Audit Committee*

Destinatario delle indagini del LAB è il *Joint Legislative Audit Committee*, che esamina i rapporti dell'agenzia e avvia eventuali iniziative legislative per mettere in atto le raccomandazioni che il LAB può formulare. Dato che anche il Parlamento del Wisconsin è un organo bicamerale, il *Joint Legislative Audit Committee* comprende rappresentanti dei due rami. Le sedute della Commissione possono essere ascoltate sul web. (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

### *Prodotti*

Il LAB è organizzato per fornire due linee di prodotti: l'*audit* finanziario per la certificazione dei conti pubblici, che impiega circa due terzi dello staff, e la *program evaluation*, svolta dal terzo rimanente (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009). La *Financial Audit Division* svolge verifiche sui conti delle amministrazioni, delle agenzie e degli schemi assicurativi pubblici, secondo gli standard richiesti ai *Certified Public Accountants*. Anche in questo caso, più interessante per la nostra ricerca è la seconda sezione, la *Program Evaluation Division*, istituita nel 1979.

"I compiti della Divisione per la valutazione dei programmi includono:

- l'esame delle performance e dei risultati dei programmi delle amministrazioni statali, sotto la guida della commissione bicamerale;
- l'avvio autonomo della valutazione delle prestazioni di un programma quando vengono individuati dei settori problematici;
- l'esame di ogni contea, città, comune, villaggio o distretto scolastico, sotto la direzione della commissione bicamerale<sup>33</sup>;
- diffusione delle informazioni che riguardano il controllo delle prestazioni" (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

Per questa divisione nel 2008 lavoravano 29 esperti. Le professionalità richieste nella pagina web dedicata alle opportunità di lavoro sono descritte in questo modo: "Le competenze sono quelle tipiche acquisite con lauree in settori quali politiche pubbliche, amministrazione pubblica, scienza politica, economia, economia aziendale, pianificazione urbana e regionale e giurisprudenza" (Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau, 2009).

Nella prima fase della loro circolazione, i rapporti sono riservati: ma, una volta

---

<sup>33</sup> La Divisione cura anche la *Best practices review* dei governi locali.

approvati, diventano pubblici. Per i cittadini è possibile tenersi informati via podcast, RSS o email.

### *Florida*

Il caso della Florida è particolarmente interessante per due motivi. Innanzi tutto, per la solenne affermazione della competenza del legislativo nella verifica del funzionamento dei programmi. Dal 1969, con la *Declaration of Policy* che fa da premessa all'*Executive Reorganization Act*, la separazione tra potere legislativo e potere esecutivo è definita in questi termini:

“Il potere legislativo ha l'ampia finalità di determinare le politiche e i programmi e di verificare il funzionamento dei programmi: Il potere esecutivo ha la finalità di eseguire i programmi e le politiche adottate dal Legislativo e di formulare raccomandazioni di *policy* al Legislativo” (Oppaga State, 2009).

In secondo luogo, questo stato è interessante perché ha assegnato a due diversi organismi le due principali componenti dell'*oversight* legislativo:

- quella più tradizionale, di *audit* della spesa pubblica, continua a fare capo all'*Auditor General* e al suo ufficio;
- quella più innovativa di *program evaluation* e di *performance review*, è assegnata al *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA).

Secondo una recente e autorevole indagine della *National Conference of State Legislatures* (2008), la scelta di assegnare queste due funzioni a due diversi enti, e non solo a due diverse sezioni dello stesso ente, è stata adottata da circa un terzo degli stati americani, mentre circa la metà continua ad attribuire entrambe agli uffici degli *Auditor General*.

### *Auditor General (AG)*

Anche in Florida, la funzione di *financial audit* si sviluppa attraverso la solita catena che prevede:

- una commissione bicamerale - il *Joint Legislative Auditing Committee* - che designa l'*Auditor General*, ne indirizza l'attività e ne raccoglie i risultati;
- l'*Auditor General*, che adempie ai suoi compiti attraverso un Ufficio posto alle sue dirette dipendenze.

Da alcuni anni, all'*Auditor General* è stato attribuito il preciso incarico di controllare anche le spese e le attività collegate all'ICT, con uno staff specificamente preparato per questo tipo di verifica. In effetti quello degli investimenti in ICT è un settore in crescente espansione, spesso al di fuori di chiari criteri di trasparenza.

In generale,

“I controlli sono fatti per verificare che: le risorse siano rendicontate correttamente; i funzionari pubblici rispettino le leggi, le norme, i regolamenti e gli altri vincoli legali; siano istituiti controlli interni appropriati ed efficaci sul funzionamento degli enti; il patrimonio sia adeguatamente salvaguardato” (State of Florida, Auditor General, 2009).

Anche in questo caso, i rapporti sono sottoposti a *referees* esterni che certificano la loro correttezza e l'imparzialità.

### OPPAGA

Nel 1994, il Parlamento della Florida, da un lato ha confermato all'*Auditor General* i compiti di *financial auditing* e sancito il suo status di autorità terza; dall'altro ha staccato da questo organo la parte più dinamica e innovativa del *legislative oversight*, la *program evaluation* e la *performance review*, e l'ha attribuita a una nuova struttura, il *Legislature's Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA), cui ha affidato anche, come dice il nome stesso, compiti di *policy analysis* del tipo di quelli che nel Congresso federale svolge il CRS:

“La missione dell'OPPAGA è affiancare il Legislativo della Florida fornendogli ricerche valutative e analisi obiettive per promuovere l'*accountability* del governo e un uso efficiente e efficace delle risorse pubbliche (...). Le ricerche condotte dall'OPPAGA si attengono agli standard stabiliti dal *The Program Evaluation Standards, 2<sup>nd</sup> Edition*, formulati dal *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*<sup>34</sup> e pubblicati da SAGE (...). OPPAGA usa questi standard per garantire la qualità, l'utilità e la tempestività di tutti i suoi prodotti pubblici” (OPPAGA State, 2009).

L'OPPAGA ha uno staff di circa 70 ricercatori. Il lavoro all'interno dell'agenzia è descritto in questo modo:

“Assistere e rendere pareri davanti alle commissioni parlamentari. I rami del Parlamento della Florida tengono sessioni ogni anno da ottobre a maggio; gli analisti regolarmente partecipano alle riunioni delle commissioni per capire quali sono i temi che interessano o preoccupano i loro membri e per presentare le nostre ricerche.

Incontrare i singoli parlamentari e i loro staff per identificare i problemi di loro interesse. Dato che noi lavoriamo per il Legislativo, una parte importante di ogni progetto di ricerca consiste nell'approfondire con i richiedenti gli aspetti che devono essere esplorati e le domande a cui si deve dare una risposta.

Condurre ricerche tempestive, intelligenti e accurate su una vasta serie di temi. Siamo specialisti nelle ricerche e raccogliamo dati da sistemi informativi, da internet o direttamente.

Viaggiare attraverso lo stato per verificare come funzionano i programmi e per intervistare i funzionari delle agenzie e i loro *stakeholders*. Gli analisti dell'OPPAGA incontrano gli *stakeholders* sui diversi fronti di un problema, compresi i consumatori, i dipendenti delle agenzie statali, i fornitori e gli esperti nazionali. Siamo pensatori senza pregiudizi e indipendenti che scavano dentro a ogni programma per capire a fondo come funziona.

Analizzare dati complessi e disparati usando metodologie sofisticate. Analizziamo dati qualitativi e quantitativi usando una varietà di tecniche per esplorare fattori quali le recidive, gli effetti dei test standardizzati sulle scuole, le relazioni tra salute e servizi di comunità per gli anziani, il livello dei contributi alle assicurazioni sanitarie.

---

<sup>34</sup> “Il *Joint Committee*, creato nel 1975, è una coalizione delle maggiori associazioni professionali che intendono tutelare la qualità della valutazione. Il *Joint Committee* ha sede presso il *Center for Evaluation and Assessment*, dell'Università dell'Iowa vedi <http://www.jcsee.org/about>.

Sviluppare politiche e strategie fiscali per migliorare il governo. Un aspetto chiave del nostro lavoro è sviluppare alternative di *policy* per aiutare il Legislativo a risolvere problemi ricorrenti e a far fronte a crisi inedite.

Produrre ricerche di grande impatto e raccomandazioni per rendere il governo migliore, più veloce e più economico. Lavoriamo con l'idea che sia urgente fornire informazioni obiettive, chiare e sicure per aiutare i parlamentari a trovare il modo di rendere il governo migliore, più veloce e più economico” (Oppaga State, 2009).

Il modello Florida ha avuto molti riconoscimenti a livello nazionale, ed è additato quale esempio dalla *National Legislative Program Evaluation Society*.

### *L'intero ciclo di policy*

Le funzioni dell'OPPAGA oggi vanno ben al di là della valutazione post-legislativa, per assumere compiti di *policy analysis* pre-legislativa, in qualche modo raggruppando in un'unica agenzia le funzioni del GAO e del CRS. Date le competenze statali, l'OPPAGA è organizzato in cinque aree di *policy*: giustizia penale; istruzione; governo generale; sanità e servizi sociali; ambiente, sviluppo economico e trasporti. Ad esse è affidata l'elaborazione dei seguenti prodotti.

### *I rapporti*

L'OPPAGA produce ogni anno diverse decine di rapporti, oltre a circa 160 memoranda con un taglio più agile. Tutti i rapporti, di un formato molto leggibile, sono pubblicati online.

### *Le raccomandazioni*

Alla fine di ogni anno, l'OPPAGA invia ai presidenti dei due rami del parlamento un elenco ragionato di tutte le misure che potrebbero essere adottate nei diversi settori di *policy*, con una breve sintesi degli interventi possibili, la quantificazione dei relativi risparmi, e il rinvio alla documentazione raccolta durante l'anno: “Se il Parlamento intende seguire queste opzioni, siamo felici di lavorare con le commissioni o con i singoli per stendere le bozze dei progetti di legge per implementare le nostre raccomandazioni” (OPPAGA State, 2008).

Dai dati forniti dallo stesso OPPAGA, circa il 70% delle sue raccomandazioni sono raccolte o direttamente dalle amministrazioni, se è nella loro facoltà adeguarsi ad esse, o dal Parlamento, se sono necessari o opportuni degli interventi legislativi.

### *I Government Program Summaries*

Negli ultimi anni, l'OPPAGA ha sviluppato e meglio strutturato la funzione di informazione e di monitoraggio pubblico dei risultati di centinaia di programmi gestiti dal governo della Florida, alimentando uno straordinario database su internet, consultabile sia dai membri delle istituzioni, sia dal pubblico.

Le schede compilate per ciascun programma, o per più programmi collegati, prevedono sezioni di questo tipo:

- Qual è la finalità del programma?
- Quali altri programmi sono in atto sullo stesso tema?
- Com'è strutturato il programma?

- Come è organizzato il sistema a livello locale?
- Quanti destinatari accedono al programma?
- Com'è finanziato il programma?
- Quali sono i principali risultati?
- Quali sono i problemi generali?
- Dove si possono trovare più informazioni?
- Quali sono le norme pertinenti?
- A chi si può chiedere un aiuto (nomi, cognomi, numeri di telefono, indirizzi email)?

### *Il rapporto con i politici*

Indirizzare il lavoro dell'OPPAGA e garantire un rapporto positivo con i due rami del Parlamento è compito del *Joint Legislative Auditing Committee*. Ma le relazioni con i politici non sono sempre idilliache, come dichiara nell'intervista *Una vita da watchdog* il direttore dell'OPPAGA Gary VanLandingham. Vale la pena citare per esteso questo intervento, perché testimonia il complesso rapporto che si instaura tra i politici e i valutatori:

“Il precedente governatore Jeb Bush non era molto disponibile verso il lavoro dell'OPPAGA. Forse dispiaciuto per le critiche dell'agenzia per alcuni delle sue iniziative di privatizzazione, Bush per due volte ha cercato di eliminare i finanziamenti all'OPPAGA. Anche il deputato Ray Sansom e il senatore Jeff Atwater hanno cercato di colpire l'agenzia con proposte di legge - poi bocciate - che avrebbero reso l'OPPAGA meno indipendente, ricollocandolo nella struttura dell'Auditor General. Dopo quegli episodi, ci siamo davvero impegnati molto per migliorare la comunicazione con la leadership politica, per essere sicuri di soddisfare la loro domanda di informazioni”, racconta VanLandingham. L'OPPAGA non ha alcun intento partitico da perseguire, dice: “Noi non cerchiamo di mettere nessuno in buona o cattiva luce. Noi cerchiamo di spiegare al Parlamento, con le nostre migliori competenze professionali: queste sono le alternative che a nostro avviso il Legislativo dovrebbe considerare, con i loro punti di forza e di debolezza. Poi facciamo un passo indietro e lasciamo che il Legislativo prenda le sue decisioni di *policy*”. VanLandingham dice che i parlamentari fanno affidamento sulle competenze dell'agenzia come il consiglio di amministrazione di un'impresa si rivolge a consulenti esterni per pareri indipendenti. Il costo delle analisi dell'OPPAGA, circa 70 dollari all'ora, è circa la metà di quello che lo stato pagherebbe per avere lo stesso servizio da una società privata, sottolinea.

L'OPPAGA genera valore per i contribuenti anche in altri modi. Una serie di studi sul modo in cui lo stato acquista i farmaci nel programma Medicaid<sup>35</sup> ha rivelato che lo stato avrebbe potuto risparmiare soldi negoziando altre modalità e cambiando le politiche per i rimborsi. Lo stato ha risparmiato oltre 100 milioni di dollari adottando i nuovi metodi di acquisto dei medicinali. In generale, VanLandingham stima che OPPAGA abbia fatto risparmiare ai contribuenti della Florida dai 600 ai 700 milioni di dollari dalla sua istituzione nel 1994 (...). Nonostante qualche frizione, VanLandingham dice che i parlamentari sono in genere riconoscenti per il lavoro dell'OPPAGA e per i risparmi che scopre. “Spesso i parlamentari possono dire: ‘Bella ricerca. Non ci vanno bene le vostre proposte, ma comunque ci serve ascoltarle. Ma in generale il Parlamento e le agenzie hanno implementato circa i tre quarti delle raccomandazioni che l'OPPAGA ha fatto negli ultimi due anni” (FloridaTrend.com, 2008).

---

<sup>35</sup> È il programma che garantisce l'assistenza sanitaria alle fasce più povere della popolazione. La sua implementazione è affidata ai singoli stati.

#### 1.6.4. Gran Bretagna

La Gran Bretagna è tra i primi paesi ad avere strutturato all'interno del Parlamento un apparato istituzionale specificamente finalizzato a verificare la piena rispondenza tra le spese effettivamente fatte dall'esecutivo e le deliberazioni assunte in proposito dal legislativo.

Nel 1861, il Cancelliere dello Scacchiere<sup>36</sup> William Gladstone istituì presso la Camera dei Comuni il *Committee of Public Accounts* (o *Public Accounts Committee*, PAC). Cinque anni dopo, Gladstone riorganizzò gli apparati di controllo incaricati di vigilare sulla spesa dei ministeri: creò la figura del *Comptroller and Auditor General*, lo dotò di grandi poteri e gli assegnò il compito di riferire non al governo, ma al parlamento, e precisamente al PAC, che a sua volta è tenuto a riferire periodicamente all'aula. Il primo completo rapporto sulla spesa del governo fu sottoposto al PAC nel 1869.

Questo impianto istituzionale è rimasto immutato fino ad oggi e si è diffuso in molti paesi del *Commonwealth*, anche se nel corso del tempo i controlli si sono estesi dalla mera legittimità formale all'effettiva incisività della spesa.

Di conseguenza, sono stati ampliati e riorganizzati gli apparati che costituiscono il braccio operativo del *Comptroller and Auditor General*.

Vediamo ora più da vicino come funzionano questi due pilastri del sistema che ha il compito di garantire l'*accountability* dell'operato dei governi.

##### *The Public Accounts Committee (PAC)*

Il *Public Accounts Committee* è il più antico e prestigioso dei *select committees*<sup>37</sup> della Camera dei Comuni. È costituito da 16 membri, con una composizione che rispecchia la forza dei diversi gruppi parlamentari. Per riequilibrare l'influenza del partito di maggioranza, la presidenza è tradizionalmente assegnata a un autorevole esponente dell'opposizione. Il lavoro della commissione tuttavia difficilmente è condizionato da logiche di schieramento. Le decisioni sono in genere adottate all'unanimità. Tra i gruppi parlamentari esiste infatti una forte condivisione dei principi che stanno alla base di questo organo. La minoranza considera importante garantire l'autorevolezza della commissione perché è questa la sede dalla quale possono emergere documentati rilievi circa l'operato del governo. Ma anche la maggioranza ha un interesse convergente, perché un attento lavoro di scrutinio sul modo in cui il governo utilizza le risorse pubbliche previene la nascita di scandali<sup>38</sup>.

L'aspetto più interessante dell'attività del PAC è la stabilità della relazione con il *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e con lo staff del *National Audit Office* (Nao), l'ente che coadiuva il C&AG per l'adempimento delle sue funzioni. Questa regolare interazione permette di:

---

<sup>36</sup> L'equivalente del nostro Ministro del Tesoro.

<sup>37</sup> Sono commissioni che non hanno il compito di vagliare le singole proposte di legge (funzione che spetta ai *public bill committees*), ma di monitorare il funzionamento generale di ampi settori di *policy*.

<sup>38</sup> Dalle interviste effettuate da Martino Bianchi a rilevanti membri del PAC nell'estate 2008 nell'ambito della ricerca Regonini (2009).



- mettere a punto un piano di lavoro condiviso;
- monitorare con regolarità le principali branche dell'amministrazione e i principali programmi di governo;
- organizzare le audizioni dei dirigenti delle amministrazioni sottoposte a valutazione;
- formulare raccomandazioni con una forte base tecnica, ma anche con un ampio sostegno politico;
- tenere una puntuale registrazione dello stato di implementazione delle raccomandazioni.

In questa sua attività, il PAC non si confronta mai direttamente con esponenti del governo. Infatti non è in gioco il diritto dell'esecutivo a disegnare sue proprie politiche pubbliche. In gioco è il giudizio sul modo in cui sono implementate e sull'entità dei risultati effettivamente conseguiti. A differenza delle commissioni del Congresso americano, che interagiscono con il GAO anche in vista del ridisegno delle politiche, il PAC non ha tra le sue funzioni quella di proporre modifiche agli obiettivi dei programmi perseguiti dal governo, ma 'soltanto' di analizzare il modo con cui questi sono attuati.

"Come ha riferito alla Camera dei Comuni nel 1987 Robert Sheldon, che sarebbe in seguito divenuto presidente del PAC, 'la cosa più interessante del lavoro della commissione è che le sue relazioni sono approvate all'unanimità. Non è che noi siamo castrati rispetto alla politica partitica. Noi rimaniamo politici.. E' che noi non possiamo ammettere che i contribuenti ottengano (in politiche e servizi, ndr) meno del pieno valore del denaro che viene speso a nome loro. Ma non è compito nostro contestare le politiche del governo, ed è per questo che manteniamo l'unanimità" (Adonis, 1990, p. 121).

Questa impostazione presenta elementi di forza e elementi di debolezza.

L'elemento di forza è costituito dalla grande libertà di indagine e di giudizio del PAC sulle questioni che riguardano l'implementazione delle politiche e l'amministrazione dei servizi. Il limite dipende dall'impossibilità di trarre lezioni che vadano in qualche modo a chiudere il cerchio del *policy making*, traducendo i rilievi più ampi in proposte per il ridisegno complessivo degli interventi.

Quest'ultimo aspetto è alla radice delle difficoltà che il PAC incontra nel coinvolgere sia le commissioni parlamentari incaricate di vagliare le proposte di legge, sia la stessa aula, cui peraltro il PAC riferisce due volte l'anno.

### *Il National Audit Office (NAO)*

L'esigenza di garantire la piena autonomia investigativa e valutativa del C&AG ha richiesto un continuo rafforzamento degli apparati che devono assicurare la sua piena operatività e l'autonomia dai ministeri e dalle amministrazioni sotto il suo controllo.

Il passaggio più importante nella storia recente è costituito dal *National Audit Act* del 1983, sostenuto dal governo conservatore di Margaret Thatcher, che considerava il rafforzamento del *watchdog* del parlamento come uno strumento essenziale per attuare il suo programma di ridimensionamento della spesa pubblica e di riforma dell'amministrazione.

Con questa legge,

- il C&AG diventa formalmente un ufficiale della Camera dei Comuni, con tutte le prerogative che questo titolo comporta, in termini di autonomia dall'esecutivo e dalle dinamiche di schieramento interne al Parlamento;
- al C&AG è riconosciuto il libero e diretto accesso al PAC, ad esempio per richiamare la sua attenzione su situazioni critiche;
- per rafforzare la piena autonomia operativa del C&AG rispetto all'esecutivo, viene istituita una struttura esterna all'amministrazione pubblica, il *National Audit Office* (NAO), che diviene il suo braccio operativo.

Il *National Audit Act* del 1983 costituisce un punto di svolta fondamentale anche perché affida al NAO la funzione di fare, oltre al tradizionale *audit* finanziario, valutazioni *Value for Money* (VFM), per verificare che effettivamente i servizi e le politiche siano gestiti secondo criteri non solo di economicità, ma anche di efficienza e di efficacia.

L'accento sul criterio dell'efficacia autorizza il NAO a considerare, nei suoi rapporti, la capacità delle amministrazioni di rispondere in modo esauriente, tempestivo e appropriato alle missioni che sono state loro affidate. Negli anni Ottanta e Novanta, i rapporti *Value for Money* sono stati una leva importante per l'applicazione dei principi del *New Public Management* all'amministrazione inglese.

L'implementazione di questa riforma ha avuto rilevanti effetti:

- l'indipendenza del C&AG dall'esecutivo. "Il *Comptroller and Auditor General* è un ufficiale della Camera dei Comuni nominato dalla Regina, in base a una proposta fatta dal Primo Ministro, in accordo con il presidente del *Committee of Public Accounts*, con l'approvazione della Camera" (NAO 2008). Dato che, come abbiamo visto, la presidenza del PAC spetta a una figura eminente dell'opposizione, la decisione di fatto richiede il consenso della maggioranza e della minoranza parlamentari. L'ultimo importante rinnovo dei vertici delle istituzioni che devono garantire l'*accountability* del governo britannico, con la nomina sia del C&AG, sia del direttore generale del NAO, è stato avviato con un'inserzione sul *Financial Times* del 2 ottobre 2008;
- il consolidamento del *know-how*. Attualmente, il NAO ha un organico di circa 850 dipendenti. In grande maggioranza (oltre i 2/3), si tratta di analisti finanziari e di esperti nella valutazione delle *performance* e delle politiche. L'organizzazione si basa su una forte specializzazione per aree di *policy*. I rapporti del NAO sono sottoposti alla valutazione di esperti dell'Università di Oxford e della *London School of Economics*, che ne devono certificare l'accuratezza e l'imparzialità. Il NAO gestisce anche corsi di formazione per i valutatori interni alle singole amministrazioni centrali e locali;
- l'attività di indagine e ricerca. Oltre alle verifiche di routine sui conti delle amministrazioni, ogni anno il NAO produce circa 60 analisi approfondite su

singoli servizi o programmi. Il calendario di questi studi è concordato negli incontri che il C&AG ha con il PAC. La programmazione permette di sottoporre a valutazione periodica, ogni quattro o cinque anni, ogni comparto dell'amministrazione. Di norma, tutti i rapporti sono pubblici, tranne casi eccezionali, in cui sono utilizzate informazioni sensibili;

- il rafforzamento del rapporto con il PAC. In genere, il PAC dedica due incontri settimanali all'esame dei rapporti che il NAO produce. Alla discussione partecipano il C&AG e il direttore delle ricerche contenute nel rapporto. In questi incontri viene steso l'elenco dei responsabili amministrativi da convocare per le audizioni e vengono evidenziati i problemi da approfondire e le inefficienze da rilevare;
- l'autorevolezza rispetto all'amministrazione. Quando sono formalmente convocati dal PAC per discutere i rapporti che li riguardano, i dirigenti delle varie branche dell'amministrazione e dei servizi<sup>39</sup> sono consapevoli di essere sotto un esame che può avere conseguenze serie per il loro futuro professionale e per quello delle organizzazioni cui appartengono. Infatti le audizioni generano raccomandazioni che, se disattese, possono avere effetti sulla valutazione del management e, nei casi più gravi, sulle risorse finanziarie e persino sulla sopravvivenza di un programma.

### *Problemi*

Nonostante la fama di indipendenza e obiettività, il circuito PAC-C&AG-NAO non è esente da critiche per quanto riguarda la sua capacità di garantire un'effettiva *accountability* dell'operato del governo.

La spia più vistosa dell'antico problema "chi controlla i controllori?" si è accesa per alcuni comportamenti del C&AG John Bourn, emersi nel 2007, che per gli standard italiani potrebbero apparire solo 'disinvolti', ma che sono stati considerati scandalosi per quelli britannici<sup>40</sup>. In seguito alle rivelazioni giornalistiche, John Bourn rassegnò le dimissioni. La vicenda ha indotto il PAC mettere in agenda il tema di una nuova riforma del C&AG e del NAO (House of Commons, 2008).

Il secondo problema ha a che vedere con l'effettiva capacità dei rapporti VFM di uscire dallo stretto circuito PAC-C&AG-NAO, privo del potere di proporre modifiche al disegno delle politiche che non funzionano, e limitato entro la funzione di analisi del modo in cui sono implementate. Per ovviare a questo limite, da alcuni anni il NAO prepara anche dei *Good Governance reports*, destinati alle commissioni permanenti della Camera dei Comuni, cui spetta l'esame delle proposte di legge.

Sullo sfondo sta poi un altro problema, di carattere più generale, dato che, come abbiamo già spiegato, nei sistemi parlamentari la ricerca di una maggiore *accountability* deve fare i conti con l'esigenza di garantire il sostegno politico al governo da parte della maggioranza.

---

<sup>39</sup> In genere si tratta dei dirigenti delle strutture per la valutazione e l'*audit* interno.

<sup>40</sup> I giornali rivelarono la sua abitudine a frequentare ristoranti di lusso e a fare viaggi aerei in prima classe, con la moglie a carico del bilancio dello Stato.

### 1.6.5. Scozia

Il sistema di *accountability* scozzese formalmente ricalca da vicino il modello Westminster<sup>41</sup>. Come al livello centrale, gli elementi costitutivi sono i seguenti.

#### *Il Public Audit Committee (PAC)*

Anche il Parlamento scozzese ha una speciale commissione, il PAC<sup>42</sup>, incaricata di sorvegliare:

- la correttezza dei conti pubblici e la sostenibilità nel tempo degli impegni finanziari;
- la qualità delle performances delle amministrazioni pubbliche, secondo il modello *Value for Money* (VFM).

La sua attività ha tuttavia un ritmo decisamente meno intenso rispetto al suo corrispettivo di Westminster. Infatti il PAC si riunisce solo due volte al mese. Di conseguenza, sono più discontinui anche le consultazioni e i contraddittori con i dirigenti delle amministrazioni e dei programmi esaminati. Le registrazioni della parte pubblica delle singole sedute sono disponibili su internet.

Nei primi anni di attività, il PAC sembrava orientato a dare attuazione a quei criteri di partecipazione e di apertura che, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, hanno ispirato la nascita del Parlamento scozzese. È testimonianza di questo spirito, ad esempio, il trasferimento della Commissione a Dundee, il 2 aprile 2001, per una seduta pubblica presso il Consiglio comunale, per discutere alla presenza del pubblico (ma senza interventi dal pubblico) un rapporto dell'*Auditor General* sui problemi finanziari e sull'*accountability* dei servizi sanitari nella regione (Scottish Parliament, 2006).

Negli ultimi anni, lo spazio per quella che viene denominata *social accountability* sembra essersi ulteriormente ristretto. Le evidenze considerate provengono infatti nella quasi totalità dei casi da indagini condotte dall'*Auditor General* o dall'esecutivo.

#### *Auditor General (AGS)*

“L'*Auditor General* della Scozia è il cane da guardia del Parlamento che garantisce la correttezza e il *value for money* nella spesa di fondi pubblici”.

Questa è la definizione con cui l'AGS si presenta nei documenti ufficiali.

Come nel caso del suo omologo per il Regno Unito, l'AGS è nominato dalla Regina su designazione del Parlamento, con un mandato senza limiti temporali e con una serie di prerogative che ne tutelano l'indipendenza di azione e di giudizio. Come a livello centrale, le sue indagini riguardano sia il tradizionale *audit* finanziario, sia le verifiche sulle *performance* degli enti e dei servizi.

Le sue competenze coprono le amministrazioni e le politiche del governo regionale, il servizio sanitario, i penitenziari, le università per l'istruzione

---

<sup>41</sup> La norma fondamentale è il *Public Finance and Accountability (Scotland) Act* del 2000.

<sup>42</sup> Prima del dicembre 2008, il nome della commissione era *Audit Committee*.

permanente, la rete idrica. Ma hanno un serio limite: non comprendono gli enti locali e altri servizi su base territoriale, quali la polizia, i vigili del fuoco e la protezione civile.

### *Audit Scotland*

In linea di massima, *Audit Scotland*, istituita nel 2000, corrisponde al NAO, in quanto braccio operativo dell'*Auditor General*. Tra i suoi compiti rientra infatti il controllo dell'operato del governo scozzese, sia attraverso l'*audit* finanziario, sia attraverso la valutazione delle *performances*, con i *Best Value (BV) reports*, secondo criteri analoghi a quelli utilizzati dal NAO con i *Value For Money reports*.

Ma, a differenza del NAO, questa agenzia non serve solo l'*Auditor General*, ma anche la *Accounts Commission*<sup>43</sup>, che ha il fondamentale compito di verificare la contabilità degli enti e dei servizi locali per conto dell'esecutivo scozzese. Infatti, a differenza di quanto avviene nelle regioni italiane, le competenze del governo scozzese comprendono, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, anche la supervisione sulle attività degli enti locali. È, questo, un tema molto caldo per la valutazione dell'efficienza del settore pubblico. Data la bassa densità della distribuzione della popolazione sul territorio, gli enti e le agenzie locali hanno una morfologia che rende difficili e impopolari le economie di scala, si tratti delle biblioteche, delle farmacie, o degli uffici postali. La spesa degli enti locali è quindi un tema di grande salienza politica, sul quale l'esecutivo scozzese esercita il suo controllo, ma rispetto al quale l'*Auditor General* non ha alcuna competenza.

Dunque, a differenza del NAO, *Audit Scotland* è un organo bifronte, che serve sia il parlamento, attraverso l'*Auditor General*, sia il governo, attraverso la *Accounts Commission*.

Infatti non rientra nelle competenze dell'*Auditor General* la più importante iniziativa *Audit Scotland*, i *Best Value audits* predisposti per 32 governi locali e per 44 comitati di gestione di servizi quali le polizie locali, i vigili del fuoco e i servizi di emergenza, pubblicati nell'ottobre 2009<sup>44</sup>.

A complicare il quadro, interviene il controllo esercitato dal governo centrale, fortemente preoccupato per le conseguenze della *devolution* per l'equilibrio dei conti pubblici. Così, prima e più che al Parlamento, gli organi di governo scozzesi di tutti i livelli devono rispondere alle richieste dell'esecutivo britannico, che considera ancora troppo debole il sistema di rendicontazione adottato a Edimburgo.

### *Problemi*

Purtroppo, questa rete di controlli non è riuscita a impedire la gravissima crisi delle finanze pubbliche, annunciata nella primavera del 2009 dalle preoccupate segnalazioni dell'*Auditor General for Scotland*, ed esplosa in tutta la sua gravità

---

<sup>43</sup> Da non confondere con il (*Public*) *Audit Committee* del Parlamento.

<sup>44</sup> È stato creato un sito, *Performance Information*

<http://www.audit-scotland.gov.uk/performance/>, che permette di accedere ai dati sulle prestazioni dei singoli enti

nel novembre successivo, per effetto della generale recessione economica:

“L’economia scozzese è in recessione e il settore pubblico è nella più grave crisi finanziaria dalla devoluzione di dieci anni fa. Sarà molto difficile riuscire a mantenere gli attuali livelli dei servizi pubblici e rispondere a nuove domande mentre le risorse si assottigliano” (Auditing Scotland, 2009).

Anche in questa drammatica situazione, il circuito *PAC - Auditor General - Audit Scotland* sembra rivelare molte debolezze. È infatti lo stesso *Auditor General* a sollecitare un più deciso coinvolgimento non solo del PAC, ma anche della Commissione Finanze del Parlamento, per avviare una seria ricognizione sui conti e sui livelli di *performance* degli enti locali e della sanità.

È del resto quest’ultima commissione, nel giugno 2009, a sollecitare “migliori informazioni per allineare i dati del bilancio con quelli del monitoraggio delle performance; migliori consulenze e ricerche che siano indipendenti dall’esecutivo.”<sup>45</sup>

Per aumentare il numero e l’incisività delle verifiche sulle amministrazioni scozzesi, viene proposto un lavoro congiunto PAC - Commissione Finanze, per sottoporre ciclicamente a valutazione tutti i servizi e tutti i programmi. Per garantire la massima autonomia informativa dall’esecutivo, viene suggerito il ricorso a consulenti esterni e allo stesso *Scottish Parliament Information Centre*, che abbiamo descritto nel paragrafo precedente.

“Senza buone informazioni sull’attività e le performance dei servizi, non è possibile capire quale differenza farà la spesa (...). Gli indicatori nazionali e gli obiettivi devono essere affiancati da buone informazioni sui costi, le attività e le prestazioni dei servizi (input, attività, prodotti, risultati).”<sup>46</sup>

Alla profonda crisi finanziaria si sommano poi alcune valutazioni compiute da enti esterni che mettono seriamente in dubbio i risultati della devoluzione. Tra le analisi più recenti, si segnalano quelle citate in un articolo del *Times*:

“Nonostante l’enorme aumento della spesa pubblica, dieci anni di devoluzione hanno mancato l’obiettivo di produrre quel significativo miglioramento dei servizi pubblici che i suoi sostenitori predicevano. Le ricerche svolte dal Times e da alcuni docenti universitari dimostrano che, benché alcuni aspetti della sanità e dell’istruzione siano migliorati, in quasi tutti i casi i miglioramenti sono stati molto più significativi nei corrispondenti servizi inglesi rispetto a quelli scozzesi.”<sup>47</sup>

Sono, questi, processi ancora in corso, sui quali non è ancora possibile esprimere una completa valutazione.

---

<sup>45</sup> *Report on the Review of the Budget Process*, Finance Committee, 5th Report, 2009 (Session 3), The Scottish Parliament, June 2009.

<sup>46</sup> *Vedi Scotland’s public finances: preparing for the future*, cit., p. 27.

<sup>47</sup> *Scotland’s education and health ‘failed by devolution’*, The Times, 6 maggio 2009.

## 1.7. L'impatto sulla governance

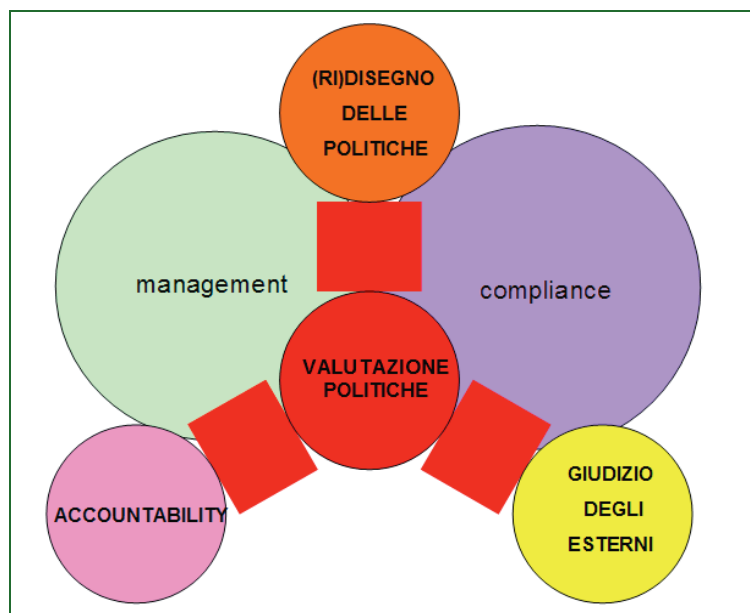
L'indagine che abbiamo compiuto mostra chiaramente come due sistemi politici e istituzionali molto diversi tra loro, uno (quello americano) prototipo del modello presidenziale di democrazia, l'altro (quello britannico) prototipo del modello parlamentare, condividano, sia pure con molte specificità, alcune linee di tendenza, tanto a livello centrale, quanto a livello subnazionale. In tutti i casi, le assemblee legislative si sono dotate di loro agenzie in grado di svolgere un imponente lavoro di *policy* (o *program*, o *project*) *analysis*, di *policy evaluation*, e di *performance evaluation* (o *assessment*, o *review*).

Adattando al tema di questa ricerca le categorie presentate nel quarto paragrafo, cerchiamo ora di analizzare in termini sintetici come il radicamento e l'espansione di queste funzioni e delle relative competenze tecniche ha ridefinito due tradizionali funzioni della *governance* democratica:

- la funzione di indirizzo e di valutazione del management pubblico, una fondamentale responsabilità che fa capo all'esecutivo;
- l'accertamento della compliance dei *policy makers* e dei *policy takers* rispetto alle norme in vigore, una competenza che i parlamenti, attraverso il potere di inchiesta e di indagine, almeno in parte condividono con il potere giudiziario.

Le "linee calde" sulle quali concentreremo la nostra attenzione possono essere rappresentate visivamente in questo modo, sottolineando in rosso i confini critici:

**Figura 1.2 - Le funzioni delle assemblee legislative**



Fonte: Regonini, 2009

### 1.7.1. Policy (re)design, accountability e impatto sul management pubblico

Se è vero che buone recinzioni fanno buoni rapporti di vicinato, è anche vero che la verifica del funzionamento della macchina amministrativa è fondamentale sia per l'esecutivo, sia per il legislativo. Per il primo, è il cardine di quella *ministerial responsibility* su cui si regge il funzionamento dei governi e la loro *accountability* "verticale". Per il secondo, è indispensabile per dare sostanza sia alla loro funzione legislativa, sia alla loro funzione di *oversight* e di *accountability* "orizzontale". Una cattiva implementazione è infatti in grado di rovinare anche il più accurato dei disegni di *policy* e la più incisiva delle leggi. Portare alla luce questi casi è fondamentale per contrastare gli sprechi e per imparare a prevenirli.

Su questo terreno minato, esecutivi e legislativi devono quindi trovare un modo di cooperare e di differenziare i loro strumenti di intervento, nell'interesse collettivo, dato che, come insegna la commedia di Arlecchino servitore di due padroni, avere due *principal* tra loro in competizione avrebbe l'effetto di indebolire l'incisività complessiva del controllo sulla pubblica amministrazione, aumentandone l'irresponsabilità. Un male pubblico che, almeno a parole, tutti dicono di voler evitare. Come dimostrano l'esempio americano e inglese, il punto di snodo fondamentale è la capacità di organizzare una parte significativa dell'azione del governo per programmi.

Il ciclo virtuoso americano prevede questi passaggi.

- all'inizio sta un problema, un disallineamento tra le aspettative o le esigenze da un lato, e la realtà;
- dare contorni precisi al problema e delineare un set di possibili soluzioni, valutandone i rispettivi costi e benefici, è compito di quelle agenzie che, come il CRS, assistono esecutivi e legislativi in questa fase del ridisegno delle politiche;
- scegliere una soluzione è competenza degli organi politici, secondo le competenze previste dai rispettivi impianti istituzionali;
- una volta ottenuta l'approvazione politica per un nuovo programma, o per la riforma di uno vecchio, l'esecutivo concorda i dettagli con le agenzie amministrative: stabilisce le risorse, i risultati attesi, i tempi e gli indicatori per la verifica. Tutti i dati sono pubblici. Il GAO entra nel merito di ogni fattore: i costi delle risorse, il realismo delle previsioni, l'adeguatezza degli indicatori. Spesso l'esecutivo si adegua a queste raccomandazioni;
- una volta avviata l'attuazione del programma, il governo fa una sua valutazione sia delle performance delle amministrazioni coinvolte nell'implementazione, sia dell'impatto dei programmi. I risultati sono pubblici. Il GAO interviene per verificare i risultati e, nei casi critici, fa raccomandazioni che vanno dal colmare le lacune di management, al ridurre gli sprechi o al ridisegnare integralmente il programma. Il GAO tiene un database pubblico sullo stato di adeguamento delle amministrazioni alle sue raccomandazioni;
- nel caso di resistenze immotivate delle amministrazioni, il Congresso interviene tagliando i fondi.



### 1.7.2. Policy (re)design, accountability e impatto sulla compliance

Come è noto, i parlamenti storicamente hanno dato sostanza alla loro funzione di *oversight* attraverso strumenti quali le indagini conoscitive, le inchieste, le interpellanze e le interrogazioni.

Nei paesi dove a questi tradizionali strumenti si affiancano i contributi di agenzie specializzate che forniscono analisi di *policy* nella fase pre-legislativa, e valutazioni dei programmi e delle *performances* nella fase post-legislativa, i parlamenti hanno a disposizione risorse molto più incisive per ridurre il grado di devianza rispetto ai comportamenti attesi di funzionari pubblici e dei destinatari degli interventi pubblici.

Nella fase pre-legislativa, le analisi di impatto dei progetti di legge, compresa la previsione dei carichi burocratici che cittadini e imprese saranno chiamati a sopportare per effetto delle innovazioni, permette ai legislatori di intervenire nella fase di stesura delle norme, in modo da rendere più leggero il peso della *compliance*.

Nella fase post-legislativa, il perseguimento dell'obiettivo della massima trasparenza ha un evidente impatto sulla funzione di *oversight* dei legislativi e sul loro impegno a ridurre l'illegale utilizzazione di risorse pubbliche. Infatti, come affermava già nel 1914 Louis Brandeis, uno dei più illustri giudici della Corte Suprema degli Stati Uniti, "La luce del sole è considerata il migliore dei disinfettanti; la luce elettrica, il poliziotto più efficiente" (Brandeis, 1914). Oggi, possiamo dire che il web rappresenta il più potente equivalente della luce del sole e della luce elettrica.

A questo proposito, conviene ricordare che, mentre nel nostro paese il termine *accountability* viene spesso tradotto con 'trasparenza', tra i due concetti esiste una importante differenza, in quanto il secondo è condizione necessaria, ma non sufficiente per il primo, che richiede, oltre alla libertà di informazione e a un governo aperto, anche l'esistenza di un interlocutore istituzionale in grado di condurre un approfondito esame dei dati e delle responsabilità (Bovens, 2007).

Ma anche l'obiettivo della trasparenza è un campo che vede la forzata interazione, e talvolta il conflitto, tra i parlamenti e gli esecutivi, fonte primaria di tutti i dati e le informazioni sull'implementazione delle politiche pubbliche. Dove i parlamenti si sono dotati di loro *watchdogs*, sul modello del GAO o del NAO, questi ultimi hanno la competenza formale, e le competenze specialistiche, per incalzare i governi sul terreno della pubblicità dei dati, anche definendo il formato attraverso il quale devono essere presentati.

In tutti i paesi che abbiamo esaminato è in vigore un *Freedom of Information Act* (FOIA) che garantisce ai cittadini il massimo accesso a tutti i dati in possesso delle amministrazioni. A differenza di quanto avviene in Italia, spetta infatti alle amministrazioni documentare la fondatezza di un eventuale eccezionale diniego, e non ai cittadini dimostrare la legittimità della loro richiesta, che è considerata comunque corretta, anche se mossa da semplice curiosità<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Uno dei primi atti del Presidente Obama, il 21 gennaio 2009, è stato la firma di un *Memorandum on Transparency and Open Government*.

Anche se le cause della corruzione sono molteplici, e le ricerche intraprese per quantificare il fenomeno non sono esenti da critiche, giova comunque ricordare che anche nell'ultima comparazione internazionale condotta da *Transparency International* su quasi tutti i paesi del mondo, Gran Bretagna e Stati Uniti si piazzano al sedicesimo e al diciottesimo posto, mentre l'Italia compare solo al cinquantacinquesimo (Transparency International, 2008).

## 1.8. Conclusioni: condizioni comuni

Le istituzioni che abbiamo esaminato presentano alcuni tratti comuni. Per riassumere le condizioni che hanno consentito il loro successo, occorre distinguere la fase del primo radicamento da quella del successivo consolidamento.

### 1.8.1. La fase del primo radicamento

Per essere istituite, queste strutture richiedono l'approvazione di leggi, e talvolta addirittura di modifiche delle carte costituzionali, che devono avere forti e convinti sponsor tra i parlamentari, dati i costi, politici, organizzativi ed economici che agenzie di questo genere comportano.

Oltre ai *lawmakers*, il *network* degli innovatori deve comprendere anche una serie di istituzioni scientifiche in grado di soddisfare, almeno all'inizio, la domanda di specialisti insensibili alle fedeltà partitiche e di elevata qualificazione, in grado di dimostrare anche agli scettici che investire in tali competenze paga.

Inoltre, occorrono *policy entrepreneurs* interni ai tradizionali servizi legislativi, in grado di guidare il loro salto di qualità verso nuove responsabilità, continuando a riscuotere la fiducia dei politici.

Emblematico è il caso della rete aggregata intorno alla *Wisconsin Idea*<sup>49</sup>, che all'inizio del '900 ha promosso prima la creazione di quello che oggi è chiamato il *Legislative Reference Bureau* di quello stato, per poi proporre, nel 1914, l'istituzione del *Congressional Research Service*<sup>50</sup> nel Congresso degli Stati Uniti. Attori centrali di quella rete furono:

- Robert M. La Follette, prima governatore del Wisconsin, e poi figura di primo piano tra i senatori degli Stati Uniti;
- il presidente della *University of Wisconsin-Madison*<sup>51</sup>, Charles Van Hise, convinto assertore dell'impegno dell'università per lo sviluppo economico e

---

<sup>49</sup> Vedi *Legislative State of Wisconsin*, Stark J., 1995-1996.

<sup>50</sup> All'epoca, *Legislative Drafting Bureau and Reference Division*.

<sup>51</sup> La *School of Public Affairs* dell'Università del Wisconsin-Madison è intitolata appunto a Robert M. La Follette <http://www.lafollette.wisc.edu/>

- civile del suo Stato<sup>52</sup>;
- Charles McCarthy, prima responsabile del centro di documentazione della Biblioteca del Parlamento del Wisconsin, e poi ideatore e primo direttore dell'agenzia che ora porta il nome di *Legislative Reference Bureau*.

Nel 1912 McCarthy fece un'audizione davanti al Congresso degli Stati Uniti, che stava progettando l'istituzione del CRS. In quella sede, McCarthy ebbe a dichiarare:

“È assolutamente necessario che vi dotiate di una struttura non partitica di alto livello in modo che nessuno possa dire che sta lavorando per qualche politico o per specifici gruppi di politici. Occorre controllare che ogni pezzo di ricerca che esce fuori sia di alta qualità, anche se i suoi funzionari e tutti i dipendenti devono essere nel modo più assoluto al servizio del Legislativo. Nessuna parte del nostro lavoro esce dalla struttura se non è stata prima accuratamente e chiaramente validata per iscritto dai parlamentari. Il funzionario che scrive i progetti è semplicemente il servitore del Parlamento del Wisconsin” (Wisconsin State Legislature, 2009).

Grazie a questo network, nel 1915 McCarthy riuscì a resistere all'attacco del Governatore Emanuel Philipp, che cercò di sopprimere il servizio, a suo parere limitativo dei poteri dell'esecutivo.

In altri casi, queste strutture nascono per separazione da precedenti uffici posti alle dipendenze del governo. Spesso, ad esempio dopo uno scandalo di vaste proporzioni, è il fallimento delle agenzie governative nella loro funzione di individuazione delle inefficienze dell'amministrazione a segnalare l'esigenza del distacco del controllore dal controllato, con il conseguente incardinamento nel legislativo.

Dato che l'istituzione di questi “serbatoi di conoscenza” comporta sensibili costi, per la necessità di reclutare personale con elevate qualificazioni e per le risorse richieste da ricerche e valutazioni, nella decisione di avviare questi servizi ha un peso considerevole la struttura del budget complessivo delle assemblee legislative, ed in particolare la ripartizione dei costi tra le indennità agli eletti e le funzioni di staff. Negli stati americani che abbiamo analizzato, il compenso base annuale di un parlamentare va dai 24mila dollari dell'Arizona ai 50mila del Wisconsin, cui si devono aggiungere modeste diarie nei giorni di effettiva presenza<sup>53</sup>. Dove, per ragioni storiche, le prime sono tradizionalmente molto generose, diventa complicato finanziare le nuove agenzie senza far lievitare i costi complessivi, data l'ovvia ostilità dei decisori per tagli ai loro compensi, e per l'improponibilità pratica di redistribuzioni interne ad apparati che spesso già lavorano con risorse scarse.

### 1.8.2. La fase del consolidamento

Una volta superata la fase critica del primo radicamento, il consolidamento avviene per effetto di alcuni fattori. Innanzi tutto, la continuità del servizio e la

---

<sup>52</sup>Vedi Legislative State of Wisconsin, (1995-1996).

<sup>53</sup>Vedi National Conference of State Legislatures, *Legislator Compensation* (2009).

sua stabilità, in un contesto in cui i *principals* - le legislature - cambiano a cadenze prevedibili, rafforzano quasi automaticamente il peso istituzionale di queste strutture. Alla fine, ogni quattro o cinque anni, una parte più o meno ampia delle assemblee si rinnova. Cambiano gli eletti, e cambiano anche le maggioranze e le compagini di governo, con tutti i problemi di apprendistato che ciò comporta. I servizi invece mantengono il loro assetto, e finiscono con il diventare garanti di una qualche coerenza nella legislazione. Molte di queste agenzie del resto assumono formalmente il ruolo di socializzare i nuovi eletti alle “regole della casa”. Così, ad esempio, il CRS nel gennaio 2009 ha organizzato un seminario per i neoeletti membri del Congresso, finanziato in parte con fondi provenienti da fondazioni private, per fornire alle matricole una visione d’insieme dei temi con ogni probabilità al centro della nuova legislatura.

Un secondo fondamentale elemento è dato dalla capacità di garantire l’effettiva imparzialità delle conoscenze messe in circolo. Alcuni assetti organizzativi tutelano meglio di altri il carattere *non partisan* di queste agenzie:

- modalità di reclutamento del tutto trasparenti, con formulari e trasmissione dei curricula online per le figure junior e intermedie, e annunci sui principali quotidiani per le designazioni delle figure al vertice;
- l’esistenza di associazioni nazionali in grado di suscitare, mantenere e qualificare uno spirito di appartenenza a un’istituzione speciale, al servizio delle istituzioni democratiche;
- la massima pubblicità delle procedure, dei metodi di elaborazione dei dati, dei risultati di analisi e valutazioni. Questo stile, come abbiamo visto, costringe gli stessi legislatori e i loro staff a tenersi aggiornati su questi prodotti, per non trovarsi nella situazione di non saper reagire alla loro eventuale utilizzazione da parte di *policy makers* e *policy takers*;
- il controllo esterno sulla qualità e l’imparzialità dei prodotti affidato a *referees* indipendenti;
- formati di facile lettura, con *abstracts* e *executive summaries*, riepiloghi finali, disaggregazione delle analisi dell’impatto delle politiche sui singoli collegi elettorali, in modo da catturare l’attenzione dei legislatori e del loro staff;
- l’indicazione dei nomi e degli indirizzi (email, telefono, fax) a cui far pervenire osservazioni.

Un terzo elemento fondamentale è il continuo e stretto contatto con il *principal*, cioè lo stesso legislativo, innanzi tutto attraverso la precisa identificazione della commissione che:

- funzioni da raccordo con l’assemblea;
- garantisca l’effettivo rispetto da parte dell’agenzia delle priorità del parlamento;
- faccia da parafulmine quando i risultati di analisi e valutazioni scontentano qualche parte politica.

### 1.8.3. La chiusura del cerchio

La maturità dell'uso della conoscenza da parte dei legislativi si ha quando l'analisi e la valutazione riescono a pervadere tutta l'attività del parlamento: il disegno delle politiche, la discussione del bilancio, le nomine negli enti.

Come tutte le ricerche hanno messo in evidenza, è illusorio attendersi che le saldature tra questi diversi aspetti del *policy making* possano derivare in modo automatico da qualche clausola che lega direttamente i livelli di *performance* delle amministrazioni all'ammontare dei finanziamenti ad esse assegnati. Dove queste politiche di *Direct Performance Budgeting* sono state a loro volta sottoposte a valutazione, sono emersi gli incentivi perversi legati a questi meccanismi (Moynihan, 2005; Radin, 2006).

Come è ovvio, una cattiva valutazione prima o poi deve tradursi in conseguenze negative per i responsabili del management e per l'ammontare delle risorse che essi gestiscono. Ma, come abbiamo visto con riferimento al caso americano, un sistema più articolato che passa per la stesura di raccomandazioni verificate e concordate con l'amministrazione, se continuamente monitorato ha maggiori probabilità di successo, sia pure nel medio periodo.

### 1.8.4. Le tendenze più recenti

Le tendenze emerse negli ultimi dieci anni nei casi esaminati, possono essere riassunte in questo modo:

- sono state differenziate più nettamente le competenze per l'analisi delle politiche nella fase dell'esame delle proposte rispetto alle competenze per la valutazione delle politiche e dei programmi nella fase post-legislativa, dove l'obiettivo è l'*oversight* sull'implementazione;
- per quanto riguarda la fase pre-legislativa, le soluzioni organizzative prevedono un preciso incardinamento nelle strutture a diretto servizio del legislativo, sia come agenzia unica (modello CRS), sia come specifica branca di *legislative offices* in grado di offrire un'ampia serie di competenze;
- sempre per quanto riguarda la fase pre-legislativa, alcune assemblee prevedono staff di ricerca autonomi per le materie di bilancio e fiscali e/o per le politiche scientifiche e tecnologiche;
- l'*oversight* sull'operato dei governi è la funzione più dinamica nell'ultimo decennio, con ampie richieste di nuove competenze;
- tutti i casi considerati hanno istituito da tempo uffici indipendenti con un consistente staff di esperti alle dipendenze degli *auditor* (o *comptroller*)
- le attività di questi uffici hanno visto una costante crescita della *policy/program evaluation* e della *performance review* rispetto al *financial audit* e alla *compliance review*.

A questo punto, si verifica un fatto interessante: quei parlamenti che, come il Congresso americano, non hanno mai allentato il legame con gli *auditor* (o *comptroller*) e i loro uffici, considerandoli come loro *watchdog*, riescono a utilizzare le loro valutazioni integrandole nelle normali attività delle commissioni e dell'aula.

Invece, i parlamenti che hanno delegato totalmente la funzione di *oversight* agli *auditor*, sottolineandone la totale indipendenza, si sentono in qualche modo espropriati dall'estensione delle attività di questi ultimi alla valutazione delle politiche, e cercano di riprendere il contatto diretto con questo tipo di competenze, ad esempio separandole dall'*audit* finanziario, per riportarle *in house*, in agenzie che, come l'OPPAGA, sono sotto il diretto controllo del Parlamento.

#### 1.8.5. Conclusioni: conoscenza e scelte pubbliche

Nei paesi dove è più diffuso l'uso di "serbatoi di conoscenza" istituzionali:

- Si sbaglia di meno?  
No: ma si correggono gli errori più in fretta (Weiss, 1998).
- La contrattazione secondo logiche di partito ha meno spazio?  
No: ma la maggiore conoscenza delle conseguenze delle scelte fornisce un *frame* che permette alle parti politiche di combinare i diversi interessi in gioco in modo più stabile (Cousins, 2004).
- Aumenta l'informazione del pubblico generico?  
No. Ma chi vuole informarsi affronta costi più bassi (VanLandingham, 2006).
- C'è il rischio che gli esperti promuovano politiche diverse da quelle che in realtà sarebbero preferite dagli elettori?  
Sì. Il rischio è serio e deve essere tenuto nella massima considerazione. Ma il fatto che queste pratiche siano più forti nelle democrazie liberali dimostra che la molteplicità dei canali e la pubblicità dei risultati costituiscono antidoti che in generale si sono rivelati più che sufficienti.
- L'estensione per contagio dei modelli raccomandati dalle organizzazioni internazionali al caso italiano è scontata?  
No, tutt'altro. Anche se i costi dello scostamento stanno diventando sempre più pesanti e visibili.



## Capitolo 2

### *La conoscenza nelle assemblee legislative: analisi comparata delle regioni italiane*

di Marco Zamboni

Nell'ultimo decennio i consigli regionali hanno attraversato un importante processo di riforma del loro ruolo e delle loro funzioni. Un ambito che presenta interessanti novità riguarda le strutture che hanno il compito di supportare l'attività dei legislatori; infatti, ormai da qualche anno alcune assemblee legislative ricorrono sempre più spesso a strumenti informativi basati sull'analisi delle politiche pubbliche. Per il contesto istituzionale italiano si tratta di esperienze originali, nelle quali si cerca di sperimentare nuove modalità di approccio ai problemi collettivi, accanto al supporto tradizionale offerto dalle discipline giuridiche. Lo scopo di questo capitolo è quello di descrivere la situazione esistente nelle regioni italiane, riguardo all'uso di strumenti informativi basati sull'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche. In particolare verranno illustrate le differenze esistenti rispetto alle attività tradizionali e gli aspetti che caratterizzano il nuovo approccio (es. strutture incaricate, modalità organizzative, professionalità, strumenti di analisi etc.).

#### 2.1. Le attività istituzionali di supporto svolte dalle assemblee legislative

Al giorno d'oggi tutte le assemblee legislative dei Paesi avanzati svolgono una quantità di funzioni tale da richiedere la presenza di complesse strutture amministrative, relativamente stabili nel tempo.

Oltre ai servizi amministrativi necessari al funzionamento giornaliero di qualsiasi organizzazione (es. segreteria, amministrazione del personale, bilancio, comunicazione, etc.), i parlamenti si sono dotati fin dalla loro nascita di strutture per supportare l'attività dei legislatori e degli organi incaricati di discutere e approvare i provvedimenti vincolanti per la collettività.

La tabella 2.1 mostra le attività istituzionali di supporto delle assemblee legislative, segnalando le strutture coinvolte, il tipo di competenze necessarie, gli oggetti, il timing ed i prodotti realizzati.



L'attività più tradizionale riguarda la redazione dei progetti di legge e l'assistenza legale durante la fase legislativa. Questo compito di solito viene svolto dai servizi legislativi, che dispongono delle competenze per svolgere l'analisi giuridica e la verifica di legittimità.

Nel corso del tempo i legislativi hanno risposto all'aumento della complessità e del numero dei problemi collettivi da affrontare, potenziando le strutture interne preesistenti e affidando loro nuovi compiti di supporto.

Per semplificare, è possibile individuare tre attività principali che si sono affiancate al supporto tradizionale di tipo tecnico-giuridico:

- l'attività di assistenza bibliografica e documentale - realizzata dalla biblioteca e/o dal centro di documentazione - relativa alla raccolta e alla distribuzione dei materiali e delle pubblicazioni sui temi di competenza dell'istituzione legislativa;
- l'attività di analisi economico-finanziaria - realizzata dal servizio bilancio - circa l'analisi dei flussi di entrata/uscita relativi ai provvedimenti che incidono sul bilancio;
- l'attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche - realizzata dal servizio studi o da istituti di ricerca esterni - connessa alla produzione di informazioni e conoscenze sostantive nei diversi settori di intervento<sup>54</sup>.

Nei prossimi paragrafi entreremo nei dettagli dell'attività di analisi e ricerca: essa rappresenta una sfida innovativa per le Assemblee legislative sia dal punto di vista delle professionalità sia delle procedure di lavoro, poiché il contributo informativo e gli strumenti che intende realizzare si differenziano notevolmente rispetto alle altre attività di supporto.

---

<sup>54</sup> Invece non rientra tra le attività previste finora la verifica delle performance delle amministrazioni e dei servizi che fanno capo alle regioni (nel lessico inglese spesso definita con il termine di *performance assessment*).

**Tabella 2.1 - Le attività istituzionali di supporto delle assemblee legislative**

| Tipo di attività                                | Descrizione dell'attività                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Struttura di riferimento #                | Competenze richieste  | Oggetto                                                      | Timing                                                                                    | Prodotti realizzati                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Analisi giuridica e supporto legale             | Assistenza e consulenza giuridica agli organi e ai consiglieri durante la fase legislativa. Predisposizione dei pdl e degli emendamenti, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- revisione degli aspetti formali allo scopo di scrivere norme chiare e comprensibili, che non producano equivoci o interpretazioni fuorvianti;</li> <li>- controllo della coerenza con i principi dell'ordinamento costituzionale (in particolare a quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione) e con il resto della legislazione comunitaria, statale e regionale.</li> </ul> | Servizio legislativo                      | Tecnico-giuridiche    | Pdl ed emendamenti                                           | Prima dell'esame del disegno di legge da parte della commissione e consigliare competente | Testo del pdl o degli emendamenti. Scheda giuridica di accompagnamento dei pdl presentati. Dossier di approfondimento giuridico sui temi legati alla legislazione comunitaria, statale e regionale, alla giurisprudenza costituzionale e alla dottrina |
| Assistenza bibliografica e documentale          | Raccolta di materiali, testi e pubblicazioni e produzione di dossier di documentazione relativi alle proposte di legge in esame e più in generale alle materie di competenza del Consiglio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Biblioteca e/o servizio di documentazione | Bibliometriche        | Materie di competenza del Consiglio regionale                | Prima e dopo l'approvazione e di una legge                                                | Raccolte bibliografiche e dossier di documentazione su temi di interesse regionale a supporto dell'attività degli organi consiliari                                                                                                                    |
| Analisi economico-finanziaria                   | Analisi degli effetti economico-finanziari dei pdl e delle leggi ordinarie che comportano oneri a carico del bilancio regionale.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Servizio bilancio                         | Economico-finanziarie | Leggi di spesa e atti a contenuto finanziario                | Durante e dopo l'esame di un pdl                                                          | Scheda di analisi finanziaria per l'istruttoria legislativa o il monitoraggio della spesa regionale                                                                                                                                                    |
| Analisi e valutazione delle politiche pubbliche | Analisi, ricerche ed elaborazioni delle informazioni su uno o più aspetti delle politiche regionali: <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi degli aspetti di un problema collettivo;</li> <li>- studio delle alternative disponibili e del grado di successo/insuccesso;</li> <li>- analisi di fattibilità delle leggi;</li> <li>- controllo dell'attuazione delle leggi;</li> <li>- valutazione degli effetti delle politiche.</li> </ul>                                                                                                                                                                   | Servizio studi e/o istituto di ricerca    | Analisi e ricerca     | Pdl o leggi che trattano argomenti di particolare rilevanza. | Prima e dopo l'approvazione di una legge                                                  | Analisi di dati statistici; analisi preventive di fattibilità delle leggi; analisi sullo stato di attuazione delle leggi; valutazione dell'efficacia delle politiche.                                                                                  |

# Nella prassi quotidiana la distribuzione delle attività di supporto tra le strutture interne non è sempre ben definita, ma ci possono essere delle sovrapposizioni tra i compiti svolti dai diversi uffici.

Fonte: elaborazione IReR

### *2.1.1. La differenza tra gli approcci orientati alle politiche pubbliche e le attività tradizionali di supporto delle assemblee legislative*

Tra i diversi motivi che hanno favorito l'introduzione di approcci orientati alle politiche pubbliche dentro le assemblee legislative possiamo ricordarne principalmente due.

Il primo riguarda l'attività di mera documentazione svolta dalla biblioteca e/o dal servizio di documentazione. È opinione condivisa tra ricercatori, funzionari e legislatori che la semplice raccolta e trasmissione di dati non aggiunge una reale conoscenza, senza prima qualche forma di rielaborazione ed organizzazione delle informazioni. Piuttosto, si ritiene che per trasformare i dati in informazioni utili sia necessario produrre analisi che rispondono alle reali esigenze dei legislatori, prestando attenzione sia al loro bisogno informativo sia all'accessibilità delle informazioni da parte di chi non è un esperto della materia.

Il secondo è relativo all'effettiva adeguatezza degli approcci tecnico-giuridici per aumentare l'efficacia degli interventi pubblici. Occorre notare che i funzionari delle assemblee legislative tradizionalmente si sono distinti per il possesso di competenze giuridiche e di una cultura orientata all'analisi degli aspetti tecnico-normativi. L'attenzione verso il miglioramento delle leggi ha riguardato generalmente l'applicazione di tecniche legislative<sup>55</sup>, che però si concentrano solo sugli aspetti formali dei provvedimenti. Esempi di questa tendenza, ormai consolidata, sono rintracciabili nell'ambito dei progetti sulla qualità redazionale<sup>56</sup>, la semplificazione e il riordino normativo.

Tuttavia per scrivere buone leggi non è sufficiente intervenire solo sugli aspetti linguistici e/o giuridici. Infatti una legge formalmente perfetta secondo i principi della legistica potrebbe rivelarsi inutile, difficilmente attuabile, non adeguata alle aspettative dei destinatari oppure non in grado di produrre gli effetti desiderati (Bobbio, 1999). Pertanto, accanto alle tecniche legislative, occorre introdurre strumenti di analisi in grado di incidere sugli aspetti sostanziali dei provvedimenti, come ad esempio le valutazioni preventive e successive sull'efficacia delle politiche<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Le tecniche legislative sono un insieme di regole, metodi e strumenti per la corretta redazione, la semplificazione e la razionalizzazione della normativa.

<sup>56</sup> Si tratta dell'uso di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi in relazione al linguaggio normativo (che dovrebbe essere il più possibile corretto, chiaro e comprensibile per i destinatari delle norme), alle modalità di scrittura dei testi di legge (l'articolazione dovrebbe tendere alla semplicità e alla sintesi) e infine alla struttura dell'atto normativo (che non dovrebbe contenere lacune, contraddizioni ed errori nelle sequenze temporali). Sulle tendenze attuali in materia di legislazione si rimanda all'ultimo Rapporto annuale sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea (2009): "Come messo in luce nei Rapporti sulla legislazione degli ultimi anni, le Regioni sono intervenute innanzitutto sul drafting legislativo, vale a dire sull'applicazione di regole e suggerimenti per la redazione dei testi, al fine di produrre una normazione chiara, comprensibile, che non dia luogo a equivoci o interpretazioni fuorvianti" (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, 2009, p. 45).

<sup>57</sup> Un altro strumento che può essere utilizzato per migliorare la produzione normativa, di cui però non ci occupiamo in questa sede per motivi di spazio, riguarda l'apertura del processo di legislazione alla cosiddetta società civile, attraverso la creazione di spazi di ascolto per la partecipazione degli stakeholder al disegno delle politiche pubbliche.

Come riportato in tabella 2.2, le ricerche orientate alle politiche pubbliche producono informazioni su diverse fasi del processo decisionale pubblico (es. definire i problemi da affrontare, disegnare le alternative di intervento, prevedere gli esiti di una decisione, analizzare la messa in opera, valutare gli effetti) e possono aiutare il legislatore ad assumere decisioni più consapevoli e informate.

**Tabella 2.2 - Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche nelle diverse fasi del processo decisionale**

| Fase del <i>policy-making</i>            | Aspetti della politica oggetto di studio                                                                                                                 | Tipologia di contributi analitici                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definizione del problema                 | Le situazioni e gli eventi che vengono qualificati come problemi pubblici                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descrizione di condizioni, eventi, trend che rivelano l'esistenza di un problema, bisogno o domanda</li> <li>- Misurazione della dimensione e gravità di un problema da affrontare</li> <li>- Studio delle cause del problema e dei rapporti con altri fenomeni</li> <li>- Previsione dell'evoluzione dei fenomeni sociali ed economici in assenza di interventi correttivi</li> </ul> |
| (Ri)disegno della politica               | Le alternative disponibili per affrontare il problema individuato.                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulazione delle alternative di intervento.</li> <li>- Analisi di compatibilità con le altre politiche pubbliche esistenti</li> <li>- Comparazione con le soluzioni che hanno funzionato in altri contesti</li> </ul>                                                                                                                                                                |
| Adozione della politica                  | Le decisioni prese dalle istituzioni pubbliche (approvazione di leggi, regolamenti, atti, piani e programmi con voto di maggioranza).                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Previsione delle conseguenze positive e negative associate alle alternative disponibili (es. costi finanziari, effetti distributivi, effetti non desiderati)</li> <li>- Anticipazione delle reazioni degli stakeholders rispetto alle opzioni proposte (favorevoli o contrarie)</li> <li>- Stima del livello di rischio e di incertezza</li> </ul>                                     |
| Analisi dell'attuazione della politica   | Il processo di implementazione, durante il quale vengono mobilitate risorse finanziarie e umane per mettere in opera il contenuto delle leggi approvate. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisi della conformità degli interventi rispetto alle previsioni iniziali</li> <li>- Individuazione delle conseguenze impreviste durante la messa in opera</li> <li>- Indicazione degli aspetti che richiedono un miglioramento</li> </ul>                                                                                                                                           |
| Valutazione degli effetti della politica | I risultati e gli impatti generati dalle politiche sui soggetti destinatari dell'intervento e sulla collettività in generale                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analisi della capacità dell'intervento di incidere sul fenomeno o problema che ne ha motivato l'introduzione</li> <li>- Analisi dei motivi di successo/insuccesso di una politica</li> <li>- Indicazioni su come ridefinire le politiche per renderle più rispondenti ai problemi della collettività</li> </ul>                                                                        |
| Progettualità strategica                 | I processi politici, sociali e culturali emergenti nel medio-lungo periodo (5-10 anni)                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costruzione degli scenari futuri sui cambiamenti in atto e sui temi emergenti nella società</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Fonte: nostra rielaborazione di Dunn (1994)

La *policy analysis* è un approccio analitico che si focalizza sui problemi di rilevanza collettiva, utilizzando metodi e concetti elaborati nell'ambito delle scienze sociali. L'analista di politiche pubbliche è un ricercatore dotato di competenze multidisciplinari, che raccoglie, elabora e comunica al decisore informazioni di varia natura (non solo giuridico-legislative, ma anche economiche, sociali, politologiche, organizzative, etc.) il quale potrà poi decidere in base alle evidenze empiriche che sono emerse durante la ricerca<sup>58</sup>.

### 2.1.2. Il ruolo dell'analisi delle politiche pubbliche all'interno dei Consigli regionali

Le ricostruzioni del *policy-making* regionale (IReR 2001 e v. Capitolo 3) e i dati sull'iniziativa legislativa delle leggi approvate nel 2008 (v. tab. 2.3 e fig. 2.1) mettono in luce una divisione di ruoli abbastanza precisa tra gli organi legislativi e gli esecutivi regionali:

- il Consiglio regionale, pur essendo titolare della funzione di iniziativa legislativa, si occupa prevalentemente dell'esame delle proposte di legge dell'esecutivo, eventualmente le modifica e infine le approva; dopodiché esercita la funzione di controllo, che da alcuni anni a questa parte viene intesa come controllo dell'attuazione e valutazione degli effetti delle politiche (v. paragrafo 3);
- la Giunta regionale generalmente stabilisce le priorità e formula le politiche da sottoporre all'approvazione del legislativo; dopodiché si occupa della fase di attuazione e recapito dei servizi ai destinatari.

**Tabella 2.3 - Iniziativa legislativa delle leggi approvate (anno 2008)**

| Regioni e Province autonome | Numero leggi approvate | Giunta | Consiglio | Mista (Giunta/Consiglio) | Altro (enti locali/popolare) | Totale |
|-----------------------------|------------------------|--------|-----------|--------------------------|------------------------------|--------|
| Abruzzo                     | 17                     | 41,2%  | 52,9%     | 5,9%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Basilicata                  | 33                     | 78,8%  | 21,2%     | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Calabria                    | 46                     | 58,7%  | 32,6%     | 4,3%                     | 4,4%                         | 100%   |
| Campania                    | 20                     | 45,0%  | 45,0%     | 10,0%                    | 0,0%                         | 100%   |
| Emilia-Romagna              | 23                     | 60,9%  | 34,8%     | 4,3%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Friuli Venezia Giulia       | 18                     | 55,6%  | 38,9%     | 5,6%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Lazio                       | 32                     | 56,3%  | 40,6%     | 3,1%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Liguria                     | 48                     | 77,1%  | 20,8%     | 2,1%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Lombardia                   | 38                     | 71,1%  | 21,1%     | 7,9%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Marche                      | 38                     | 55,3%  | 39,5%     | 5,3%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Molise                      | 35                     | 37,1%  | 57,1%     | 5,7%                     | 0,0%                         | 100%   |

*segue*

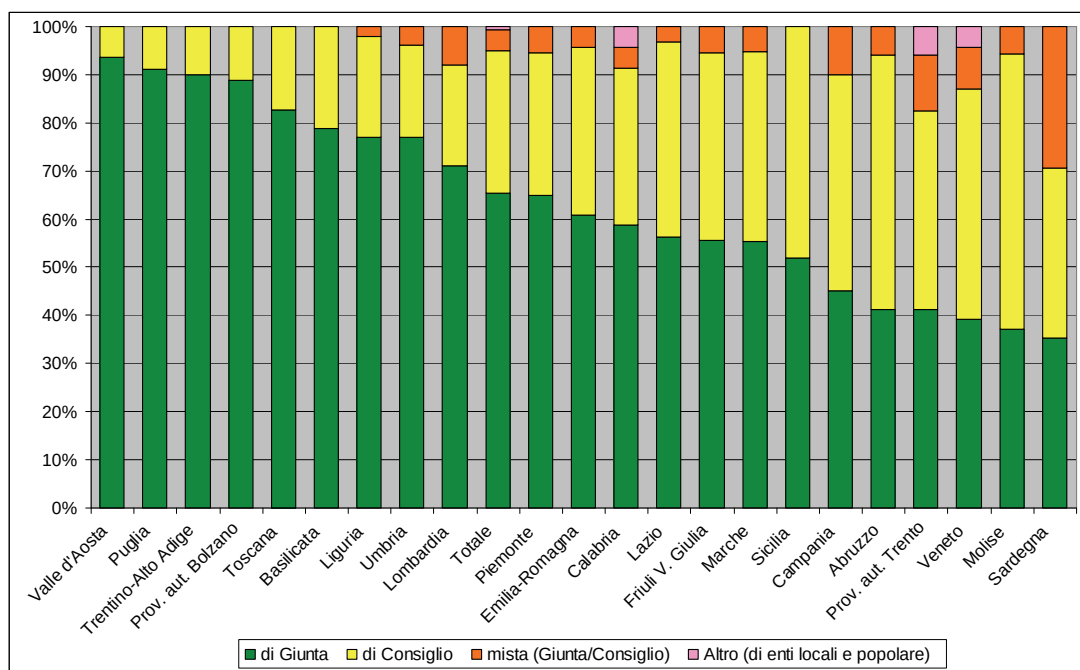
<sup>58</sup> La *policy analysis* si basa sull'ipotesi che il decisore pubblico non sia un attore onnisciente e quindi esperto in tutti i settori di intervento: piuttosto l'obiettivo dell'analisi è supportare chi ha un ruolo decisionale attraverso informazioni precise ed organizzate.

Continua Tabella 2.3

| Regioni e Province autonome | Numero leggi approvate | Giunta | Consiglio | Mista (Giunta/Consiglio) | Altro (enti locali/popolare) | Totale |
|-----------------------------|------------------------|--------|-----------|--------------------------|------------------------------|--------|
| Piemonte                    | 37                     | 64,9%  | 29,7%     | 5,4%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Puglia                      | 45                     | 91,1%  | 8,9%      | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Sardegna                    | 17                     | 35,3%  | 35,3%     | 29,4%                    | 0,0%                         | 100%   |
| Sicilia                     | 25                     | 52,0%  | 48,0%     | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Toscana                     | 52                     | 82,7%  | 17,3%     | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Trentino-Alto Adige         | 10                     | 90,0%  | 10,0%     | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Umbria                      | 26                     | 76,9%  | 19,2%     | 3,8%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Valle d'Aosta               | 31                     | 93,5%  | 6,5%      | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Veneto                      | 23                     | 39,1%  | 47,8%     | 8,7%                     | 4,3%                         | 100%   |
| Prov. aut. Bolzano          | 9                      | 88,9%  | 11,1%     | 0,0%                     | 0,0%                         | 100%   |
| Prov. aut. Trento           | 17                     | 41,2%  | 41,2%     | 11,8%                    | 5,9%                         | 100%   |
| Totale                      | 640                    | 65,3%  | 29,7%     | 4,4%                     | 0,7%                         | 100%   |

Fonte: Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, 2009

**Figura 2.1 - Legislativa delle leggi promulgate**



Fonte: Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, 2009

In base a queste considerazioni, i Consigli regionali potrebbero utilizzare alcune tecniche di analisi delle politiche pubbliche per svolgere più efficacemente le funzioni loro assegnate, come ad esempio:

- l'analisi preventiva di fattibilità dei progetti di legge presentati dalla

Giunta<sup>59</sup>;

- l'analisi di implementazione delle leggi approvate<sup>60</sup>;
- la valutazione degli effetti delle politiche introdotte dalle leggi regionali.

I primi tentativi di introdurre l'analisi preventiva di fattibilità all'interno dei Consigli regionali risalgono circa alla metà degli anni Novanta e hanno rappresentato il primo esperimento per applicare elementi di analisi delle politiche pubbliche presso i legislativi regionali. Le caratteristiche principali di questo strumento sono le seguenti:

- l'ambito di applicazione riguarda la fase che precede l'approvazione del progetto di legge in commissione;
- la sua finalità è capire se una proposta di legge è attuabile ed è idonea a produrre gli effetti per i quali se ne propone l'adozione;
- il lavoro del ricercatore consiste nel tratteggiare gli scenari futuri relativi alle diverse alternative che si verificheranno in sede di implementazione, sulla base delle teorie disponibili e delle informazioni derivanti da esperienze simili;
- il risultato dell'analisi consiste nell'individuazione degli ostacoli prevedibili, delle contraddizioni presenti nelle proposte di legge ed eventualmente nell'indicazione di misure alternative che potrebbero risultare più efficaci.

Nonostante gli strumenti di analisi di fattibilità risalgano a circa 20 anni fa, il problema della verifica preventiva degli effetti prodotti dalle leggi finora è stato poco affrontato all'interno dei Consigli regionali e non ha prodotto risultati particolarmente rilevanti<sup>61</sup>. Recentemente alcune regioni sono tornate ad occuparsi di questo argomento, avviando la sperimentazione di alcune iniziative per l'analisi di impatto della regolazione (AIR)<sup>62</sup>.

La valutazione successiva all'approvazione di una legge può essere suddivisa in due diversi approcci:

- l'analisi del processo di implementazione della politica, che si propone di comprendere se e come le leggi approvate sono realmente attuate e i motivi di eventuali differenze rispetto al disegno originario, mettendo in luce le criticità, le incongruenze, gli eventi imprevisti e i cambiamenti che si sono presentati in corso d'opera;
- la valutazione degli effetti delle politiche, che si propone di analizzare la

---

<sup>59</sup> Spesso definita "scrutinio pre-legislativo" (nel lessico inglese *pre-legislative scrutiny*).

<sup>60</sup> Spesso definita "scrutinio post-legislativo" (nel lessico inglese *post-legislative scrutiny*).

<sup>61</sup> "La manutenzione di leggi emanate nel corso dell'anno o in tempi relativamente recenti (...) porta anche a riflettere sull'insufficiente attenzione prestata alla fattibilità della legge in fase di predisposizione del testo" (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, 2009, pp. 47-48).

<sup>62</sup> Per l'analisi delle esperienze regionali in materia di analisi di impatto della regolazione si rimanda a Cerilli (2010), La Spina (2008) e OCSE (2007).



capacità della legge di attenuare il problema collettivo che ha motivato intervento pubblico e, in caso contrario, di attivare eventuali azioni correttive modificando il disegno della politica verso azioni più efficaci<sup>63</sup>.

È utile precisare che la distinzione tra le attività di ricerca ex ante ed ex post ha solo una finalità analitica, dal momento che gli stessi ricercatori possono offrire supporto ai legislatori su entrambe le tecniche di analisi. Tra l'analisi di fattibilità e la valutazione degli esiti non esiste una contrapposizione, ma un circolo virtuoso dal momento che la prima rappresenta la premessa per la seconda (lo studio di fattibilità favorisce lo studio della politica e consente di individuare aspetti importanti per la fase di valutazione) e viceversa (la valutazione degli esiti ha permesso di migliorare l'analisi di fattibilità).

## 2.2. Il Progetto CAPIRe e la valutazione delle politiche pubbliche all'interno dei consigli regionali

Per comprendere il ruolo che ha assunto la valutazione delle politiche pubbliche all'interno dei consigli regionali negli ultimi anni è possibile guardare alle esperienze maturate nell'ambito del progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) e ai risultati che esso ha raggiunto.

L'iniziativa, nata nel 2002 all'interno di quattro assemblee legislative (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana), attualmente è promossa a livello nazionale dalla Conferenza dei Presidenti dell'assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome con lo scopo di aumentare l'efficacia della funzione di controllo e di rafforzare il ruolo dei Consigli regionali.

Traendo spunto dalle esperienze di valutazione delle politiche pubbliche tipiche dei Paesi anglosassoni (ved. Capitolo 1) il progetto si propone l'obiettivo di introdurre strumenti innovativi di informazione e conoscenza delle politiche regionali all'interno delle assemblee legislative, accanto alla funzione tradizionale del sindacato ispettivo (es. interrogazioni, interpellanze, inchieste, convocazioni dei membri dell'esecutivo).

---

<sup>63</sup> Per l'analisi delle esperienze regionali di valutazione degli esiti si rimanda al paragrafo successivo.

**Tabella 2.4 - Le attività principali svolte nell'ambito del progetto CAPIRe**

| Regioni e Province autonome | Riferimenti istituzionali al controllo e alla valutazione | Struttura specifica per il controllo e la valutazione                                                                        | Prima clausola valutativa | N. clausole valutative approvate | N. missioni valutative | N. note informative |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------|---------------------|
| Abruzzo                     | Statuto regionale (2006)                                  | Ufficio monitoraggio                                                                                                         | 2003                      | 3                                | 0                      | 0                   |
| Basilicata                  | NO                                                        | Ufficio per il controllo consiliare e la valutazione delle politiche regionali                                               | 2005                      | 5                                | 0                      | 0                   |
| Campania                    | NO                                                        | NO*                                                                                                                          | 2006                      | 2                                | 0                      | 0                   |
| Emilia-Romagna              | Statuto regionale (2005) e Regolamento interno (2008)     | NO*                                                                                                                          | 2001                      | 14                               | 0                      | 2                   |
| Friuli Venezia Giulia       | Legge statutaria (2007) e Regolamento (2007)              | NO*                                                                                                                          | 2005                      | 13                               | 3                      | 3                   |
| Lazio                       | Legge finanziaria regionale (2006 e 2007)                 | NO*                                                                                                                          | 2008                      | 4                                | 0                      | 0                   |
| Lombardia                   | Statuto regionale (2008) e Regolamento interno (2009)     | Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali                                                              | 2004                      | 12                               | 1                      | 14                  |
| Marche                      | Statuto regionale (2004)                                  | NO*                                                                                                                          | 2008                      | 4                                | 0                      | 0                   |
| Molise                      | NO                                                        | Ufficio monitoraggio effetti delle leggi                                                                                     | 2009                      | 1                                | 0                      | 0                   |
| Piemonte                    | Statuto regionale (2009) e Regolamento interno (2009)     | NO*                                                                                                                          | 2003                      | 34                               | 1                      | 0                   |
| Puglia                      | NO                                                        | NO*                                                                                                                          | 2007                      | 1                                | 0                      | 0                   |
| Sardegna                    | Legge statutaria (2007)                                   | NO*                                                                                                                          | 2006                      | 3                                | 0                      | 0                   |
| Toscana                     | Statuto regionale (2005) e Regolamento interno (2006)     | Settore analisi della normazione                                                                                             | 2002                      | 26                               | 2                      | 14                  |
| Trentino-Alto Adige         | NO                                                        | NO                                                                                                                           | n.d.                      | n.d.                             | n.d.                   | n.d.                |
| Umbria                      | Statuto regionale (2005) e Regolamento interno (2007)     | Analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e per la valutazione delle politiche pubbliche | 2005                      | 11                               | 0                      | 0                   |
| Valle D'Aosta               | NO                                                        | NO*                                                                                                                          | 2008                      | 2                                | 0                      | 0                   |
| Veneto                      | NO                                                        | NO*                                                                                                                          | n.d.                      | n.d.                             | n.d.                   | n.d.                |
| Provincia aut. di Trento    | NO                                                        | NO*                                                                                                                          | 2007                      | 5                                | 0                      | 0                   |

Fonte: elaborazione IReR

Come mostrano la Tabella 2.4 e la Figura 2.2, il progetto CAPIRe ha promosso diverse attività nell'ambito dei Consigli regionali, contribuendo alla realizzazione dei seguenti risultati.

1. In primo luogo è stata istituzionalizzata la funzione di controllo dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche all'interno dei nuovi statuti regionali, che in questo modo hanno potuto assumere un maggior rilievo. Oggi sono molti gli statuti che fanno esplicito riferimento alla nuova funzione di controllo e valutazione, come ad esempio nel caso di Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Umbria. Inoltre alcuni statuti regionali - come quelli del Friuli Venezia Giulia, dell'Umbria, della Lombardia e del Piemonte - hanno anche previsto e disciplinato l'attività di un organismo consiliare bipartisan, al quale hanno affidato il compito di promuovere un'attività indipendente e obiettiva di valutazione delle politiche regionali.
2. Molti Consigli regionali hanno incominciato a introdurre all'interno delle loro leggi le clausole valutative, cioè uno specifico articolo di legge che dà un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge di produrre, elaborare e comunicare all'assemblea legislativa le informazioni per conoscere i tempi e le modalità di attuazione e per valutarne gli effetti sui destinatari dell'intervento e sull'intera collettività.  
Le prime regioni ad inserire le clausole valutative all'interno delle leggi sono state l'Emilia-Romagna (2001), la Toscana (2002), il Piemonte e l'Abruzzo (2003), il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria e la Basilicata (2005), la Campania e la Lombardia (2004). Le regioni che finora hanno adottato il maggior numero di clausole valutative sono il Piemonte (34), la Toscana (26), l'Emilia-Romagna (14) e la Lombardia (12).
3. Presso alcune assemblee legislative sono state istituite delle strutture specializzate di supporto, con il compito di fornire assistenza tecnica all'esercizio della funzione di controllo e valutazione (es. Abruzzo, Lombardia e Toscana). Generalmente le attività principali svolte da questi uffici riguardano:
  - l'analisi della politica relativa al progetto di legge in esame, contenente informazioni utili all'inserimento o alla modifica di una clausola valutativa;
  - l'esame delle relazioni prodotte su quanto è accaduto dopo l'approvazione delle leggi che contengono le clausole valutative;
  - la comunicazione ai consiglieri degli esiti delle valutazioni attraverso apposite note informative, redatte in un formato facilmente comprensibile anche per un pubblico di non esperti; le regioni che al momento hanno realizzato documenti sintetici per diffondere i risultati delle attività di valutazione sono quattro: Lombardia (14), Toscana (14), Friuli Venezia Giulia (3) e Emilia-Romagna (2);
  - la definizione del disegno della ricerca per lo svolgimento di ulteriori valutazioni su specifiche politiche regionali, da affidare a strutture di

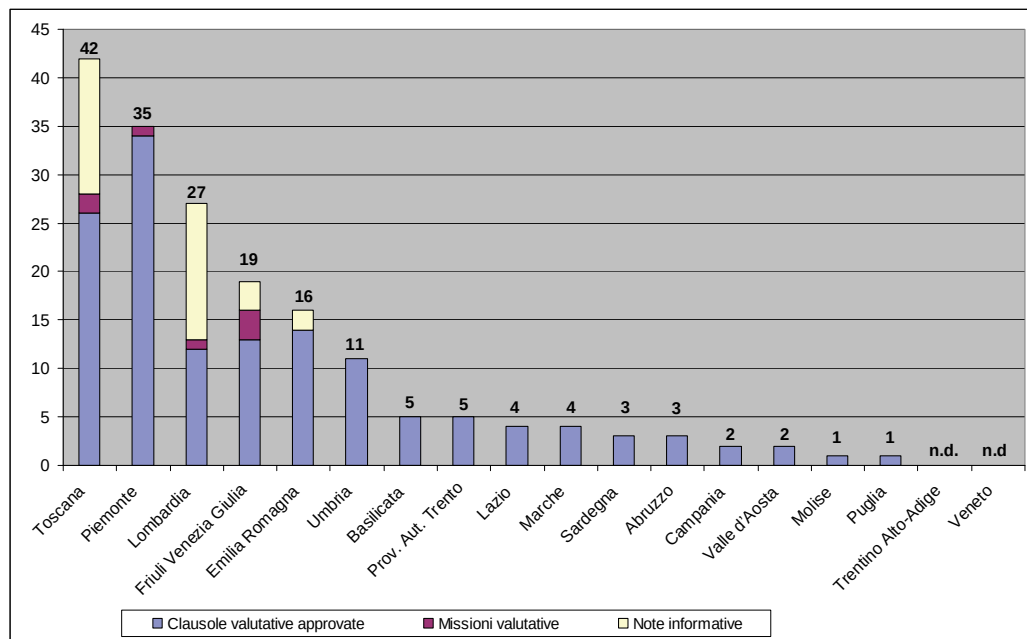
ricerca esterne (missioni valutative)<sup>64</sup>; le regioni che finora hanno commissionato queste valutazioni sono quattro: Friuli Venezia Giulia (3), Toscana (2), Lombardia (1) e Piemonte (1).

4. Inoltre è stata realizzata un'intensa attività di formazione destinata ai funzionari interni e di diffusione della cultura della valutazione delle politiche regionali presso le istituzioni regionali.
5. Per quanto riguarda l'utilizzo dei risultati delle attività di valutazione al momento non è ancora possibile stimare la loro effettiva ricaduta decisionale, poiché solo in pochi casi è stato possibile aprire una discussione all'interno delle commissioni consiliari.
6. In molte assemblee legislative non sono ancora state istituite strutture (servizi/uffici/settori) specifiche per il controllo e la valutazione ma, come si evidenzia nella Tabella 2.4, le attività di valutazione (n. di clausole valutative) sono ugualmente svolte ed assegnate ad uffici interni già esistenti. Come sarà approfondito nel paragrafo che segue, circa i modelli organizzativi adottati nelle regioni italiane, il modello più diffuso è quello che vede le strutture interne già esistenti - esempio il servizio legislativo - assurgere nuove funzioni di analisi e valutazione. Questo è un dato di rilievo, successivamente esaminato nel capitolo quarto, che dimostra come le assemblee regionali italiane siano coinvolte in un processo di cambiamenti che riguardano sia il ruolo dei Consigli che delle strutture di supporto. In particolare, il controllo di legittimità tradizionalmente svolto sull'attività legislativa non è più sufficiente a governare una complessità crescente e richiede l'attuazione di nuove attività di monitoraggio. Poiché il nostro sistema istituzionale, tradizionalmente e storicamente, ha imposto controlli di tipo tecnico-giuridico, l'introduzione di nuove tecniche di analisi richiede un adeguamento di capacità e professionalità.

---

<sup>64</sup> A seconda dei casi può essere richiesta da una commissione consiliare oppure da un numero minimo di consiglieri.

**Figura. 2.2 - I prodotti dell'attività di valutazione nei Consigli regionali**



Fonte: elaborazione IReR su dati del Progetto CAPIRe

Sebbene la partecipazione al progetto CAPIRe abbia consentito di rafforzare la funzione di controllo e valutazione e le strutture interne preposte gli esiti più significativi sono emersi presso quelle regioni che hanno investito maggiormente in termini di tempo e personale (es. Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Umbria, Friuli Venezia Giulia).

### 2.3. Le strutture che producono informazioni ed analisi a supporto dei Consigli regionali

Nel corso di questo paragrafo vengono illustrati i modelli organizzativi attorno ai quali si possono raggruppare le esperienze regionali relative alla produzione di strumenti informativi e di analisi a supporto delle assemblee legislative. In particolare vengono descritte le caratteristiche principali delle seguenti strutture:

- struttura interna titolare di altre funzioni;
- struttura interna di analisi e ricerca;
- istituto di ricerca esterno.

La rassegna si conclude con la presentazione dell'esperienza del Consiglio regionale del Piemonte, relativa applicazione degli strumenti informatici per supportare il processo legislativo e la comunicazione esterna con i cittadini.

**Tabella 2.5 - I modelli organizzativi delle strutture che svolgono attività di analisi e ricerca a supporto dei consigli regionali**

| Regioni e Province autonome | Struttura interna titolare di altre funzioni                                         | Struttura interna di analisi e ricerca                                       | Istituto di ricerca esterno                                              |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Abruzzo                     |                                                                                      | Servizio analisi economica, statistica e monitoraggio                        | Centro regionale di studi e ricerche economico sociali (CRESA)           |
| Basilicata                  | Ufficio legislativo e valutazione delle politiche                                    |                                                                              |                                                                          |
| Calabria                    |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Campania                    |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Emilia Romagna              | Servizio legislativo e qualità della legislazione                                    | Servizio studi e ricerche dell'Assemblea                                     |                                                                          |
| Friuli Venezia Giulia       | Servizi per l'assistenza giuridico-legislativa alle commissioni consiliari           |                                                                              |                                                                          |
| Lazio                       | Servizio legislativo                                                                 |                                                                              |                                                                          |
| Liguria                     |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Lombardia                   | Servizio studi e documentazione Legislativi e Assistenza Legale                      | Servizio di valutazione del processo legislativo e politiche regionali       | Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IReR)                     |
| Marche                      | Servizio studi legislativi e fattibilità                                             |                                                                              |                                                                          |
| Molise                      | Servizio documentazione studi e monitoraggio delle politiche nazionali e comunitarie |                                                                              |                                                                          |
| Piemonte                    | Unità di staff valutazione e qualità normazione                                      |                                                                              | Istituto di ricerche economiche e sociali (IRES)                         |
| Puglia                      | Servizio legislativo                                                                 |                                                                              | Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES)               |
| Sardegna                    |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Sicilia                     |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Toscana                     |                                                                                      | Settore analisi della normazione                                             | Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET) |
| Trentino Alto-Adige         |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Umbria                      | Analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo e per la valutazione         |                                                                              |                                                                          |
| Valle d'Aosta               |                                                                                      |                                                                              | Agenzia Umbria Ricerche (AUR)                                            |
| Veneto                      | Direzione regionale per l'assistenza legislativa                                     | Servizio studi, documentazione e biblioteca<br>Ufficio qualità e innovazione | Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro             |
| Prov. aut. Bolzano          |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |
| Prov. aut. Trento           |                                                                                      |                                                                              |                                                                          |

Fonte: elaborazione IReR

### *2.3.1. Le strutture interne titolari di altre funzioni*<sup>65</sup>

Il primo modello organizzativo rappresenta la soluzione più semplice, e attualmente anche quella più diffusa tra i Consigli regionali, per offrire nuovi strumenti di analisi e informazione sulle politiche pubbliche ai legislatori. La maggior parte delle assemblee legislative, pur non disponendo di strutture organizzative specifiche, ha introdotto in modo sperimentale queste nuove attività di analisi nell'ambito di strutture interne già esistenti. Generalmente le nuove funzioni vengono affidate al servizio legislativo, nel quale si tende a mettere insieme la redazione delle proposte di legge e l'assistenza legislativa con le tecniche di analisi e valutazione mutuare da discipline non giuridiche. Questa scelta comporta alcuni vantaggi e svantaggi:

- l'aspetto positivo è il fatto che l'attività di analisi e ricerca può servirsi della conoscenza delle procedure interne e degli organi consiliari maturata in precedenza, può coordinarsi più facilmente con i tradizionali strumenti giuridici e può garantire l'economia di risorse e di personale;
- il rischio è che questa soluzione tenda a privilegiare il profilo giuridico-legislativo (es. cura del linguaggio, semplificazione normativa, coerenza giuridica...) rispetto agli altri (es. economico, sociologico, organizzativo, politologico...), rendendo necessaria un'intensa attività di formazione specialistica per adeguare le competenze del personale già in servizio.

Molti dei consigli regionali che hanno aderito al progetto CAPIRe hanno utilizzato questa modalità organizzativa, affidando al servizio legislativo il ruolo di referente per l'introduzione dei concetti e degli strumenti relativi alle nuove funzioni di controllo e valutazione (es. Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte e Puglia).

### *2.3.2. Le strutture interne di analisi e ricerca*

Il secondo modello organizzativo consiste nell'individuazione di una specifica struttura interna, a cui vengono affidati i compiti di analisi e valutazione delle politiche. Questa appare come una soluzione idonea a rafforzare l'istituzionalizzazione dei nuovi approcci analitici all'interno del Consiglio regionale, poiché consente l'assegnazione di risorse specifiche di personale, offre garanzie di stabilità e continuità nel tempo e permette la produzione di analisi maggiormente approfondite.

I consigli regionali, che hanno previsto questa possibilità sono, oltre alla Lombardia, l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Veneto e l'Umbria<sup>66</sup>. Per

---

<sup>65</sup> L'allegato I contiene la descrizione delle attività svolte dalle strutture interne che producono informazioni e analisi a supporto dei Consigli regionali.

<sup>66</sup> Anche la Regione Lombardia fa parte delle regioni che hanno individuato una specifica struttura interna con compiti di analisi e valutazione delle politiche, ma poiché al contesto lombardo è dedicato l'intero capitolo tre, non viene inserito nella presente analisi comparata.

quanto riguarda i rapporti organizzativi con gli altri servizi interni di supporto sono possibili le seguenti alternative:

- collocazione della struttura di analisi e ricerca e dei servizi tradizionali all'interno della stessa area o direzione (Abruzzo e Toscana);
- collocazione della struttura di analisi e ricerca presso la biblioteca, ma in posizione separata rispetto al servizio legislativo e commissioni (Veneto)<sup>67</sup>;
- la struttura di analisi e ricerca è posta alle dipendenze dell'ufficio di presidenza (Emilia-Romagna).

Dal punto di vista dimensionale le strutture prese in considerazione sono relativamente piccole e dispongono di una dotazione di personale compresa tra 4 e 16 unità (compresi i consulenti), mentre le figure professionali assimilabili al ricercatore variano tra 2 e 6 unità per struttura (v. tab. 2.6).

**Tabella 2.6 - Il personale in servizio presso le strutture interne di analisi e ricerca**

| Personale                | Abruzzo <sup>#</sup> | Emilia-Romagna    | Toscana | Veneto                                |
|--------------------------|----------------------|-------------------|---------|---------------------------------------|
| Dirigente                | n.d.                 | 1                 | 1       | 1                                     |
| Ricercatori              | n.d.                 | 2                 | 3       | 6                                     |
| Personale amministrativo | n.d.                 | 2                 | 0       | 5                                     |
| Altro                    | n.d.                 | 1 consulente est. | 0       | 2 consulenti est.<br>2 documentaristi |
| Totale                   | n.d.                 | 6                 | 4       | 16                                    |

<sup>#</sup>Durante la rilevazione dei dati erano in corso le fasi di assegnazione e reclutamento del personale.

Fonte: questionario IReR

Per quanto riguarda l'inquadramento del personale, nella maggior parte dei casi si tratta di dipendenti pubblici assunti tramite concorso a tempo indeterminato, a cui si affiancano in alcune situazioni dei consulenti (il ricorso agli esperti esterni può essere utile nella fase iniziale di produzione dei documenti e di realizzazione di interventi ampi e complessi). Nel complesso il personale che lavora presso le strutture esaminate in questo paragrafo presenta competenze disciplinari abbastanza differenziate, che fanno riferimento ad ambiti di tipo giuridico, economico, statistico e umanistico (v. tab. 2.7). La presenza di un ampio ventaglio di professionalità oltre a quelle giuridiche è molto importante, perché consente di produrre ricerche con un approccio multidisciplinare e quindi di cogliere i diversi aspetti che caratterizzano l'intervento pubblico.

<sup>67</sup> La stessa struttura adottata dalla Regione Lombardia.



**Tabella 2.7 - Le competenze del personale in servizio presso le strutture interne di analisi e ricerca**

| Competenze    | Abruzzo <sup>#</sup> | Emilia-Romagna | Toscana | Veneto |
|---------------|----------------------|----------------|---------|--------|
| Giuridiche    | n.d.                 | X              |         | X      |
| Economiche    | n.d.                 | X              | X       |        |
| Statistiche   | n.d.                 |                | X       | X      |
| Sociologiche  | n.d.                 |                |         | X      |
| Politologiche | n.d.                 |                | X       |        |
| Territoriali  | n.d.                 |                |         |        |
| Umanistiche   | n.d.                 | X              |         | X      |

<sup>#</sup> Durante la rilevazione dei dati erano in corso le fasi di assegnazione e reclutamento del personale.

Fonte: questionario IReR

Il finanziamento annuale delle strutture interne di analisi e ricerca proviene esclusivamente dal bilancio del Consiglio regionale di appartenenza. Secondo quanto affermato dal direttore del servizio studi dell'Emilia-Romagna, il budget annuale ammonta a circa 250 mila euro.

Per quanto riguarda i committenti delle ricerche, i dati raccolti tramite il questionario indicano che spesso è il singolo consigliere (o i componenti del suo staff) a richiedere strumenti di analisi e informazione, seguito dai presidenti delle commissioni e dai gruppi consiliari (v. tab. 2.8).

**Tabella 2.8 - I principali committenti delle ricerche che si rivolgono alla struttura (in ordine di importanza, 1=pìù importante)**

| Committenti                                       | Abruzzo | Emilia-Romagna | Toscana | Veneto |
|---------------------------------------------------|---------|----------------|---------|--------|
| Presidente dell'Assemblea o Ufficio di presidenza | 3       | 4              |         |        |
| Presidenti di commissioni                         | 2       | 3              | 1       |        |
| Gruppi consiliari                                 | 4       | 2              |         | 3      |
| Singoli consiglieri o loro staff                  | 1       | 1              | 2       | 1      |
| Altri strutture interne                           | 5       |                |         | 2      |

Fonte: questionario IReR

Le informazioni raccolte consentono di ricostruire una sorta di procedura ideale che descrive la successione temporale delle fasi di cui si compone il processo di ricerca:

1. richiesta dell'intervento da parte del committente (es. consigliere, presidente di commissione, gruppo consiliare o altra struttura interna);
2. colloquio della struttura con il committente, per definire il mandato di

- ricerca, con le indicazioni circa le finalità conoscitive, gli aspetti da analizzare, il livello di approfondimento e il tempo a disposizione; questa fase di interazione diretta è importante perché permette di condividere l'impostazione del lavoro e quindi di aumentare le probabilità di utilizzo dei risultati da parte del committente;
3. raccolta dei documenti necessari per condurre l'analisi ed elaborazione dei dati (es. informazioni economiche, sociali, organizzative, giuridiche...);
  4. stesura del rapporto finale e di una versione sintetica contenente le conclusioni e gli aspetti principali emersi durante l'analisi;
  5. consegna dell'elaborato al committente;
  6. presentazione dei risultati dell'analisi al committente (eventuale);
  7. discussione pubblica dei risultati della ricerca (eventuale).

Al personale che lavora presso queste strutture è richiesta la capacità di:

- usare diverse fonti d'informazione e metodi di analisi quantitativi/qualitativi in base alle specifiche esigenze (v. tab. 2.9);
- comunicare i risultati delle ricerche in modo comprensibile anche per i non esperti.

Generalmente è previsto l'uso di schede o linee guida per la ricerca, in modo da individuare gli elementi analitici e organizzare i dati raccolti (es. schede di analisi preventiva delle proposte di legge, schede di controllo dell'attuazione e schede di valutazione delle politiche).

Per garantire la qualità delle informazioni e delle analisi prodotte, i documenti vengono sottoposti ad un processo di revisione interna da parte del direttore della struttura, in modo da verificare la completezza e l'attendibilità dei dati raccolti ed evitare lacune e pregiudizi da parte del ricercatore.

I prodotti di ricerca sono documenti che prestano particolare attenzione alla comunicazione e alla presentazione dei risultati.

**Tabella 2.9 - Le fonti di informazione utilizzate dalle strutture interne di analisi e ricerca**

| Fonti di informazione                              | Abruzzo | Emilia-Romagna | Toscana | Veneto |
|----------------------------------------------------|---------|----------------|---------|--------|
| Statistiche ufficiali                              |         | X              | X       | X      |
| Dati amministrativi dalle strutture dell'esecutivo |         | X              | X       |        |
| Ricerche prodotte da università e altri istituti   |         | X              | X       | X      |
| Pareri di esperti e stakeholder                    | X       | X              | X       |        |
| Inchieste campionarie                              |         | X              | X       |        |
| Media (giornali, tv, radio)                        |         |                |         | X      |
| Esperienze del ricercatore                         | X       |                |         |        |

Fonte: elaborazione IReR

### 2.3.3. Gli istituti di ricerca esterni ai Consigli regionali

Il terzo modello organizzativo riguarda gli istituti di ricerca esterni al Consiglio regionale, che producono informazioni e analisi relative al *policy-making*. Generalmente si tratta di strutture dotate di autonomia funzionale, la cui attività di ricerca viene concordata annualmente con le istituzioni regionali.

La ricerca ha riguardato l'attività svolta dalle seguenti strutture esterne:

- l'Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana (IRPET);
- l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (IRES) del Piemonte;
- l'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES).

Una caratteristica che accomuna queste tre realtà riguarda la lunga esperienza accumulata nel corso del tempo: infatti l'avvio di questi istituti risale alla costituzione delle regioni ordinarie tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta.

Come indica la Tabella 2.10, dal punto di vista quantitativo le strutture considerate sono medio-grandi, dato che in esse lavorano tra le 19 e 64 unità. Gli istituti di maggiori dimensioni (IRPET e IRES) hanno suddiviso le loro attività in specifiche sezioni di ricerca, coordinate dalla figura di un responsabile di area, e dispongono di personale dedicato specificamente al supporto dei ricercatori (es. elaborazione dati e documentazione). In due casi si ricorre all'uso di esperti esterni allo scopo di integrare le competenze del personale interno con professionalità specialistiche e aumentare la qualità dei risultati delle ricerche.

Dal punto di vista qualitativo è frequente la presenza di ricercatori specializzati che hanno titoli di studio elevati (master e dottorati di ricerca) in diverse discipline:

- presso l'IRPET lavorano prevalentemente economisti, ma ci sono anche ricercatori con competenze sociologiche e territoriali;
- presso l'IRES la distribuzione delle competenze tra le scienze sociali è abbastanza uniforme e copre l'area economica, statistica, sociale e territoriale;
- infine presso l'IPRES operano in prevalenza dei ricercatori con competenze economiche e giuridiche.

**Tabella 2.10 - Il personale in servizio presso gli istituti esterni di ricerca<sup>68</sup>**

| Personale                                                                     | IRPET | IRES | IPRES |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------|------|-------|
| Direttore della struttura                                                     | 1     | 1    | 1     |
| Dirigenti delle aree di ricerca                                               | 2     | 5    | -     |
| Ricercatori                                                                   | 27    | 16   | 8     |
| Personale amministrativo                                                      | 6     | 10   | 4     |
| Consulenti esterni                                                            | -     | 23   | 6     |
| Personale di supporto alla ricerca (es. documentazione, elaborazione dati...) | 11    | 9    | -     |
| Totale                                                                        | 49    | 64   | 19    |

Fonte: elaborazione IReR

L'IRES è l'istituto di ricerca che dispone del budget annuale più elevato (circa 4,8 milioni di euro) e realizza il maggior numero di studi nell'arco dell'anno (circa 80); l'IRPET è molto simile al precedente, sia per quanto riguarda le risorse a disposizione, sia per il volume di attività; invece, l'IPRES ha dimensioni inferiori sia in termini di bilancio (circa 1 milione di euro), sia di ricerche (circa 10).

Per quanto riguarda le modalità finanziamento, sono state evidenziate alcune differenze importanti che determinano alcune conseguenze dal punto di vista della committenza delle attività di ricerca:

- generalmente la Giunta regionale fornisce la maggior parte delle risorse e svolge il ruolo di committente principale degli studi per soddisfare le sue esigenze di programmazione; nel caso della Toscana, il contributo finanziario dell'esecutivo copre interamente le spese di funzionamento dell'IRPET;
- di solito il Consiglio regionale contribuisce in piccola parte al finanziamento delle attività dell'istituto esterno di ricerca, svolgendo un ruolo abbastanza limitato per quanto riguarda lo stimolo e la richiesta di studi e analisi;
- in alcuni casi è possibile che anche altri enti pubblici presenti nella regione contribuiscano a finanziare e promuovere delle attività di ricerca (es. enti locali e autonomie funzionali); in particolare è possibile individuare questa modalità nel caso dell'IPRES, dove la Giunta finanzia circa due terzi delle risorse, mentre la parte restante viene fornita da altri enti pubblici.

<sup>68</sup> Per una lettura comparata con l'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, si rimanda alla Relazione Attività del 2009 dell'Istituto. La Relazione, trasmessa annualmente alla Giunta ed al Consiglio regionale, dà conto delle attività dell'Istituto così come previsto nel proprio Statuto. Nel documento sono riportate le attività di ricerca, le altre attività svolte a supporto dello sviluppo del Sistema Regionale e la struttura organizzativa.

**Tabella 2.11 - Finanziamento e prodotti degli istituti esterni di ricerca**

| Variabile                    | IRPET                 | IRES                                          | IPRES                              |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------|
| Budget annuale dell'Istituto | Circa 4,5 milioni €   | Circa 4,8 milioni €                           | Circa 1 milione di €               |
| Numero di ricerche annuali   | Circa 70              | Circa 80                                      | Circa 10                           |
| Finanziatori                 | Giunta (100%)         | Giunta (95%), enti pub. (4%) e Consiglio (1%) | Giunta (63%) e enti pubblici (37%) |
| Committenti                  | Giunta ed enti locali | Giunta, enti locali e Consiglio               | Giunta, enti locali e Consiglio    |

*Fonte: elaborazione IReR*

La Tabella 2.12 riassume le caratteristiche principali delle strutture che producono studi sulle politiche all'interno dei legislativi e degli istituti di ricerca regionali.

Nel primo caso si tratta di strutture abbastanza semplici con pochi ricercatori e budget abbastanza contenuti, che poco per volta stanno introducendo nuovi approcci, competenze e strumenti di informazione per supportare l'attività dei Consigli regionali. Invece nel secondo caso abbiamo di fronte strutture più articolate, in termini di dimensioni, risorse economiche, professionalità coinvolte e tipo di analisi effettuate, che rispondono prevalentemente alle esigenze di ricerca degli esecutivi.

**Tabella 2.12 - Le strutture di studio e analisi dei Consigli regionali e gli istituti di ricerca regionali**

| Caratteristiche                   | Strutture interne di analisi e ricerca                                                            | Istituti di ricerca regionali                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Committente principale            | Consiglio regionale                                                                               | Giunta regionale                                                                                                                                                                           |
| Risorse assegnate                 | Budget generalmente contenuti                                                                     | Budget generalmente consistenti                                                                                                                                                            |
| Dimensione degli staff di ricerca | Medio-piccola                                                                                     | Medio-grandi                                                                                                                                                                               |
| Tipo di professionalità coinvolte | Tentativo di introdurre competenze innovative, accanto a quelle giuridiche                        | Presenza di competenze multidisciplinari                                                                                                                                                   |
| Suddivisione in aree di ricerca   | No                                                                                                | Si                                                                                                                                                                                         |
| Tipo di analisi effettuate        | Analisi di fattibilità<br>Preparazione delle clausole valutative<br>Redazione di note informative | Analisi e previsioni sull'andamento socio-economico e territoriale, analisi ed approfondimenti settoriali, analisi degli effetti delle politiche, valutazione dei progetti di investimento |

*Fonte: elaborazione IReR*

#### *2.3.4. Il Consiglio regionale del Piemonte e l'informatizzazione del processo legislativo*

Il Consiglio regionale del Piemonte è impegnato da diverso tempo a migliorare gli strumenti informativi, le tecniche di analisi e le procedure amministrative attraverso cui supportare l'attività dei legislatori. Oltre alle attività realizzate nell'ambito del progetto CAPIRe (v. Paragrafo 2.3), l'esperienza dell'Assemblea legislativa piemontese si è caratterizzata anche per il tentativo di informatizzare e rendere facilmente accessibile tutte le informazioni destinate ai consiglieri regionali per lo svolgimento delle loro funzioni.

L'applicazione degli strumenti ICT ha portato alla creazione di banche dati e al potenziamento dei contenuti e dei servizi disponibili sul sito web del Consiglio, consentendo di aumentare la trasparenza dell'amministrazione e l'efficacia della comunicazione con i cittadini:

- la banca dati Arianna<sup>69</sup> raccoglie tutte le leggi regionali e i regolamenti approvati, consentendo la consultazione per ordine cronologico, materia o commissione; mentre la banca dati "Atti del Consiglio" raccoglie gli atti di indirizzo (delibere, mozioni, ed ordini del giorno) e di controllo (interrogazioni, interpellanze) presentati;
- il dossier virtuale<sup>70</sup> è uno strumento che permette di accedere a tutta la documentazione relativa all'iter dei progetti di legge e delle delibere consiliari. Sono disponibili on-line tutti i materiali relativi alla progettazione, istruttoria, approvazione e attuazione di un provvedimento, come ad esempio i testi dei progetti di legge, le relazioni di accompagnamento, la raccolta delle leggi di altre regioni, le osservazioni emerse durante l'esame e le relazioni prodotte durante l'attuazione;
- la sezione del sito Info-leg<sup>71</sup> contiene tutte le pubblicazioni sui temi di interesse regionale realizzate dal Settore studi e documentazione, come ad esempio i notiziari giuridici e legali, le novità tematiche e i focus di approfondimento.

## 2.4. Osservazioni conclusive

Dall'analisi delle esperienze considerate emerge un quadro abbastanza eterogeneo circa l'istituzionalizzazione di strutture incaricate di produrre informazioni e ricerche a supporto dell'attività dei legislatori regionali.

La ricerca ha messo in luce l'esistenza di un gruppo di consigli regionali interessati ad investire sull'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, oltre

---

<sup>69</sup> Consiglio regionale del Piemonte (2009a).

<sup>70</sup> Consiglio regionale del Piemonte (2009b).

<sup>71</sup> Consiglio regionale del Piemonte (2009c).

che sull'uso delle tecniche legislative finalizzate a migliorare la qualità formale della legislazione (es. regole di buona redazione, semplificazione degli atti...).

All'interno di questo ambito, è stato possibile individuare un primo gruppo di assemblee legislative che da qualche anno stanno muovendo i primi passi verso l'introduzione di questo nuovo approccio, attraverso la realizzazione delle prime analisi, la partecipazione al progetto CAPIRe e la progettazione di attività di formazione rivolte al personale interno. In questi casi, le attività di analisi e valutazione vengono spesso affidate alle strutture interne preesistenti, che un po' per volta iniziano ad applicare i nuovi strumenti di lavoro e a realizzare i primi documenti. In base alle informazioni raccolte, fanno parte di questa categoria i Consigli regionali della Basilicata, Lazio, Marche, Molise Puglia e Sardegna.

Inoltre esiste un secondo gruppo di Consigli regionali formato da coloro che hanno già attraversato la fase della sperimentazione iniziale e sono entrati in una fase di ulteriore sviluppo delle funzioni di analisi e ricerca. Da questo punto di vista le novità più significative hanno riguardato l'introduzione delle funzioni di analisi e valutazione all'interno degli statuti, la costituzione di strutture specializzate in grado di dare stabilità e continuità alle attività di ricerca, l'impiego di tecniche di analisi più sofisticate e il reclutamento di nuovo personale in possesso delle professionalità specifiche. Appartengono a questa categoria le assemblee legislative dell'Abruzzo, Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte, la Toscana e il Veneto.

Infine, a proposito dell'attività di analisi realizzata dagli istituti esterni di ricerca si è rilevato che questa è destinata principalmente a soddisfare i bisogni di programmazione degli esecutivi regionali, mentre viene commissionata occasionalmente dai consigli regionali solo per realizzare ricerche ampie e complesse che richiedono l'apporto di competenze particolarmente qualificate.

## Capitolo 3

### *I fabbisogni informativi dei consiglieri regionali lombardi nel processo di law making*

di Alessia Damonte

#### 3.1. Introduzione alla struttura del capitolo

Nel presente capitolo si riportano i risultati dell'indagine - interna al Consiglio regionale della Lombardia - finalizzata ad acquisire le percezioni che i consiglieri e gli staff, di commissione e politici, hanno dell'attuale assetto organizzativo e funzionale dei flussi informativi interni.

Nello specifico, il lavoro si articola come segue:

- la prima parte riporta la costruzione del modello di riferimento ed i criteri di analisi adottati (v. paragrafo 3.2);
- la seconda si focalizza sulla strategia di rilevazione, l'individuazione dei campioni ai quali sono stati somministrati i questionari, le tempistiche e i criteri di misurazione (v. paragrafo 3.3);
- la terza sezione riguarda la sintesi dei risultati delle interviste (v. paragrafo 3.5 e ss);
- l'appendice accoglie le rappresentazioni grafiche dei risultati ed il questionario somministrato agli interlocutori (v. Appendice 3 e 4).

L'analisi, seppur descrittiva, ha richiesto l'identificazione di modelli teorici<sup>72</sup>, che rappresentano le tipologie di riferimento dell'indagine finalizzata, quest'ultima, a chiarire quali siano i bisogni di informazione dei consiglieri nella legislatura in via di chiusura e come vengono soddisfatti dal punto di vista organizzativo.

Lo studio mette a confronto le percezioni dei tre campioni di indagine e verte sui seguenti tre principali aspetti:

- il processo di formazione delle leggi ed il ruolo dei consiglieri;

---

<sup>72</sup> In particolare, nel presente capitolo si farà riferimento a due modelli presenti in letteratura:

- il modello elaborato da Mark Hallerberg, docente di Public Management alla Hertie School of Governance di Berlino;
- il modello Sabatier e Whiteman; il primo docente di Public Policy all'Università della California, con numerosi studi sul ruolo dell'informazione scientifica nel processo di *law making*, il secondo è docente di Modelli di Governo all'Università della South Carolina.



- le fonti di informazioni suddivise in interne all'Assemblea legislativa, quali gli staff politici e tecnici, i capigruppo ed il difensore civico, ed esterne, distinte tra fonti dell'esecutivo e portatori di interessi esterni;
- il ruolo degli staff tecnici e politici nel processo conoscitivo per il *law making*.

### 3.2. Organizzazione delle assemblee ed informazione

Una delle convinzioni centrali e più durature degli studi sui legislativi è che la loro organizzazione interna rappresenti un fattore cruciale nella produzione degli *outcome* del sistema politico, quindi, influenzi ampiamente forma e contenuti delle politiche pubbliche (Polsby 1968, p.165).

Seguendo Krehbiel (Krehbiel, 1992, p.2), questa influenza è visibile sia a livello individuale che di sistema. A livello *individuale*, l'organizzazione interna delle assemblee ha un impatto diretto sulle *performance* dei singoli legislatori. La distribuzione delle risorse (tempo, denaro, personale, informazione) definisce infatti la qualità sostantiva dei "diritti di proprietà politica" che i consiglieri possono esercitare sul *law-making*, ossia, la loro reale capacità di proporre nuova legislazione o di emendare quella esistente. Perciò quelle organizzative "sono condizioni necessarie per il successo nell'arena legislativa. Senza...un legislatore non può sviluppare contributi degni di nota al prodotto normativo" (*ibid.*). La distribuzione delle risorse è fondamentale per l'"espressione efficace dell'*expertise* nelle politiche pubbliche" (*ibid.*). Dal punto di vista *sistemico*, inoltre, la distribuzione dei diritti sostantivi di proprietà politica (tra esecutivo e legislativo; tra maggioranza e opposizione; tra legislatori esperti e non esperti, tra membri delle commissioni e l'aula) condiziona gli obiettivi su cui l'assemblea collettivamente può concordare, il livello di competenze esperte che la legislazione può internalizzare, la capacità di buona e coerente implementazione che il testo di legge può promuovere in sé nonché, soprattutto, il peso dell'assemblea entro il processo di governo e di *policy*.

Stabilire in che modo però questa influenza si espliciti dipende molto dalla prospettiva d'analisi. La letteratura ne identifica due, alternative, articolate attorno a due diverse funzioni che i legislativi sono chiamati ad assolvere: quella distributiva e quella informativa (Krehbiel, 1992; Hallerberg, 2000).

#### 3.2.1. Gli staff tra gioco politico e problem-solving

La *prospettiva distributiva* (Mayhew, 1974; Fiorina, 1977) parte dall'assunto che le assemblee rappresentino l'arena in cui il gioco fondamentale delle politiche pubbliche, il conflitto per stabilire chi ottenga cosa quando e come, viene replicato dai rappresentanti dei diversi interessi più o meno organizzati e poi deciso, attraverso la competizione per le scarse risorse istituzionali e infine per il

consenso in aula. In questa chiave, l'organizzazione dell'Assemblea e l'accesso alle sue risorse fa parte dell'insieme di condizioni che contribuisce a definire questi giochi (Schesple, Weingast, 1994). Secondo le analisi empiriche, la strategicità delle risorse diventa visibile soprattutto nell'organizzazione delle commissioni, dove la capacità per i rispettivi membri di difendere gli interessi delle proprie *constituency* diventa più alta (Eulau, 1985; Brady, 1988). Le strutture e l'informazione diventano qui elementi chiave per lo sviluppo e il mantenimento di "sottogoverni", "triangoli di ferro" o della "politica dello scambio" (Lowi, 1979; McConnell, 1966; Redford, 1966; Davidson, 1981).

Queste reti coalizzano attori sociali e politici attorno ad un'idea della "buona policy", escludendone altri; rendono il paradigma impermeabile a visioni e interessi diversi da quelli degli *insider*; e, nel tempo, rendono possibili solo interventi normativi incrementali. Il personale di commissione, con le sue competenze, valori e prassi, costituisce parte della struttura che difende e riproduce, o attacca e modifica, le logiche dei sottogoverni. Perciò gli staff sono soprattutto una spoglia importante della competizione politica interna.

Più sensibile al tema della specializzazione nella gestione della conoscenza esperta è però la prospettiva *informativa*. Anche qui l'assunto metodologico è quello economicistico dell'interesse; anche qui, l'immagine dell'Assemblea resta quella di un'arena per il conflitto distributivo, dove i rappresentanti riproducono il gioco sociale più ampio e ne proiettano poi gli esiti, cristallizzati nel testo di legge, all'esterno, con l'intento di indirizzare le dinamiche sociali verso nuovi equilibri. L'attenzione è però meno concentrata sui processi di cattura o di bilanciamento fra interessi, e più sulla capacità di *problem-solving* intrinseca agli interventi normativi (Scharpf, 1997). Perciò il fuoco analitico si sposta su valore e uso delle informazioni e dell'*expertise* sulle politiche. Commissioni e loro strutture diventano strumenti che permettono ai legislatori di sviluppare una conoscenza specialistica sulla materia di competenza del *committee*, nel tentativo di ridurre l'incertezza legata agli effetti probabili dell'innovazione legislativa, e di migliorarne così la qualità sostantiva. In questo modello, gli staff di commissione sono portatori di conoscenza esperta di *policy*, ed i legislatori consumatori sofisticati di informazione - oltre che portatori di opinioni diverse sui problemi specifici sul tappeto. Il requisito che questo filone di letteratura indica come primo presupposto al pieno sviluppo del modello è, comunque, l'autonomia nelle fonti informative: "Solo liberandosi dalla dipendenza dalle informazioni dell'esecutivo, gli organi legislativi diventano davvero capaci di giocare un ruolo distinto, e deliberativo efficace, nel sistema di separazione dei poteri" (Krehbiel, 1992, p. 5; Maass, 1983).

Le ricerche empiriche confermano la rilevanza dell'approccio organizzativo e la tenuta degli assunti analitici di entrambe le prospettive. Indipendentemente dal contesto istituzionale, la distribuzione dei "diritti di proprietà politica" sull'innovazione normativa, e specialmente sul *drafting*, si conferma come una dimensione chiave nella strutturazione dei processi interni alle assemblee, che indebolisce o rafforza la specializzazione delle sue articolazioni interne; inoltre, si è provato come le informazioni esperte e la loro gestione costituiscano ovunque un fattore strategico della forma organizzativa. Anche se resta difficile trovare in

realtà casi che rispondano a logiche solo “distributive” o solo “informative”, Strøm (1998) ha stabilito a quale tipologia i diversi legislativi appartengano di più; Hallerberg (2000) è andato oltre la costruzione tipologica, ed ha sistematizzato questi assunti in un modello esplicativo.

### 3.2.2. Cosa spiega le differenze nella professionalizzazione degli staff?

Nella proposta di Hallerberg, sviluppata attorno alle dinamiche di *budgeting*, la struttura istituzionale del *policymaking* è una soluzione alla tragedia dei “beni comuni” (Olson, 1965; Ostrom, 1990) - in cui la ricerca di vantaggi individualizzati e a breve termine nell’uso di una risorsa condivisa porta, come effetto perverso ed inatteso, al suo esaurimento. Perciò la differenziazione e la specializzazione delle strutture interne all’assemblea dipende soprattutto dal modo in cui vengono risolti i problemi di opportunismo e cattura delle politiche da parte dei gruppi interni.

In sistemi *one-party*, la soluzione può consistere in una delega forte a vantaggio dell’esecutivo, incaricato di formulare il ‘budget ottimale’ quanto di presidiarlo contro possibili deviazioni. In sistemi *multi-party*, dove i partiti della coalizione di governo “è probabile abbiano priorità diverse” ed insieme “è improbabile che desiderino delegare ad un attore centrale che inevitabilmente deve provenire da uno dei partiti”, la soluzione può invece consistere nella convergenza su un “patto” riguardo alla *policy*, costruito attraverso la negoziazione di obiettivi misurabili (Hallerberg, 2000, p.88). Perciò, sistemi politici con prevalenza di governi a partito unico legittimano l’aspettativa per commissioni legislative deboli, senza poteri significativi né di emendamento, né di raccolta delle informazioni sulle politiche e, specialmente sull’*enforcement* da parte dell’esecutivo, perché queste capacità minerebbero l’autonomia e la credibilità dell’esecutivo nel definire la “policy ottimale”. Dove all’opposto esistano invece governi di coalizione con partiti forti, le commissioni dovrebbero teoricamente rispondere al profilo delineato dalle teorie informative, perché in quelle sedi diventerebbe possibile e sensato per i *partner* di governo sviluppare un controllo reciproco e sui propri delegati. Nel mezzo ricadono sistemi coalizionali in cui gli indirizzi concreti delle *policy* non siano oggetto di accordo preventivo, e le dinamiche interpartitiche siano competitive. Anche in questo caso, le commissioni potrebbero sviluppare basse competenze informative, perché nessun partito con un portafoglio su una politica avrebbe incentivi a cercare di farsi monitorare.

Rispetto alle analisi centrate solo sulla struttura interna del Consiglio, il modello di Hallerberg nelle sue varianti ha un merito chiave: quello di porre forma e stili dell’esecutivo, e la relazione fra esecutivo e legislativo, come base di strutture di incentivi rilevanti per comprendere l’organizzazione concreta delle assemblee. Se le diverse declinazioni del modello restano equivalenti dal punto di vista funzionale, sopravvive però anche qui un giudizio implicito sulla diversa rilevanza che il legislativo viene ad assumere. Il ruolo dell’assemblea risulta infatti compresso alla sola funzione di autorizzazione dell’azione pubblica nei

sistemi a partito unico e delega forte all'esecutivo; nei sistemi più plurali, invece, è sede dell'*accountability* in caso di delega, o del *problem solving* quando la delega sia ridotta e l'assemblea mantenga rilevanti diritti di proprietà politica sul *law-making*. Perciò il modello di Hallerberg rimarrà la "tipologia esplicativa" (Elman, 2005) di riferimento per la comprensione dei risultati empirici.

### 3.3. La struttura dell'analisi

Il punto di partenza scelto per l'analisi empirica del caso lombardo è la prospettiva informativa, nella convinzione che essa permetta comunque anche di indagare la dimensione distributiva nel funzionamento dei legislativi. Le analisi che, negli anni Sessanta e Settanta, più si sono occupate del tema, si sono articolate attorno a tre elementi chiave:

- gli attori significativi;
- il tipo di informazione prodotta e utilizzata;
- la struttura dei collegamenti significativi, come segue.

#### *Gli attori significativi*

Gli attori attorno a cui si articolano i flussi informativi vengono ricondotti dalla letteratura a tre tipologie distinte:

1. le *fonti* di informazione. A questa categoria appartengono gli esperti; le burocrazie e gli enti; i gruppi di interesse; le autonomie territoriali e funzionali; i privati cittadini; e le leadership di partito;
2. i *legislatori*, ossia i consiglieri. La letteratura ne riconosce di due tipi:
  - a) lo *specialista*. È il consigliere che fa parte della commissione e che pertanto si assume abbia, o sviluppi, una conoscenza approfondita delle politiche che vengono trattate - per provenienza professionale, o per esperienza accumulata nelle istituzioni. Questo status non viene però assunto dalle ricerche, ma è a sua volta oggetto di indagine. I legislatori esperti vengono generalmente identificati attraverso analisi reputazionale;
  - b) il *non-specialista*. È il consigliere che si esprime sulla materia solo in occasione del voto d'aula, o che comunque non ha conoscenze significative del settore di *policy*.

Ulteriore letteratura comportamentista identifica una diversa distinzione nel modo in cui il personale eletto interpreta il proprio ruolo:

- a) *reattivo*, quando si attiva a seguito di una iniziativa legislativa "esogena" al Consiglio e durante il processo non si fa portatore di ulteriori preoccupazioni;
- b) *proattivo*, quando al contrario agisce per inserire nuovi problemi

nell'agenda legislativa, modificare la legislazione esistente, emendare le proposte legislative di provenienza dell'esecutivo.

3. Lo *staff* interno all'Assemblea. Anche qui, la letteratura distingue fra le strutture generaliste e quelle specialiste, più professionalizzate. La professionalità delle strutture viene rilevata in modo *oggettivo*, come segue:
- a) come competenze che il personale possiede in ingresso, o che acquisisce nel tempo attraverso l'esperienza di carriera interna e corsi di professionalizzazione;
  - b) per l'uso che di queste competenze viene fatto dal legislatore - quando ad esempio affida alle strutture il compito di ricercare ed organizzare l'informazione proveniente dall'esterno in forma fruibile;

In modo *soggettivo*, come le competenze che lo stesso personale nelle strutture, e il suo diretto principale politico, ritengono importanti (conoscenza sostantiva del settore di *policy*, contatti con esperti di settore, conoscenza della macchina o della distribuzione interna del potere, capacità di *drafting*, rapporto fiduciario personale o prossimità partitica).

#### *Il tipo di informazione rilevante*

I modelli elaborati per cogliere questi flussi distinguono due tipi di informazione rilevante per ogni consigliere (Maisel 1981).

L'informazione *politica*, ossia:

- sulle posizioni che, rispetto ad una proposta legislativa in agenda, vengono assunte dagli attori politici esterni, es. nazionali e locali;
- sull'impatto che la legislazione, se passasse o passasse in un certo modo, avrebbe sulle possibilità di rielezione o di carriera.

L'informazione *sulle politiche*, ossia:

- a) sulla magnitudo del problema che la legislazione si propone di affrontare;
- b) sulle cause che l'intervento si propone di rimuovere, e/o sulle conseguenze negative che si propone di mitigare;
- c) sulle strategie alternative per rimuovere le cause del problema o mitigare le conseguenze: più o meno regolazione, più o meno spesa pubblica, istituzione o meno di nuovi enti o modifica nel mandato di quelli esistenti, quale tipo di informazione richiedere o diffondere;
- d) sugli effetti sociali ampi, più o meno perversi, che potrebbero conseguire dall'intervento.

Questi due tipi di informazione, che in una certa misura riproducono la distinzione tra preoccupazioni distributive e *problem-solving*, non sono distinti. La loro qualificazione si genera nella relazione tra chi fornisce l'informazione e chi la raccoglie.

Da un lato, infatti, fonti informative diverse sono in sé portatrici di attenzioni differenti ai problemi ed alle soluzioni. Così, le *leadership* di partito sono le

uniche fonti a cui si attribuisca capacità di trasmettere solo informazione “politica” e “distributiva”; gli esperti sono invece le fonti di informazione prevalentemente di *policy* per il *problem-solving*. Tutte le altre fonti vengono considerate capaci di produrre entrambi i tipi, sebbene con pesi diversi - per cui le burocrazie sono prevalentemente fonti per informazione di *policy*, gli interessi funzionali organizzati tendono ad evidenziare la dimensione di *politics* dell’informazione sugli interventi, e solo per gli attori collettivi delle *constituency* appare davvero difficile distinguere le due dimensioni.

Inoltre, dalla stessa fonte può essere estratta un’informazione diversa a seconda dell’interlocutore interno che la raccoglie. Così, gli *staff* istituzionali che raccolgono informazioni dai gruppi di interesse possono essere meno sensibili agli aspetti di *politics* presenti nelle loro posizioni, mentre i consiglieri non specialisti si assume siano più interessati alla dimensione politica.

### *Le connessioni rilevanti*

Rendendo espliciti i collegamenti tra produttori e consumatori, i flussi informativi hanno una duplice capacità euristica. Da un lato, chiariscono quale sia il tipo di informazione che più alimenta l’attività di *law-making* - se di *politics* o di *policy*.

Dall’altro, rendono evidenti la quantità di collegamenti comunicativi: esplicitando quali attori siano legati da connessioni più numerose e/o più intense, permettono di identificare gli snodi organizzativi più importanti. È per questa seconda capacità euristica che, soprattutto fra gli anni Settanta e Ottanta, i flussi comunicativi sono stati utilizzati per analizzare il funzionamento dei legislativi e il loro livello di specializzazione interna. Sabatier e Whiteman (1985) riconoscono in letteratura quattro modelli distinti per grado di complessità e specializzazione interna - ciascuno dei quali identifica anche una fase nell’evoluzione organizzativa delle assemblee e nel loro rapporto con l’esterno.

Nel modello tradizionale *ad uno stadio*, il flusso comunicativo rilevante avviene tra interessi esterni e legislatori ordinari. Il modello viene considerato tipico di legislativi poco complessi, con una bassa divisione del lavoro e strutture di supporto poco numerose o con limitata professionalità.

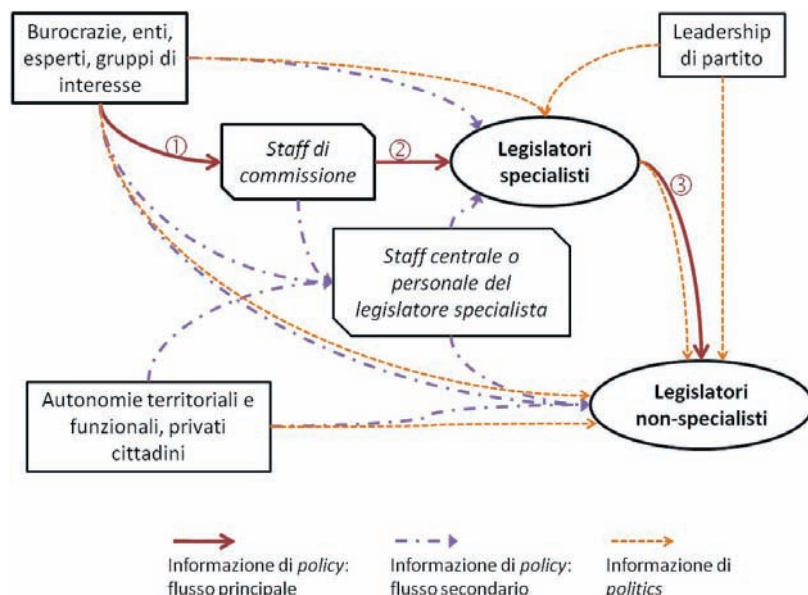
Il modello *a due stadi* prevede a sua volta due varianti. Nella prima, attribuita a Porter, l’informazione viene trasmessa dagli interessi esterni direttamente ai legislatori specializzati delle commissioni, che si incaricano di condensarla e tradurla per i legislatori ordinari e non-specialisti. Nella seconda, è invece lo *staff* delle commissioni e dell’aula a farsi carico del compito di trasformarla in informazione utilizzabile per i legislatori non-specialisti. La differenza tra i due modelli è data dal livello di professionalizzazione delle strutture di supporto.

Nella prima variante, invece, a fronte di una bassa competenza delle strutture interne, il professionalismo politico appare sufficiente a garantire una gestione dell’informazione sostantiva sui problemi. Nella seconda variante, l’*expertise* delle strutture si sviluppa per compensare la bassa specializzazione dei politici (ad esempio, dove manchi il lavoro per commissioni, o dove il personale politico debba coprire più settori di competenza, rendendo difficile l’acquisizione di conoscenze sostantive sui molti settori di intervento).

Nel modello *a tre stadi*, in cui i livelli sia di articolazione dei lavori che di

professionalizzazione delle strutture è più elevato, l'informazione fluisce (1) dall'esterno allo *staff* delle commissioni, poi (2) dallo *staff* ai legislatori specializzati, infine (3) dagli specialisti ai legislatori non-specialisti in aula (fig. 3.1).

**Figura 3.1 - Il modello a tre stadi di flusso informativo**



Fonte: adattamento da Sabatier e Whiteman, 1985, p.400

Al proposito, gli autori sottolineano come gli attori negli snodi dei flussi comunicativi non svolgano una mera funzione di trasmissione dell'informazione, ma piuttosto di organizzazione e rielaborazione mirata alle esigenze dei destinatari.

È sulla base di questo modello che è stata quindi sviluppata la rilevazione, con l'obiettivo di chiarire fonti, snodi e destinatari dell'informazione entro il processo di *law-making* regionale.

### 3.4. La strategia di rilevazione

La rilevazione ha avuto, come obiettivo primario, quello di ricostruire i flussi informativi interni al Consiglio lombardo per verificare come questi avvengano nella percezione degli attori politici, negli staff istituzionali e negli staff politici.

Ciò consentirà inoltre di collocare il caso lombardo entro una delle tipologie di specializzazione interna di Sabatier e Whiteman, e poi leggerlo alla luce del tipo di rapporto tra legislativo ed esecutivo secondo il modello esplicativo di Hallerberg.

Per coprire l'eterogeneità organizzativa del Consiglio regionale, sono state

innanzi tutto selezionate tre commissioni caratterizzate dalla diversità di competenze, strumenti primari utilizzati, e *stakeholder* di riferimento: la commissione I, incaricata del bilancio, in quanto arena strategica in cui si decide dell'allocazione complessiva della spesa regionale, attorno a cui si sviluppano di conseguenza dinamiche prevalentemente interne; la commissione III, sanità, caratterizzata da competenze di spesa sostantiva e regolazione delle aziende pubbliche; la commissione V, territorio, caratterizzata dallo strumento regolativo e da un impatto primario sulle autonomie territoriali. La strategia di rilevazione ha previsto quindi la somministrazione dello strumento di rilevazione (una intervista con una parte semistrutturata, di domande aperte, e una parte di attribuzione di punteggi da 1 a 10 su informazioni, competenze e preoccupazioni chiave: vedi Allegato) prima alle strutture di supporto alle tre commissioni, poi ai politici ed infine alle loro strutture personali o di gruppo. L'obiettivo era di riuscire ad identificare per analisi reputazionale i consiglieri più proattivi entro le rispettive commissioni, così da ottenere un campione *snow-ball* che privilegiasse le posizioni dei forti consumatori di informazione per il *law-making*. A questi, a fine intervista, è stato chiesto di fornire i contatti con il personale entro le strutture di supporto ai politici, ancora con l'intento di cogliere le realtà più attive entro il Consiglio. La ricerca ha quindi un disegno intenzionalmente sbilanciato, finalizzato ad illuminare bisogni e valutazioni dei consiglieri e degli *staff* più coinvolti nella modifica normativa.

Le interviste sono state realizzate fra il mese di ottobre e di novembre 2009. A seguito di alcune procrastinazioni degli incontri per le interviste, sono state raccolte risposte da 17 consiglieri regionali, 8 di maggioranza e 9 di opposizione; da 10 membri delle strutture interne al Consiglio; e da 5 membri di strutture a supporto dei gruppi o di singoli consiglieri, per un totale di 32 interviste. Non tutti hanno però fornito risposte, soprattutto alla parte quantitativa; le differenze vengono perciò registrate nelle tabelle nella colonna relativa alla numerosità (N).

L'intento della rilevazione è infine descrittivo e strutturale, finalizzato anche a collocare il caso lombardo nelle tipologie già presenti in letteratura. Non si è quindi cercato di testare alcuna causalità nelle differenze fra risposte individuali.

Le misure che vengono utilizzate per l'analisi, al fine di individuare la tipologia lombarda, sono perciò due:

- il primo è la media dei valori di risposta ( $\mu$ ), costruita per ciascun gruppo di rispondenti (consiglieri o *pol*, distinti anche in maggioranza e opposizione; *staff* istituzionali o *sis*, *staff* politici o *spo*);
- il secondo è la deviazione standard ( $\sigma$ ), che fornisce l'indicazione della variabilità nei giudizi (quanto più è prossimo allo 0, tanto più i diversi intervistati hanno dato lo stesso punteggio e quindi concordano nella valutazione).



### 3.5. I risultati: consiglieri e law-making

Secondo parere diffuso degli intervistati, il Consiglio regionale lombardo genera una quantità significativa di innovazione normativa, spesso controbilanciata dall'iniziativa dell'esecutivo e dalla priorità che i suoi progetti acquistano nel calendario delle commissioni. In diversi casi, l'attività propositiva endogena all'assemblea finisce così per essere simbolica, se già non lo è nelle intenzioni dei proponenti; ciò nonostante mantiene un significato strategico.

I progetti di provenienza consiliare che diventano legge riguardano spesso questioni marginali per l'agenda di governo; talvolta riformulano le iniziative popolari e comunque garantiscono visibilità politica al consigliere che ne diventa il promotore [pol 9]. Alcuni emendamenti, chiaramente destinati ad essere respinti per il carattere provocatorio, possono generare fratture politiche momentanee funzionali ad una strategia di ostruzionismo [pol 2]. Fra i progetti depositati con un impatto più significativo, infine, molti sono destinati a non essere mai calendarizzati, ma possono spingere l'esecutivo ad elaborare una controproposta che entrerà nell'agenda dei lavori [pol 6, pol 12] e quindi puntare ad essere "accorpati". L'emendamento rimane quindi un'attività innovativa rilevante, anche se non l'unica, di cui i consiglieri possono avvalersi per esercitare i propri diritti di proprietà politica.

#### 3.5.1. I vincoli al processo di modifica

Punto di partenza è infatti un'iniziativa fortemente maggioritaria e spesso condizionata dall'esecutivo:

"i pdl più importanti .. in una legislatura saranno un ventesimo o giù di lì, gli altri vengono passati in cavalleria e si ripresentano alla legislatura successiva –a parte quelli di iniziativa popolare che vengono automaticamente riassegnati. Se la volontà di farlo passare è forte un pdl può passare molto velocemente, mentre gli altri slittano anche se ci sarebbe un calendario ferreo da rispettare" [sis 8].

Il modo in cui il progetto di legge destinato all'approvazione viene costruito, inoltre, distribuisce in modo differenziato gli incentivi alla modifica in commissione per maggioranza e opposizione, e dà vita a strategie diverse:

"il testo di base è scritto dalla giunta ed ha un percorso di condivisione che passa attraverso i capigruppo e i presidenti di commissione...[in commissione] più che la maggioranza sono le opposizioni che non hanno partecipato prima a cercare di intervenire sul progetto. Questo non esclude che i consiglieri di maggioranza cerchino di inserirsi con qualche spunto, ma normalmente quando arriva in commissione il rapporto giunta-maggioranza ha già condiviso la stragrande maggioranza della legge" [pol 7].

"se il pdl è solo della minoranza, il pdl non va avanti, si nomina il relatore ma non si dà avvio all'iter procedurale. ... Diverso quando un pdl della minoranza è abbinato ad un pdl della maggioranza: allora si è obbligati a prenderlo in considerazione e ha molta più efficacia rispetto alla politica emendativa - che risulta essere utile quando ci sono dei provvedimenti non di indirizzo forte, magari [perché] riguardano settori parziali" [pol 6].

Il controllo da parte dell'esecutivo si mantiene comunque costante durante i lavori di commissione. Qualunque sia la provenienza della proposta, il processo prevede infatti un passaggio tecnico, successivo alle convocazioni/audizioni degli interessi e precedente alla presentazione formale degli emendamenti, in cui chi dà forma al testo è un "gruppo di lavoro ristretto" composto da "consiglieri e da dirigenti degli assessorati e parte legislativa" [pol 10]. Ed è l'assessore che, da questa sede, porta alla giunta le proposte di modifica al testo identificate dal relatore, per la verifica di viabilità [pol 16].

"A volte presentare gli emendamenti in commissione è meno efficace che presentarli direttamente in aula ... perché c'è maggiore possibilità di confronto, e quindi di sintesi. La commissione è molto più liquidatoria" [pol 6].

Entro questi vincoli, ciò che spiega secondo i consiglieri il successo delle proposte alternative è una combinazione di tre fattori collegati: la qualità sostantiva e formale della variazione proposta; il suo valore strategico, ossia la capacità dei testi alternativi di far emergere coalizioni trasversali; e soprattutto l'attenzione dell'esecutivo, e del relatore, per le dinamiche di commissione.

### *3.5.2. Quando le variazioni endogene al Consiglio hanno successo*

Lo stile dell'assessore da un lato, e il modo in cui il relatore interpreta il proprio ruolo dall'altro, sono condizioni istituzionali necessarie perché si apra in commissione la possibilità di intervento sui testi dell'esecutivo:

"Se è la giunta che presenta un testo, di solito chi fa il relatore si attiene a quello che la giunta ha scritto. ... Abbiamo [però] situazioni in cui il relatore fa veramente il relatore e anche se la proposta è di giunta diventa lui l'interlocutore della giunta, portando le istanze della commissione e quindi cercando di fare questo lavoro di mediazione" [pol 6].

"è molto diffusa la contrattazione in senso nobile cioè se all'assessore interessa il progetto, sta molto attento a quello che dice la commissione, di solito ... parla con i capigruppo che seguono la materia, li cura, cerca di tenerli al corrente; poi alcune cose che non sono negoziabili le mette ai voti" [pol 4].

Date queste condizioni, variazioni di successo sono quelle che rispondono ad esigenze difficilmente ignorabili: sollecitazioni di gruppi e categorie sociali, il bisogno di eliminare le contraddizioni o le inadeguatezze della produzione normativa in vigore o di quella presentata dall'esecutivo; la possibilità di intercettare opportunità aperte dalla legislazione nazionale, o la capacità di anticipare effetti perversi nell'attuazione:

"la sollecitazione ci arriva da chi è nel problema" [pol 6].

"c'era da recepire una legge statale, con un conseguente utilizzo di risorse" [pol 1].

"quello che mi preoccupa è che [il testo] lascia dei margini interpretativi" [pol 2].

"l'obiettivo dichiarato dalla legge non viene sempre perseguito dall'articolato, o ci possono essere strade diverse e più consone" [pol 16].

"quando i nodi arrivano al pettine poi la gente ti ferma per strada, ti arrivano le mail ... allora ti accorgi che hai creato un grosso disagio" [pol 7].

Va sottolineato peraltro come gli emendamenti che nascono in commissione in risposta a sollecitazioni esterne possano riflettere richieste micro-distributive, e si alimentino anche di logiche di mantenimento o allargamento del consenso.

“è utile se l’emendamento è stato suscitato da chi è venuto in audizione e a quel punto è la forza... può essere un ottimo aiuto” [pol 6].

“le categorie amano farsi audire in commissione ma poi vogliono però il colloquio privato con il relatore per capire se possono spuntarla ... [gli emendamenti] nascono da tutte le parti per tutelare i diversi gruppi ... si fa una mediazione” [pol 12].

D'altra parte, i consiglieri sottolineano il fatto che il confronto interno, e l'intervento dell'esecutivo, anche come *fixer* nei casi di stallo, siano nel complesso in grado di giungere a buone mediazioni tra le opposte ragioni:

“[una modifica] bisogna saperla spiegare e convincere gli altri che è opportuna ... a partire dall'assessore” [pol 16].

“l'emendamento ... deve rispondere ad un'esigenza collettiva perché il pdl non deve andare bene solo a te ma è un concetto che deve valere per un tot di anni ... è una cosa seria” [pol 14]

Nel processo interno, alla fine, anche se le buone ragioni dei contenuti e la solidità formale sono prerequisiti forti, è però il “valore strategico” della variazione avanzata che diventa importante:

“ci sono emendamenti che non toccano il livello politico e questi hanno fortuna” [pol 10].

“se l'emendamento non stravolge la filosofia della legge, risolve un problema aperto oppure non tocca la struttura della legge, viene accolto; se invece tocca dei punti nodali, la questione è diversa” [pol 11].

“o l'emendamento è espressione dei gruppi sociali o delle autonomie locali, cioè ha una forza che fa riflettere parti della maggioranza, oppure tocca un tema su cui la maggioranza non è unita, oppure terzo caso il tema non è considerato importante dalla maggioranza” [pol 8].

Le interviste rivelano come questo valore strategico sia legato anche al tipo di strumento di intervento su cui si vorrebbe incidere. Il presidio di giunta si esercita più sulle misure che hanno un impatto sul bilancio regionale, sia rispetto a quelle regolative, sia rispetto a quelle costituenti, relative alla distribuzione di competenze. Variazioni nel disegno degli strumenti senza effetti sulle spese dirette sono, a giudizio dei consiglieri, relativamente più facili da ottenere; di conseguenza, le commissioni che allocano risorse economiche sono meno permeabili agli emendamenti delle altre, fino all'estremo della commissione bilancio, dove l'iniziativa è riservata all'esecutivo, e i documenti vengono considerati inemendabili in quella sede:

“per sua natura il Piano Regionale di Sviluppo è immodificabile, lo sarebbe ma è un documento politico quindi la storia dice che non si cambia. Il documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale non è modificabile in se stesso, c'è una proposta di risoluzione che viene approvata in I commissione e che raccoglie le istanze provenienti dai diversi gruppi, che a loro volta sulle singole materie fanno passare le istanze dalle singole commissioni. Collegato alla finanziaria, finanziaria e bilancio: anche per questi [le variazioni] si fanno passare dalle altre commissioni, arrivano alla bilancio a volte per scelta ma residuali, poca roba, e a volte su quei provvedimenti c'è un intervento di *staff*. Se va a verificare, dalla

sesta legislatura all'ottava vedrà che il numero di emendamenti su questi tre documenti cala vertiginosamente”.

È l'eventuale livello di impermeabilità della commissione e del provvedimento - sperimentata soprattutto dalle minoranze, ma evidente nelle interviste anche per i consiglieri di maggioranza che, nelle revisioni delle competenze, cerchino di proteggere enti locali e territori, o di promuovere una certa spesa - a portare i consiglieri insoddisfatti dei testi a sbilanciare le audizioni in favore di alcuni *stakeholder* per costruire argomenti a supporto, oppure a spostare la sede del *law-making* e presentare gli emendamenti in aula.

In ultimo va notato che anche la qualità tecnico-giuridica della redazione è fondamentale per la sopravvivenza della modifica in commissione: qualunque emendamento, infatti, “è chiaro che se è scritto coi piedi non va molto lontano” [pol 8].

### 3.5.3. *Consiglieri ed attuazione*

Anche una volta che l'emendamento sia riuscito ad entrare nel testo di legge, però, il consigliere non ha certezza che l'attuazione seguirà. La giunta è in grado di esercitare un potere di veto sostantivo efficace, erodendo o modificando i testi di legge nella fase successiva, con l'*enforcement* amministrativo. L'erosione diventa spesso visibile ai legislatori nel medio e lungo periodo:

“è necessario verificare perché spesso capita che ci sia un tentativo anche di rimediare, cioè di recuperare dalla finestra quello che è uscito dalla porta” [pol 16].

“se si va a vedere il pdl originale, e poi la modifica in aula, le modifiche successive avvenute durante l'assestamento di bilancio, i regolamenti e così via, hanno riportato il testo originale” [pol 9].

“anche se riesci a mettere in bilancio una voce, succede che se la giunta non vuole spendere quei soldi, dato che gli atti amministrativi li fa la giunta quei soldi li ritrovi nei residui. Se non c'è condivisione ... non è così detto che quello che ottieni in sede di consiglio poi venga fatto” [pol 3].

Il controllo che i consiglieri possono esercitare sull'*enforcement* appare ai loro occhi particolarmente limitato dagli strumenti loro disponibili. In alcuni casi, la commissione riesce ad ottenere che la legge sia seguita da regolamenti attuativi e che questi passino in commissione [pol 5, pol 6], altrimenti

“la perdiamo, nel senso che circolari e disposizioni vengono fatte dalle direzioni interessate e rispetto a questo non abbiamo più competenze e quindi dobbiamo acquisire informazioni attraverso altri canali” [pol 6].

Ancora una volta, gli assessori possono limitare la tendenza autocratica dell'esecutivo nell'*enforcement*, trasferendo informazioni e coinvolgendo il relatore nella fase di disegno dei regolamenti. Per chi non ha canali diretti o una relazione di collaborazione con l'assessore, la via resta quella degli strumenti formali e di mobilitazione delle pressioni esterne:

“guardo, nelle materie che seguo, i titoli delle delibere e aspetto che siano disponibili sul sito e allora abbiamo possibilità di vedere. Oppure chiamo affinché venga qualcuno della giunta a presentarli” [pol 11].

“leggo sul BURL come vengono implementate le norme, e ... nel caso ... chiedo la modifica della delibera o della circolare. Non sempre la ottengo” [pol 16].

“In questo caso faccio interrogazioni, interpellanze, mozioni; poi cerco mediante la denuncia, i comunicati stampa” [pol 3].

Il monitoraggio dell'*enforcement*, e la valutazione dell'implementazione e dei suoi effetti, procede in modo estemporaneo, attraverso i contatti informali con le categorie, che per alcuni consiglieri rappresentano autentici *watchdog* informali, e la *voice* dei cittadini:

“L'unico modo che abbiamo per capire se ci sono dei vuoti è quando ce lo dice la gente” [pol 6].

“sul mio territorio ... i *feedback* sono immediati perché se facciamo una legge fatta male vengono subito a tirarmi la giacchetta, qualche volta i rimbrotti sono più a causa delle scelte di giunta però visto che le leggi le fa il consiglio vengono giustamente a prendere il consigliere, siamo noi che alziamo la mano” [pol 16].

“non abbiamo ancora il *report* dell'assessorato dopo i primi anni di applicazione della legge, ma io ho il *report* di alcune associazioni di categoria che hanno evidenziato ... l'effetto che noi volevamo ottenere” [pol 13].

“per verificare ... ci sono reti di *lobby serie*” [pol 4].

L'asimmetria informativa con la giunta e la scarsa capacità di controllo rappresenta una preoccupazione diffusa dei consiglieri, che si ritrova sia nelle lacune identificate come prioritarie per completare la revisione del disegno statutario, sia soprattutto nei pesi attribuiti alle diverse funzioni di *accountability* che gli intervistati riconoscono come più qualificanti per il ruolo di consigliere.

**Tabella 3.1 - Quale accountability viene privilegiata  
(valori su scala 1-10)**

|             | N  |          | spiegare<br>perché<br>l'intervento | spiegare<br>contenuti<br>intervento | spiegare<br>effetti attesi | portare<br>interessi<br>elettorato | controllo<br>enforcement | controllo<br>compliance | controllo<br>effectiveness |
|-------------|----|----------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Maggioranza | 8  | $\mu$    | 9,50                               | 9,38                                | 9,50                       | 8,25                               | 8,88                     | 8,13                    | 8,75                       |
|             |    | $\sigma$ | 0,71                               | 0,70                                | 0,71                       | 1,09                               | 1,36                     | 2,03                    | 1,64                       |
| Opposizione | 9  | $\mu$    | 8,33                               | 8,11                                | 8,11                       | 8,50                               | 9,33                     | 8,33                    | 9,56                       |
|             |    | $\sigma$ | 1,41                               | 1,45                                | 1,45                       | 1,41                               | 1,25                     | 1,25                    | 0,68                       |
| Totale pol  | 17 | $\mu$    | 8,88                               | 8,71                                | 8,76                       | 8,38                               | 9,12                     | 8,24                    | 9,18                       |
|             |    | $\sigma$ | 1,28                               | 1,32                                | 1,35                       | 1,27                               | 1,32                     | 1,66                    | 1,29                       |

Fonte: elaborazione IReR

La Tabella 3.1 e il relativo grafico (vedi fig. 3.1, Appendice 3) evidenziano infatti come in media il controllo sull'efficacia degli interventi regionali (9,18) e sulla produzione regolativa dell'esecutivo (9,12) siano considerate funzioni fondamentali del consigliere, anche se la preoccupazione è leggermente più elevata per l'opposizione, mentre la maggioranza attribuisce necessariamente

maggiore valore alla capacità di spiegare alle proprie *constituency* ragioni ed effetti attesi degli interventi legislativi.

Sempre tenuto conto che le medie dei giudizi, dei consiglieri di maggioranza e di opposizione, oscillano tra 8.11 e 9.56, è interessante notare come il valore più basso sia associato al controllo di *compliance*, abbassato soprattutto per i punteggi assegnati dalla maggioranza, dove la variabilità delle valutazioni è però anche più ampia (deviazione standard=2.03). Sul punto convivono infatti convinzioni diverse quanto al grado di automaticità con cui i destinatari si adeguano alla normativa, e sulla significatività del problema che il mancato adeguamento può rappresentare.

#### 3.5.4. Il quadro d'insieme

Nel complesso, la ricostruzione che del processo fanno gli intervistati rivela come esistano asimmetrie informative e resistenze alle richieste di variazione entro le commissioni che, sebbene si esercitino in modo differenziato - a seconda dell'ambizione della modifica, del consenso interno ed esterno che può mobilitare, della solidità della sua formulazione - comunque interessano tutti i consiglieri proattivi.

Anche perché, come evidenziano la tabella 3.2 ed il relativo grafico (v. fig. 3.2 Appendice 3), ciò che a detta dei consiglieri più di tutto determina la loro posizione rispetto ad una nuova proposta - con una deviazione standard minima tra maggioranza e opposizione - è la personale valutazione dei valori e degli effetti impliciti nella normativa.

**Tabella 3.2 - Determinanti la posizione dei consiglieri nel law-making  
(valori su scala 1-10)**

|             | N  |          | partito | gruppo | presidente | <i>constituency</i> | personale<br>val effetti | personale<br>val valori |
|-------------|----|----------|---------|--------|------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|
| Maggioranza | 8  | $\mu$    | 8,75    | 8,38   | 8,13       | 7,13                | 9,25                     | 9,13                    |
|             |    | $\sigma$ | 0,83    | 0,86   | 0,93       | 0,78                | 0,66                     | 0,78                    |
| Opposizione | 9  | $\mu$    | 6,33    | 7,89   | 3,33       | 6,44                | 9,44                     | 9,44                    |
|             |    | $\sigma$ | 2,62    | 1,52   | 2,98       | 2,06                | 0,83                     | 0,83                    |
| Totale pol  | 17 | $\mu$    | 7,47    | 8,12   | 5,59       | 6,76                | 9,35                     | 9,29                    |
|             |    | $\sigma$ | 2,33    | 1,28   | 3,29       | 1,63                | 0,76                     | 0,82                    |

Fonte: elaborazione IReR

È interessante al proposito notare come, tra i fattori più importanti che definiscono la posizione del consigliere di fronte ad un'innovazione normativa, anche per la maggioranza, il valore delle valutazioni personali sia superiore, sebbene non di molto, a quello attribuito alla posizione del proprio partito, del gruppo consiliare e del presidente. Nelle parole di un intervistato di maggioranza, una divergente valutazione personale rappresenta infatti la sola ragione che può portarlo ad opporsi alle proposte provenienti dalla sua parte politica.

A questo si accompagna una ulteriore convergenza tra maggioranza ed

opposizione. Anche la preoccupazione per il ribilanciamento delle relazioni tra esecutivo e legislativo nel processo di *law-making* è condivisa. Alla domanda su cosa manchi per poter considerare completa la revisione statutaria (v. tab. 3.3), i consiglieri intervistati hanno infatti o richiamato espressamente la preoccupazione per l'asimmetria fra giunta e consiglio e la deviazione standard fra legislazione e regolazione, o indicato i modi per conseguirla: maggiore autonomia finanziaria, recupero della funzione di controllo sulle fasi post-legislative, sviluppo di competenze proprie di valutazione. Solo in due casi la preoccupazione si è concentrata sui rapporti interni al Consiglio, come necessità di una maggiore protezione delle minoranze, o esterni al Consiglio, per chi lamenta un coinvolgimento sempre più contenuto dei consiglieri nel lavoro legislativo in commissione rispetto al rapporto con il territorio. Anche quest'ultima preoccupazione, però, può a sua volta essere ricondotta a cause istituzionali, e di asimmetria nei diritti di proprietà politica del legislativo rispetto all'esecutivo.

**Tabella 3.3 - Cosa manca al completamento della revisione statutaria (risposta multipla)**

| Lacuna                                                                                    | N |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| - Valorizzazione autonomia legislativa, ribilanciamento dei poteri rispetto all'esecutivo | 7 |
| - Autonomia finanziaria                                                                   | 3 |
| - Recupero della funzione di controllo sull' <i>enforcement</i>                           | 2 |
| - Valutazione ex-ante ed ex post degli interventi                                         | 2 |
| - Riorganizzazione interna a favore dei consiglieri                                       | 1 |
| - Protezione minoranze interne                                                            | 1 |
| - Sostegno tecnico ai gruppi                                                              | 1 |
| - Migliore selezione del personale politico                                               | 1 |

Fonte: elaborazione IReR

Dalle risposte appare inoltre chiaro come il tema del ribilanciamento non sia meramente percepito come una questione di attribuzione di competenze formali, ma sia soprattutto pensato come una questione organizzativa, di competenze sostantive e prima ancora di risorse finanziarie ed umane: perché “con l'autonomia finanziaria ... potremo avere più tecnici”.

### 3.6. Le fonti: rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte

Considerata l'importanza che i legislatori attribuiscono alla questione organizzativa nel completamento della revisione statutaria, sorge la domanda se e quanto davvero il Consiglio, nel suo funzionamento, sia strutturalmente lontano dai modelli più sviluppati di assemblea, ossia quanto specializzata sia la divisione interna del lavoro. Come anticipato nello schema teorico, la professionalizzazione diventa visibile nella gestione dei flussi informativi. Per ricostruirli, ci si è affidati alla rilevazione di punteggi sulla rilevanza e sulla fruibilità che eletti, *staff* istituzionali e *staff* politici attribuiscono alle informazioni prodotte da tre diverse

fonti: *stakeholder* esterni, *shareholder* entro l'esecutivo, e strutture interne al Consiglio. I punteggi, e soprattutto quelli relativi alla rilevanza, contengono quindi due dati solo analiticamente distinguibili: la misura di quanto, mediamente ed in modo più o meno consensuale, i diversi gruppi di rispondenti "riconoscono" i diversi attori istituzionali e sociali come fonti significative, garantendo loro perciò un differente "diritto di influenza" sul processo legislativo; ed insieme (poiché la letteratura riconosce a *stakeholder* e *shareholder* differenti una diversa capacità di dare all'informazione prodotta contenuti di *politics* piuttosto che di *policy*, o meglio di declinarla più in termini *distributivi* o di *problem-solving*) la misura di convergenze e distanze nella percezione di consiglieri e *staff* riguardo a quale tipo di informazione sia considerata prioritaria da ciascun gruppo.

### 3.6.1. Le fonti esterne

I giudizi sulle informazioni provenienti da fonti esterne al Consiglio, intesi come *stakeholder* sociali, e *shareholder* nell'esecutivo, precisa tanto il ruolo che i diversi attori ricoprono nel trasferimento delle informazioni (catturato dal punteggio di rilevanza), sia l'utilizzabilità che quelle informazioni hanno per i legislatori.

#### *Gli stakeholders*

Riguardo alla rilevanza degli *stakeholder* esterni, i giudizi (v. tab. 3.4 e fig. 3.4 a in Appendice 3) evidenziano una sostanziale convergenza riguardo al peso di categorie, esperti, e autonomie territoriali e funzionali, ossia di tutti i soggetti portatori di contenuti spendibili sia per la tecnica dell'intervento che per la strategia di mantenimento o ampliamento del consenso elettorale.

Se si guarda ai giudizi medi, le categorie sono considerate i produttori di informazione più rilevante e comparativamente più fruibile sia secondo i consiglieri (rilevanza: media  $\mu=8.15$ , deviazione standard  $\sigma=1.19$ ; fruibilità:  $\mu=7.18$ ,  $\sigma=1.25$ ) che secondo i loro *staff* personali e di gruppo (rilevanza:  $\mu=8.00$ ,  $\sigma=0.58$ ; fruibilità:  $\mu=7.00$ ,  $\sigma=1.00$ ).

Anche gli *staff* istituzionali condividono il giudizio, ma considerano le categorie (rilevanza:  $\mu=8.21$ ,  $\sigma=0.84$ ) leggermente meno significative degli esperti ( $\mu=8.00$ , sebbene la deviazione standard tipo attorno a questo giudizio aumenti a 1.41) - opinione corretta dal fatto che, secondo alcuni, le informazioni degli esperti ( $\mu=6.50$ ,  $\sigma=1.28$ ) sarebbero meno direttamente utilizzabili di quelli delle categorie ( $\mu=6.71$ ,  $\sigma=1.67$ ).



**Tabella 3.4 - Rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte dagli stakeholder  
(valori su scala 1-10)**

|           |            | esperti |      | N  |      | categorie |      | N  |      | autonomie<br>territ e funz |      | N  |      | cittadini |      | N  |  | giornalisti |  | N |  | enti<br>aziende<br>regionali |  | N |  | uffici regionali |  | N |  |  |
|-----------|------------|---------|------|----|------|-----------|------|----|------|----------------------------|------|----|------|-----------|------|----|--|-------------|--|---|--|------------------------------|--|---|--|------------------|--|---|--|--|
| politici  | rilevanza  | μ       | 7,18 | 17 | 8,15 | 17        | 7,47 | 17 | 6,29 | 17                         | 4,59 | 17 | 5,00 | 16        | 3,06 | 16 |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 2,66 |    | 1,19 |           | 2,06 |    | 2,05 |                            | 2,72 |    | 2,47 |           | 2,54 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           | fruibilità | μ       | 6,47 |    | 7,18 |           | 7,00 |    | 5,59 |                            | 4,12 |    | 4,38 |           | 2,94 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 2,43 |    | 1,25 |           | 1,75 |    | 1,91 |                            | 2,45 |    | 1,93 |           | 2,22 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
| magg      | rilevanza  | μ       | 6,63 | 8  | 8,44 | 8         | 7,25 | 8  | 6,13 | 8                          | 5,13 | 8  | 4,86 | 7         | 4,29 | 7  |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 2,55 |    | 0,85 |           | 2,63 |    | 1,96 |                            | 2,09 |    | 2,03 |           | 2,86 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           | fruibilità | μ       | 6,00 |    | 7,00 |           | 6,50 |    | 5,50 |                            | 5,13 |    | 4,57 |           | 4,00 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 2,00 |    | 1,66 |           | 2,18 |    | 2,06 |                            | 2,09 |    | 1,68 |           | 2,33 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
| oppos     | rilevanza  | μ       | 7,67 | 9  | 7,89 | 9         | 7,67 | 9  | 6,44 | 9                          | 4,11 | 9  | 5,11 | 9         | 2,11 | 9  |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 2,67 |    | 1,37 |           | 1,33 |    | 2,11 |                            | 3,11 |    | 2,77 |           | 1,73 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           | fruibilità | μ       | 6,89 |    | 7,33 |           | 7,44 |    | 5,67 |                            | 3,22 |    | 4,22 |           | 2,11 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 2,69 |    | 0,67 |           | 1,07 |    | 1,76 |                            | 2,39 |    | 2,10 |           | 1,73 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
| staff ist | rilevanza  | μ       | 8,21 | 7  | 8,00 | 7         | 7,43 | 7  | 4,60 | 5                          | 4,40 | 5  | 6,29 | 7         | 6,17 | 6  |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 0,84 |    | 1,41 |           | 1,50 |    | 3,20 |                            | 3,56 |    | 2,71 |           | 2,79 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           | fruibilità | μ       | 6,50 |    | 6,71 |           | 6,14 |    | 4,00 |                            | 5,40 |    | 5,25 |           | 5,83 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 1,28 |    | 1,67 |           | 1,96 |    | 2,28 |                            | 3,72 |    | 2,08 |           | 2,34 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
| staff pol | rilevanza  | μ       | 7,17 | 6  | 8,00 | 6         | 7,17 | 6  | 6,83 | 6                          | 3,67 | 6  | 6,67 | 6         | 4,67 | 6  |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 1,46 |    | 0,58 |           | 1,07 |    | 2,91 |                            | 2,75 |    | 1,37 |           | 2,69 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           | fruibilità | μ       | 6,50 |    | 7,00 |           | 6,17 |    | 6,33 |                            | 3,67 |    | 5,83 |           | 4,33 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |
|           |            | σ       | 0,96 |    | 1,00 |           | 1,57 |    | 2,56 |                            | 2,75 |    | 1,46 |           | 2,36 |    |  |             |  |   |  |                              |  |   |  |                  |  |   |  |  |

Fonte: elaborazione IReR

La divaricazione tra giudizi appare invece evidente soprattutto rispetto a due tipologie di fonti: gli implementatori pubblici che dipendono dall'esecutivo (uffici, enti, aziende regionali), e i cittadini. Gli implementatori sono in genere relegati a posizioni di scarsa rilevanza nel flusso informativo, a testimonianza di una cesura rispetto alla fase post-legislativa; sui cittadini il giudizio è invece abbastanza variegato. In una distribuzione coerente con la divisione del lavoro già evidenziata in letteratura, *staff* politici e consiglieri attribuiscono alla *voice* dei cittadini un peso maggiore (con valori medi di 6.83 e 6.29, rispettivamente) di quanto non facciano gli *staff* istituzionali (media di 4.60, anche se la deviazione standard è molto elevata, 3.20). Riguardo agli implementatori, invece, sembrano essere le strutture di *staff*, e soprattutto quelle istituzionali, ad apparire più sensibili alle informazioni provenienti dall'amministrazione periferica dell'esecutivo.

Indicativo di una relazione piuttosto conflittuale, infine, è il giudizio sui media, in genere accusati di deformare piuttosto che riportare la realtà dei fatti. Tutti e tre i gruppi di rispondenti concordano infatti nel posizionare le informazioni prodotte

dai giornalisti al di sotto della soglia di significatività, anche se la deviazione standard tipo, soprattutto nelle strutture di *staff* istituzionale, appare abbastanza ampia, a conferma di valutazioni differenziate entro lo stesso gruppo di rispondenti.

In questo panorama va sottolineato comunque come, al di sotto del valore medio, nei giudizi dei consiglieri esistano significative differenze tra maggioranza e opposizione (v. tab. 3.4 e fig. 3.4b in Appendice 3). Le differenze appaiono evidenti soprattutto lungo la dimensione della rilevanza (la fruibilità in genere replicando quegli andamenti in modo più contenuto) rispetto a tre fonti: esperti, giornalisti, ed uffici regionali. La maggioranza, pur senza ribaltare il giudizio di scarsa importanza, risulta infatti più generosa verso le informazioni prodotte sia dalle amministrazioni periferiche ( $\mu=4.29$ ,  $\sigma=2.86$ ) che dai professionisti della comunicazione ( $\mu=5.13$ ,  $\sigma=2.09$ ); di converso, l'opposizione appare più sensibile ai contributi della conoscenza esperta ( $\mu=7.67$ ,  $\sigma=2.67$ ). Va notato comunque che i giudizi al riguardo non sono omogenei, come evidenzia l'elevata deviazione standard. Da quest'ultimo giudizio sembra emergere il profilo di una situazione in cui, a fronte dell'asimmetria nel potere di agenda e di formulazione del consiglio rispetto all'esecutivo, e dell'opposizione rispetto alla maggioranza, la capacità di incidere sul processo legislativo in commissione dipenda molto dalla forza delle argomentazioni sostantive su robustezza e efficacia dei disegni legislativi.

Che l'asimmetria esista, comunque, e che si ripercuota nella struttura dei flussi informativi interni al consiglio appare ancora più evidente quando si passi all'analisi degli *shareholder*.

#### *Gli shareholder*

Dalla tabella 3.5 (v. figg. 3.5a e 3.5b in Appendice 3) emerge infatti chiaramente come le informazioni che provengono dall'esecutivo siano considerate rilevanti e fruibili in modo estremamente differenziato dai politici di maggioranza e di opposizione. Le direzioni generali, dove risiede l'informazione strutturata su implementazione e andamento dei programmi, sono per la maggioranza le fonti più significative entro l'esecutivo ( $\mu=7.75$ ,  $\sigma=1.2$ ), e quelle che producono le informazioni più fruibili ( $\mu=7.75$ ,  $\sigma=1.2$ ) - seguite dagli *staff* degli assessorati ( $\mu=7.25$ ,  $\sigma=1$ ). L'opposizione riconosce egualmente la priorità relativa delle informazioni provenienti da Dg e assessorati, ma ne abbassa il punteggio al di sotto della soglia di sufficienza: la rilevanza delle prime come delle seconde registra infatti valori medi di 5.78 su 10, ma va sottolineato come la deviazione standard sia relativamente elevata riguardo ai giudizi sull'informazione delle Dg ( $\sigma=2.82$ ) e ancor di più rispetto a quella proveniente dagli assessorati ( $\sigma=3.26$ ).

Come già sottolineato in precedenza dalle testimonianze qualitative degli intervistati, anche qui gli assessori vengono ad assumere una posizione particolare tra gli *shareholder*, delineandosi come il riferimento politico più trasversale.

**Tabella 3.5 - Rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte dagli shareholder  
(valori su scala 1-10)**

|           |            |          | direzioni<br>generali | N  | staff<br>presidenza | N  | staff<br>assessorati | N  | assessori | N  |
|-----------|------------|----------|-----------------------|----|---------------------|----|----------------------|----|-----------|----|
| politici  | rilevanza  | $\mu$    | 6,71                  | 17 | 5,56                | 16 | 6,59                 | 17 | 6,56      | 16 |
|           |            | $\sigma$ | 2,42                  |    | 3,62                |    | 2,61                 |    | 2,06      |    |
|           | fruibilità | $\mu$    | 6,47                  |    | 5,06                |    | 6,12                 |    | 6,31      |    |
|           |            | $\sigma$ | 2,28                  |    | 3,31                |    | 2,42                 |    | 1,79      |    |
| magg      | rilevanza  | $\mu$    | 7,75                  | 8  | 7,29                | 7  | 7,50                 | 8  | 7,14      | 7  |
|           |            | $\sigma$ | 1,20                  |    | 2,71                |    | 1,00                 |    | 0,83      |    |
|           | fruibilità | $\mu$    | 7,75                  |    | 7,00                |    | 7,25                 |    | 7,29      |    |
|           |            | $\sigma$ | 1,20                  |    | 2,51                |    | 1,09                 |    | 0,70      |    |
| oppos     | rilevanza  | $\mu$    | 5,78                  | 9  | 4,22                | 9  | 5,78                 | 9  | 6,11      | 9  |
|           |            | $\sigma$ | 2,82                  |    | 3,68                |    | 3,26                 |    | 2,56      |    |
|           | fruibilità | $\mu$    | 5,33                  |    | 3,56                |    | 5,11                 |    | 5,56      |    |
|           |            | $\sigma$ | 2,40                  |    | 3,06                |    | 2,81                 |    | 2,01      |    |
| staff ist | rilevanza  | $\mu$    | 8,33                  | 6  | 6,83                | 6  | 7,50                 | 6  | 6,83      | 6  |
|           |            | $\sigma$ | 0,75                  |    | 1,95                |    | 1,89                 |    | 2,79      |    |
|           | fruibilità | $\mu$    | 7,17                  |    | 6,17                |    | 6,33                 |    | 6,17      |    |
|           |            | $\sigma$ | 1,07                  |    | 2,34                |    | 1,37                 |    | 2,34      |    |
| staff pol | rilevanza  | $\mu$    | 7,67                  | 6  | 6,83                | 6  | 7,17                 | 6  | 6,33      | 6  |
|           |            | $\sigma$ | 0,47                  |    | 1,07                |    | 1,07                 |    | 2,56      |    |
|           | fruibilità | $\mu$    | 7,00                  |    | 6,17                |    | 7,17                 |    | 5,67      |    |
|           |            | $\sigma$ | 1,15                  |    | 1,07                |    | 1,07                 |    | 2,29      |    |

Fonte: elaborazione IReR

Terzi per rilevanza delle informazioni prodotte, gli assessori sono un riferimento forte univocamente riconosciuto della maggioranza ( $\mu=7.14$ ,  $\sigma=0.83$ ), ma anche di una parte dell'opposizione: con un valore medio di 6.11 e una deviazione standard tipo di 2.56, gli assessori rappresentano infatti per le minoranze la fonte più rilevante nell'esecutivo.

La polarizzazione più ampia tra le parti, ed insieme i giudizi più discordanti sia nella maggioranza che nell'opposizione, riguarda invece lo *staff* di presidenza - che per la maggioranza ha una rilevanza notevole anche se non chiave ( $\mu=7.29$ ,  $\sigma=2.51$ ) e per l'opposizione è in media abbastanza irrilevante ( $\mu=4.22$ ) ma con un ventaglio di giudizi davvero ampio ( $\sigma=3.68$ ). La presidenza è anche la fonte entro l'esecutivo le cui informazioni sono per l'opposizione meno fruibili (con un giudizio medio di 3.56 ma una deviazione standard tipo di 3.06). I giudizi la definiscono quindi come un cuore strategico, le cui scelte di *policy* implicano con più forza anche uno specifico posizionamento politico. Rispetto ad esso, la maggioranza sembra dichiarare di ricavarne un indirizzo ma non la

determinazione delle specifiche posizioni, mentre l'opposizione sembra avvertire molto di più la dimensione di *politics*. Nelle parole di un consigliere di opposizione, "lo staff di presidenza non conta niente, cioè conta moltissimo al contrario: se loro dicono bianco noi diciamo nero".

Nel confronto con le medie degli *staff* politici e istituzionali, quindi, i valori dei consiglieri eletti risentono, internalizzandola, della politicizzazione nei rapporti e nelle valutazioni dei consiglieri di minoranza verso l'esecutivo. Di conseguenza, i giudizi medi dei politici sulle informazioni prodotte dagli *shareholder* appaiono sempre inferiori ai punteggi attribuiti dalle strutture amministrative di supporto.

L'eccezione rilevante è costituita ancora una volta dagli assessori, che emergono anche per controfattuale come contatti privilegiati e trasversali innanzi tutto dei consiglieri.

Per gli *staff*, i riferimenti primi sono ancora una volta ed in modo davvero univoco le strutture dotate di informazioni sull'implementazione e sui programmi.

Le strutture di commissione riconoscono alle direzioni generali loro una rilevanza media di 8.33, più alta di quella attribuita alle fonti esterne, e una fruibilità di 7.17. Seconda fonte sia per rilevanza che per fruibilità di informazione sono gli *staff* degli assessorati, con una media rispettivamente di 7.50 e di 6.33.

Ad assessori e *staff* di presidenza vengono attribuiti stessi valori medi di rilevanza (6.83) e fruibilità (6.17), anche se i giudizi riguardo al peso degli assessorati hanno deviazioni standard più elevate (2.79 e 2.34). Con questi valori, gli *staff* istituzionali diventano quindi i rispondenti più generosi nelle valutazioni sulle informazioni prodotte dall'esecutivo.

Infine, con giudizi meno eclatanti di quelli degli *staff* istituzionali ma comunque lontani dal minimalismo delle valutazioni dei consiglieri di opposizione si collocano gli *staff* politici. La palma della rilevanza media va secondo loro ancora una volta alle Dg ( $\mu=7.67$ ), mentre quella della fruibilità spetta agli assessorati ( $\mu=7.17$ ). Gli *staff* politici sono anche gli unici a considerare la presidenza come terza fonte sia per rilevanza ( $\mu=6.83$ ) che per fruibilità ( $\mu=6.17$ ), prima degli assessori che appaiono fonti sufficienti per rilevanza ( $\mu=6.33$ ) ma non per fruibilità ( $\mu=5.67$ ). Va comunque sottolineato come ancora una volta le valutazioni medie siano caratterizzate da deviazioni standard abbastanza alte ( $\sigma=2.56$  per la rilevanza, e 2.29 per la fruibilità).

### 3.6.2. Le fonti interne

Il quadro dei flussi informativi non si può ritenere completo senza l'analisi dei giudizi sulla qualità delle informazioni generate all'interno del consiglio. Se è vero che le fonti sostantive sono necessariamente collocate, per logica e in letteratura, fuori dalle strutture dell'assemblea, è però anche vero che il consiglio mantiene al proprio interno delle competenze esperte (il legislativo, l'ufficio valutazione), delle fonti informative sbilanciate sulla *politics* (i capigruppo), dei collettori privilegiati di dati sull'*enforcement* (il difensore civico). La raccolta dei giudizi viene inoltre estesa agli stessi *staff* politici e istituzionali sia per raccogliere la valutazione dei politici sul supporto offerto dalle strutture di

servizio, sia per ottenere dagli *staff* stessi un giudizio sull'integrazione fra strutture di diversa matrice.

Partiamo dalla fonte interna di informazioni sull'implementazione (v. tab. 3.6, e fig. 3.6a in Appendice 3). La distribuzione dei giudizi rivela come il difensore civico sia considerato una fonte irrilevante per il *law-making*: gli *staff* istituzionali sono univocamente quelli meno sensibili alle sue informazioni ( $\mu=1$ ,  $\sigma=0$ ); i consiglieri le relegano in una zona di bassissima rilevanza ( $\mu=3.00$ ) e pari fruibilità ( $\mu=3.06$ ) anche se gli scostamenti dalla media sono abbastanza ampi ( $\sigma=2.47$  sulla rilevanza,  $\sigma=2.61$  per la fruibilità). L'eccezione significativa è costituita dagli *staff* politici, che al contrario giudicano discretamente rilevante la produzione del difensore civico ( $\mu=6.00$ , con una deviazione standard piuttosto elevata  $\sigma=2.22$ ), anche se l'utilizzabilità di quelle informazioni è ambigua ( $\mu=5.50$ , ancora con una deviazione standard ampia di 2.22). Poiché il difensore civico produce per i consiglieri rapporti annuali sui casi di mancata *compliance* delle amministrazioni e degli enti locali, la sua produzione è certo di interesse maggiore per chi sia attento al tema - e questo potrebbe spiegare l'eterogeneità dei giudizi fra politici, più o meno sensibili per orientamento, posizioni, e competenze della commissione in cui operano. Anche la differenza tra maggioranza e opposizione appare in qualche modo esplicativa dell'eterogeneità dei punteggi: il valore delle informazioni sulla *compliance* sono più apprezzate dall'opposizione che dalla maggioranza (v. tab. 3.6, fig. 3.6b in Appendice 3). La differenza fra *staff* politici (più connessi) e *staff* istituzionali (più isolati) sembra invece rimandare ad una domanda di informazioni sulle fasi post-legislative alternative a quelle prodotte dall'esecutivo.

L'isolamento parziale delle strutture istituzionali, ed al contrario i collegamenti a tutto campo delle strutture politiche, non sono limitati alla dimensione di *policy*, ma si estendono anche a quella di *politics*. Gli *staff* alle commissioni sono infatti anche quelli che valutano di meno le informazioni provenienti dai capigruppo (rilevanza:  $\mu=4.00$ ,  $\sigma=2.00$ ; fruibilità:  $\mu=4.60$ ,  $\sigma=2.06$ ), mentre gli *staff* politici sono quelli che attribuiscono loro maggior peso (rilevanza:  $\mu=8.17$ ,  $\sigma=1.34$ ; fruibilità:  $\mu=8.00$ ,  $\sigma=1.15$ ). Tra i politici, sono le opposizioni a ritenere più rilevanti e fruibili le informazioni provenienti dai capigruppo: la maggioranza le colloca invece nella zona grigia di utilizzabilità ( $\mu=5.38$ ) e peso ( $\mu=5.75$ ), anche se le variazioni interne nei giudizi sono molto elevate ( $\sigma=2.69$  rispetto alla fruibilità, e 3.03 per la rilevanza).

**Tabella 3.6 - Rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte da fonti interne  
(valori su scala 1-10)**

|           |            | capigruppo |      | staff gruppi |      | staff commissioni |      | staff personale |      | staff presidenza |      | legislativo |      | servizio valutazione |      | difensore civico |      |    |
|-----------|------------|------------|------|--------------|------|-------------------|------|-----------------|------|------------------|------|-------------|------|----------------------|------|------------------|------|----|
|           |            | $\mu$      | N    | $\mu$        | N    | $\mu$             | N    | $\mu$           | N    | $\mu$            | N    | $\mu$       | N    | $\mu$                | N    | $\mu$            | N    |    |
| politici  | rilevanza  | $\mu$      | 6,44 | 16           | 7,47 | 17                | 5,15 | 17              | 7,29 | 17               | 5,67 | 15          | 7,29 | 17                   | 6,50 | 16               | 3,00 | 16 |
|           |            | $\sigma$   | 2,57 |              | 1,33 |                   | 2,90 |                 | 2,61 |                  | 2,44 |             | 1,87 |                      | 2,81 |                  | 2,47 |    |
|           | fruibilità | $\mu$      | 6,25 |              | 7,41 |                   | 5,35 |                 | 7,00 |                  | 5,47 |             | 7,47 |                      | 6,25 |                  | 3,06 |    |
|           |            | $\sigma$   | 2,44 |              | 1,50 |                   | 2,68 |                 | 2,57 |                  | 2,53 |             | 1,42 |                      | 2,80 |                  | 2,61 |    |
| magg      | rilevanza  | $\mu$      | 5,75 | 8            | 7,63 | 8                 | 5,69 | 8               | 8,50 | 8                | 7,00 | 6           | 7,00 | 8                    | 6,86 | 7                | 2,43 | 7  |
|           |            | $\sigma$   | 3,03 |              | 1,22 |                   | 2,01 |                 | 1,32 |                  | 1,00 |             | 1,66 |                      | 2,23 |                  | 1,76 |    |
|           | fruibilità | $\mu$      | 5,38 |              | 7,38 |                   | 5,50 |                 | 7,88 |                  | 6,50 |             | 7,13 |                      | 6,43 |                  | 2,43 |    |
|           |            | $\sigma$   | 2,69 |              | 1,65 |                   | 2,12 |                 | 1,62 |                  | 1,80 |             | 1,54 |                      | 2,44 |                  | 1,76 |    |
| oppos     | rilevanza  | $\mu$      | 7,13 | 8            | 7,33 | 9                 | 4,67 | 9               | 6,22 | 9                | 4,78 | 9           | 7,56 | 9                    | 6,22 | 9                | 3,44 | 9  |
|           |            | $\sigma$   | 1,76 |              | 1,41 |                   | 3,43 |                 | 2,97 |                  | 2,70 |             | 2,01 |                      | 3,15 |                  | 2,83 |    |
|           | fruibilità | $\mu$      | 7,13 |              | 7,44 |                   | 5,22 |                 | 6,22 |                  | 4,78 |             | 7,78 |                      | 6,11 |                  | 3,56 |    |
|           |            | $\sigma$   | 1,76 |              | 1,34 |                   | 3,08 |                 | 2,97 |                  | 2,70 |             | 1,23 |                      | 3,03 |                  | 3,02 |    |
| staff ist | rilevanza  | $\mu$      | 4,00 | 5            | 3,67 | 6                 | 7,33 | 6               | 3,83 | 6                | 4,17 | 6           | 7,67 | 6                    | 6,40 | 5                | 1,00 | 5  |
|           |            | $\sigma$   | 2,00 |              | 2,92 |                   | 0,75 |                 | 2,27 |                  | 2,41 |             | 1,49 |                      | 1,02 |                  | 0,00 |    |
|           | fruibilità | $\mu$      | 4,60 |              | 3,33 |                   | 6,83 |                 | 3,50 |                  | 3,83 |             | 8,33 |                      | 6,40 |                  | 1,00 |    |
|           |            | $\sigma$   | 2,06 |              | 2,62 |                   | 1,07 |                 | 1,89 |                  | 2,11 |             | 1,25 |                      | 1,02 |                  | 0,00 |    |
| staff pol | rilevanza  | $\mu$      | 8,17 | 6            | 6,50 | 6                 | 7,17 |                 | 6,80 | 5                | 7,17 | 6           | 7,33 | 6                    | 5,83 | 6                | 6,00 | 6  |
|           |            | $\sigma$   | 1,34 |              | 0,76 |                   | 0,90 |                 | 0,75 |                  | 0,69 |             | 1,49 |                      | 2,41 |                  | 2,38 |    |
|           | fruibilità | $\mu$      | 8,00 |              | 6,50 |                   | 7,00 |                 | 6,67 |                  | 7,17 |             | 6,83 |                      | 5,83 |                  | 5,50 |    |
|           |            | $\sigma$   | 1,15 |              | 0,76 |                   | 0,58 |                 | 0,75 |                  | 0,69 |             | 1,57 |                      | 2,41 |                  | 2,22 |    |

Fonte: elaborazione IReR

Riguardo all'*expertise* interno, il servizio più significativo è per tutti il legislativo. Dal punto di vista della rilevanza, sono gli *staff* istituzionali a riconoscere alle informazioni del servizio sia peso maggiore ( $\mu=7.67$ ) sia soprattutto alta fruibilità ( $\mu=8.33$ ) - un dato che rivela la preferenza dei supporti amministrativi alle commissioni per la dimensione giuridica. Gli *staff* politici riconoscono in media una rilevanza leggermente inferiore alle informazioni del legislativo ( $\mu=7.33$ ), ma soprattutto sono quelli che le giudicano meno utilizzabili (fruibilità  $\mu=6.83$ ). Il servizio è inoltre un po' più rilevante per l'opposizione ( $\mu=7.56$ ) che per la maggioranza ( $\mu=7.00$ ).

Altro servizio esperto interno al consiglio è la struttura dedicata alla valutazione. Chi più ne riconosce la rilevanza è la maggioranza, con un giudizio medio di 6.86 su 10, anche se la variazione interna è abbastanza elevata ( $\sigma=2.23$ ).

Il secondo giudizio medio più alto proviene dagli *staff* istituzionali ( $\mu=6.40$ ), che sono anche più concordi sulla valutazione ( $\sigma=1.02$ ). L'opposizione è

leggermente meno generosa ( $\mu=6.22$ ) ma anche la più eterogenea nel giudizio ( $\sigma=3.03$ ). Gli *staff* politici sono infine quelli che meno riconoscono il peso delle informazioni del servizio valutazione ( $\mu=5.83$ ), con un'eterogeneità ancora una volta piuttosto elevata ( $\sigma=2.41$ ).

Infine, il valore degli *staff* e l'integrazione tra strutture di supporto.

Riguardo alla seconda dimensione, emerge ancora una volta con estrema forza l'isolamento delle strutture di commissione dalle altre funzioni di supporto nel consiglio. I tecnici di commissione, pur esprimendo una gamma di giudizi variabile, considerano infatti scarsamente rilevanti le informazioni prodotte sia dagli *staff* di presidenza ( $\mu=4.17$ ) sia da quelli personali dei consiglieri ( $\mu=3.83$ ) sia, soprattutto, dagli *staff* dei gruppi ( $\mu=3.67$ ). Il riconoscimento più alto in termini di contributo informativo è per i servizi delle altre commissioni ( $\mu=7.33$ ), anche se il giudizio di fruibilità è più modesto ( $\mu=6.83$ ). Al contrario, gli *staff* politici risultano consumatori, anche soddisfatti, delle informazioni provenienti dalle altre strutture di supporto. *Staff* di commissione e *staff* di presidenza vengono omogeneamente considerati produttori di informazione sia rilevante ( $\mu=7.17$  in entrambi i casi) che fruibile ( $\mu=7.17$  per gli *staff* di presidenza, e 7.00 per quelli di commissione); il giudizio si riduce per le informazioni prodotte dagli altri *staff* politici (media di rilevanza per gli *staff* di gruppo pari a 6.50, per quelli personali 6.80).

Il giudizio dei consiglieri sugli *staff*, infine, rivela, pur con alcune differenze, una sostanziale distanza dalle strutture istituzionali ed una preferenza per quelle "politiche". Mediamente, infatti, i giudizi di rilevanza premiano gli *staff* dei gruppi ( $\mu=7.47$ ) e gli *staff* personali ( $\mu=7.29$ ), e considerano poco rilevanti sia le informazioni degli *staff* di presidenza del consiglio ( $\mu=5.67$ ) sia soprattutto quelli provenienti dalle commissioni ( $\mu=5.15$ ). Al di sotto del valor medio, la differenza fra maggioranza e opposizione appare indicativa soprattutto di culture organizzative interne e di rapporti politici. Rispetto alla maggioranza, l'opposizione considera infatti meno rilevanti le informazioni prodotte dagli *staff* di presidenza ( $\mu=4.78$  contro 7.00) e dagli *staff* personali (6.22 contro 8.50); ed è relativamente meno soddisfatta delle informazioni prodotte dagli *staff* dei gruppi di quanto non sia la maggioranza ( $\mu=7.33$  contro 7.63). Soprattutto, l'opposizione giudica poco rilevanti le informazioni provenienti dagli *staff* di commissione (4.57 contro i 5.69 della maggioranza), anche se la deviazione standard tipo attorno al giudizio è molto elevata ( $\sigma=3.43$ ).

In definitiva, emerge un panorama complessivo in cui (v. fig. 3.7, in Appendice 3):

- al di là delle fonti sociali di informazione, la cui importanza è condivisa con alcune distinzioni ai margini, esiste per i consiglieri di maggioranza una differente e più elevata rilevanza dei produttori di informazione di *policy* legati all'esecutivo (che in una certa misura può essere considerata *proxy* di capacità di accesso, ovvero di credibilità delle informazioni mediata dalla prossimità politica);
- dal punto di vista organizzativo, i perni dell'informazione sostantiva per

l'attività di *law-making* risiedono meno nelle strutture istituzionali interne che in quelle politiche legate ai gruppi o ai singoli consiglieri - con l'eccezione dei contributi esperti.

Se a questo punto cercassimo di applicare il modello di Sabatier e Whiteman al Consiglio regionale lombardo, utilizzando come rilevanti solo le connessioni con valore di rilevanza superiore a 6.5, ignorando quindi la fruibilità, ma anche la deviazione standard tipo, avremmo un grafico abbastanza distante dall'originale.

Gli assunti sul rapporto privilegiato tra consiglieri e fonti di informazioni di *politics* nell'esecutivo restano confermate, per la maggioranza; mentre, rispetto alle fonti sociali, maggioranza e opposizione condividono l'attenzione per categorie e autonomie, e solo l'opposizione anche per gli esperti.

Riguardo agli *staff*, poi, i valori superiori alla soglia evidenziano una sovrapposizione nei giudizi di rilevanza per esperti, categorie e autonomie, direzioni generali, *staff* di presidenza e *staff* degli assessorati. Gli *staff* politici riconoscono però in più anche la rilevanza delle informazioni fornite da cittadini ed enti/aziende regionali, mentre gli *staff* istituzionali sottolineano il peso degli assessori (anche per il ruolo di legislatori e *fixer* attivamente presenti ai lavori di commissione). Distinzioni ulteriori emergono infine nella dimensione interna dove, a parte il legislativo, gli *staff* istituzionali mantengono relazioni significative solo con le altre strutture di commissione, mentre gli *staff* politici si mostrano aperti ed interessati anche alle fonti interne più di *politics*, capigruppo e *staff* di presidenza.

I punteggi quindi non confermano la specializzazione dei due tipi di *staff* rispetto a categorie specifiche di interlocutori, implicita nel modello di Sabatier e Whiteman, né l'isolamento degli *staff* dalle leadership politiche. Ciò che manca però per la definizione della distanza dal modello originario è la dimensione di processo, ossia la comprensione della sequenza del coinvolgimento dei diversi tipi di *staff*. A questo obiettivo risponde l'ultima parte della ricerca, che si focalizza sulle strutture.

### 3.7. Il ruolo degli staff

Le risposte fornite dagli intervistati riguardo alla dimensione diacronica portano a confermare la centralità degli *staff* politici rispetto a quelli istituzionali. È infatti il personale dei gruppi o direttamente degli eletti ad occuparsi di organizzare i contenuti della proposta alternativa o emendativa, a volte ricorrendo ai servizi interni di documentazione per la costruzione di dossier monotematici [sis 2, 3] o, nel caso, con il contributo di esperti esterni o di rapporti privilegiati con categorie e territori, a seconda del *network* del consigliere. Alle strutture istituzionali i consiglieri ricorrono solo successivamente, per l'analisi giuridica e per garantire al testo solidità tecnico-formale.



“il testo è stato definito da una serie di esperti di mia conoscenza e poi supportato dal contributo degli uffici ... Il testo è stato predisposto da dei miei collaboratori, poi sulla definizione del testo anche dal punto di vista tecnico abbiamo sentito il legislativo” [pol 5].

“In genere il funzionario del gruppo fa da punto di riferimento ... viene raccolto il materiale e poi il dirigente stende la soluzione” [pol 3].

“Per la stesura mi preparo da solo, ho acquisito un minimo di conoscenze, se devo fare modifiche che richiedono una conoscenza specifica della materia mi avvalgo di una serie di contatti personali: mi sono abituato a cercare informazioni fuori, salvo se devo analizzare tutta la legislazione” [pol 6].

“il legislativo fece un lavoro certosino perché non abbiamo trovato altre leggi sulla materia da adattare” [pol 11]

Il legislativo è quindi il servizio interno più coinvolto nelle fasi di *drafting*, anche grazie ad una struttura a matrice che permette al servizio di dedicare risorse a materie specifiche, se non proprio di una singola commissione, incentivando la specializzazione del proprio personale. Gli *staff* di commissione entrano in gioco per ultimi, quando il processo si fa formale.

### 3.7.1. Gli *staff* politici

Il profilo degli *staff* politici è molto variegato: si passa da situazioni in cui tutto ruota attorno al singolo consigliere, ed in cui c'è una sola persona dedicata al *law-making*, fino ad opposti in cui la divisione del lavoro è più articolata ed arriva a coprire i lavori delle singole commissioni, garantendo almeno la circolazione delle informazioni e supplendo eventualmente alle carenze nella 'preparazione' dei consiglieri sulle materie di cui la loro commissione si occupa. Anche il reclutamento è molto differenziato, ed avvantaggia i gruppi e i consiglieri capaci di ottenere attraverso *una sorta di comando* il distaccamento di funzionari e quadri dall'esecutivo al consiglio. La strategia reputazionale utilizzata per costruire il campione degli intervistati non permette una rappresentazione sistematica della situazione nel consiglio lombardo, ma dalle risposte risulta evidente come la diversità nello *staffing* politico appaiano condizionate tanto dal peso elettorale quanto dalle strutture di incentivi definite dai regolamenti per l'attribuzione delle risorse, tanto dalle preferenze dei consiglieri - per il rapporto con il territorio piuttosto che per la dimensione consiliare - quanto infine da prassi consolidate di organizzazione del lavoro e dalle vicende dei partiti nazionali.

Indipendentemente dalla dimensione e dalle professionalità reclutate, il cuore dell'attività delle strutture di supporto diretto agli eletti è comunque il *drafting*, che spinge questo personale a sviluppare competenze nella raccolta e nell'organizzazione di informazioni sostantive.

“c'è tutta la parte di istruttoria che è un ruolo anche molto politico: i consiglieri ci chiedono anche pareri sui pdl che vanno in commissione. Io ad esempio preparo anche delle schede nelle quali do dei pareri: cosa va, cosa non va ... chiaramente non avviene sempre, avviene solo quando c'è carenza in una certa materia; i consiglieri vanno già al fondo [delle cose] però in una regione come Lombardia è difficile stare dietro [a certe materie]... poi c'è la parte di stesura di mozioni, pdl, emendamenti ... che spesso scriviamo noi. Sempre con le eccezioni: ci sono consiglieri autonomi e c'è chi ti chiede di scrivere” [spo 1].

“noi seguiamo la commissione, diamo ai nostri consiglieri anche del materiale in più rispetto a quello che gli dà la commissione, diamo un taglio politico, facciamo un confronto con altre regioni e magari diamo anche un occhio al territorio se il consigliere vuole avere più chiare le esigenze di un posto ... veniamo sempre consultati per la stesura dei pdl ... i pdl li scriviamo direttamente noi ... magari ci avvaliamo di strutture esterne al gruppo ma sempre legate a noi” [spo 4].

La professionalizzazione sulla sostanza della materia è comunque più alta nel personale di gruppo che in quello individuale, anche perché il gruppo garantisce una maggiore continuità e sicurezza di impiego rispetto al singolo consigliere, e quindi costituisce una prospettiva occupazionale più appetibile anche per profili con *expertise* più elevato. Lo *staff* personale è invece più condizionato dalle fortune del proprio consigliere e dai ruoli che ricopre. Così, se il consigliere diventa presidente di commissione, o ha interessi ad avanzare proposte trasversali, il profilo deve modificarsi per fare spazio a competenze più orientate alla costruzione di convergenze.

“quando il consigliere viene nominato relatore comincia l’iter del lavoro. Ci sono leggi che hanno avuto moltissimi emendamenti e in base al lavoro che bisognava fare mi dava le dritte: ‘recupera il materiale’, ‘organizza l’incontro’...”[spo 2].

“un lavoro di ricerca sulla materia normativa l’ho svolto nei primi anni; da quando è presidente di commissione non sono più entrata nel merito del pdl ... quando adesso deve presentare un pdl, al di là della raccolta dati della normativa nazionale piuttosto che regionale ci sono i contatti con i dirigenti generali e gli altri consiglieri. E qua non si discute solo del merito ma si cerca anche un consenso politico” [spo 3].

“tutti gli atti sono fatti da me utilizzando tutte le banche dati possibili, non da ultimo la biblioteca e di conseguenza ho rapporti con tutti gli *staff* e devo dire che danno una buona mano e c’è un buon rapporto, anche informale. ... abbiamo contatti con altri *staff* politici con cui possono nascere dei pdl comuni” [spo 5].

Gli *staff* politici sono anche il primo interfaccia con gli *stakeholder* più prossimi, e il collettore delle domande e dei soggetti che solitamente non trovano posto nelle agende delle audizioni in commissione:

“abbiamo una rete di contatti che è di parte ma anche di quelli che sono solo nostri interlocutori ... con loro facciamo audizioni nella fase di istruttoria del testo all’interno del gruppo prima di presentarlo in commissione” [spo 1].

“i cittadini chiedono ai consiglieri direttamente, le associazioni di categoria essendo magari più istituzionalizzate passano sempre dalla commissione e magari è lo *staff* stesso della commissione che li gira a noi. Mentre è più raro che siamo noi a cercare loro. In alcuni casi abbiamo consultato docenti universitari, chiediamo o consulenze, o pareri sui pdl” [spo 4].

“il consigliere è molto conosciuto nel collegio e ha una vasta rete di collegamenti. Siamo stati contattati dai sindaci, dai comitati di cittadini e li abbiamo contattati anche: abbiamo fatto incontri, audizioni ...” [spo 2].

Per la parte sostantiva di inquadramento del problema di *policy*, però, i referenti privilegiati restano tutti fuori al consiglio e dentro l’esecutivo:

“ci capita di parlare per avere dei chiarimenti ... con gli assessorati per approfondire il senso del pdl che presentano” [spo 4].

“io utilizzo molto di più il personale di giunta bypassando quelli della commissione perché ho bisogno di cose così particolari che passare dallo *staff* di qua è solo fare un ulteriore passaggio”

[spo 1].

“ci si avvale molto della giunta che ha delle risorse davvero importanti: ha tutti i dati che servono - statistiche, percentuali, dati su qualsiasi cosa ... la giunta e le direzioni generali hanno un quadro complessivo rispetto al tema ... Se vado a chiedere una cosa troppo specifica di cui la commissione non si sta occupando, il funzionario di commissione fa più fatica a recepire o a darmi tutti i dati che mi servono mentre di là ho un funzionario che si occupa tutti i giorni di quella materia” [spo 2].

I servizi interni si confermano comunque essere i referenti obbligati per l'attività che si vuole far avanzare entro le commissioni:

“legislativo lo usiamo, chiediamo informazioni nel fare un pdl per sapere se è in linea con la normativa, se ci sono ... delle incompatibilità. Lo usiamo ed è molto efficiente” [spo 2].

In definitiva, le interviste fanno emergere come i diversi *staff* politici, pur nelle differenze che derivano dagli stili e dalle risorse dei rispettivi referenti, costituiscono per il consigliere il supporto organizzativo chiave, posizionandosi esattamente nel momento del ciclo di *policy* che sta tra l'impatto finale della normativa esistente e la proposta endogena di modifica normativa.

### 3.7.2. Gli staff di commissione

Ciò che, al contrario, i servizi istituzionali offrono, e alla commissione come organismo collettivo, prima e piuttosto che ai singoli consiglieri membri, è il supporto alle iniziative strutturate:

“noi abbiamo un'attività di supporto ... che si compone di tre parti: organizzativo-logistica, che va dalla convocazione dell'ordine del giorno, alla redazione dei verbali all'invio delle comunicazioni, cioè proprio la parte segretariale di far girare le carte; supporto tecnico-giuridico di assistenza al consigliere, al relatore del provvedimento e al presidente; e poi abbiamo tutta un'attività che riguarda l'informazione e la comunicazione ... -rapporti con la giunta, con le strutture interne, con il territorio quando i provvedimenti lo implicano” [sis 5].

“c'è tutta un'attività di consultazione non solo sull'iter legislativo ma anche su argomenti di interesse ... poi esce poco e sembra che non si produca niente ma sono tutte attività che richiedono tempo, impegno e risorse. Poi ci sono esigenze di assistenza organizzativa sul piano logistico: insomma siamo il punto di snodo tra le esigenze della commissione ... il raccordo tra le necessità che vanno acquisite per rispondere a queste urgenze” [sis 3].

Dato infatti il profilo prevalentemente generalista del personale a supporto delle commissioni, soprattutto le conoscenze sostantive vengono acquisite dall'esterno - ossia in prima battuta dagli uffici dell'esecutivo, e, nel caso, dagli esperti, grazie a voci di bilancio dedicate e gestite dal servizio su *input* istituzionale estemporaneo, attraverso il *brokering* dell'Istituto regionale di ricerca (IReR).

“normalmente il provvedimento che arriva dalla giunta è conosciuto nei contenuti dagli uffici specifici di competenza dei vari assessorati ... diciamo che il mio primo riferimento sono gli uffici di giunta come settori competenti ... può capitare che su certi provvedimenti di particolare complessità si renda necessario un incarico a IReR per un approfondimento” [sis 5]. “come formazione i *professional* e i funzionari ... sono di area giuridica ... Quindi non competenze specialistiche ... i rapporti specialistici bisogna acquisirli di volta in volta e ogni

tanto si fa, si chiede a IReR ... noi mettiamo in bilancio periodicamente delle risorse ... è chiaro che la decisione è sempre della parte politica, c'è un dialogo preventivo che porta a una decisione della commissione ... tenendo sempre conto che al politico interessano i risultati e che siano ottenuti in tempi brevi" [sis 3].

La posizione di "supporto subordinato" ricompare anche nel processo di *law-making*, rispetto alle proposte di variazione normativa che provengono dall'interno della commissione o dall'esterno e dai soggetti sociali:

"noi facciamo sintesi, interventi comparati per cui se c'è tempo a disposizione evidenziamo e sintetizziamo le principali richieste. Compariamo con il testo del pdl ... loro pongono osservazioni generali ma anche particolari, i funzionari poi fanno delle sintesi e degli inviti alla lettura. Esaminarle non vuol dire recepirle chiaramente" [sis 3].

"Noi facciamo dove occorra un'analisi e relazioniamo se il relatore ce lo chiede, facciamo una scheda sintetica, tabelle sinottiche - mettiamo a confronto la legislazione vigente in tabelle di modifica con eventuali emendamenti, osservazioni che possono arrivare da soggetti auditi o consultati. Mano a mano la commissione decide quale disposizione viene o meno modificata, poi noi stendiamo il testo che va al consiglio" [sis 8].

La funzione più propria in cui gli *staff* si riconoscono appare però quella del controllo sulla qualità della legislazione:

"nel processo legislativo è importante la nostra presenza perché ci occupiamo di qualità della legislazione ... abbiamo fatto corsi di formazione che ci permettono di rendere la disposizione legislativa la più chiara e trasparente possibile: quindi non deve essere ambigua nell'interpretazione ma anzi legittima rispetto alle altre fonti statali, comunitarie, regionali" [sis 4].

"il fatto che il tema della qualità della legislazione sia esplicitato nel regolamento rende più forti e corresponsabilizza tutti ... il procedimento quindi ci vede presenti in ogni momento: sia ad assistere alle sedute di commissione che nell'assistere e anche nel valutare la portata degli emendamenti - ma questo anche in aula, dove siamo presenti con il legislativo e con la struttura di giunta nell'analisi degli emendamenti sul piano tecnico" [sis 3].

Il fatto che il coinvolgimento del personale dei servizi alle commissioni sia limitato alla dimensione tecnico-giuridica viene considerato una scelta esplicita e legittima, che incontra eccezioni nei rapporti informali che si possono sviluppare entro le commissioni.

"Noi non diamo la consulenza per la stesura, per quello c'è il legislativo e i gruppi consiliari che raccolgono le istanze del territorio" [sis 4].

"a norma di regolamento il legislativo è tenuto a supportare l'iniziativa legislativa consiliare e popolare se richiesta, ed è un servizio separato dalle commissioni in quella fase.. poi è chiaro che se emergono delle esigenze certe commissioni possono operare in uno spirito di collaborazione, ma ... per compito istituzionale ... la struttura di commissione interviene nel momento della presentazione e verifica la qualità ... e non entra nel merito della legittimità costituzionale o del *drafting* spinto" [sis 3].

Ma, se soddisfano i tecnici di commissione, le modalità di divisione del lavoro fra gli *staff* ed il tipo di professionalità sviluppate vengono complessivamente considerate dai consiglieri come un limite alla loro capacità di innovazione normativa.

La dipendenza dalla competenza tecnico-giuridica viene talvolta vissuta con

qualche insofferenza dai legislatori con professionalità sostantive, che lamentano il fatto che “le leggi in Italia si fanno richiamando altre 10 leggi se va bene” [pol 16], e la preferenza dei tecnici per la coerenza dell’edificio formale a discapito dell’attenzione per i contenuti. Dietro a questa insofferenza si nasconde però il tema della tecnica come dimensione strategica del processo legislativo.

Innanzitutto, la ricerca di una legislazione “di qualità” solleva una tensione tra le preferenze per l’ambiguità di cui la politica spesso si avvale per garantire la viabilità di una revisione normativa, e quelle per l’univocità della norma a cui si richiamano i giuristi interni:

“io ritengo che una migliore qualità tecnica porti a risultati concreti nell’attuazione della norma, evitando così i contenziosi che nascono quando invece la norma è scritta male ... Tenga presente che poi questo contrasto di cui stiamo parlando è dovuto anche a richieste diverse della politica rispetto alle esigenze della burocrazia, perché la politica a volte indugia a scrivere male una legge appositamente per soddisfare più *stakeholder*” [sis 8].

Sono inoltre le stesse strutture ad evidenziare come il filtro della valutazione della qualità legislativa del testo possa essere giocata in modo squisitamente politico - da un lato come ragione per porre veti alla discussione di testi ed emendamenti, e dall’altro come risorsa per promuovere la composizione delle divergenze sui testi, o per sostenere le rivendicazioni sulle competenze dell’ente regione verso gli enti locali e il livello nazionale.

“un testo redatto in termini poco convenienti su un piano formale è rarissimo, e si tende a suggerire di ritirarlo - la verifica non è di merito, ma se manca di parti o è scritto in una forma non corretta, magari per certi riferimenti ... il presidente può rispedire un testo se lo considera irricevibile” [sis 3].

“nei limiti del possibile si cerca di accogliere o comunque di ascoltare tutti e qualora abbiano senso o siano in linea con gli obiettivi del provvedimento si verifica la possibilità di accogliere, cioè l’obiettivo è quello di fare un testo non solo di qualità ... ma che tenga anche conto delle esigenze” [sis 5].

“spesso la fase emendativa nelle commissioni è un po’ anomala nel senso che non è regolamentata, per cui ... spesso dobbiamo cogliere l’idea, la proposta e dare la formulazione ... per cui magari mettono giù l’idea e noi la formuliamo, spesso capita che loro la propongono a voce però non la formulano e allora noi la scriviamo al presidente e lui la rende esplicita e se sono d’accordo la votano ... per cui nella formulazione dell’emendamento, se viene votato e condiviso vuol dire che abbiamo colto le diverse posizioni” [sis 4].

“nella discussione loro offrono spesso delle soluzioni” [pol 7].

“la politica è rischio come tante altre attività e quindi si può anche accettare che la scelta sia delicata, tanto più che come regione cerchiamo sempre più spazi e magari quando ci sono situazioni “a filo” si cerca anche mediante formulazioni di raggiungere l’obiettivo” [sis 3].

La competenza tecnico-giuridica costituisce dunque una risorsa strategica tanto nei giochi esterni tra livelli di governo quanto in quelli interni alla commissione. Perciò gruppi piccoli e minoranze, soprattutto, ma non solo, lamentano uno sbilanciamento nell’attenzione delle strutture a favore dei presidenti di commissione, che si riflette in uno svantaggio nel supporto per i consiglieri che non ricoprono ruoli formali nel *law-making*:

“non c’è un servizio legislativo a sostegno dei consiglieri nella stesura dei pdl: bisogna basarsi sulle proprie forze, il legislativo interviene nella fase di discussione. Si può chiedere un parere ma resta tutto sulle spalle del gruppo” [pol 8].

“c’è un buon servizio legislativo ma è un supporto tecnico, non aiuta ... i consiglieri regionali non sono messi in condizione di fare i legislatori se non a prezzo di ... situazioni personali molto particolari che ti permettono, conoscendo la materia, di intervenire” [pol 16].

La critica è quindi duplice: per un servizio che, volendo essere istituzionale, finisce per privilegiare presidenti e relatori; e per competenze che, volendosi mantenere neutre, si inseriscono in una dimensione formale della qualità della legislazione. Gli *staff* d’altra parte confermano la percezione ma le attribuiscono valore opposto, di opportunità e di appropriatezza alla posizione da loro coperta.

Rispetto ai rapporti privilegiati, la posizione degli *staff* è nei fatti differenziata a seconda delle commissioni, ma condivide l’assunto di fondo che il rapporto istituzionale non possa che declinarsi come relazione prioritaria con chi abbia posizioni formali di coordinamento.

“è chiaro che ci sono delle attività che io concordo con il mio presidente e con l’ufficio di presidenza della commissione” [sis 5].

“anche in aula, il nostro apporto è al relatore, cioè non ci mettiamo a scrivere emendamenti per tutti perché non potremmo assistere pro e contro ... Gli emendamenti che presenta l’opposizione in aula vengono generati fuori. Il nostro rapporto è con il relatore” [sis 3].

“io ho bisogno di capire il fine politico del pdl per aver chiaro dove si vuole arrivare. Poi per me è indifferente dove si vuole arrivare ma per fare il mio mestiere lo devo sapere. Poi siamo in un sistema democratico per cui passa quello che deve passare, e questo tipo di informazione ce la teniamo per noi, ma ci serve per capire cosa vogliono i consiglieri quando ci vengono a chiedere di aiutarli” [sis 10].

D’altra parte, c’è chi sostiene che in realtà anche i presidenti non utilizzino appieno le potenzialità delle strutture, perché la preferenza consolidata è per supporti esterni o personali, o su capacità individuali.

“si utilizza un decimo di quello che dà il consiglio perché ci si abitua a non fare riferimento alle strutture del consiglio” [pol 7].

“ci sono molti consiglieri seguiti dalla giunta” [sis 10].

“raramente siamo riusciti ad utilizzare i funzionari di commissione che hanno più una funzione di aggiustamento di provvedimenti per i presidenti di commissione ... li usiamo male e li usiamo solo per routine, per il presidente. Bisognerebbe che lo *staff* di gruppo interagisse di più con loro, anche se qui l’abitudine è che essendo neutrali fanno solo lavoro di routine” [pol 9].

“lo *staff* di commissione fa ancora fatica, bisognerebbe qualificare di più lo *staff* tecnico ... i presidenti di commissione ... hanno un tecnico [giuridico] capace ma gli manca il tecnico politico che gli faccia da supporto” [pol 13].

“Il difetto del personale del consiglio è che è di tutti e non è di nessuno, lo può usare AN e lo può usare Rifondazione che hanno visioni della vita completamente diverse: e chi svolge il servizio lo deve fare nel modo più asettico possibile” [pol 7].

“molto spesso loro si fidano di più della struttura dei loro gruppi che è una struttura non dico parallela, però sono o funzionari o collaboratori dei gruppi selezionati in base alle loro specializzazioni o caratteristiche. Però negli ultimi anni la collaborazione tra funzionari burocratici e funzionari politici si è accresciuta” [sis 8].

A latere va notato che, in realtà, il consiglio si è dotato da alcuni anni di un servizio che intende colmare la lacuna di informazione sostantiva sui

provvedimenti. Gli uffici del servizio valutazione, deputato all'attività di "analisi dell'attuazione delle politiche regionali ma facciamo anche una raccolta di informazioni sulla fase istruttoria dei pdl", appaiono però poco usati dai consiglieri se non addirittura sconosciuti, anche se chi se ne è servito ne afferma l'utilità: "non c'è abitudine a chiedere a noi un supporto informativo; proprio da un punto di vista formale è successo una sola volta. Nella totalità degli altri casi, siamo noi che ci proponiamo". La scarsa visibilità e la fragilità della domanda interna viene spiegata con ragioni di debolezza della legittimazione attuale e di una certa diffidenza rispetto alla valutazione delle politiche. Vi è, inoltre, un disallineamento delle agende e una diversa attenzione alla stessa materia, rispetto ai lavori delle commissioni e del Legislativo, anche se esiste un coordinamento per la presentazione dei lavori, e con gli *staff* dei gruppi o dei consiglieri.

### *3.7.3. Giudizi e richieste dei consiglieri rispetto agli staff*

Posto che la commissione rappresenta la sede privilegiata delle esigenze di conoscenza da parte dei consiglieri, lo staff di supporto è il livello istituzionale più prossimo alla fase di articolazione della domanda di conoscenza.

Di fondo, la parte qualitativa della rilevazione sembrerebbe sottolineare come, per i consiglieri, il problema ruoti tutto intorno ad una richiesta di conoscenza esperta sostantiva che resta talvolta inevasa non soddisfatta pienamente dalle strutture istituzionali. Però, per alcuni legislatori il supporto sostantivo appare utilizzabile solo se declinato attorno alla propria, talvolta individuale visione politica. In questi termini, la professionalizzazione sostantiva entrerebbe quindi in conflitto con il profilo "istituzionale neutro" cui il personale tecnico più noto ai consiglieri, e quindi utilizzato, appare anche più legato. Ma la richiesta non è omogenea né condivisa.

La complessità delle sottostanti aspettative verso le strutture diventa evidente quando si guardi alle differenze nei pesi che politici e *staff* attribuiscono alle competenze chiave del personale istituzionale, e nel confronto con i *desiderata* dei politici (v. tab. 3.7 e fig. 3.8 in Appendice 3).

**Tabella 3.7 - Le competenze degli staff istituzionali: peso attuale ed auspicato (valori su scala 1-10)**

|                |            |          | macchina |    | consenso |    | testi robusti |    | sostanza |    | issuelink |    | contatti |    | fiducia referente politico |    | cond visione valori |    | report facili |    |
|----------------|------------|----------|----------|----|----------|----|---------------|----|----------|----|-----------|----|----------|----|----------------------------|----|---------------------|----|---------------|----|
|                |            |          | $\mu$    | N  | $\mu$    | N  | $\mu$         | N  | $\mu$    | N  | $\mu$     | N  | $\mu$    | N  | $\mu$                      | N  | $\mu$               | N  | $\mu$         | N  |
| peso attuale   | politici   | $\mu$    | 8,41     | 17 | 4,63     | 16 | 6,88          | 17 | 7,41     | 17 | 7,06      | 17 | 6,19     | 16 | 5,50                       | 16 | 2,75                | 16 | 6,82          | 17 |
|                |            | $\sigma$ | 1,42     |    | 2,69     |    | 1,87          |    | 1,54     |    | 1,43      |    | 1,47     |    | 2,40                       |    | 2,08                |    | 1,38          |    |
|                | magg       | $\mu$    | 8,75     | 8  | 5,29     | 7  | 6,50          | 8  | 7,75     | 8  | 7,00      | 8  | 6,25     | 8  | 5,88                       | 8  | 3,50                | 8  | 6,38          | 8  |
|                |            | $\sigma$ | 0,97     |    | 3,01     |    | 2,06          |    | 1,48     |    | 1,58      |    | 1,39     |    | 2,03                       |    | 2,12                |    | 1,22          |    |
|                | opp        | $\mu$    | 8,11     | 9  | 4,11     | 9  | 7,22          | 9  | 7,11     | 9  | 7,11      | 9  | 6,13     | 8  | 5,13                       | 8  | 2,00                | 8  | 7,22          | 9  |
|                |            | $\sigma$ | 1,66     |    | 2,28     |    | 1,62          |    | 1,52     |    | 1,29      |    | 1,54     |    | 2,67                       |    | 1,73                |    | 1,40          |    |
| peso auspicato | staff ist. | $\mu$    | 8,88     | 8  | 4,83     | 6  | 9,38          | 8  | 9,00     | 8  | 7,69      | 8  | 6,06     | 8  | 8,75                       | 8  | 1,57                | 7  | 7,71          | 7  |
|                |            | $\sigma$ | 1,60     |    | 3,85     |    | 0,86          |    | 1,35     |    | 1,48      |    | 1,88     |    | 1,48                       |    | 1,05                |    | 1,67          |    |
|                | Politici   | $\mu$    | 9,41     | 17 | 4,35     | 17 | 8,69          | 16 | 8,76     | 17 | 8,18      | 17 | 7,18     | 17 | 6,00                       | 17 | 3,06                | 17 | 8,82          | 17 |
|                |            | $\sigma$ | 0,91     |    | 2,76     |    | 1,79          |    | 1,35     |    | 1,29      |    | 1,29     |    | 3,24                       |    | 3,21                |    | 1,38          |    |
|                | magg       | $\mu$    | 9,75     | 8  | 4,75     | 8  | 8,00          | 7  | 9,25     | 8  | 8,50      | 8  | 7,13     | 8  | 7,38                       | 8  | 5,38                | 8  | 8,63          | 8  |
|                |            | $\sigma$ | 0,66     |    | 3,23     |    | 2,27          |    | 0,83     |    | 1,00      |    | 1,62     |    | 2,96                       |    | 3,43                |    | 1,49          |    |
|                | opp        | $\mu$    | 9,11     | 9  | 4,00     | 9  | 9,22          | 9  | 8,33     | 9  | 7,89      | 9  | 7,22     | 9  | 4,78                       | 9  | 1,00                | 9  | 9,00          | 9  |
|                |            | $\sigma$ | 0,99     |    | 2,21     |    | 1,03          |    | 1,56     |    | 1,45      |    | 0,92     |    | 2,97                       |    | 0,00                |    | 1,25          |    |

Fonte: elaborazione IReR

Nell'autopercezione delle strutture, la competenza unanimemente ritenuta essere quella principale richiesta allo stato attuale è la capacità di costruire testi robusti (media 9.38 e deviazione standard 0.86, la convergenza più alta nel gruppo). Gli *skill* tecnico-giuridici sono seguiti per peso dalla competenza sostanziale (da filtrarsi su *background* prevalentemente giuridici, e spesso in contrapposizione a strutture di esecutivo rilevanti nel *law-making* ma percepite come prive della necessaria visione d'insieme della materia oggetto di revisione normativa), poi dalla conoscenza della macchina regionale. La fiducia del principale, inteso come referente politico, è la quarta competenza più importante, con un punteggio medio di 8.88, ma si accompagna alla convinzione che tale fiducia vada fondata sulla professionalità e sull'affidabilità, non sulla condivisione dei valori, competenza giudicata la meno rilevante, con un valore medio 1.57 e una deviazione standard di 1.05. La costruzione del consenso non ottiene valori medi importanti (4.83), ma va notato come ci sia un'alta divergenza attorno all'idea che davvero non si tratti di una competenza significativa (deviazione standard di 3.85).

La valutazione delle strutture si distanzia dai valori espressi dai politici soprattutto per generosità, poi per ordine di priorità. I giudizi medi dei legislatori rispetto ai livelli attualmente raggiunti dagli *staff* nelle diverse competenze è sempre più basso di quello che le strutture riconoscono essere domandate e soddisfatte. La distanza maggiore è proprio sulla competenza tecnico-giuridica, che secondo i politici è assolta solo in modo sufficiente, specialmente per quelli della maggioranza (media 6.88, contro il 7.22 assegnato dalle minoranze).

Peraltro, sempre per i politici di maggioranza, questa non è nemmeno la competenza primaria, ma solo la quarta (la seconda per l'opposizione, insieme alla capacità di aggregare le informazioni in *report* facili da leggere). Quella



davvero caratterizzante è invece la conoscenza della macchina (media 8.41), che nei giudizi della maggioranza è seguita dalla conoscenza sostantiva e poi dalla capacità di vedere le relazioni tra i problemi trattati durante la revisione normativa. La capacità di costruzione del consenso rimane una competenza poco centrale se si guarda ai valori medi, e comunque ha peso più alto per la maggioranza (5.29) che per l'opposizione (4.11), anche se la variabilità rimane elevata soprattutto nella maggioranza ( $\sigma$  di 3.01, contro il 2.28 dell'opposizione).

Anche il peso attribuito dai politici alla solidità del rapporto fiduciario è lontano dalla percezione degli *staff*: la maggioranza gli attribuisce in media un valore di 5.88 (anche se con una deviazione standard tipo di 2.40), l'opposizione di 5.13 (con una deviazione di 2.67). La condivisione dei valori, inoltre, ha un peso più basso ma sempre superiore a quello espresso dalle strutture, leggermente più alto per la maggioranza (3.50) che per l'opposizione (2.0) e con scarti di poco superiori ai 2 punti.

Ma è soprattutto rispetto alle attese dei politici che si percepisce la distanza tra i valori degli *staff* istituzionali e quelli dei loro referenti eletti. La competenza che, in maniera concorde, maggioranza e opposizione vorrebbero potenziata ulteriormente è ancora una volta la conoscenza della macchina (maggioranza:  $\mu = 9.75$ ,  $\sigma = 0.66$ ; opposizione:  $\mu = 9.11$ ,  $\sigma = 0.99$ ). Per la maggioranza, la macchina è la prima preoccupazione; la seconda dimensione da sviluppare è la competenza sulla sostanza (9.25), la terza è la facilità di lettura dei report (8.82). Per l'opposizione, in media la macchina è invece la seconda preoccupazione: la prima è proprio la competenza tecnico-giuridica (9.11), la terza è ancora una volta la facilità dei report (9.00). La domanda per rapporti fiduciari più robusti viene espressa più dalla maggioranza (7.38) che dall'opposizione (4.78), entrambi però con scarti significativi (2.96 e 2.97 rispettivamente). La costruzione del consenso non è mediamente considerata una competenza da potenziare, anzi per la maggioranza andrebbe ridimensionata (anche se la deviazione standard attorno alla media è davvero ampia, 3.23). La condivisione dei valori, infine, è unanimemente non richiesta dall'opposizione ( $\mu = 1$ ,  $\sigma = 0$ ) mentre è ritenuta quasi auspicabile dalla maggioranza, che in media le assegna un valore di 5.38 ma con una deviazione standard tipo di ben 3.43.

I punteggi sottolineano dunque una domanda latente da parte della maggioranza per strutture più spostate sulla dimensione strategica delle dinamiche interne all'ente e meno su quella del testo. Riguardo alla situazione attuale, emerge invece un disallineamento di aspettative e posizioni, in cui i consiglieri, anche quelli dotati di ruoli istituzionali che giustificerebbero richieste non routinarie, non esprimono domande considerate qualificanti alle strutture che, per parte loro, si mantengono rigorosamente entro il profilo dell'*expertise* tecnico, ritenendolo la competenza cardine in grado di conferire loro credibilità.

Perciò gli *staff* politici rappresentano il naturale e necessario *pendent* organizzativo alle strutture istituzionali. Se confrontati, i pesi attribuiti dai politici allo stato attuale delle competenze dei loro *staff politici*, e le aspettative sulle aree da rafforzare (v. tab. 3.8, fig. 3.9, in Appendice 3) confermano facilmente questa ipotesi.

Nella percezione degli *staff* politici, la competenza che attualmente si ritiene in

modo unanime essere più rilevante è il rapporto fiduciario con il referente politico, con un peso medio di 9.83 e una deviazione standard di 0.37. La seconda competenza chiave è la conoscenza della macchina regionale (media 9.33, deviazione standard 0.75), seguita dalla conoscenza sostanziale del problema in agenda ( $\mu=9.17$ ,  $\sigma=1.37$ ). La condivisione dei valori, in forte contrasto con le logiche che caratterizzavano i giudizi degli *staff* istituzionali, è quarta, con un valore molto alto (9.00). La media più bassa è per la capacità di costruzione del consenso ( $\mu=6.17$ ), anche se rimane il giudizio con la deviazione standard più elevata nel gruppo ( $\sigma=2.85$ ). Leggermente al di sopra si colloca la competenza tecnico-giuridica ( $\mu=6.83$ ,  $\sigma=1.77$ ).

**Tabella 3.8 - Le competenze degli staff politici: peso attuale ed auspicato (valori su scala 1-10)**

|                |           | N  |          | macchina | consenso | testi robusti | sostanza | issuelink | contatti | fiducia principale | condivisione e valori | report facili |
|----------------|-----------|----|----------|----------|----------|---------------|----------|-----------|----------|--------------------|-----------------------|---------------|
| peso attuale   | politici  | 17 | $\mu$    | 7,82     | 6,76     | 7,06          | 7,47     | 7,24      | 6,82     | 9,41               | 9,47                  | 7,71          |
|                |           |    | $\sigma$ | 1,95     | 2,51     | 2,15          | 1,85     | 1,66      | 2,26     | 0,91               | 0,85                  | 1,56          |
|                | magg      | 8  | $\mu$    | 8,38     | 5,63     | 6,88          | 7,00     | 6,88      | 6,88     | 9,75               | 9,75                  | 7,38          |
|                |           |    | $\sigma$ | 2,00     | 3,04     | 2,47          | 2,35     | 2,20      | 2,20     | 0,66               | 0,66                  | 1,87          |
|                | opp       | 9  | $\mu$    | 7,33     | 7,78     | 7,22          | 7,89     | 7,56      | 6,78     | 9,11               | 9,22                  | 8,00          |
|                |           |    | $\sigma$ | 1,76     | 1,23     | 1,81          | 1,10     | 0,83      | 2,30     | 0,99               | 0,92                  | 1,15          |
|                | staff pol | 6  | $\mu$    | 9,33     | 6,17     | 6,83          | 9,17     | 7,83      | 7,00     | 9,83               | 9,00                  | 8,67          |
|                |           |    | $\sigma$ | 0,75     | 2,85     | 1,77          | 1,07     | 1,21      | 1,91     | 0,37               | 1,15                  | 1,25          |
|                | politici  | 17 | $\mu$    | 9,53     | 8,06     | 9,06          | 9,12     | 8,76      | 8,00     | 9,76               | 9,41                  | 9,12          |
|                |           |    | $\sigma$ | 0,78     | 2,71     | 1,00          | 0,96     | 1,11      | 2,17     | 0,64               | 1,19                  | 0,96          |
| peso auspicato | magg      | 8  | $\mu$    | 9,88     | 6,88     | 8,88          | 8,88     | 8,25      | 8,00     | 10,00              | 10,00                 | 9,13          |
|                |           |    | $\sigma$ | 0,33     | 3,48     | 1,05          | 1,05     | 1,09      | 1,41     | 0,00               | 0,00                  | 0,93          |
|                | opp       | 9  | $\mu$    | 9,22     | 9,11     | 9,22          | 9,33     | 9,22      | 8,00     | 9,56               | 8,89                  | 9,11          |
|                |           |    | $\sigma$ | 0,92     | 0,87     | 0,92          | 0,82     | 0,92      | 2,67     | 0,83               | 1,45                  | 0,99          |

Fonte: elaborazione IReR

Anche in questo caso, i politici sono meno generosi degli *staff* nel dare un peso alla situazione corrente delle competenze, e le priorità sono in parte diverse. Le distanze però non sono così ampie come nel caso degli *staff* istituzionali. La condivisione dei valori, innanzi tutto, rappresenta non solo la competenza primaria, ma è anche quella più robusta secondo i politici sia di maggioranza ( $\mu=9.75$ ,  $\sigma=0.66$ ) che di opposizione ( $\mu=9.22$ ,  $\sigma=0.92$ ), e si accompagna al rapporto fiduciario robusto (ancora con una media di 9.75 per la maggioranza con una deviazione standard di 0.66, e per l'opposizione di 9.11 con una deviazione di 0.99). La terza competenza più importante è per la maggioranza la conoscenza della macchina ( $\mu=8.38$ ,  $\sigma=2.00$ ), mentre l'opposizione ritiene consista nella capacità di stilare report facili ( $\mu=8.00$ ,  $\sigma=1.15$ ). Le competenze meno pesanti riguardano il mantenimento dei contatti e la capacità di visualizzare i collegamenti tra i problemi.

Le aspettative dei politici rispetto ai propri *staff* personali e di gruppo, infine,

generano un quadro più differenziato per maggioranza e opposizione. Per la maggioranza, nonostante i livelli già soddisfacenti, le due competenze da irrobustire ulteriormente consistono nel rapporto fiduciario e nella condivisione dei valori che, uniche, fanno registrare il valore massimo di media e nullo di deviazione standard. L'opposizione condivide la priorità sul rapporto fiduciario, anche se con un valore medio leggermente meno eclatante ( $\mu=9.56$ ) e una deviazione contenuta ma sensibile ( $\sigma=0.83$ ), e considera invece la condivisione dei valori la seconda competenza relativamente meno interessante, e se possibile piuttosto da ridimensionare ( $\mu=8.89$ ,  $\sigma=1.45$ ), dopo il mantenimento dei contatti ( $\mu=8.00$ , ma con una deviazione standard abbastanza elevata pari a 2.67).

L'attenzione delle opposizioni è piuttosto per la sostanza delle modifiche normative ( $\mu=9.33$ ,  $\sigma=0.82$ ), seguita da conoscenza della macchina, competenze tecnico-giuridiche, e consapevolezza dei collegamenti tra problemi e settori, tutte con peso medio di 9.22 e deviazione standard di 0.92). La conoscenza della macchina è quasi all'unanimità la seconda priorità di una possibile strategia di rafforzamento anche per la maggioranza ( $\mu=9.88$ , e  $\sigma=0.33$ ), seguita però dalla preoccupazione per il potenziamento delle capacità di *reporting* ( $\mu=9.13$ ,  $\sigma=0.93$ ).

Ulteriore differenza tra maggioranza e opposizione è il valore attribuito alla capacità di mantenimento del consenso, che la maggioranza ritiene comunque quella meno rilevante anche se da rafforzare ( $\mu=6.88$ , sebbene con una deviazione standard molto decisa, 3.48) e su cui l'opposizione farebbe investimenti molto più robusti ( $\mu=9.11$ ,  $\sigma=0.87$ ).

I valori esaltano dunque la diversa visione delle strutture di supporto al lavoro del legislatore che maggioranza e minoranze coltivano: la prima appare più orientata a promuovere logiche di prossimità e di affinità, ma anche di subordinazione sulla dimensione più propriamente politica e strategica dell'attività di *drafting* (costruzione del consenso, contatti); l'opposizione appare invece privilegiare una professionalizzazione più ampia delle strutture, con un ridimensionamento almeno parziale del tema dell'allineamento al referente politico, che lascia intuire una preferenza per relazioni più orizzontali e di *partnership* con le strutture.

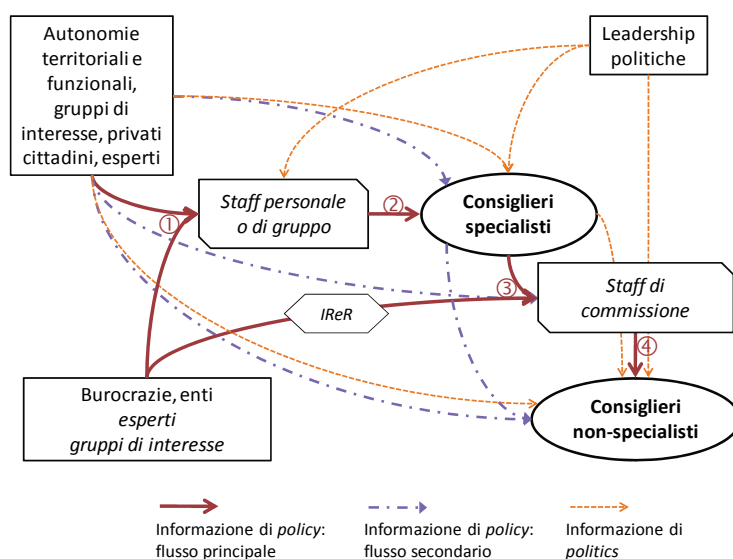
### 3.8. Osservazioni conclusive

Come indicato in apertura del presente capitolo, i risultati dell'indagine sono letti ed interpretati mediante il modello più evoluto di specializzazione identificato da Sabatier e Whiteman, rispetto al quale quello lombardo presenta dunque importanti differenze soprattutto per la posizione mantenuta dallo *staff* di supporto ai lavori di commissione.

La differenza fondamentale risiede nel fatto che mentre il modello americano dà per scontato che la specializzazione degli *staff* istituzionali non possa che essere sostantiva, sulla *policy*, nel caso in analisi, come storicamente nei sistemi

istituzionali non anglo-americani, la specializzazione è diversa e riguarda la competenza tecnico-giuridica. Nel consiglio lombardo, così, lo *staff* di commissione costituisce un filtro sulla capacità emendativa dei consiglieri, formalmente, tecnica; sostanzialmente, strategica nella misura in cui, seguendo l'interpretazione distributiva, privilegia una categoria di legislatori (tra cui i segmenti dell'esecutivo che presidiano il *law-making*) e modifica la distribuzione dei diritti di proprietà politica. Questo costituisce per i consiglieri proattivi un limite a investire nelle strutture istituzionali per promuovere quelle individuali e di gruppo. Perciò (v. fig. 3.2) il flusso informativo nel consiglio regionale ha non tre, ma quattro stadi. Nel primo, le informazioni provenienti dalle fonti sociali ed istituzionali vengono convogliate sullo *staff* personale e di gruppo, che poi (secondo stadio) le trasferisce come *draft* ai consiglieri specialisti. Nel terzo, le proposte di modifica normativa dei consiglieri specialisti vengono filtrate attraverso gli *staff* di commissione che organizzano e seguono anche l'attività formale di audizione con alcuni gruppi di interesse, segmenti dell'amministrazione, e gli esperti inclusi tramite IReR. Solo successivamente il testo passa in aula, dove la fase emendativa può comunque riaprirsi attraverso le informazioni fornite dai legislatori specialisti ai non specialisti - ma ancora con il presidio delle strutture di commissione. Professionalizzazione ed *expertise* istituzionale quindi esistono, ma ciò che viene utilizzato è la capacità, disomogenea e non formale, del supporto politico ai consiglieri - perché il *drafting* è curiosamente espunto dal processo formale di *law-making* in commissione. Dovendo, perciò, assegnare il caso lombardo ad una delle due tipologie di funzioni che i legislativi sono chiamati ad assolvere, questa sarebbe distributiva prima che informativa<sup>73</sup>.

**Figura 3.2 - Il modello lombardo: un *law-making* a quattro stadi**



Fonte:elaborazione IReR

<sup>73</sup> Vedi Paragrafo 3.1.1.

D'altra parte, proseguendo con le categorie di Hellerberg, l'analisi qualitativa evidenzia come non esistano davvero incentivi allo sviluppo di competenze informative istituzionali. Il rapporto fra esecutivo e legislativo mette anzi in luce come il grosso del *problem-solving* sia già risolto dall'esecutivo, che mantiene il controllo sull'agenda dei lavori come sui contenuti dei testi: perciò ai consiglieri in commissione non rimane che la dimensione distributiva, come aggiustamento a margine degli interventi per smussare impatti troppo elevati su categorie, autonomie e territori verso cui sono più *accountable*. Della doppia anima che caratterizza i regimi di governo regionali italiani dal 2000, quello presidenziale e quello di coalizione, è certamente la prima che il caso lombardo esalta nella sostanza del proprio disegno. Fondando una delega diretta e forte all'esecutivo perché elettorale, e difendendola attraverso un presidio puntuale del *law-making* entro le commissioni, il presidenzialismo sembra infatti legittimare lo spostamento delle dinamiche interne al Consiglio verso i modelli *one-party* - soprattutto sulle questioni di spesa. Ma, al di sotto del presidio, le preferenze dei consiglieri proattivi sembrano al contrario orientate a recuperare logiche più autenticamente coalizionali e "di patto" sulle politiche, come testimonia la domanda trasversale per una maggiore *accountability* dell'esecutivo al Consiglio, per una maggiore autonomia del legislativo, e per una migliore informazione sulle politiche ai consiglieri. Questa preferenza può rappresentare un utile elemento di riflessione per ripensare l'attuale supporto offerto dalle strutture consiliari.

Esiste quindi una domanda per strutture di supporto più robuste dal punto di vista sostantivo: i consiglieri proattivi appaiono egualmente consapevoli che il recupero dei loro "diritti di proprietà politica" sull'indirizzo di *policy* e sul controllo della sua attuazione passa per un migliore *expertise*, e sulla capacità di utilizzarlo in modo strategico, attraverso *staff* competenti. Data però la richiesta di lealtà politica attualmente espressa da una parte dei consiglieri, che ritengono le informazioni affidabili quando siano mediate dalla prossimità dei valori prima che dalla professionalità, rimane però aperta la questione di quale possa essere la soluzione organizzativa migliore per garantire il riequilibrio istituzionale.

## Capitolo 4

### *Considerazioni conclusive: il Consiglio regionale della Lombardia e l'utilizzazione della conoscenza*

di Alessandro Colombo e Manuela Cocci

I primi due capitoli della ricerca hanno messo in evidenza, in paesi quali gli Stati Uniti e la Gran Bretagna e, in minor misura, nella stessa Italia, una significativa tendenza verso la creazione o il consolidamento di strutture di servizio ai legislativi che hanno l'obiettivo di fornire agli eletti informazioni, documentazioni e analisi sulle scelte di bilancio e di *policy* il più possibile oggettive, tecnicamente qualificate, non di parte.

Il terzo capitolo ha verificato l'interesse per queste dinamiche nella nostra regione, attraverso una serie di interviste ad alcuni testimoni chiave del funzionamento del Consiglio regionale della Lombardia: consiglieri, ma anche funzionari delle strutture interne, dei gruppi, delle commissioni. Più precisamente, il tema della ricerca è stato collocato entro quello, più generale, dei flussi di conoscenza, di fonte esterna e interna, cui ricorrono i diversi attori per svolgere le variegate funzioni collegate al Consiglio: non solo decisioni di *policy*, ma anche contatti con l'esecutivo, con i gruppi sociali di riferimento e con il collegio elettorale; non solo competenze "sostantive", ma anche procedurali, giuridiche e organizzative.

Questo capitolo conclusivo intende individuare quali opzioni si delineano per il Consiglio regionale della Lombardia, anche alla luce delle prescrizioni statutarie, che ridisegnano una nuova articolazione delle funzioni dell'Assemblea rappresentativa, alcune delle quali basate su un uso intensivo di dati, informazioni, analisi e valutazioni. Saranno pertanto ripresi i principali risultati emersi nei precedenti capitoli, dall'analisi comparata delle esperienze nazionali ed internazionali, all'esame delle esigenze conoscitive espresse dai consiglieri, e saranno approfonditi i vincoli e le opportunità dell'attuale assetto istituzionale, attraverso le indicazioni fornite dal nuovo Statuto e dal Regolamento generale.

Il capitolo si suddivide in tre parti.

- nella prima, si dà conto delle caratteristiche della *domanda* di conoscenza che i consiglieri rivolgono alle strutture a supporto della loro attività, con riferimento alle trasformazioni istituzionali e socio-culturali che rendono più complesso l'espletamento del loro mandato;
- nella seconda, si passa ad analizzare l'*offerta*, ovvero le caratteristiche e il funzionamento delle attuali strutture di supporto conoscitivo, così come

sono emerse dall'indagine.

- nella terza parte si tracciano i nuovi punti di intersezione tra le funzioni del Consiglio e la produzione, la circolazione e la valutazione di conoscenze in ambito istituzionale. Più precisamente, si svolge un'analisi delle indicazioni che emergono dallo Statuto e dal Regolamento generale del Consiglio in merito al tema della ricerca.

## Parte Prima

### La domanda di conoscenza nel processo di law making

#### 4.1. Contesto istituzionale e domanda di conoscenza: vincoli e risorse delle regioni italiane

Come risulta chiaro dai capitoli precedenti, il contesto istituzionale è un fattore importante per spiegare il diverso grado di interesse dei legislatori per l'utilizzazione di informazioni, dati, analisi e valutazioni indipendenti, in qualche modo garantite dalla professionalità dei ricercatori, siano essi esterni o interni alle strutture che assistono i parlamenti. Vero é che alcune variabili socio-culturali, quali il grado di istruzione, e persino alcuni tratti della personalità dei politici, quali la curiosità o l'autostima, possono di per sé, a parità di condizioni esterne, rendere più o meno facile e gratificante il ricorso a studi e documenti. Ma questo paragrafo intende approfondire un aspetto più generale, collegando la domanda di conoscenza al ruolo istituzionale svolto dai consiglieri.

Il punto di partenza implicito nella ricerca può essere formulato in questi termini: l'acquisizione e l'utilizzazione di conoscenze *non partisan*, caratterizzate da un qualche rigore metodologico, hanno costi e benefici. I costi sono computabili in termini di tempo, di impegno, di concentrazione, di acquisizione di linguaggi tecnici, di sostituzione delle proprie mappe cognitive. I benefici sono in larga misura riconducibili alla riduzione del rischio di scelte legislative sbagliate, portatrici di conseguenze negative per il proprio paese, per il proprio partito, per il proprio elettorato di riferimento, e, in ultima istanza, per la propria reputazione politica e la propria carriera.

In altre parole, più autonomia decisionale ha un'istituzione rappresentativa, e più incentivi hanno quanti siedono in essa per acquisire conoscenze specialistiche volte a ridurre il rischio di errori di valutazione, dei quali gli eletti porterebbero una larga parte di responsabilità.

Quando, in questo contesto, si fa riferimento all'autonomia decisionale dei legislativi, si intende guardare non tanto alle garanzie formalmente sancite dalle carte costituzionali, che in ogni paese democratico tutelano una qualche divisione dei poteri tra legislativo ed esecutivo, ma ai concreti effetti di una complessa serie di fattori in cui entrano, accanto alle macrodistinzioni tra sistemi parlamentari e sistemi presidenziali, le procedure elettorali, i regolamenti parlamentari,

l'organizzazione degli staff, le pratiche per la scelta dei leader dei partiti e delle compagini dei governi. Dall'interazione tra queste grandi e piccole regole, frutto di statuti, ma anche di convenzioni implicite, dipende l'effettivo grado di autonomia del legislativo rispetto all'esecutivo, la sua concreta efficacia nel condizionare i processi e i contenuti del *lawmaking*.

La scienza politica ha concentrato la sua attenzione su due aspetti particolarmente significativi per valutare l'effettivo grado di autonomia dei legislativi rispetto agli esecutivi:

- il loro potere di agenda "positivo", cioè la capacità di guidare fino all'approvazione i provvedimenti che nascono per iniziativa di parlamentari e che rispecchiano le effettive preferenze della maggioranza dell'aula;
- il loro potere di veto, talvolta chiamato potere di agenda "negativo", cioè la capacità di impedire l'approvazione di proposte provenienti dall'esecutivo, e non gradite alla maggioranza dei parlamentari.

Con riferimento ai paesi considerati nella ricerca, gli stati americani degli anni Sessanta e Settanta rappresentano un buon esempio di relazioni nettamente squilibrate a vantaggio dell'esecutivo, in cui il governatore deteneva sia un forte potere di agenda, sia un forte potere di veto, davanti a legislativi poco professionalizzati (Citizens Conference on State Legislatures, 1971). Le riforme degli anni Ottanta, con il rafforzamento di autonome fonti di analisi e valutazione all'interno dei Congressi statali, nascono appunto per modificare questo squilibrio (King, 2000).

Il livello federale americano è invece un esempio di potere di agenda "positivo" saldamente nelle mani del legislativo. Infatti accedono all'iter parlamentare solo provvedimenti che hanno origine dall'interno stesso del Congresso. Il Presidente può solo esercitare una indiretta pressione attraverso i capigruppo del suo partito, attraverso prese di posizione pubbliche, o attraverso i rilievi tecnici dei funzionari amministrativi. Ma la prima leva è spesso molto debole, in quanto gli esecutivi americani si trovano di frequente a convivere con maggioranze di uno o di entrambi i rami del Parlamento appartenenti al partito rivale rispetto a quello del Presidente, situazione definita con l'espressione "governo diviso"<sup>74</sup>. Come è noto, il Presidente mantiene comunque un potere di veto sulla legislazione approvata dal Congresso, ma quest'ultimo può superare il veto presidenziale con una maggioranza dei due terzi in entrambi i suoi rami.

Dove il potere di agenda del legislativo è più ampio, il parlamentare corre maggiori rischi nella sua attività di *lawmaker*, perché gli può essere più facilmente imputata la responsabilità di provvedimenti che si rivelino sbagliati, in quanto inutili o addirittura lesivi degli interessi del suo elettorato. In questi casi, diventa più conveniente un investimento per una realistica diagnosi dello status quo e per una accurata valutazione tecnica degli effetti attesi dalle proposte in discussione.

Naturalmente, anche in questi contesti istituzionali gli eletti nelle assemblee

---

<sup>74</sup> Se guardiamo agli ultimi trent'anni, per oltre i due terzi del tempo un presidente ha dovuto convivere con maggioranze diverse in uno o in entrambi i rami del Congresso.



rappresentative continuano a coltivare con grande attenzione le tradizionali fonti informative di parte, siano esse costituite da organizzazioni degli interessi o da gruppi del loro stesso partito (Maestas, 2003). Ma le proiezioni e le valutazioni fornite da agenzie istituzionali neutre, *non partisan*, permettono al parlamentare di avere una stima più precisa del “valore” dei provvedimenti che gli sono sottoposti, dei loro margini di rischio, del loro grado di condivisione, delle resistenze che incontreranno.

Rispetto a questo set di variabili, la situazione dei consigli regionali italiani si caratterizza, per giudizio unanime, per lo scarso potere di agenda, sia positivo, sia negativo.

Non è questa la sede per analizzare le complesse radici di questa situazione.

Autorevoli studiosi riconducono lo scarso potere d’agenda dei consigli regionali alle riforme avviate con la legge n. 43 del 1995, proseguite con la legge costituzionale n. 1 del 1999 e implementate con l’approvazione dei nuovi statuti regionali. L’insieme delle misure introdotte per dare maggiore stabilità agli esecutivi prevede un pieno allineamento tra le scelte della maggioranza degli elettori, la designazione dei Presidenti e le maggioranze nei Consigli. E, soprattutto, attraverso la clausola nota con l’espressione *simul stabunt, simul cadent*<sup>75</sup>, *associa la più severa delle sanzioni, lo scioglimento anticipato del Consiglio, a un eventuale voto di sfiducia* nei confronti del Presidente della Giunta. Questo insieme di vincoli rende molto costosa l’iniziativa di quei consiglieri che intendessero davvero discostarsi dalle scelte dell’esecutivo e riduce gli incentivi per una loro autonoma valutazione dei provvedimenti inviati dalla Giunta all’esame del Consiglio.

Il potere d’agenda del Consiglio, e cioè la sua capacità di:

- fissare in autonomia il calendario dei provvedimenti trattati;
- portare al voto in aula una parte significativa di provvedimenti di iniziativa consigliare;
- apportare modifiche rilevanti ai testi proposti dall’esecutivo,

risulta in generale assai debole.

Nel “Rapporto 2008 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale” leggiamo:

“L’analisi per iniziativa delle leggi approvate rivela la assoluta preminenza dell’accoglimento delle proposte dell’esecutivo: nel 2008, 27 leggi su 38 risultano di iniziativa della Giunta (ma 3 solo a livello formale, in quanto sono testi unici prodotti dal gruppo di lavoro tecnico misto Giunta/Consiglio) e, complessivamente, la VIII legislatura conta 82 leggi su 116 di iniziativa della Giunta (Tab. I.3 e Fig. I.3). Occorre peraltro precisare che a seguito dell’approvazione del nuovo Statuto l’iniziativa legislativa è ora posta in capo direttamente al Presidente della Regione: pertanto, nel 2008, delle 27 leggi di iniziativa dell’esecutivo 7 sono di iniziativa presidenziale.”

---

<sup>75</sup> Come recita il terzo comma dell’art. 126 della Costituzione, “L’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio”.

Il Rapporto 2009 - 2010 conferma ampiamente questa tendenza, anche se i dati 2010 riguardano soltanto i pochi mesi pre-elettorali di fine legislatura (tab. 4.1).

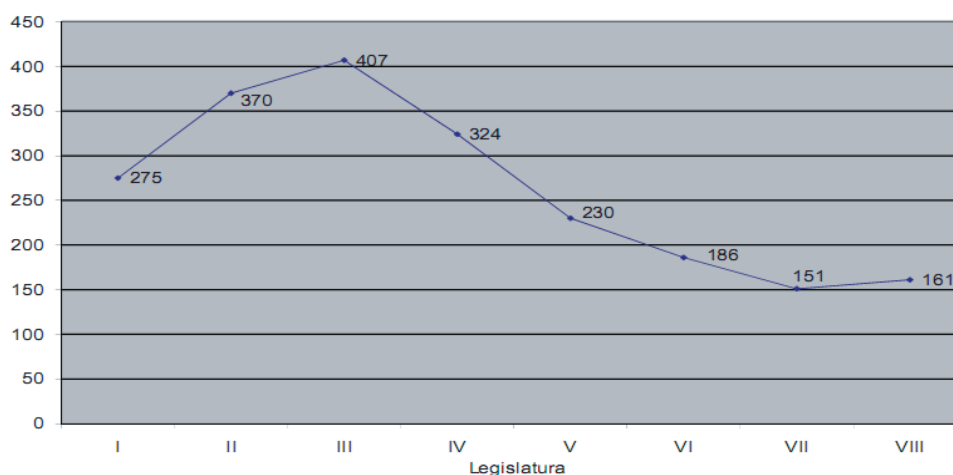
**Tabella 4.1 - VIII legislatura - leggi per iniziativa e per anno**

| Iniziativa          | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | Totali     |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Presidente e Giunta | 10        | 23        | 26        | 27        | 23        | 8         | 117        |
| Consiliare          | -         | 5         | 8         | 8         | 9         | 4         | 34         |
| Mista               | -         | 4         | 2         | 3         | 1         | -         | 10         |
| Popolare            | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -          |
| <b>Totali</b>       | <b>10</b> | <b>32</b> | <b>36</b> | <b>38</b> | <b>33</b> | <b>12</b> | <b>161</b> |

Fonte: Rapporto sulla Legislazione 2009-2010

Questo dato è ancora più significativo perché collocato entro un trend che vede complessivamente il ricorso allo “strumento legge” come sempre meno frequente (fig. 4.1):

**Figura 4.1 - Andamento produzione legislativa per legislatura**



Fonte: Rapporto sulla Legislazione 2009-2010

Se questa è la tendenza, comune anche alle altre Regioni<sup>76</sup>, per quanto riguarda l’attività legislativa vera e propria, il potere d’agenda del Consiglio appare ancora più debole quando all’esame sono i regolamenti, in genere caratterizzati da un notevole contenuto tecnico e condizionati dalle esigenze delle strutture amministrative che li hanno elaborati.

<sup>76</sup> Le Regioni italiane in cui l’iniziativa legislativa del Consiglio supera il 50% sono l’Abruzzo ed il Molise, ma anche in questi casi, le strutture interne preposte al supporto conoscitivo del legislativo rilevano una sostanziale mancanza di richieste di informazioni. Si veda Capitolo 2. Dopo l’acceso dibattito originato, prima, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, poi, dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la titolarità del potere regolamentare, i profili formali e di contenuto della fonte, trovano, ora, per undici regioni ordinarie la giusta disciplina nelle nuove Carte statutarie. Gli Statuti di nove regioni ordinarie hanno legittimato l’esercizio del potere regolamentare da parte degli Esecutivi, sia pure con qualche temperamento. Solo nei casi delle regioni Abruzzo e Marche la funzione è assegnata ai consigli, con possibilità di delega alla Giunta nel caso della seconda regione richiamata.

Concludendo questo paragrafo, possiamo affermare che, dati i vincoli entro cui agiscono, i consiglieri non traggono dal loro ruolo istituzionale forti incentivi ad acquisire e a utilizzare conoscenze indipendenti. Ma altre motivazioni possono incidere sulla domanda di analisi e valutazioni comunque connessa alla loro attività.

## 4.2. Il contesto sociale e culturale e la domanda di conoscenza

Gli incentivi a “investire in conoscenza” possono provenire non solo dall’assetto istituzionale, ma anche dal contesto socio-culturale entro il quale il consigliere svolge la sua attività politica. In particolare, tre tipi di motivazioni possono aumentare il suo interesse per analisi e valutazioni tecnicamente garantite:

- minimizzare il rischio di apparire incompetente;
- reagire alla crescente complessità dei fenomeni sociali;
- capire meglio le esigenze della sua *constituency*.

### *Il rischio dell’incompetenza*

Come si è visto nel primo capitolo, se l’epoca storica in cui viviamo viene ben definita dall’espressione “società della conoscenza”, queste dinamiche profonde esercitano una qualche influenza anche sui modi in cui i politici svolgono la loro attività. Il contesto sociale entro il quale oggi i consiglieri esplicano la loro funzione assegna un elevato valore alle argomentazioni suffragate da evidenze empiriche. Questo dato induce di per sé gli attori sulla scena pubblica a ricorrere ad approfondimenti e a documentazioni, quanto meno per non essere colti impreparati nel confronto con gli elettori, con i media, con gli altri politici<sup>77</sup>.

E tuttavia questa ricerca di competenza non si esaurisce certo nella raccolta di informazioni. Anzi, per certi versi, oggi la preoccupazione fondamentale, espressa dai consiglieri, non riguarda tanto l’accesso alle fonti, quanto la capacità di governare il sovraccarico di dati, notizie, studi, che si rendono disponibili in tempi sempre più brevi, anche grazie alle nuove tecnologie.

La “conoscenza utilizzabile”, infatti, non è concepita come semplice possesso di informazioni, ma piuttosto come comprensione di fenomeni mediante criteri che consentano di ordinare i dati e le evidenze nella maniera più coerente possibile, in vista dell’orientamento degli elettori e della soluzione dei problemi di rilevanza generale.

Come suggestivamente è stato scritto di recente, “se le informazioni ci investono con la crescente energia di un’onda (significativamente si afferma che

---

<sup>77</sup> Per approfondimenti si vedano Keohane and Nye, 1990; Potters e Van Winden, 1992. Dall’indagine emerge come poco rilevante l’informazione che deriva dai media, in genere accusati di deformare piuttosto che riportare la realtà dei fatti. Questo è un dato rilevante se si considera che i media spesso riportano risultati di studi e ricerche di agenzie indipendenti ed autorevoli, oltre al fatto che contribuiscono a formare l’opinione pubblica.

su internet si navighi; in inglese, *to surf*), le conoscenze di cui disponiamo rappresentano i nostri battelli, le nostre vele, i nostri remi e, in fondo, noi stessi mentre ci avventuriamo tra i flutti”<sup>78</sup>.

L’analisi ha mostrato nei consiglieri la preoccupazione per l’incapacità di un’adeguata gestione dei tumultuosi flussi informativi dai quali sono continuamente investiti. E’ diffusa la richiesta di una struttura, che rappresenti la “vela” ed il “remo” nell’imponente mare di dati che quotidianamente affluiscono alla loro attenzione. Fuor di metafora, l’esigenza spesso sottolineata riguarda non tanto il volume delle informazioni, quanto la loro organizzazione, valutazione e sintesi.

### *La complessità dei fenomeni sociali*

Come molti di coloro che ricoprono significative posizioni in ambito economico, culturale, amministrativo, anche i consiglieri regionali avvertono come l’aumento della complessità sociale determini maggiori difficoltà non soltanto nell’individuazione della risposta ai bisogni sociali, ma anche nella definizione stessa dei problemi.

La complessità si esprime sia come processo di crescita della varietà di elementi costitutivi del sistema, mediante l’incremento quantitativo di relazioni d’interdipendenza e di informazioni, sia come iper-specializzazione delle esigenze e dei ruoli dell’individuo, proteso verso una molteplicità di appartenenze e portatore di interessi talvolta conflittuali. Entrambe queste dinamiche accentuano l’indeterminatezza degli scenari anche per il futuro più prossimo, con la conseguente difficoltà di previsione, di progettualità e quindi di governabilità. La difficoltà di ragionare in termini di causa-effetto mette in crisi le stesse scienze sociali, incapaci di rintracciare solide regolarità nei comportamenti e nelle motivazioni degli attori sociali. Gli stessi governi si trovano di fronte ad una realtà in cui la causalità tra gli eventi lascia il passo alla casualità. “È come se la complessità avesse spezzato la linearità della sequenza logico temporale [problema-domanda-azione], perché ciò che è in questione non è tanto l’individuazione della risposta, ma la definizione stessa dei problemi. Ciò che manca - e che invece è assolutamente necessario - è la loro stessa individuazione, l’identificazione delle loro connessioni, presenti e future, la determinazione delle tematiche all’interno delle quali essi possano venire declinati” (Colombo, 2006)<sup>79</sup>.

Queste tendenze hanno investito direttamente l’esecutivo regionale, che vi ha fatto fronte cercando di costruire strumenti e logiche di programmazione e pianificazione, nonché analisi e studi del contesto sociale. Il confronto con queste sfide non ha invece coinvolto direttamente il Consiglio regionale in quanto istituzione. Il suo ruolo infatti lo pone per certi versi all’esterno dei terreni di

---

<sup>78</sup> Per approfondimenti si veda L. Ornaghi, 2008.

<sup>79</sup> “Oggi il politico è chiamato a passare dalla regolazione della normalità e dell’identità alla regolazione della novità e delle differenze. Sempre più si avverte la domanda di un governo della complessità, non soltanto capace di affrontare questioni specifiche e singoli problemi, ma in grado anche di gestire la situazione complessiva, di coglierne il quadro d’insieme e di orientarne lo sviluppo futuro.” Si veda, per approfondimenti A. Colombo, “Democrazia, innovazione e *decision making*. Percorsi di ricerca per il governo della complessità”, 2006.

gioco in cui si sperimentano le concrete difficoltà di implementazione delle scelte politiche. Ma questa distanza viene meno quando il singolo consigliere cerca di capire che cosa non ha funzionato, o ha funzionato solo parzialmente, nell'attuazione della precedente legislazione, e perché. Se anche i tecnici più competenti sono spesso in difficoltà se si tratta di fornire risposte univoche, tuttavia una presentazione ragionata delle diverse ipotesi, in un contesto di *educated guess*, non distorto da contrapposizioni di partito, avrebbe per molti un considerevole valore aggiunto.

#### *Il rapporto con la constituency*

La facilità di accesso ai flussi informativi e l'innalzamento del livello di istruzione tendono a favorire l'aumento del numero di elettori consapevoli, informati e attivi nella valutazione delle decisioni pubbliche. Vero è che questa tendenza è contrastata da un uso dei *new media* più orientato a trovare conferme per le proprie convinzioni che a facilitare il confronto libero da pregiudizi. Ma, quando dalle contrapposizioni astratte si passa all'articolazione di specifiche domande, siano esse basate su interessi materiali o immateriali, i cittadini e le loro organizzazioni danno spesso prova di livelli di competenza e di autonomia di giudizio che rendono molto impegnativo il confronto per i consiglieri regionali.

Infatti, la capacità di anticipare o, almeno, di interpretare correttamente le pressioni provenienti da settori del proprio collegio e da esponenti delle categorie di riferimento, rappresenta, come ha confermato l'indagine, una delle preoccupazioni più sentite da parte degli eletti<sup>80</sup>. Anche se in molti casi le leggi che il Consiglio approva sono state formulate per iniziativa dell'esecutivo e hanno subito emendamenti solo marginali, tuttavia la ratifica del voto è considerata dagli elettori come una importante assunzione di responsabilità, della quale viene chiesto conto ai consiglieri. Per essere credibili nella giustificazione delle loro posizioni, i legislatori devono pertanto ricorrere ad argomenti solidi, basati su evidenze e analisi tecniche, per dimostrare, almeno ex post, di avere adottato scelte ponderate. E, per conoscere bene quali dinamiche investono il loro elettorato di riferimento, devono andare oltre l'autorappresentazione fornita dagli stessi interessati, in questi tempi tumultuosi spesso a loro volta incapaci di dare una forma intelligibile al loro disagio.

---

<sup>80</sup> Dalla survey interna al Consiglio regionale si è evidenziata tale preoccupazione, come dimostrato dalla seguente affermazione “sul mio territorio ... i *feedback* sono immediati perché se facciamo una legge fatta male vengono subito a tirarmi la giacchetta, qualche volta i rimbrotti sono più a causa delle scelte di giunta però visto che le leggi le fa il consiglio vengono giustamente a prendere il consigliere, siamo noi che alziamo la mano”, si veda capitolo 3, pag. 109.

### 4.3. Una domanda di conoscenza “frustrata”

A conclusione di questa ricognizione sulle caratteristiche della domanda di conoscenza dei consiglieri, possiamo sottolineare un disallineamento tra gli incentivi molto tenui forniti dal quadro istituzionale, e le sfide provenienti dalla complessità delle dinamiche economiche, sociali, culturali. Questa sfasatura porta i consiglieri a esprimere una domanda di conoscenza che potremmo definire (il termine è nostro e non è emerso dall’indagine) “frustrata”. Da un lato, l’esercizio del potere legislativo rischia talvolta di ridursi alla mera ratifica di decisioni complesse già preconfezionate. Dall’altro, la responsabilità dell’ascolto e della rendicontazione davanti alla sua *constituency* e le rappresentazioni richieste dai media continuano a fare riferimento a una visione pro-attiva del ruolo del Consiglio. Se da queste ultime arene il consigliere trae incentivi per portare più conoscenza nella sua attività, quando siede in aula, diventa più stretto lo spazio per tradurre le competenze acquisite in un valore aggiunto per i testi portati in approvazione.

## Parte Seconda

### L’offerta di conoscenza nel processo di law making

#### 4.4. Le strutture di supporto conoscitivo: l’attuale scenario regionale italiano

Nel corso di questa ricerca, quando qui si parla di conoscenze tecniche, si fa riferimento all’insieme di dati e di informazioni sostantive su specifiche aree dell’intervento pubblico. Questa definizione esclude dunque le competenze di tipo prettamente giuridico, che pure rappresentano una preoccupazione rilevante per il consigliere, se si considera che - secondo una sconsolata, ma realistica considerazione di uno degli interpellati - “le leggi in Italia si fanno richiamandone altre 10, se va bene”<sup>81</sup>. Una ricognizione del lato dell’offerta deve quindi muovere dal riconoscimento dell’importanza delle prestazioni fornite dalla tradizionale professionalità giuridica degli apparati di supporto tecnico alle assemblee e alle commissioni. Si tratta di capacità rilevanti, consolidatesi nel corso del tempo, e tali da mettere i componenti degli staff in posizione autorevole rispetto ai consiglieri, che si fidano, li apprezzano, e li vedono come complemento necessario al proprio ruolo.

Anche nelle altre assemblee regionali i servizi interni, quali il servizio legislativo e gli staff di commissione, formulano consulenze di tipo giuridico e procedurale in genere apprezzate. Questo dato trova riscontro anche nelle

---

<sup>81</sup> Si veda capitolo 3 pag.120.

esperienze straniere che sono state analizzate, dato che ovunque la stratificazione della regolazione pubblica genera crescenti problemi tecnici di coordinamento e di chiarificazione delle norme.

Costituisce invece una singolare peculiarità italiana il fatto che l'attività dei servizi alle commissioni, chiaramente organizzati per aree di *policy* (attività produttive, cultura, sanità, etc.), non sia evoluta verso forme di consulenza sostantiva, capace di fornire valutazioni tecniche sulle implicazioni delle varie alternative in discussione in termini di risultati attesi. L'autoconfinamento degli staff tradizionali entro il recinto dell'assistenza meramente formale costituisce una scelta, più o meno consapevole, per altro condivisa da larga parte degli eletti. I consiglieri regionali intervistati affermano infatti, in larga maggioranza, di cercare sostegno, per questioni sostantive, prevalentemente al di fuori della struttura istituzionale, sfruttando la propria rete di relazioni per entrare in contatto con apparati di partito, uffici dell'esecutivo e conoscenze personali<sup>82</sup>.

Alla base, sembra operare una sorta di divisione delle competenze, in cui gli staff tecnici sono legittimati ad esprimere solo valutazioni di tipo giuridico-procedurale, mentre i fornitori abilitati all'analisi delle alternative di *policy* sono attivati attraverso le appartenenze partitiche e/o l'iniziativa individuale.

Questo dato merita un'attenta considerazione, per una serie di motivi:

- innanzi tutto, come mostra il primo capitolo, questa divisione delle fonti di conoscenza non trova riscontro nei paesi considerati dallo studio comparato internazionale<sup>83</sup>. Anzi, proprio dalle commissioni, che sono i luoghi privilegiati di discussione e articolazione dei testi legislativi in una prospettiva di *policy*, provengono agli staff tecnici le domande più pressanti di analisi sostantive sui provvedimenti all'esame, si tratti di deliberarne l'approvazione o di valutarne ex post l'efficacia;
- in secondo luogo, la ricostruzione che i consiglieri fanno delle loro fonti di informazione pone il problema di spiegare come il Consiglio nel suo complesso abbia potuto approdare, negli ultimi dieci anni, a una istituzionalizzazione delle conoscenze tecnicamente garantite e *non partisan* per certi versi più vicina agli standard internazionali che alle procedure operative standard seguite dai consiglieri, dagli staff dei gruppi, dalle tradizionali strutture che assistono gli eletti.

Almeno due elementi testimoniano il percorso dell'"istituzione Consiglio" in questa direzione:

---

<sup>82</sup> Un intervistato afferma: "Per la stesura mi preparo da solo, ho acquisito un minimo di conoscenze, se devo fare modifiche che richiedono una conoscenza specifica della materia mi avvalgo di una serie di contatti personali: mi sono abituato a cercare informazioni fuori, salvo se devo analizzare tutta la legislazione." Si veda Capitolo 3 pag. 120.

<sup>83</sup> Nel Capitolo 3 la lettura dei risultati dell'indagine è stata fatta mediante il modello Sabatier - Whitenam che riporta le caratteristiche del processo di conoscenza dei legislativi nel sistema istituzionale statunitense fondato sul principio di check and balance proprio del sistema presidenziale puro.

- la crescente circolazione di analisi e di ricerche valutative, sia attraverso il Servizio interno con questo tipo di missione, sia attraverso l'affidamento di indagini ad altre strutture regionali, quali l'IReR, o a università ed enti esterni;
- la particolare attenzione che il nuovo Statuto dedica al ruolo che queste attività rivestono per le funzioni dell'organo legislativo.

Per certi versi, si può affermare che queste trasformazioni sono guidate più dal lato dell'offerta, dai produttori di conoscenze, che dal lato della domanda, dai potenziali consumatori.

#### 4.5. L'offerta di conoscenza all'interno dei consigli

Il secondo capitolo fornisce il quadro delle esperienze intraprese da alcune regioni, a partire dagli anni Novanta, per dotare le assemblee legislative di strutture di analisi e valutazione delle leggi e delle politiche più vicine ai modelli che si andavano affermando nelle istituzioni anglo-americane.

La ricostruzione storica di tali iniziative esula dall'ambito di questa ricerca.

Qui basti ricordare che i primi passi in questa direzione sono stati mossi all'inizio degli anni Novanta all'interno del progetto "*Drafting* e analisi di fattibilità delle leggi", che coinvolgeva tanto l'Osservatorio legislativo interregionale, quanto le strutture e i servizi del parlamento nazionale. A livello centrale, inizialmente questi temi hanno viaggiato lungo i binari della legistica<sup>84</sup>, fino ad approdare al nuovo regolamento della Camera del 1997, che appunto prevede, per le commissioni, un'analisi di "fattibilità" dei progetti di legge<sup>85</sup>. E hanno poi proseguito, con esiti alterni, puntando verso gli obiettivi della semplificazione degli atti normativi e l'analisi di impatto della regolamentazione.

Benché anche questa vicenda nazionale sfiori in alcuni punti il tema della funzione di *oversight* del Parlamento, è la sua evoluzione a livello regionale a costituire la parte più innovativa del percorso. È qui, infatti, che criteri quali "fattibilità della legge", "adeguatezza delle norme" hanno ben presto rivelato i loro limiti. Quando questi principi sconfinano dall'ambito delle tecniche redazionali di verifica formale dei testi, per trasformarsi in giudizi sulla coerenza e sulla sostenibilità sostantiva di una proposta di legge, creano aspettative che non

---

<sup>84</sup> "Legistica o tecnica legislativa in senso stretto, o drafting. È la tecnica che si preoccupa della redazione dei testi normativi dal punto di vista sia del linguaggio comune, sia del linguaggio giuridico nonché della forma esteriore e della migliore organizzazione concettuale", dagli Atti del "Seminario sui mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'interazione europea", intervento di Ugo Rescigno del 24 novembre 2000, (Luiss, 2000).

<sup>85</sup> Dall'art 79 del Regolamento della Camera dei Deputati: "Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: (...)c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli."



possono mantenere ed espongono i funzionari al rischio dell'incompetenza e/o dell'indebita ingerenza rispetto alle iniziative dei legislatori.

In quegli anni, dunque, in alcune regioni, alle tecniche del *drafting* si affiancano esperimenti di analisi e di valutazione dei provvedimenti legislativi incentrati sui loro effetti per le politiche pubbliche. A sostenere queste sperimentazioni è un network che ha come attori ricorrenti:

- alcuni consiglieri, sia delle maggioranze, sia delle opposizioni, collocati in ruoli istituzionali chiave, perché membri degli uffici di presidenza o delle Commissioni per la redazione degli statuti, in grado di cogliere i rischi che la perdita del potere di agenda dei consigli avrebbe potuto avere negli equilibri tra esecutivo e legislativo;
- alcuni funzionari, provenienti da percorsi professionali esterni alle tradizionali carriere amministrative, a disagio con gli stili di lavoro della burocrazia italiana e con le normali *routine* di ricerca e archiviazione di documenti di tipo giuridico;
- alcuni esperti, con una diretta conoscenza dell'analisi delle politiche nel contesto delle istituzioni angloamericane.

Da questa collaborazione nacque il progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), che segnò un netto distacco da obiettivi quali il miglioramento del *drafting* e la semplificazione degli atti normativi, per proporsi come “un laboratorio di idee e di riflessioni comuni circa la reale possibilità di introdurre, all'interno delle assemblee regionali, l'utilizzo di nuovi strumenti di controllo e valutazione delle politiche”<sup>86</sup>. Al progetto è dedicato il secondo paragrafo del secondo capitolo.

Qui è importante sottolineare come da queste iniziative derivino anche alcune delle formulazioni più interessanti introdotte negli statuti, da cui traspare una qualche consapevolezza circa il ruolo che la ricerca indipendente può svolgere nella definizione della nuova identità dei consigli regionali.

## Parte Terza

### La conoscenza per i consigli oltre il processo di law making

Nei precedenti paragrafi, coerentemente con il progetto di ricerca, sono state analizzate la domanda e l'offerta di informazioni, dati, elaborazioni indipendenti, con riferimento al processo di *law making*. Ma sia lo studio comparato, sia la *survey* interna al Consiglio dimostrano con chiarezza che la produzione e la circolazione delle conoscenze possono tornare utili anche per attività non strettamente correlate al processo di formazione delle leggi.

Lo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia dà un importante contributo

---

<sup>86</sup> Perché Progetto CAPIRe, 2006.

all'identificazione di queste altre funzioni, pur nella fedeltà a un impianto istituzionale che assegna al Presidente della Regione la responsabilità della formulazione e dell'attuazione del programma di Governo, sulla base del quale i cittadini hanno espresso la propria preferenza di voto.

#### 4.6. Le funzioni del Consiglio regionale nel nuovo Statuto d'autonomia e nel Regolamento generale

Il nuovo Statuto lombardo prefigura un potenziamento del ruolo del Consiglio rispetto a tre strumenti di *governance*, diversi e complementari rispetto alla tradizionale potestà legislativa:

1. il sostegno alla partecipazione dei cittadini, alla trasparenza e alla pubblicità delle scelte;
2. l'attività di controllo e valutazione;
3. l'attività di indagine e di studio-ricerca.

Di per sé, nessuna di queste funzioni costituisce una novità. Ma è nuovo, anche rispetto agli statuti delle altre regioni, il rapporto con le informazioni e i flussi di conoscenza, sia che provengano dagli specialisti, o dalle articolazioni della società, o dall'interno stesso dell'amministrazione regionale.

##### *1. Il sostegno alla partecipazione dei cittadini, alla trasparenza e pubblicità delle scelte*

Rispetto alle rituali affermazioni sull'importanza della partecipazione, lo Statuto sembra prefigurare lo spazio per un maggiore *empowerment* dei cittadini, tanto nella fase della formazione delle decisioni, quanto in quella della diffusione delle informazioni sulle scelte adottate. Il riconoscimento delle competenze diffuse e del valore della trasparenza, da realizzare anche con le risorse dell'ICT, sembra andare oltre il mero diritto di accesso.

Citiamo in particolare:

- l'art. 8 dello Statuto, secondo il quale la Regione “favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche”;
- l'art. 10, che comprende tra gli strumenti per il raggiungimento dell'eccellenza in campo scientifico anche “gli aspetti attinenti la formazione delle decisioni e la loro divulgazione”;
- l'art. 14, laddove impegna il Legislativo “definire i procedimenti per la consultazione continuativa, da parte del Consiglio, di associazioni, categorie e parti sociali”.

## 2. L'attività di controllo e valutazione

La funzione di vigilanza e controllo sull'attività della Giunta appartiene alle classiche prerogative del Consiglio. Ma rappresenta un'importantissima novità l'esplicito riferimento alla valutazione contenuto nell'art. 14: "2. Il Consiglio esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali".

Se tra i tradizionali strumenti per dare attuazione alle funzioni di vigilanza e controllo rientrano le commissioni d'inchiesta, costituisce una decisa innovazione l'istituzione del Comitato paritetico di controllo e valutazione, prevista dall'art. 45:

"1. Il Consiglio regionale istituisce, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, secondo le norme del regolamento generale, un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico.

2. Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative".

Il cambiamento è importante sia per i compiti affidati al Comitato, che diviene il motore e il garante della valutazione svolta su mandato istituzionale, sia per la sua composizione paritetica, che ne fa un interlocutore *non partisan* delle strutture tecniche di analisi e ricerca.

Gli articoli del Regolamento (dal 108 al 111) esplicitano ulteriormente la portata di questa innovazione, laddove definiscono le clausole e le missioni valutative, specificano le fonti delle informazioni e individuano la struttura interna del Consiglio regionale per il supporto tecnico-specialistico<sup>87</sup>.

## 3. L'attività di indagine e di studio-ricerca

Anche in questo caso, accanto ai tradizionali strumenti delle indagini conoscitive, il nuovo Statuto contiene un esplicito impegno verso un'istituzionalizzazione dell'attività di ricerca in forme decisamente più solide. Si ricordano a questo proposito:

- l'art. 22, punto 4: "Il Consiglio regionale istituisce, con legge regionale, appositi uffici e organismi di studio e di ricerca che collaborano direttamente con i singoli consiglieri e con i gruppi consiliari al fine di garantire l'efficiente ed efficace svolgimento della loro attività, nonché di assicurare l'effettiva indipendenza e autonomia del mandato";
- l'art 47: "1. L'amministrazione regionale cura la raccolta e la elaborazione dei dati e delle informazioni utili all'esercizio delle attività di governo e amministrazione della Regione. Mette a disposizione del Consiglio regionale e dei singoli consiglieri, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge regionale, dati e informazioni necessari all'esercizio delle funzioni

---

<sup>87</sup> "b) (il comitato) attiva tutti gli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori delle politiche regionali e dalle rappresentanze degli interessi sociali ed economici; c) si avvale di un'apposita struttura interna del Consiglio regionale che assicura il supporto amministrativo nonché il supporto tecnico-specialistico per l'analisi dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali" (dall'art 109 del Regolamento).

loro riservate dallo Statuto 2. Il Consiglio e la Giunta si avvalgono a tal fine anche di organismi autonomi a partecipazione regionale per le ricerche e la raccolta dei dati necessari all'esercizio delle rispettive funzioni e alla formazione degli atti di programmazione”.

La recente razionalizzazione degli enti regionali attivi nel campo della ricerca e della formazione, con la creazione dell'Ente regionale per la ricerca, la statistica e la formazione<sup>88</sup>, rappresenta una scelta troppo recente per essere qui considerata in relazione alle esigenze evidenziate nei due articoli dello Statuto.

#### 4.7. Linee guida per lo sviluppo di un'organizzazione a supporto delle attività del Consiglio

Nel paragrafo precedente, attraverso un'analisi sinottica tra lo Statuto ed il Regolamento<sup>89</sup>, sono state illustrate le diverse attività che il Consiglio è chiamato ad assolvere con riferimento alle tre principali funzioni di carattere meramente non legislativo: partecipazione dei cittadini, attività di controllo e valutazione, attività di indagine e ricerca. Queste funzioni possono essere ulteriormente disaggregate con riferimento a sei specifiche attività, cui corrispondono specifici flussi informativi/conoscitivi:

1. *Partecipazione/Consultazione*: dai cittadini e dalle loro organizzazioni al Consiglio (e alla Giunta). Sono in gioco visioni, interessi, prospettive. Rispetto a questi obiettivi, la conoscenza ha il ruolo di:
  - a. facilitare l'apprendimento da parte dei *policy makers*, chiamati a prendere decisioni in contesti sempre più mobili e complessi;
  - b. favorire la mediazione basata su riscontri oggettivi e su una mappatura realistica delle poste in gioco.
2. *Informazione/trasparenza*: dal Consiglio (e dalla Giunta) ai cittadini e alle loro organizzazioni. Rispetto a questi obiettivi, diviene fondamentale un uso intelligente delle straordinarie risorse delle tecnologie informatiche per abbassare i costi di informazione da parte di chi non è un professionista della politica.
3. *Controllo*: è in gioco la *compliance*, il rispetto da parte degli “agenti” delle procedure e degli obiettivi stabiliti dai “principal”. Per il perseguimento di

---

<sup>88</sup> “È istituito l'Ente regionale per la ricerca, la statistica e la formazione, con sede a Milano, al fine di razionalizzare, coordinare e potenziare l'esercizio delle funzioni della Regione in materia di ricerca, statistica e formazione, svolte, alla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso l'Istituto regionale lombardo di formazione per l'amministrazione pubblica (IReF), l'Istituto regionale di ricerca (IReR) e la competente struttura regionale per quanto concerne la statistica” (art. 3 della Legge regionale 6 agosto 2010, n.14).

<sup>89</sup> Per approfondimenti sulla normativa, vedi Appendice 5.

questo obiettivo, diventa centrale la capacità di monitorare efficacemente l'implementazione delle decisioni, con l'acquisizione e l'elaborazione dei documenti e degli atti amministrativi forniti dall'esecutivo, ma anche sollecitando le osservazioni critiche dei destinatari.

4. *Valutazione: ex ante e ex post.* In questo caso, il problema è conoscere - prospetticamente o retrospettivamente - le conseguenze delle scelte fatte o programmate dalla Regione stessa. Si tratta di una novità molto importante, che richiede la valorizzazione di competenze specifiche, in qualche misura già presenti nelle strutture che assistono il Consiglio.
5. *Indagine conoscitiva:* è il tradizionale modo, di derivazione parlamentare, di acquisire conoscenze su specifici temi. Questo strumento incontra le maggiori difficoltà nell'assicurare tempi di acquisizione dei dati e modalità per la loro circolazione davvero compatibili con la loro effettiva utilizzazione per la decisione.
6. *Sistematici studi e ricerche* prodotti da strutture specializzate, con un forte collegamento istituzionale con il Consiglio. In questo caso, l'obiettivo è "mettere in circolo" la conoscenza acquisita secondo canoni di scientificità, per dare ai consiglieri lungimiranza e autonomia nell'esercizio delle proprie funzioni.

Questi diversi obiettivi, pur avendo loro proprie specificità e strumenti di avanzamento, disegnano tuttavia un quadro coerente e unitario la cui rilevanza e compattezza andrebbero salvaguardate anche dopo la fase costituente, conclusasi con l'approvazione dello Statuto.

#### 4.8. Raccomandazioni finali

In conclusione della ricerca, possono essere formulate alcune raccomandazioni perché l'ambizioso disegno delineato dallo Statuto possa tradursi in pratica, anche facendo tesoro delle più significative esperienze internazionali.

##### *Gli attori del processo*

Tre categorie di attori meritano la più attenta considerazione.

##### *1. Gli stessi consiglieri*

In primo luogo, il neo istituito Comitato paritetico di controllo e valutazione può assumere una funzione istituzionale centrale, divenendo il promotore dello sviluppo del ruolo del Consiglio nella produzione e circolazione della conoscenza utilizzabile per il miglioramento delle politiche regionali.

In secondo luogo, le commissioni possono diventare veri punti di rilettura e di riagggregazione dell'infinita mole di dati, informazioni, rapporti, in una prospettiva di *policy*: possono cioè lavorare a costruire un sistema di gestione dei flussi informativi che consenta la navigazione dei dati non solo in base alle competenze

formali dei vari apparati che compongono la Regione, ma in base a settori di *policy* chiaramente identificabili dai cittadini (esempio: regole per il riscaldamento domestico “politiche energetiche”, diritto allo studio per gli studenti universitari “politiche dell’istruzione”, prevenzione dei tumori “politiche sanitarie”).

In terzo luogo, i singoli consiglieri devono poter disporre di un contatto diretto con i servizi del Consiglio che si occupano di analisi e valutazione delle proposte e delle politiche. Tale contatto deve avere caratteri di riservatezza, confidenzialità, imparzialità e grande accuratezza. Fondamentale per lo sviluppo di queste consulenze “tagliate su misura” sono i tempi delle risposte. Se gli standard americani, con la disponibilità 7x24 e la capacità di fornire risposte nell’arco di uno o due giorni, sono chiaramente irraggiungibili, è anche vero che l’esperienza ormai maturata dai servizi consiliari nei diversi campi dell’intervento regionale, unita a una loro maggiore abilità nello sfruttare le grandi risorse dell’ICT, permetterebbe di garantire al singolo consigliere una risposta esaustiva in tempi utili per l’impiego di quelle conoscenze nei convulsi ritmi dell’attività politica.

## *2. I cittadini e le organizzazioni della società civile*

Le informazioni prodotte e gestite dal Consiglio devono diventare riutilizzabili da parte di singoli cittadini, di organizzazioni, di imprese, di istituzioni culturali, in tempi rapidi e in modi immediatamente intuitivi. Per questo obiettivo, è fondamentale un disegno dei siti web che permetta una facile navigazione per aree di *policy* e per i relativi programmi. L’esempio cui guardare è senz’altro il *Florida Office of Program Policy Analysis and Government Accountability* (OPPAGA)<sup>90</sup> che, grazie alla struttura del suo sito, permette a chiunque di avere un aggiornato quadro di tutte le iniziative gestite dall’amministrazione dello stato. Per diffondere presso i “non addetti ai lavori” il patrimonio di conoscenze che le strutture del Consiglio stanno accumulando, possono essere programmate opportune iniziative e campagne di informazione e possono essere aperti “sportelli telematici” in grado di fornire una qualche assistenza per reperimento della documentazione per cittadini, imprese, organizzazioni, altri enti pubblici.

## *3. Le organizzazioni della conoscenza*

La Lombardia è senz’altro la regione italiana con la più alta concentrazione di enti che hanno per missione lo sviluppo della ricerca, che si tratti di università e di istituzioni scientifiche, di società di studio o consulenza, dentro e fuori il settore pubblico, *for profit* e *non profit*. Se il Consiglio intende rafforzare il suo ruolo come produttore e utilizzatore di conoscenze, deve senz’altro costruire una stabile rete di relazioni con questa variegata costellazione, in modo da attivare canali a doppia direzione di flusso: dai centri di ricerca esterni a quelli interni al Consiglio, e viceversa. Il volume di indagini, studi, analisi prodotte quotidianamente in Lombardia sui settori di competenza della Regione è impressionante. Mettere in rete queste competenze, renderle fruibili e cumulabili, riducendo le inutili sovrapposizioni, è una missione che può rientrare tra i compiti che lo Statuto assegna al Consiglio, in collaborazione con la Giunta, anche in vista degli

---

<sup>90</sup> <http://www.oppaga.state.fl.us>

indirizzi da formulare per gli organismi autonomi a partecipazione regionale cui fa riferimento l'art. 47.

### *Lo stile del processo*

Lo sviluppo di queste relazioni deve diventare per certi versi un caso esemplare di quello stile decisionale che lo Statuto promuove, soprattutto con riferimento ai seguenti criteri.

#### *1. Partecipazione e consultazione*

Gli interlocutori del Consiglio nello sviluppo di questa *policy*, siano essi gli stessi consiglieri o le organizzazioni della società civile o gli enti di ricerca, costituiscono per molti versi gli attori ideali per testare sul campo quelle procedure di consultazione e di deliberazione partecipativa che le istituzioni regionali auspicano quale metodo per arrivare a decisioni attente al bene comune. Questa rete può ben identificarsi nell'ideale di una "comunità di persone che apprendono" (Freeman, 2006). Lo stesso avvio dell'Ente regionale per la ricerca, la statistica e la formazione può divenire un'occasione per una verifica condivisa sul ruolo che una simile struttura può avere in un contesto di ricerca dinamico quale quello lombardo.

#### *2. Informazione e trasparenza*

La pubblicità delle ricerche e delle missioni valutative deve essere piena con riferimento ad ogni fase, dall'identificazione degli obiettivi e dei committenti, alla circolazione dei risultati, in formati che li rendano facilmente rintracciabili, riutilizzabili, contestabili. Di nuovo, le comunità epistemiche dei ricercatori possono costituire esempi a cui guardare per imitarne gli aspetti positivi e limitare i rischi e le collusioni.

#### *3. Valutazione*

Anche i prodotti delle attività di ricerca svolte in ambito istituzionale devono essere sottoposti a *peer review*, secondo gli standard tipici delle comunità scientifiche, ormai utilizzati anche per i rapporti redatti da organismi quali il CRS o il GAO<sup>91</sup>. I criteri seguiti dai "revisori" e i risultati delle analisi andranno resi pubblici e considerati nella programmazione delle nuove iniziative, in una logica di *learning by doing*, più che di comando e sanzione. Infatti, la definizione di che cosa davvero costituisca una conoscenza utilizzabile, in questi tempi complessi, può essere raggiunta solo per approssimazioni successive.

---

<sup>91</sup> "Ogni tre anni, organizzazioni indipendenti attuano una *peer review* del sistema per il controllo di qualità del GAO per il lavoro da questo svolto, secondo standard di *audit* generalmente accettati per le istituzioni pubbliche, per verificare se il sistema è disegnato bene e opera efficacemente". (GAO, 2009).

## Appendici





## Appendice 1

### Le strutture interne di supporto dei Consigli regionali (Capitolo 2)

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                               | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abruzzo                     | <i>Direzione Affari della presidenza e legislativi</i><br><b>Servizio legislativo, qualità della legislazione e studi</b> | <p>Il servizio legislativo, qualità della legislazione e studi supporta il processo di formazione delle leggi attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la stesura del pdl e la revisione formale del testo su richiesta dei consiglieri;</li> <li>- la realizzazione di schede tecniche di istruttoria legislativa per i pdl presentati;</li> <li>- la consulenza tecnico-giuridica agli organi interni del Consiglio (es. pareri giuridici ai presidenti delle commissioni);</li> <li>- la produzione di dossier per le commissioni (es. dossier sulla revisione degli statuti...).</li> </ul> <p>Il servizio analisi economica, statistica e monitoraggio è stato istituito recentemente a seguito di una riorganizzazione degli uffici interni; la sua funzione riguarda l'analisi ex ante dei pdl, il supporto tecnico per la redazione delle clausole valutative e il monitoraggio ex-post delle leggi; attualmente sono in corso le procedure per l'assegnazione e il reclutamento del personale.</p> |
| Basilicata                  | <i>Direzione Affari della presidenza e legislativi</i><br><b>Servizio analisi economica, statistica e monitoraggio</b>    | <p>L'ufficio legislativo e valutazione delle politiche regionali svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assistenza ai consiglieri regionali per la redazione e l'esame dei progetti di legge;</li> <li>- analisi tecnico-normativa dei pdl in corso di approvazione;</li> <li>- assistenza giuridica agli organi e agli uffici consiliari;</li> <li>- supporto tecnico per la redazione di clausole valutative;</li> <li>- raccolta delle informazioni – presso attori delle politiche, beneficiari ed utenti – per monitorare l'attuazione delle leggi;</li> <li>- realizzazione di report e ricerche documentali su provvedimenti consiliari.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

segue

*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Calabria                    | <p><i>Area funzionale Relazioni esterne e comunicazione legislativa</i><br/> <b>Settore legislativo</b></p> <p><i>Area funzionale Relazioni esterne e comunicazione legislativa</i><br/> <b>Servizio documentazione e studi</b></p> <p><i>Area funzionale Relazioni esterne e comunicazione legislativa</i><br/> <b>Servizio biblioteca</b></p> <p><b>Settore legislativo studi e ricerche</b></p> | <p>Il settore legislativo svolge funzioni di assistenza durante l'esame dei pdl; fornisce consulenza tecnico-giuridica ai consiglieri, agli organi e agli uffici consiliari; svolge attività di studio in materia di tecniche legislative e qualità della legislazione.</p> <p>Il servizio documentazione e studi svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- predispone sintesi bibliografiche e documentarie su temi di interesse regionale;</li> <li>- raccoglie le fonti legislative nazionali, regionali e comunitarie all'interno di documenti rivolti a consiglieri ed organi consiliari;</li> <li>- realizza specifici dossier nelle materie di competenza delle commissioni consiliari.</li> </ul> <p>La biblioteca cura la raccolta di materiali informativi e documentali di carattere politico e socio-economico per lo svolgimento dell'attività dei consiglieri e degli organismi consiliari.</p> <p>Il settore legislativo studi e ricerche si occupa della redazione dei dossier di documentazione giuridico-legislativa, relativi a pdl e a deliberazioni amministrative all'esame delle Commissioni.</p> <p>Il servizio legislativo e qualità della legislazione svolge attività di consulenza legislativa, attraverso pareri giuridici sulla redazione dei progetti di legge e degli emendamenti; le richieste provengono dai consiglieri e dai gruppi di maggioranza/opposizione (circa 60-70% dei casi, di solito a livello informale e riservato) oppure dal presidente della commissione (circa 30-40% dei casi, di solito vengono protocollate e quindi sono pubbliche). I pareri sono di natura tecnico-giuridica e riguardano la compatibilità del pdl con le leggi in vigore.</p> <p>Inoltre viene svolta l'attività di documentazione giuridica, attraverso studi di tipo legislativo, l'analisi di fattibilità dei pdl, il supporto tecnico per la redazione delle clausole valutative e la produzione di note informative sull'attuazione delle politiche regionali.</p> <p>Nel 2008 è stato istituito il Centro Studi per offrire un'attività di supporto agli organi consiliari, alle commissioni e ai consiglieri a livello di analisi, studio e ricerca. Il suo scopo è quello di promuovere studi e ricerche nell'ambito dei programmi annuali e pluriennali del legislatore regionale, ed offrire dati e documenti semplificati. Per svolgere le sue attività può stringere collaborazioni con università, centri di ricerca, istituti culturali e scientifici.</p> <p>Offre un servizio di documentazione e informazione, attraverso la realizzazione di raccolte di documentazione su argomenti di attualità (dossier), approfondimenti tematici di interesse regionale e nazionale (focus), segnalazioni di studi e ricerche disponibili sul web e bibliografie.</p> |
| Emilia Romagna              | <p><b>Servizio legislativo e qualità della legislazione</b></p> <p><b>Servizio studi e ricerche dell'Assemblea legislativa</b></p> <p><b>Servizio comunicazione e documentazione. Biblioteca dell'Assemblea legislativa</b></p>                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

*segue*

*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                     | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Friuli Venezia Giulia       | Area giuridico-legislativa<br><b>Servizi per l'assistenza giuridico-legislativa alle commissioni consiliari</b> | <p>I servizi per l'assistenza giuridico-legislativa alle commissioni svolgono le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assistenza ai consiglieri e ai gruppi nella predisposizione dei pdl, delle relazioni tecniche e di accompagnamento;</li> <li>- consulenza giuridica e assistenza tecnico-legislativa nelle rispettive materie di competenza;</li> <li>- elaborazione di dossier e schede di analisi relativi ai progetti di legge assegnati;</li> <li>- controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, per la parte loro di competenza.</li> </ul> <p>La posizione organizzativa analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- supporto organizzativo e assistenza ai lavori del Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione (presiede la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, rappresentando in modo paritario maggioranza e opposizione; è operativo dal 2006);</li> <li>- studio e approfondimento sulle problematiche di pertinenza del Comitato;</li> <li>- redazione ed esame tecnico delle proposte di clausole valutative, previa analisi dei progetti di legge e predisposizione di relazioni e dossier di documentazione;</li> <li>- supporto tecnico per l'affidamento all'esterno di missioni valutative, attraverso l'istruttoria tecnica delle proposte e l'elaborazione dei rapporti informativi finali;</li> <li>- analisi delle relazioni informative trasmesse al Consiglio in adempimento di clausole valutative o di altre specifiche previsioni di legge.</li> </ul> |
| Lazio                       | <b>Servizio legislativo</b><br><br><b>Servizio centro studi e biblioteca</b>                                    | <p>Il servizio legislativo presta assistenza tecnico-giuridica nelle materie di competenza del Consiglio regionale. Referente del progetto CAPIRe</p> <p>Il servizio centro studi e biblioteca svolge prevalentemente funzioni documentali in supporto agli organi consiliari.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Liguria                     | <b>Settore studi, documentazione e assistenza organi statutari e di garanzia</b>                                | <p>Fornisce assistenza tecnico-legislativa ai consiglieri durante il processo di formazione delle leggi; sovrintende l'attività della biblioteca; raccoglie la documentazione a supporto dell'attività dell'assemblea; collabora alla realizzazione di pubblicazioni giuridiche regionali e di convegni organizzati dall'Assemblea regionale</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

*segue*

*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                                                                                                                    | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lombardia                   | Servizio di valutazione del processo legislativo e politiche regionali<br>Servizio studi e documentazione Legislativi e di Assistenza Legale che ricomprende l'ufficio di Assistenza, gli staff di commissione | Il primo servizio, quello di valutazione, è suddiviso in due uffici - l'ufficio dell'analisi delle leggi e politiche regionali e l'ufficio ricerche e biblioteca - e svolge sia attività di ricerca ex-ante che di valutazione ex post. Predisporre, inoltre, il piano di ricerche per i legislatori.<br>Il servizio Legislativo, invece, svolge attività di ricerca tecnica giuridica a supporto delle commissioni e dell'Assemblea. I responsabili dei Servizi sono stati coinvolti, quali interlocutori nell'indagine interna riportata nel capitolo terzo del presente lavoro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Marche                      | Area processi normativi<br><b>Servizio studi legislativi e fattibilità</b>                                                                                                                                     | Il servizio studi legislativi e fattibilità si occupa delle attività connesse alla presentazione delle proposte di legge e alla redazione delle schede di analisi tecnico-normativa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Molise                      | <b>Servizio documentazione, studi e monitoraggio delle politiche nazionali comunitarie</b>                                                                                                                     | Il servizio documentazione, studi e monitoraggio svolge attività di supporto all'area legislativa e funziona da biblioteca interna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Piemonte                    | Direzione segreteria dell'assemblea regionale<br><b>Settore studi, documentazione e supporto giuridico legale.</b>                                                                                             | Il settore studi, documentazione e supporto giuridico legale svolge funzioni di documentazione tecnico-legislativa e assistenza legale.<br>L'ufficio di documentazione istituzionale svolge la sua attività in modo automatico oppure su richiesta del singolo consigliere e/o dell'Ufficio di presidenza; i documenti realizzati sono accessibili sul sito internet, all'interno della sezione Info-leg e possono riguardare: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la raccolta delle leggi nazionali e regionali suddivise per materie di particolare rilevanza (<i>Bollettino di segnalazione legislativa</i> con frequenza bisettimanale);</li> <li>- la ricerca documentale all'interno delle banche dati su argomenti di interesse regionale e di attualità (<i>Rassegna di documentazione</i> con frequenza bisettimanale);</li> <li>- l'organizzazione e la sintesi delle informazioni (<i>Rassegne speciali di approfondimento</i>, <i>Focus e Dossier tematici</i>);</li> <li>- il monitoraggio delle sentenze della Corte costituzionale che hanno un impatto regionale.</li> </ul> Invece l'assistenza legale è rivolta espressamente ai singoli consiglieri, ai gruppi, all'ufficio di presidenza e agli altri uffici interni e consiste in pareri di legittimità e sul <i>drafting</i> delle leggi e degli emendamenti (questa attività normalmente è riservata). |

segue

*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                                                                                                                                                                                                 | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | <p><i>Direzione processo legislativo</i></p> <p><b>Unità di staff valutazione e qualità della normazione</b></p> <p><b>Settore commissioni consiliari</b></p> <p><b>Settore progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi e banca dati Arianna</b></p>                         | <p>L'unità di staff si occupa di valutazione e qualità della normazione. Svolge supporto tecnico per la redazione delle clausole valutative in collaborazione con il settore commissioni, seguendone il monitoraggio formale (ma non quello sostanziale, che avviene solo in casi specifici). Cura il coordinamento tecnico per l'affidamento all'esterno della realizzazione delle missioni valutative decise dall'Ufficio di presidenza.</p> <p>I funzionari del settore <i>Commissioni consiliari</i> svolgono le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proposta di l'inserimento delle clausole valutative all'interno delle leggi, in collaborazione con l'unità di staff della Direzione processo legislativo;</li> <li>- predisposizione di griglie di lettura sintetica delle relazioni della Giunta sullo stato di attuazione delle leggi, al fine di agevolare la discussione in commissione.</li> </ul> <p>Il settore progettazione, sviluppo e gestione sistemi informativi offre un supporto per la raccolta delle informazioni disponibili sui siti internet e nelle banche dati della pubblica amministrazione.</p> <p>Il settore comunicazione e partecipazione predispone cataloghi bibliografici e spogli di riviste su argomenti di interesse del Consiglio regionale. L'attività non è rivolta specificamente ai consiglieri regionali, ma ha carattere generale.</p> <p>Si occupa della redazione ed esame formale dei progetti di legge. Referente del progetto CAPIRe.</p> <p>Svolge prevalentemente attività di documentazione sui temi di interesse regionale a supporto degli organi consiliari</p> <p>Il servizio studi svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- documentazione e consulenza giuridica alle commissioni durante l'iter legislativo;</li> <li>- stesura dei progetti di legge su richiesta dei consiglieri;</li> <li>- preparazione dei discorsi per iniziative particolari;</li> <li>- sintesi dei documenti della giunta, rassegne della legislazione dello stato o delle altre regioni su particolari temi di interesse regionale (es. leggi finanziarie, federalismo).</li> </ul> |
| Puglia                      | <p><i>Direzione comunicazione istituzionale dell'Assemblea regionale</i></p> <p><b>Settore comunicazione e partecipazione.</b></p> <p><b>Biblioteca</b></p> <p><b>Servizio legislativo</b></p> <p><b>Settore biblioteca e documentazione, comunicazione istituzionale del Consiglio</b></p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Sardegna                    | <b>Servizio studi</b>                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

*segue*

*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                               | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sicilia                     | <p>Area legislativa<br/><b>Servizio biblioteca</b></p> <p>Area legislativa<br/><b>Servizio studi e affari europei</b></p> | <p>Il servizio biblioteca gestisce il patrimonio bibliografico e fornisce assistenza documentale per l'attività istituzionale dell'assemblea. Al suo interno opera l'ufficio raccolte bibliografiche e documentazione che svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assistenza a deputati e gruppi parlamentari nelle ricerche documentarie e bibliografiche;</li> <li>- redazione di pubblicazioni di carattere bibliografico;</li> <li>- collaborazione a studi e ricerche dei servizi dell'assemblea, attraverso ricerche bibliografiche;</li> </ul> <p>assistenza documentale ai servizi dell'assemblea durante il procedimento legislativo.</p> <p>Il servizio studi e affari europei svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- consulenza giuridica alla Presidenza e agli altri organi assembleari per problemi inerenti lo svolgimento delle loro funzioni istituzionali;</li> <li>- assistenza tecnico-documentaria ai lavori delle commissioni e lavoro preparatorio in ordine ai disegni di legge;</li> <li>- cura le pubblicazioni dell'Assemblea relative alle tematiche di natura istituzionale;</li> <li>- effettua studi e ricerche che gli vengono richiesti.</li> </ul> <p>Al suo interno operano due uffici legislativi di supporto – uno per l'area istituzionale e degli affari sociali e l'altro per le attività produttive, il governo del territorio e gli affari europei – che svolgono le seguenti attività nelle materie di propria competenza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaborazione delle informazioni fornite dall'ufficio raccolte bibliografiche e documentazione per la realizzazione degli studi e ricerche che vengono richiesti;</li> <li>- proposta di studi e ricerche;</li> <li>- monitoraggio della legislazione statale, regionale e comunitaria, della giurisprudenza costituzionale e delle principali fonti dottrinarie nei settori di intervento regionale;</li> <li>- assistenza tecnico-documentaria ai lavori delle commissioni di riferimento;</li> </ul> <p>verifica dell'attuazione delle leggi in base ai dati forniti dalle competenti amministrazioni</p> |

*segue*



*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                                                                                                                                                    | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | <p>Area legislativa<br/><b>Servizio commissioni parlamentari</b></p> <p>Area legislativa<br/><b>Servizio bilancio</b></p> <p>Area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale<br/><b>Settori di assistenza giuridico-legislativa</b></p> | <p>Il servizio commissioni parlamentari svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assistenza tecnica all'attività legislativa delle commissioni e dell'assemblea;</li> <li>- fornisce la documentazione preparatoria e realizza approfondimenti delle norme e dei progetti di legge in esame;</li> <li>- revisione dei testi dei disegni di legge proposti dalle commissioni per la discussione in aula, tramite l'applicazione di specifiche regole per la redazione.</li> </ul> <p>Il servizio bilancio svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi e monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica regionale per la verifica delle leggi in corso di gestione;</li> <li>- quantificazione degli oneri connessi ai provvedimenti all'esame delle commissioni parlamentari che comportano nuove spese o minori entrate, mediante la redazione di apposite schede tecniche di analisi;</li> <li>- formulazione delle coperture finanziarie di disegni di legge ed emendamenti presentati.</li> </ul> <p>I settori di assistenza giuridico-legislativa assistono gli organi consiliari – sedute in aula, commissioni, presidente, ufficio di presidenza, gruppi consiliari e consiglieri – per l'istruttoria di atti, ricerche, pareri e redazione testi normativi nelle materie di loro competenza.</p> <p>Il settore analisi della normazione presta assistenza alle commissioni e agli organi consiliari relativamente ai seguenti aspetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi d'impatto della regolamentazione (AIR);</li> <li>- elaborazione di documenti relativi all'analisi di fattibilità ex ante dei pdl e degli atti normativi;</li> <li>- supporto tecnico per la redazione di clausole valutative;</li> <li>- produzione delle note informative sull'attuazione delle leggi regionali;</li> <li>- supporto tecnico per l'affidamento all'esterno di ricerche valutative;</li> <li>- supporto tecnico in materia statistica e gestione della documentazione statistica.</li> </ul> |
| Toscana                     | <p>Area Assistenza legislativa, giuridica e istituzionale<br/><b>Settore analisi della normazione. Biblioteca del Consiglio regionale</b></p>                                                                                                  | <p>La biblioteca svolge prevalentemente attività di informazione e documentazione giuridico-istituzionale.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Trentino Alto-Adige         | <b>Biblioteca del Consiglio regionale</b>                                                                                                                                                                                                      | <p>La biblioteca svolge prevalentemente attività di informazione e documentazione giuridico-istituzionale.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

*segue*



*Continua Tabella*

| Regioni e Province autonome | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico                                                                                                                                                                                                    | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Umbria                      | <p><i>Processo legislazione e studi</i><br/> <b>Analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e per la valutazione delle politiche pubbliche</b></p> <p><i>Processo legislazione e studi</i><br/> <b>Analisi e istruttoria documentale</b></p> | <p>Svolge le attività di supporto tecnico relative all'inserimento delle clausole valutative all'interno delle proposte di legge;</p> <p>Svolge prevalentemente attività di documentazione sui temi di interesse regionale a supporto degli organi consiliari</p> <p>La direzione affari legislativi, studi e documentazione svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- supporto giuridico al processo decisionale degli organi consiliari;</li> <li>- consulenza giuridica e metodologica ai consiglieri e agli organi consiliari attraverso la formulazione di pareri;</li> <li>- studio e indagine sulle materie di interesse del Consiglio regionale mediante la predisposizione di dossier tematici;</li> <li>- gestione degli archivi informatici di carattere giuridico.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Valle d'Aosta               | <p><b>Direzione affari legislativi, studi e documentazione</b></p> <p><b>Direzione commissioni consiliari</b></p>                                                                                                                                                              | <p>La direzione commissioni consiliari svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assistenza e consulenza tecnico-giuridica alle commissioni consiliari;</li> <li>- predisposizione della documentazione a supporto dell'attività istruttoria delle commissioni.</li> </ul> <p>Il servizio studi, documentazione e biblioteca svolge attività di documentazione, analisi e ricerca ed elaborazione dei dati nelle materie di interesse del Consiglio regionale. Il servizio fornisce supporto organizzativo e di ricerca alle commissioni, realizzando rapporti e relazioni sui rispettivi argomenti di interesse. L'attività del servizio è articolata in 5 uffici con specifiche competenze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ufficio statistico, economico e sociale (racoglie la documentazione e realizza documenti informativi sugli aspetti economici, statistici e dell'analisi delle leggi);</li> <li>- ufficio statistica istituzionale-elettorale (svolge attività di analisi ed elaborazione dei rapporti statistici in materia elettorale);</li> <li>- ufficio territorio (produce report sulle problematiche relative all'ambiente e al territorio regionale, anche attraverso elaborazioni cartografiche);</li> <li>- ufficio documentazione culturale (racoglie materiali e documenti sul tema della cultura e identità veneta);</li> </ul> <p>ufficio biblioteca (cura i cataloghi e realizza attività di ricerca e di informazione bibliografica).</p> |
| Veneto                      | <b>Servizio studi, documentazione e biblioteca</b>                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

*segue*

### Continua Tabella

| Regioni e Province autonome   | Strutture interne che svolgono attività di supporto informativo e analitico | Descrizione delle attività svolte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                               |                                                                             | <p>La direzione regionale per l'assistenza legislativa svolge le seguenti funzioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- informazione e documentazione sulla legislazione (nazionale e comunitaria) e sulla giurisprudenza costituzionale;</li> <li>- analisi giuridica dei pdl all'esame delle commissioni;</li> <li>- supporto giuridico per l'iniziativa legislativa ai gruppi, consiglieri e strutture amministrative;</li> <li>- raccolta delle normative giurisprudenziali e dottrinali;</li> <li>- assistenza alle sedute delle commissioni e delle sedute consiliari.</li> </ul> |
|                               | <b>Direzione regionale per l'assistenza legislativa</b>                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                               |                                                                             | <p>L'ufficio affari legislativi e legali svolge le attività di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assistenza tecnico-legislativa agli organi del Consiglio, ai consiglieri e agli uffici interni;</li> <li>- formulazione di osservazioni giuridiche sui pdl;</li> <li>- <b>raccolta e catalogazione della documentazione giuridica</b> di interesse per il Consiglio provinciale.</li> </ul>                                                                                                                                                                                         |
| Provincia autonoma di Bolzano | <b>Ufficio affari legislativi e legali</b>                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                               |                                                                             | <p>Il servizio legislativo svolge attività di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- consulenza giuridica ai consiglieri e agli organi consiliari per la stesura dei pdl;</li> <li>- ricerca, documentazione e divulgazione di informazioni giuridico-istituzionali;</li> <li>- istruttoria dei pdl prima dell'assegnazione alle commissioni (correzione dei testi, verifica della tecnica legislativa, predisposizione dei fascicoli di documentazione);</li> </ul>                                                                                                                      |
| Provincia Autonoma di Trento  | <b>Servizio legislativo</b>                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fonte: elaborazione IReR



## Appendice 2

### *Metodologia della ricerca (Capitolo 2)*

Per realizzare la ricerca sono stati raccolti e interpretati diversi tipi di informazioni:

1. sono state consultate le pagine web dei consigli regionali e delle Province autonome ed in particolare le sezioni relative all'organizzazione degli uffici interni;
2. sono stati raccolti e consultati i Rapporti annuali sulla legislazione (v. tab. 2.1);
3. è stata raccolta ed esaminata la documentazione relativa al progetto CAPIRe (sito web, newsletter, note, atti dei convegni, articoli);
4. è stato preparato uno specifico questionario - formato da tre sezioni relative agli aspetti *a)* organizzazione e strutture, *b)* funzioni e attività, *c)* prodotti e comunicazione da inviare alle strutture interne ed esterne delle assemblee legislative che producono analisi e informazioni; la somministrazione dei questionari è avvenuta durante i mesi di ottobre e novembre 2009; sono stati raccolti 28 questionari compilati (19 tramite e-mail, 6 tramite telefono, 3 tramite intervista diretta) su 32 inviati (v. tab. 2.2).

**Tabella 2.1 - I rapporti annuali sulla legislazione consultati**

| Assemblea legislativa | Anno di pubblicazione | Periodo di riferimento | Riferimenti alle attività di informazione e analisi                                                                                                                     |
|-----------------------|-----------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Camera dei deputati   | 2009                  | 2008                   | Tomo II                                                                                                                                                                 |
| Abruzzo               | 2009                  | 2008                   | Non presenti                                                                                                                                                            |
| Basilicata            | 2009                  | 2008                   | Par. 9. La rinnovata attività dell'Ufficio legislativo e valutazione delle politiche regionali (p. 63-64)                                                               |
| Calabria              | 2009                  | 2008                   | Non presenti                                                                                                                                                            |
| Campania              | 2008                  | 2007                   | Non presenti                                                                                                                                                            |
| Emilia Romagna        | 2009                  | 2008                   | Strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi (p. 126-129)                                                                                                         |
|                       | 2005                  | 2000-2005              | Cap. 1 Gli strumenti per il miglioramento della qualità sostanziale della legislazione (p. 5-18)                                                                        |
| Friuli Venezia Giulia | 2008                  | 2007                   | Par. 1.3 Aspetti qualitativi della legislazione (p. 81-88)<br>Par. 5.4. L'attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti (p. 131-147) |
| Lazio                 | 2007                  | 2006                   | Non presenti                                                                                                                                                            |

*segue*

*Continua Tabella 2.1*

| Assemblea legislativa    | Anno di pubblicazione | Periodo di riferimento | Riferimenti alle attività di informazione e analisi                                                                                                                                                 |
|--------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Liguria                  | 2006                  | 2005                   | Par. 3.3 Strumenti per la qualità della legislazione (p. 26-30). Par. 3.4. Strumenti per la valutazione delle politiche legislative (p. 31-33)                                                      |
| Marche                   | 2009                  | 2008                   | Cap. V Le clausole valutative (p. 105-108)                                                                                                                                                          |
| Piemonte                 | 2009                  | 2008                   | Par. 3.3 Strumenti per la qualità della legislazione (p. 45-48). Par. 3.4. Strumenti per la valutazione delle politiche legislative (p. 49-51). Par. 3.5. Personale e attività formative (p. 52-53) |
| Puglia                   | 2009                  | 2008                   | Non presenti                                                                                                                                                                                        |
| Toscana                  | 2009                  | 2008                   | Analisi di fattibilità ex ante e valutazione ex post delle leggi regionali                                                                                                                          |
| Veneto                   | 2008                  | Mag 2005 - Dic 2007    | Non presenti                                                                                                                                                                                        |
| Provincia aut. di Trento | 2009                  | 2008                   | Par. 2.6 Qualità delle leggi; (p. 12)                                                                                                                                                               |

*Fonte: Camera dei Deputati, 2009*

**Tabella 2.2 - Strutture e persone contattate, risposte pervenute e modalità di restituzione del questionario**

| Regione e Province autonome | Strutture contattate                                                                                           | Persone contattate                                                    | Risposta | Tipologia di contatto |          |         |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------|----------|---------|
|                             |                                                                                                                |                                                                       |          | E-mail                | Telefono | Persona |
| Abruzzo                     | Servizio affari istituzionali e comunitari<br>Centro regionale di studi e ricerche econ. soc. (CRESA)          | Dirigente del servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
|                             |                                                                                                                | n.d.                                                                  | No       |                       |          |         |
| Basilicata                  | Ufficio legislativo e valutazione delle politiche regionali                                                    | Dirigente del servizio<br>1 Unità A.P.                                | Si       | •                     |          |         |
| Calabria                    | Servizio documentazione e studi                                                                                | Dirigente del Servizio<br>1 unità professional                        | Si       | •                     |          |         |
| Campania                    | Settore legislativo studi e ricerche                                                                           | Dirigente del Servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
| Friuli Venezia Giulia       | Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di attività sociali e culturali                     | Dirigente del Servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
|                             |                                                                                                                |                                                                       |          |                       |          |         |
| Emilia Romagna              | Servizio studi e ricerche dell'Assemblea legislativa                                                           | Dirigente del Servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
|                             |                                                                                                                |                                                                       |          |                       |          |         |
| Lazio                       | Servizio legislativo e qualità della legislazione<br>Servizio centro studi. Biblioteca<br>Servizio legislativo | Dirigente del Servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
|                             |                                                                                                                | n.d.                                                                  | No       |                       |          |         |
| Liguria                     | Settore studi, documentazione e assistenza organi statutari e di garanzia                                      | Vice segretario generale<br>Responsabile processo seconda commissione | Si       | •                     |          |         |
| Marche                      | Servizio studi legislativi e fattibilità                                                                       | Dirigente del Servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
| Molise                      | Servizio documentazione, studi e monitoraggio delle politiche nazionali comunitarie                            | Dirigente del Servizio                                                | Si       | •                     |          |         |
| <i>segue</i>                |                                                                                                                |                                                                       |          |                       |          |         |
| Regione e Province autonome | Strutture contattate                                                                                           | Persone contattate                                                    | Risposta | Tipologia di contatto |          |         |
|                             |                                                                                                                |                                                                       |          | E-mail                | Telefono | Persona |
| Piemonte                    | Unità in staff alla direzione processo legislativo                                                             | Funzionario                                                           | Si       |                       |          | •       |

|                     |                                                                                                                                                                    |                                                                        |    |   |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|----|---|
|                     | Settore studi, documentazione e supporto giuridico legale                                                                                                          | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |
|                     | Istituto di ricerche economiche e sociali (IRES)                                                                                                                   | Direttore<br>Responsabile Direzione attività e progetti internazionali | Si | • |
| Puglia              | Settore biblioteca e documentazione, comunicazione istituzionale del Consiglio                                                                                     | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |
|                     | Settore legislativo                                                                                                                                                | Dirigente del Servizio<br>Dirigente dell'Ufficio Legislativo           | Si | • |
|                     | Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES)                                                                                                         | Direttore                                                              | Si | • |
| Sardegna            | Servizio studi                                                                                                                                                     | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |
| Sicilia             | Servizio studi e affari europei                                                                                                                                    | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |
|                     | Settore analisi della normazione                                                                                                                                   | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |
| Toscana             | Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (IRPET)                                                                                           | Ricercatore                                                            | Si | • |
| Trentino Alto-Adige | Biblioteca del Consiglio regionale                                                                                                                                 | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |
| Umbria              | Analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e per la valutazione delle politiche pubbliche.<br>Analisi e istruttoria documentale | Funzionario sezione analisi istruttoria e documentale                  | Si | • |
|                     | Agenzia Umbria ricerche (AUR)                                                                                                                                      | n.d.                                                                   | No |   |
| Valle d'Aosta       | Direzione affari legislativi, studi e documentazione                                                                                                               | Dirigente del Servizio                                                 | Si | • |

segue

Continua Tabella 2.2

| Regione e Province autonome   | Strutture contattate                                                                                                                                                                      | Persone contattate                                                                               | Risposta   | Tipologia di contatto |   |   |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------|---|---|
| Veneto                        | Servizio studi, documentazione e biblioteca<br>- ufficio territorio<br>- ufficio biblioteca<br>- ufficio statistico, economico e sociale<br>- ufficio statistica istituzionale-elettorale | Dirigente del Servizio<br>Responsabile P.O. Biblioteca<br>Responsabile processo informatico      | Si •       |                       |   |   |
|                               | Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro                                                                                                                              | n.d.                                                                                             | No         |                       |   |   |
| Provincia autonoma di Bolzano | Ufficio affari legislativi e legali<br>Istituto provinciale di statistica (ASTAT)                                                                                                         | Dirigente del Servizio<br>n.d.                                                                   | Si •<br>No |                       |   |   |
| Provincia autonoma di Trento  | Servizio legislativo<br>Ufficio di documentazione                                                                                                                                         | Dirigente del Servizio<br>Direttore Ufficio Documentazione                                       | Si •       |                       |   |   |
| Totale                        |                                                                                                                                                                                           | Strutture contattate 32<br>Strutture che hanno risposto 28<br>Strutture che non hanno risposto 4 |            | 19                    | 6 | 3 |





## Appendice 3

*Grafici relativi ai risultati dell'indagine interna (Capitolo 3)*



Figura 3.1. - Quale accountability viene privilegiata

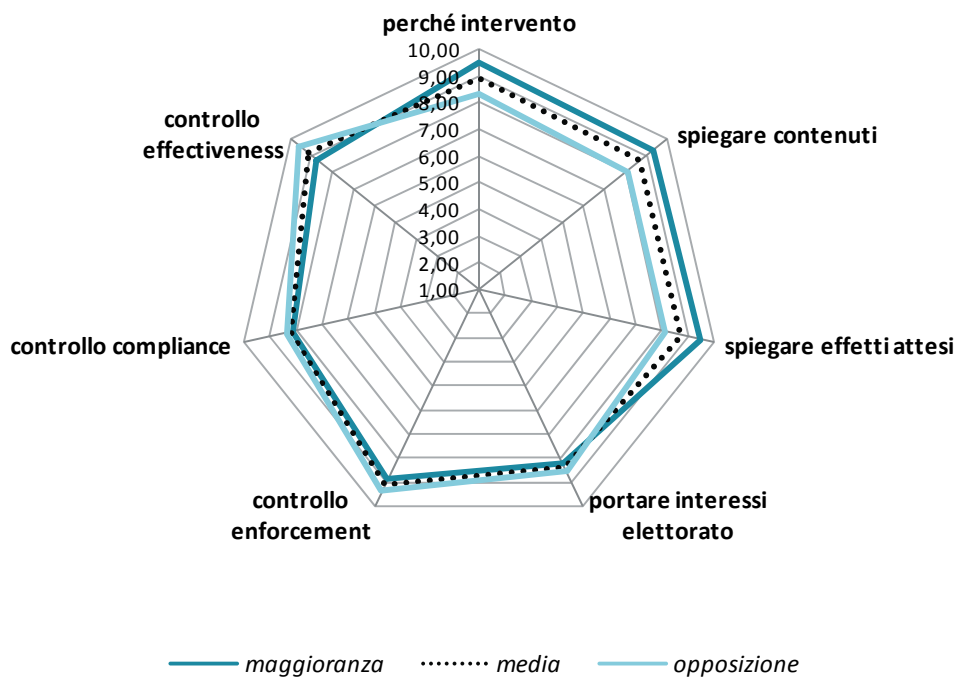
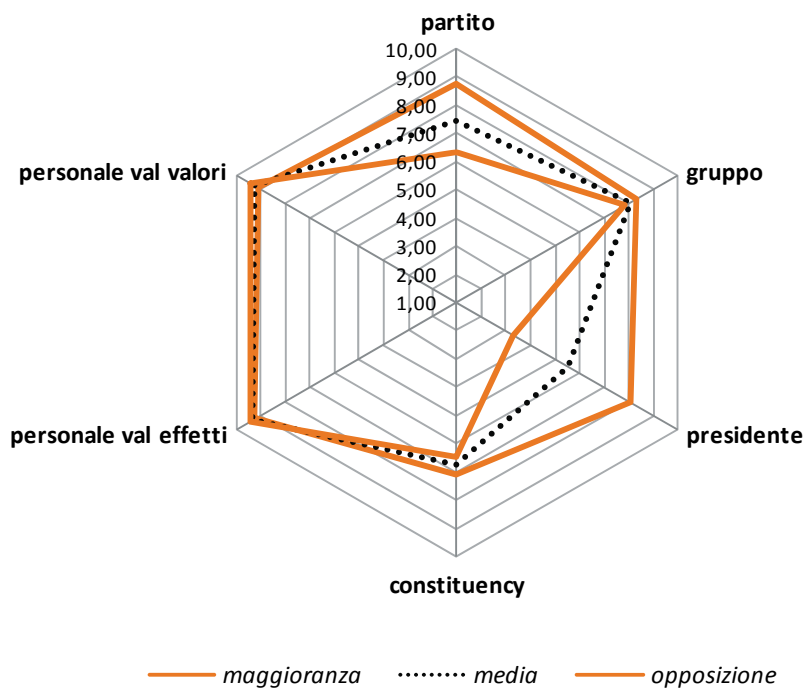
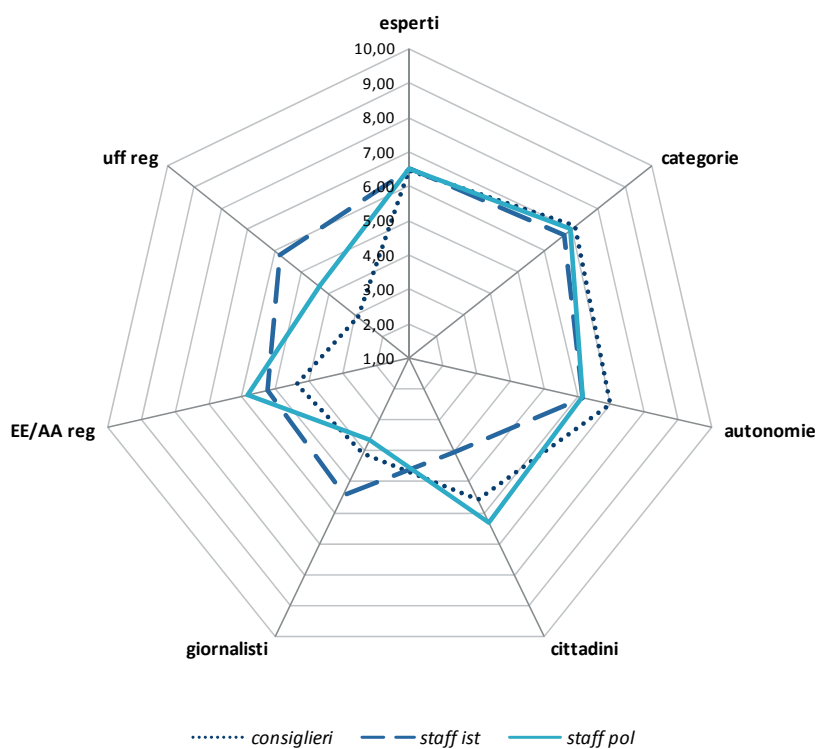
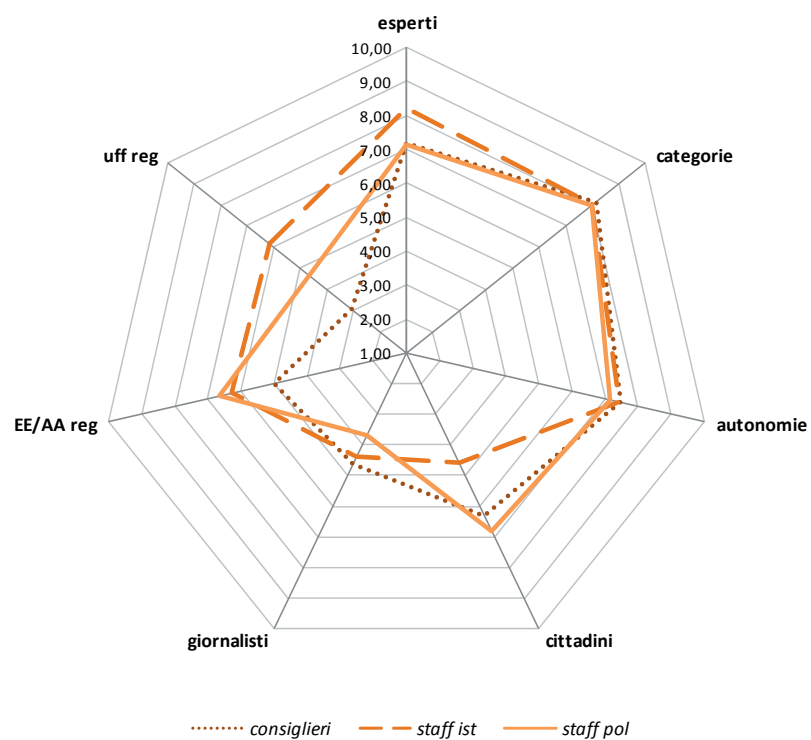


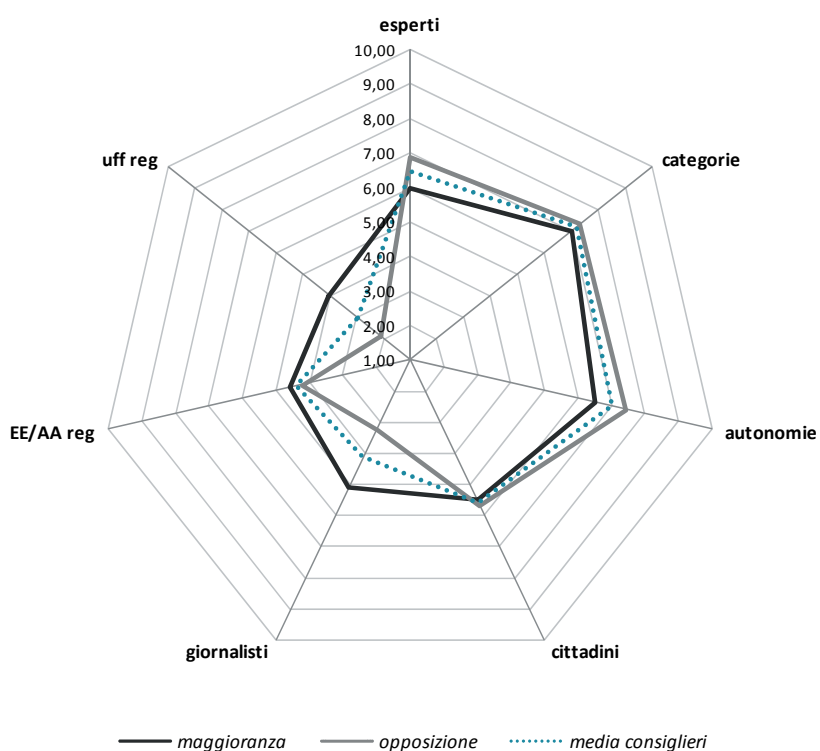
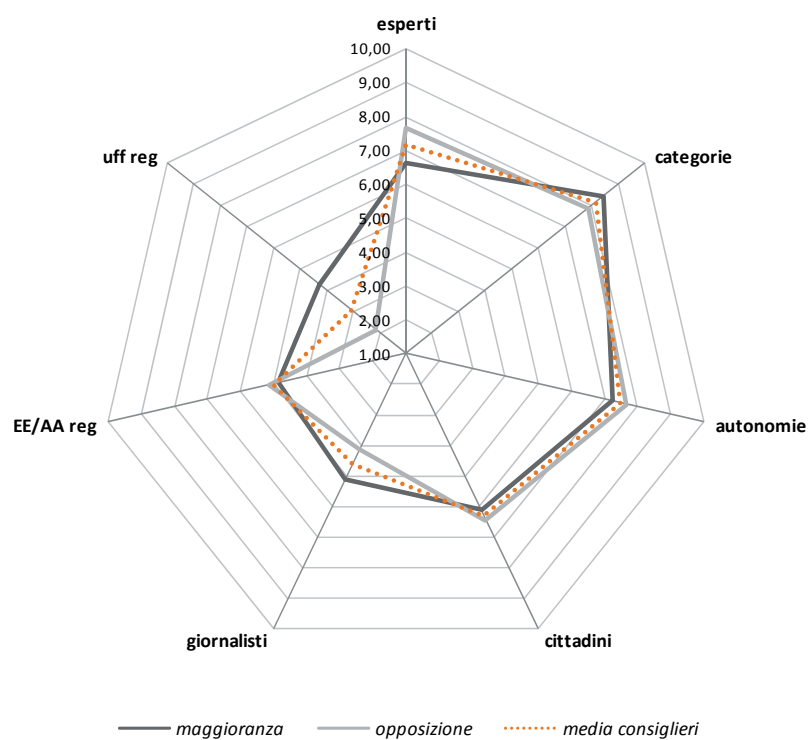
Figura 3.2 - Determinanti la posizione dei consiglieri nel law-making



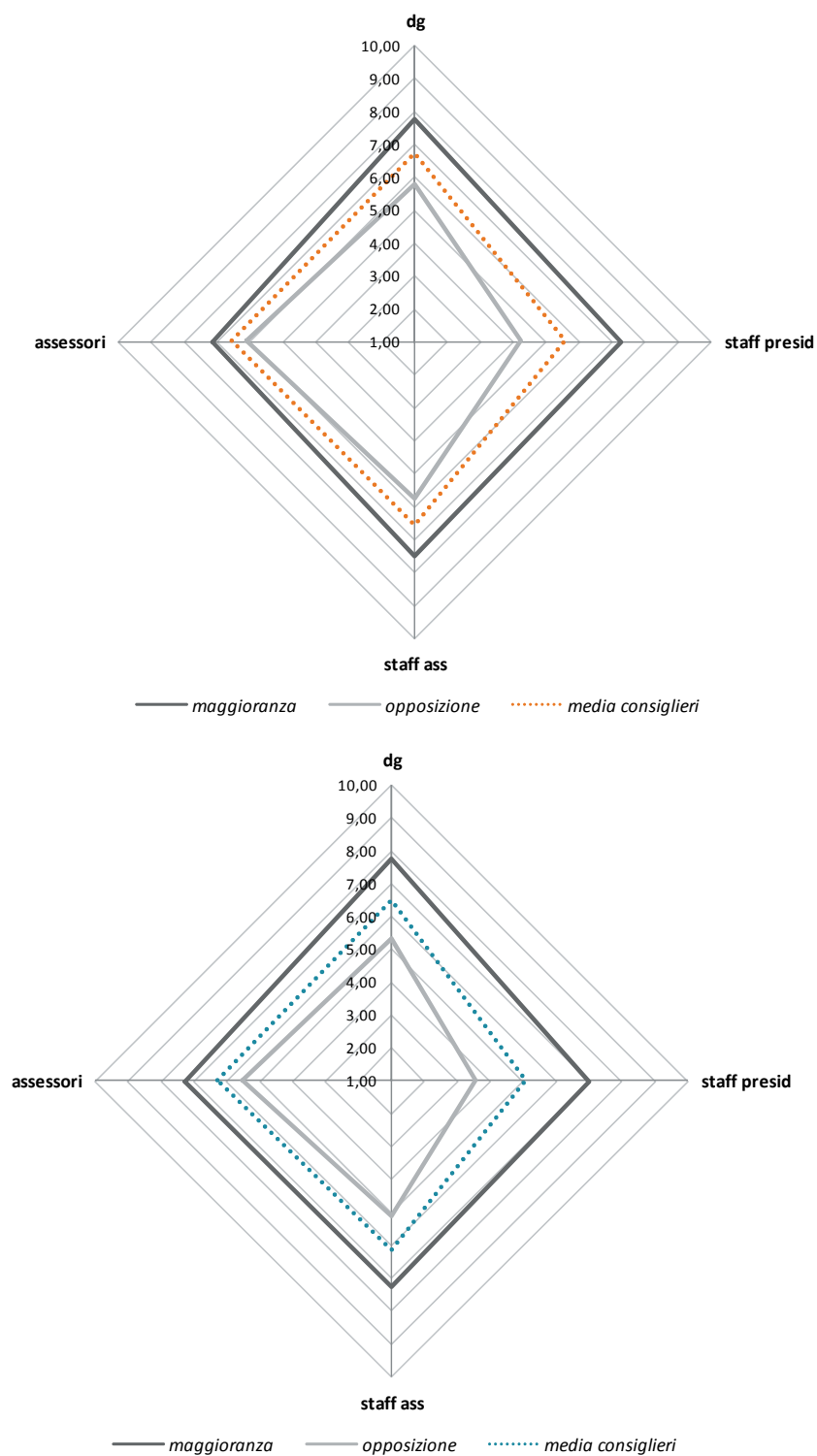
**Figura 3.4a. - Informazioni prodotte dagli stakeholders: medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri, staff istituzionali e staff politici**



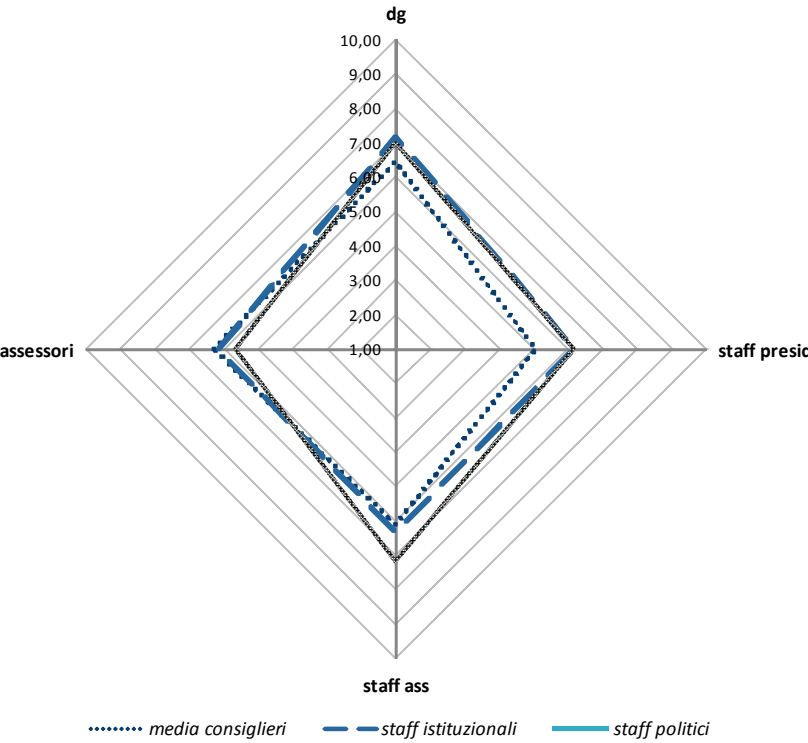
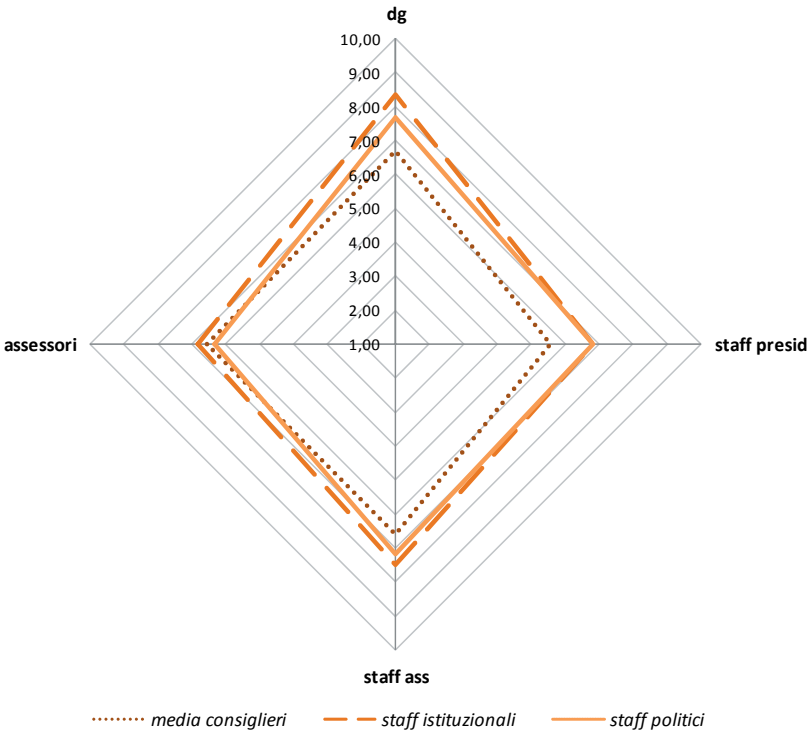
**Figura 3.4b - Informazioni prodotte dagli stakeholders: distanza tra le medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri di maggioranza e opposizione**



**Figura 3.5a - Informazioni prodotte dagli shareholder: distanza tra le medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri di maggioranza e opposizione**

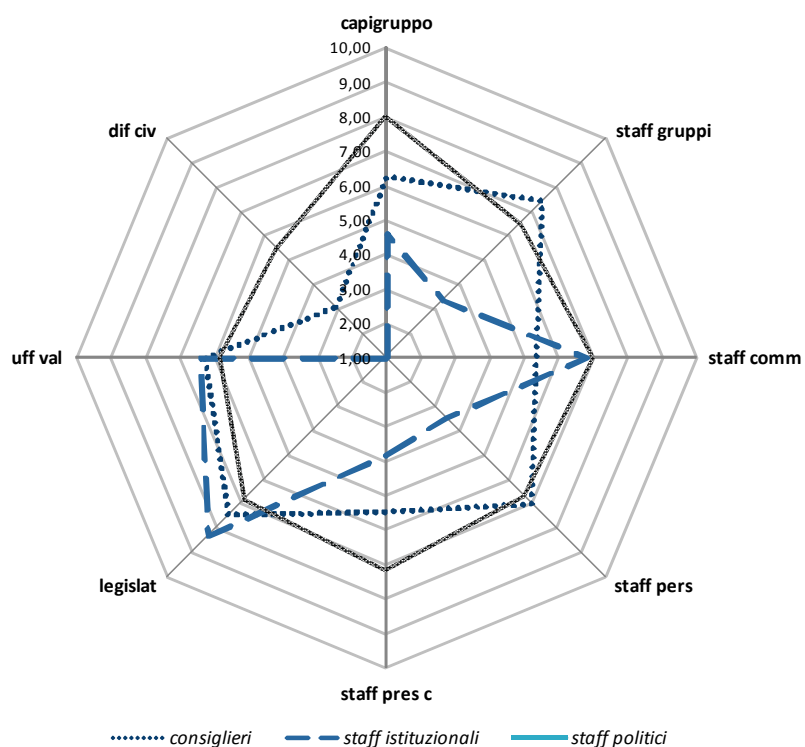
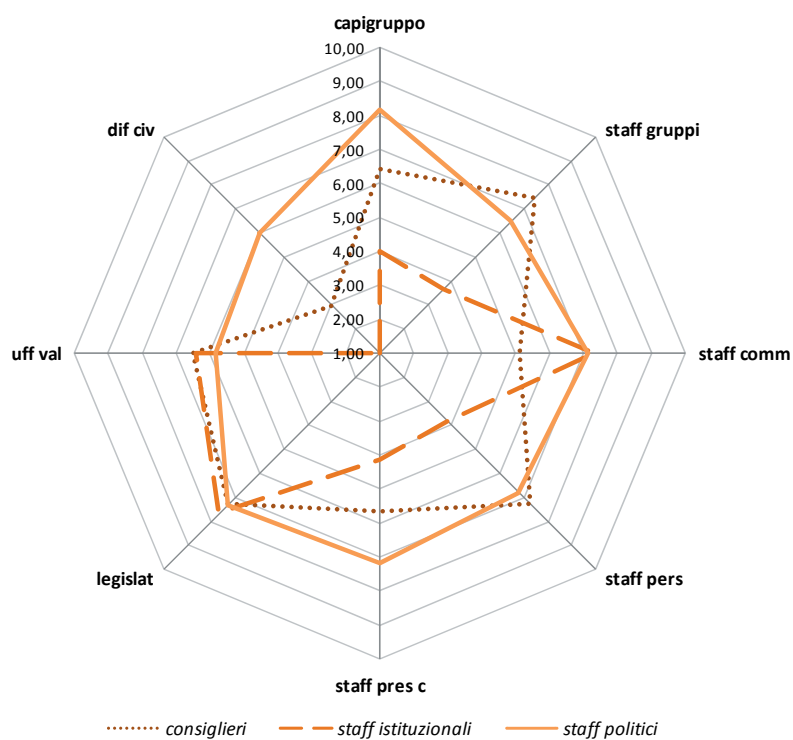


**Figura 3.5b - Informazioni prodotte dagli shareholders: medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri, staff istituzionali e staff politici**

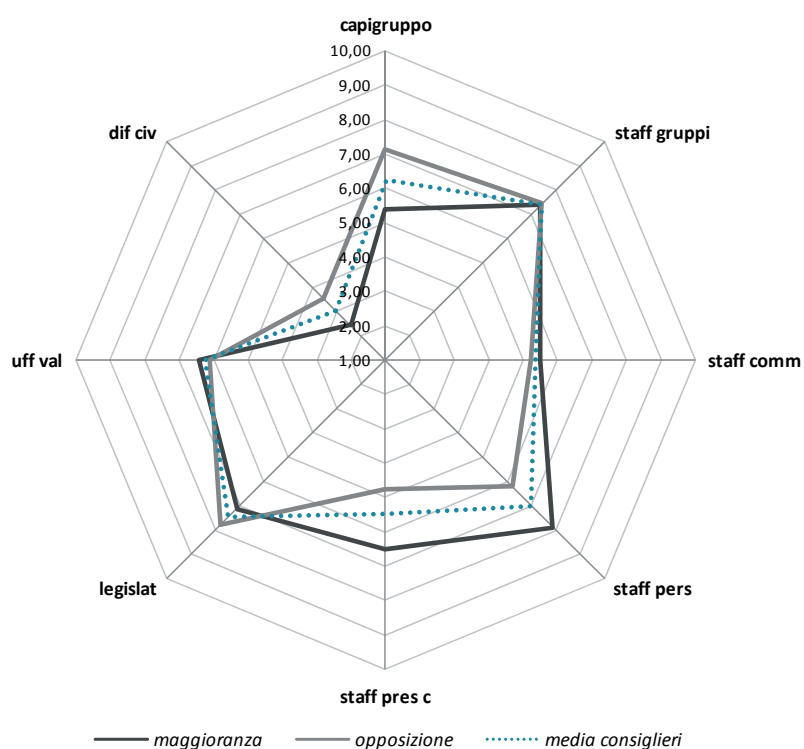
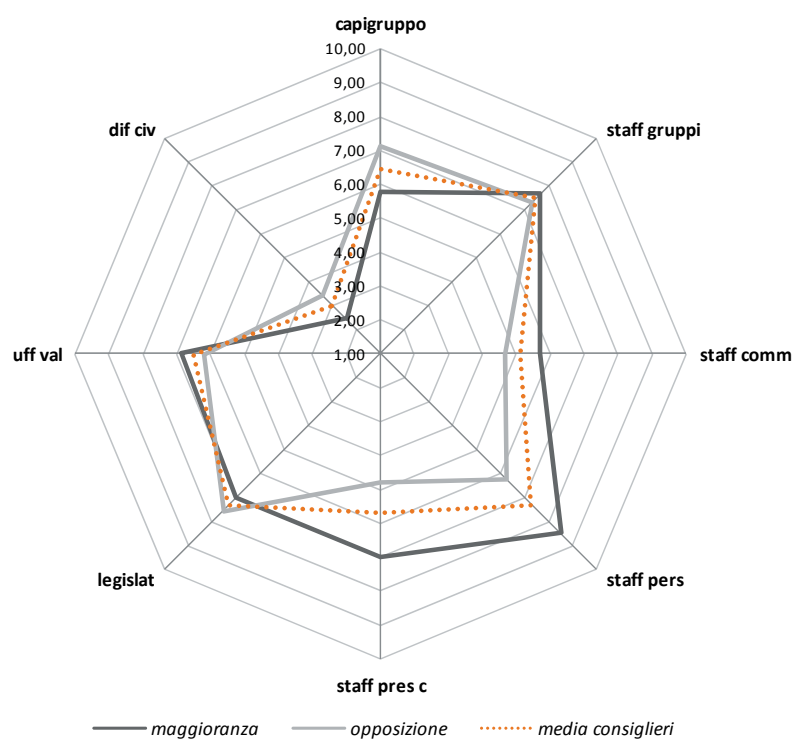




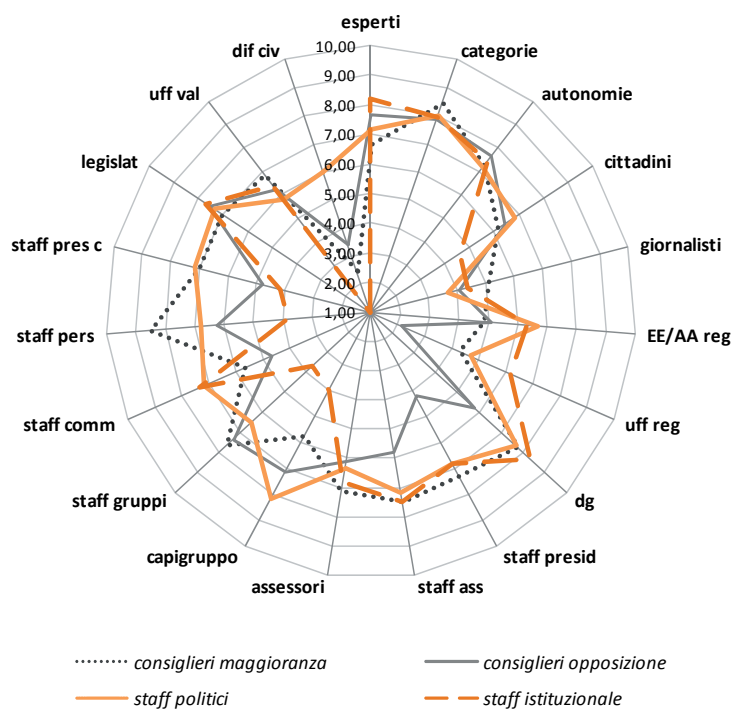
**Figura 3.6a - Informazioni prodotte internamente: medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri, staff istituzionali e staff politici**



**Figura 3.6b - Informazioni prodotte internamente: distanza tra le medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri di maggioranza e opposizione**



**Figura 3.7 - Medie dei giudizi di rilevanza dell'informazione di consiglieri di maggioranza, consiglieri di opposizione, staff istituzionali e staff politici per fonte**



**Figura 3.8 - Competenze degli staff istituzionali: peso attuale ed auspicato**

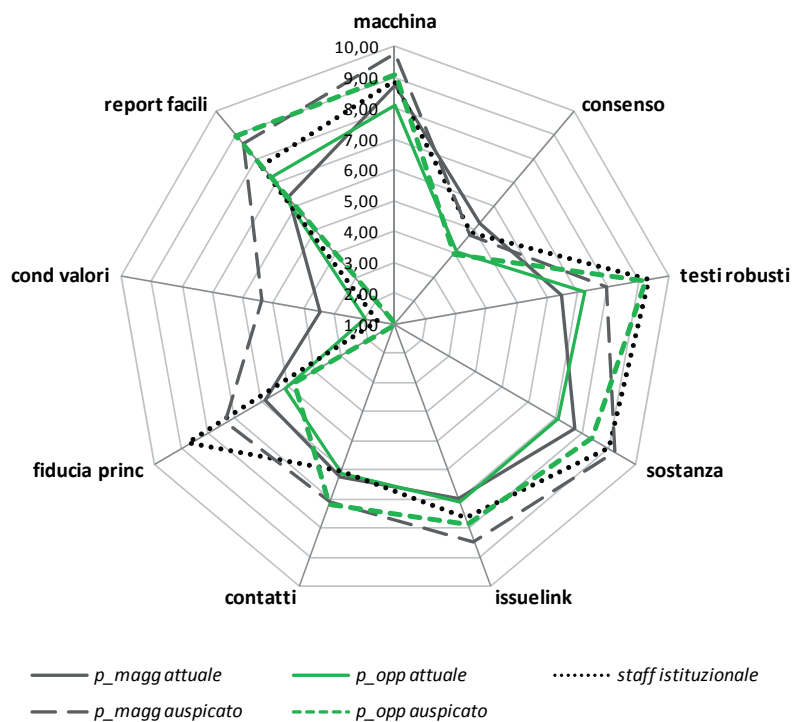
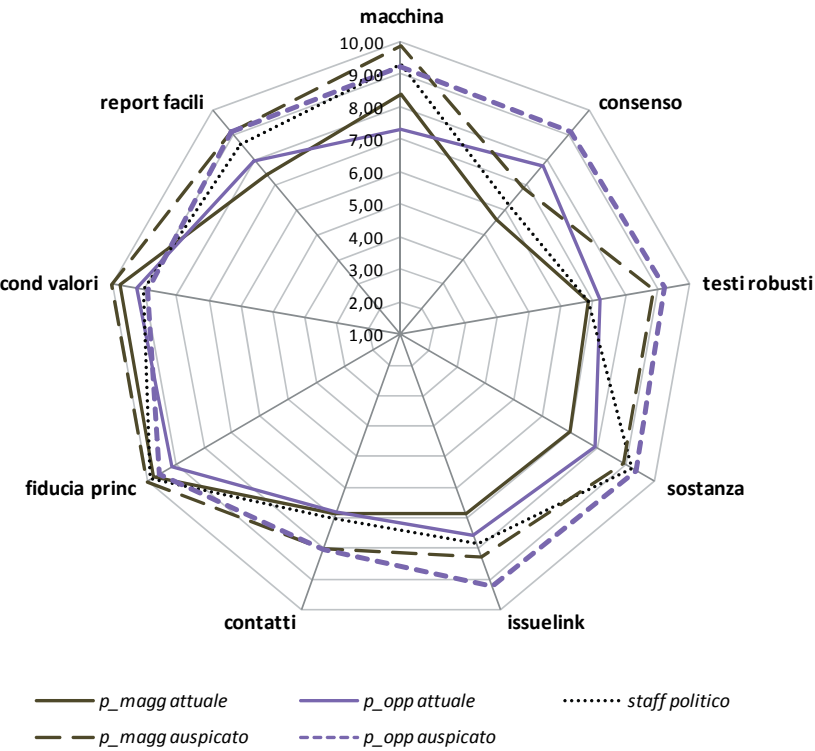


Figura 3.9 - Competenze degli staff politici: peso attuale ed auspicato





## Appendice 4

### *Gli strumenti di rilevazione (Capitolo 3)*

#### Traccia per gli staff

#### Sezione I. Analisi della struttura

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Organigramma</b>    | a) Quando è stato istituito il servizio/ufficio?<br>b) Da chi?<br>c) Con quali obiettivi?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>2. Organico</b>        | a) Quanto personale impiega?<br>b) Con che tipo di contratto?<br>c) Ultimo titolo di studio?<br>i. In quale disciplina?<br>ii. Conseguito nel?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>3. Reclutamento</b>    | a) per iniziativa di chi?<br>b) in quale occasione?<br>c) per far fronte a quale problema?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>4. Professionalità</b> | a) provenienza?<br>b) anzianità?<br>c) esperienze interne?<br>d) formazione:<br>i. quanti corsi/anno?<br>ii. quali, interni o esterni?<br>iii. chi li ha decisi?<br>iv. con quale obiettivo?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>5. Organizzazione</b>  | a) Rispetto al ciclo di vita di un intervento normativo, quando e come si attivano le strutture?<br>→ <i>inserimento del pdl in agenda dei lavori,</i><br>→ <i>discussione in commissione,</i><br>→ <i>acquisizione degli emendamenti,</i><br>→ <i>passaggio in aula</i><br>→ <i>passaggio all'esecutivo per i regolamenti</i><br>→ <i>adeguamento degli enti regionali, locali, etc.</i><br>b) Chi decide la loro attività?<br>c) A chi rispondono?<br>d) Fatto 100 il numero delle Sue ore settimanali di lavoro, come si ripartiscono? |

## Sezione II. Focus sulle relazioni rilevanti a fini informativi

### 1. Quali contatti ha la struttura con gli *stakeholders* esterni?

|                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a)<br>esperti<br>(centri di ricerca<br>regionale,<br>accademici,<br>istituti di ricerca<br>privati, ...) | <p><i>Per ogni soggetto:</i><br/>Sì o no?</p> <p><b>Se no:</b><br/>perché?</p> <p><b>Se sì:</b><br/>quali? C'è un criterio di selezione?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| b)<br>associazioni di<br>categoria,<br>ordini professionali                                              | <p>In quali occasioni?</p> <p><i>inserimento del pdl in agenda,<br/>discussione in commissione,<br/>audizioni,<br/>acquisizione degli emendamenti,<br/>passaggio in aula,<br/>passaggio all'esecutivo per i regolamenti<br/>adeguamento degli enti regionali, locali, etc.</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| c)<br>autonomie funzionali<br>o territoriali                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| d)<br>gruppi di cittadini                                                                                | <p>Con quali finalità?</p> <p><i>monitorare l'andamento di una misura in vigore,<br/>verificare l'emergere di un problema,<br/>valutare la qualità di un pdl di giunta,<br/>costruire un emendamento,<br/>...</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| e)<br>leadership politiche                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| f)<br>giornalisti e media                                                                                | <p>Che informazione si raccoglie da quello specifico soggetto?</p> <p>di <i>politics</i>:<br/><i>Posizionamento degli altri attori rilevanti<br/>Conseguenze su carriera e rielezione</i></p> <p>di <i>policy</i>:<br/><i>magnitudo del problema,<br/>cause del problema,<br/>strumenti alternativi,<br/>effetti distributivi degli strumenti</i></p> <p>in che forma viene raccolta?<br/><i>materiale prodotto dagli stakeholders<br/>verbali, minute, memoranda<br/>rassegne</i></p> <p>In che forma viene trasmessa l'informazione così raccolta?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nella forma in cui arriva/viene raccolta;</li> <li>- integrata, selezionata e rielaborata</li> </ul> <p>A chi è destinata l'informazione?</p> |

## 2. Quali contatti ha la struttura con gli *stakeholders* interni?

|                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a)<br>capigruppo<br>assessori                                    | Per ogni soggetto:<br>Sì o no?                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| b)<br>servizi di <i>staff</i> della<br>presidenza dell'esecutivo | <b>Se no:</b><br>perché?                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| c)<br>servizi di <i>staff</i> degli<br>assessorati               | <b>Se sì:</b><br>quali? C'è un criterio di selezione?                                                                                                                                                                                                                                                         |
| d)<br>DG regionali                                               | In quali occasioni?<br><i>inserimento del pdl in agenda,<br/>discussione in commissione,<br/>audizioni,<br/>acquisizione degli emendamenti,<br/>passaggio in aula,<br/>passaggio all'esecutivo per i regolamenti<br/>adeguamento degli enti regionali, locali,<br/>etc.</i>                                   |
| e)<br>enti e aziende                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| f)<br>uffici regionali sul territorio                            | Con quali finalità?<br><i>monitorare l'andamento di una misura in<br/>vigore,<br/>verificare l'emergere di un problema,<br/>valutare la qualità di un pdl di giunta,<br/>costruire un emendamento,<br/>...</i>                                                                                                |
|                                                                  | Che informazione si raccoglie?<br>- di <i>politics</i> :<br><i>Posizionamento degli altri attori rilevanti<br/>Conseguenze su carriera e rielezione</i><br>- di <i>policy</i> :<br><i>magnitudo del problema,<br/>cause del problema,<br/>strumenti alternativi,<br/>effetti distributivi degli strumenti</i> |
|                                                                  | in che forma?<br><i>materiale prodotto dagli stakeholders<br/>verbali e minute<br/>memoranda<br/>...</i>                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                  | Come viene trasmessa al principale politico?<br>- nella forma in cui arriva;<br>- integrata, selezionata e rielaborata per<br>adeguare alle esigenze del principale<br>politico?                                                                                                                              |



### 3. Quali contatti ha la struttura con gli altri *staff* interni?

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a)<br>Staff dei gruppi                   | <i>Per ogni soggetto:<br/>Sì o no?</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| b)<br>Staff delle altre commissioni      | <b>Se no:</b><br>perché?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| c)<br>Staff personale dei consiglieri    | <b>Se sì:</b><br>quali? C'è un criterio di selezione?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| d)<br>Segreteria di presidenza           | In quali occasioni?<br><i>inserimento del pdl in agenda,<br/>discussione in commissione,<br/>audizioni,<br/>acquisizione degli emendamenti,<br/>passaggio in aula,<br/>passaggio all'esecutivo per i regolamenti<br/>adeguamento degli enti regionali, locali, etc.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| e)<br>legislativo                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| f)<br>servizio valutazione<br>biblioteca | Con quali finalità?<br><i>monitorare l'andamento di una misura in vigore,<br/>verificare l'emergere di un problema,<br/>valutare la qualità di un pdl di giunta,<br/>costruire un emendamento,<br/>...</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| g)<br>Difensore regionale                | Che informazione si raccoglie?<br>- di <i>politics</i> :<br><i>Posizionamento degli altri attori rilevanti<br/>Conseguenze su carriera e rielezione</i><br>- di <i>policy</i> :<br><i>magnitudo del problema,<br/>cause del problema,<br/>strumenti alternativi,<br/>effetti distributivi degli strumenti</i><br><br>in che forma?<br><i>materiale prodotto dagli stakeholders<br/>verbali e minute<br/>memoranda<br/>...</i><br><br>Come viene trasmessa al principale politico?<br>- nella forma in cui arriva;<br>- integrata, selezionata e rielaborata per adeguarla<br>alle esigenze del principale politico? |

### Sezione III. Percezioni

1. Attualmente, per il lavoro della Sua struttura, quanta *importanza* rivestono le informazioni provenienti direttamente dalle seguenti fonti? E quanto le informazioni che producono sono *direttamente fruibili*?

|    | <i>fonti</i>                                    | <i>importanza</i> |   |   |   |   |   |   |   |   |   | <i>fruibilità</i> |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|----|-------------------------------------------------|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| a) | Esperti esterni                                 | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| b) | Associazioni di categoria, ordini professionali | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| c) | Autonomie territoriali e funzionali             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| d) | gruppi di cittadini                             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| e) | giornalisti e media                             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| f) | capigruppo                                      | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| g) | assessori                                       | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| h) | Staff della presidenza dell'esecutivo           | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| i) | Staff degli assessorati                         | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| j) | DG regionali                                    | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| k) | Enti e aziende regionali                        | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| l) | Uffici regionali sul territorio                 | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| m) | Staff dei gruppi                                | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| n) | Staff delle altre commissioni                   | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| o) | Staff personale dei consiglieri                 | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| p) | Staff della presidenza del Consiglio            | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| q) | Servizio legislativo del Consiglio              | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| r) | Servizio valutazione del Consiglio              | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| s) | Consiglieri                                     | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| t) | Difensore regionale                             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |

2. Attualmente, sulla base della Sua esperienza, quanto è importante per i membri della Sua struttura:

|    |                                                                                                       |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| a) | conoscere la 'macchina' e le regole interne?                                                          | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| b) | Impegnarsi a sostenere la costruzione del consenso politico per far passare un testo/un emendamento?  | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| c) | la capacità di scrivere testi robusti dal punto di vista tecnico-giuridico?                           | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| d) | conoscere la sostanza dei problemi su cui si legifera?                                                | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| e) | sapere come i problemi nel settore su cui si legifera si collegano a problemi in altri settori?       | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| f) | avere contatti privilegiati con esperti di settore?                                                   | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| g) | instaurare un rapporto fiduciario personale con il proprio referente politico(*)?                     | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| h) | condividere con il referente politico(*) i valori politici di fondo?                                  | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| i) | saper organizzare le informazioni rilevanti su un intervento normativo in rapporti facili da leggere? | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |

(\*) far specificare chi sia per loro il 'referente politico'

#### Sezione IV: analisi reputazionale

(solo per le Commissioni Bilancio, Sanità, Territorio)

- Ricorda in questa legislatura un testo che, rispetto alla prima versione depositata, abbia subito molte modifiche in Commissione?
- Pensando all'iter di quel pdl, e poi alla successiva attuazione della legge conseguente, mi può dire:
  - chi sono stati entro la Commissione i quattro consiglieri più attivi?
  - In che termini?
 

*attenzione all'emergere di un problema di policy,*  
*inserimento di un pdl in agenda,*  
*valutazione dei contenuti dell'iniziativa di giunta,*  
*promozione di emendamenti,*  
*controllo dell'enforcement di giunta/degli EELL*  
*verifica degli effetti di un intervento*
  - Che tipo di domande di supporto hanno rivolto quei consiglieri alle strutture?
  - Come sono state soddisfatte?

## Traccia per i consiglieri

### Sezione I. Strutture e informazione nel law-making

1. Pensando alla storia del pdl \*\*\*, mi può dire:

a) Come è nata l'esigenza di una revisione normativa della materia?

*Ruolo delle strutture, fonti di informazione*

b) In quale modo si è giunti alla formulazione del testo?

*Ruolo delle strutture, fonti di informazione*

c) In che modo è stata condotta l'istruttoria sul testo

i. nel Suo gruppo?

ii. in Commissione?

*Ruolo delle strutture, fonti di informazione*

d) I suoi emendamenti:

i. da cosa sono nati?

ii. in cosa sono consistiti?

iii. cosa ne ha determinato le fortune?

*Ruolo delle strutture, fonti di informazione*

e) Lei si è preoccupato di verificare

i. i contenuti degli atti amministrativi che sono seguiti al testo di legge?

*Se no: perché?*

*Se sì: come?*

ii. l'adeguamento degli enti/aziende ai vincoli del nuovo testo?

*Se no: perché?*

*Se sì: come?*

iii. le resistenze o comunque gli effetti generati sul territorio in conseguenza della nuova normativa?

*Se no: perché?*

*Se sì: come?*

*Ruolo delle strutture, fonti di informazione*

## Sezione II. Percezioni

1. Attualmente, per la Sua attività di consigliere, quanta *importanza* rivestono le informazioni provenienti direttamente dalle seguenti fonti? E quanto le informazioni che producono sono *direttamente utilizzabili*?

|    | <i>fonti</i>                                    | <i>importanza</i> |   |   |   |   |   |   |   |   |   | <i>utilizzabilità</i> |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|----|-------------------------------------------------|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-----------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| a) | Esperti esterni                                 | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| b) | Associazioni di categoria, ordini professionali | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| c) | Autonomie territoriali e funzionali             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| d) | gruppi di cittadini                             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| e) | giornalisti e media                             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| f) | capigruppo                                      | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| g) | assessori                                       | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| h) | Staff della presidenza dell'esecutivo           | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| i) | Staff degli assessorati                         | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| j) | DG regionali                                    | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| k) | Enti e aziende regionali                        | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| l) | Uffici regionali sul territorio                 | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| m) | Staff dei gruppi                                | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| n) | Staff delle altre commissioni                   | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| o) | Staff personale dei consiglieri                 | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| p) | Servizi della presidenza del Consiglio          | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| q) | Servizio legislativo                            | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| r) | Ufficio valutazione del Consiglio               | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| s) | Consiglieri                                     | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |
| t) | Difensore regionale                             | ①                 | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ | ①                     | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨ | ⑩ |

2a. Attualmente, pensando agli staff di commissione e di consiglio, quanta importanza rivestono le seguenti competenze o qualità, e quanta importanza dovrebbero invece avere?

|    | <b>competenze o qualità</b>                                                                           | <b>Importanza attuale</b> | <b>Importanza desiderabile</b> |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| a) | conoscere la ‘macchina’ e le regole interne?                                                          | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| b) | sapere come sostenere la costruzione del consenso politico per far passare un testo/un emendamento?   | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| c) | capacità di scrivere testi robusti dal punto di vista tecnico-giuridico?                              | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| d) | conoscere la sostanza dei problemi su cui si legifera?                                                | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| e) | sapere come i problemi nel settore su cui si legifera si collegano a problemi in altri settori?       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| f) | avere contatti privilegiati con esperti di settore?                                                   | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| g) | instaurare un rapporto fiduciario personale con il referente politico?                                | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| h) | condividere con il referente politico i valori politici di fondo?                                     | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| i) | saper organizzare le informazioni rilevanti su un intervento normativo in rapporti facili da leggere? | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |

2b. Attualmente, pensando agli staff dei gruppi e al suo staff personale, quanta importanza rivestono le seguenti competenze o qualità, e quanta importanza dovrebbero invece avere?

|    | <b>Competenze o qualità</b>                                                                           | <b>Importanza attuale</b> | <b>Importanza desiderabile</b> |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| a) | conoscere la ‘macchina’ e le regole interne?                                                          | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| b) | sapere come sostenere la costruzione del consenso politico per far passare un testo/un emendamento?   | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| c) | capacità di scrivere testi robusti dal punto di vista tecnico-giuridico?                              | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| d) | conoscere la sostanza dei problemi su cui si legifera?                                                | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| e) | sapere come i problemi nel settore su cui si legifera si collegano a problemi in altri settori?       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| f) | avere contatti privilegiati con esperti di settore?                                                   | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| g) | instaurare un rapporto fiduciario personale con il proprio referente politico?                        | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| h) | avere un rapporto di prossimità partitica con il referente politico?                                  | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |
| i) | saper organizzare le informazioni rilevanti su un intervento normativo in rapporti facili da leggere? | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩       | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩            |

### Sezione III. Ruolo

1. Rispetto alla legislazione che viene passata nella sua commissione, quanto è importante per Lei:

|    |                                                                                                               |                     |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| a) | saper spiegare ai suoi elettori le <b>ragioni</b> dell'intervento normativo                                   | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| b) | saper spiegare ai suoi elettori i <b>contenuti</b> dell'intervento normativo                                  | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| c) | saper spiegare ai suoi elettori gli <b>effetti positivi attesi</b> dall'intervento                            | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| d) | riuscire a portare gli interessi del suo elettorato nella proposta                                            | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| e) | assicurarsi che la traduzione amministrativa fatta dalle DG regionali rispetti i contenuti del testo di legge | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| f) | assicurarsi che gli enti regionali o locali si adeguino lealmente alle previsioni di legge                    | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| g) | verificare che gli effetti che l'intervento si proponeva si siano davvero realizzati                          | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |

2. Nel definire la posizione che Lei assume in commissione rispetto ad un nuovo testo, quanto è importante:

|    |                                                                           |                     |
|----|---------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| a) | La posizione del suo partito                                              | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| b) | La posizione interna del suo gruppo politico                              | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| c) | La posizione del presidente della Regione                                 | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| d) | Le posizioni degli interessi organizzati nel suo collegio                 | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| e) | La sua personale valutazione degli effetti che l'intervento avrà          | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |
| f) | La sua personale valutazione dei valori che l'intervento vuole promuovere | ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ |

3. Per Lei, quanto conta conoscere gli aspetti *sostantivi* del problema su cui si legifera?

- a) è una inutile perdita di tempo
- b) sarebbe utile
- c) è già utile
- d) è fondamentale

se b) → a quali condizioni?

4. Anche alla luce del completamento del Titolo V Cost., cosa pensa che manchi istituzionalmente al Consiglio regionale per poter svolgere al meglio le funzioni assegnate dal nuovo statuto?

5. Lei cosa vorrebbe fare, finita questa legislatura?

## Appendice 5

### *Il ruolo della conoscenza nello Statuto e nel Regolamento (Capitolo 4)*

#### **La partecipazione dei cittadini e la trasparenza e pubblicità delle scelte**

##### **Art. 2**

3. (...) (La Regione) Garantisce la partecipazione dei singoli cittadini, delle formazioni sociali ed economiche e degli enti locali all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione, per rendere effettivi l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri.

##### **Art. 5**

(..) 2. La Regione riconosce e garantisce le autonomie sociali come espressione del naturale processo di aggregazione delle persone e assicura la loro partecipazione alla formazione degli indirizzi generali della politica regionale.

##### **Art. 8**

(Partecipazione)

1. La Regione:

- a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative;
- b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche.

2. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici.

3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale.



*[Regolamento: Art. 43 (Consultazioni, audizioni e attività conoscitive)*

*1. Le commissioni consiliari procedono, laddove lo ritengano necessario, alle audizioni e alle consultazioni dei soggetti di cui agli articoli 3, 4, 5 e 8 dello Statuto, su richiesta dei soggetti medesimi o Regolamento generale del Consiglio regionale per propria decisione, in merito a provvedimenti o argomenti che attengano alle materie di propria competenza.*

*2. L'ufficio di presidenza della commissione, sentita la commissione, esamina le richieste di audizione e di consultazione e, se valutate positivamente, stabilisce le forme più idonee per il loro svolgimento.*

*3. Le commissioni, per le attività di cui ai commi 1 e 2, nonché per altre attività conoscitive e di studio concernenti gli affari di propria competenza possono recarsi fuori della propria sede dandone comunicazione al Presidente del Consiglio. Previo accordo con la Giunta regionale, le commissioni possono avvalersi, per lo svolgimento di dette attività, delle sedi territoriali della Regione.*

*4. Le commissioni possono avvalersi per le attività di cui al presente articolo degli strumenti ritenuti più utili, ivi comprese l'informazione e la consultazione per via informatica e telematica.*

*5. La commissione può incaricare delle attività di cui al presente articolo un gruppo ristretto di commissari, rappresentativo anche delle minoranze, che è tenuto a riferire alla commissione stessa.]*

#### **Art. 9**

1. La Regione assume i principi di pubblicità e trasparenza come metodo della propria azione legislativa e amministrativa e come strumento per consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini alla attività della Regione e alla formazione delle politiche regionali.

2. La legge regionale promuove la semplificazione amministrativa e disciplina le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche.

#### **Art. 10**

2. La Regione valorizza, promuove e incentiva l'innovazione tecnica, scientifica e produttiva, gli investimenti e le iniziative nel campo della ricerca di base e applicata, nonché quanto necessario al raggiungimento di risultati di eccellenza in tali ambiti, ivi compresi gli aspetti attinenti la formazione delle decisioni e la loro divulgazione.

#### **Art.14**

3. Spetta al Consiglio in particolare: (..)

k) definire i procedimenti per la consultazione continuativa, da parte del Consiglio, di associazioni, categorie e parti sociali;

#### **Art. 36**

1. La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche.

2. Il regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, secondo criteri fissati nello stesso regolamento generale, nonché le modalità della loro audizione.

3. Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato.

*[Regolamento Art. 44 (Forme di partecipazione al procedimento legislativo ai sensi dell'articolo 36 dello Statuto)*

*1. Le commissioni consiliari, anche su richiesta dei soggetti interessati, procedono alle audizioni sui progetti di legge ad esse assegnati secondo le modalità e i criteri indicati nel presente articolo.*

*2. L'obbligo di informare i soggetti di cui all'articolo 36, comma 2, dello Statuto è assicurato attraverso l'immediata pubblicazione dei testi dei progetti di legge assegnati a ciascuna commissione sul sito internet del Consiglio regionale.*

*3. L'individuazione dei soggetti di cui al comma 1 è effettuata dall'ufficio di presidenza, sentita la commissione, tenuto conto dei seguenti criteri:*

*a) rappresentatività;*

*b) radicamento sul territorio;*

*c) diretto interesse al provvedimento;*

*d) utilità dell'audizione per il compimento dell'istruttoria legislativa.*

*4. L'ufficio di presidenza della commissione predispone il programma delle audizioni in modo da renderne lo svolgimento compatibile con il calendario dei lavori consiliari e può fissare il termine entro il quale i soggetti individuati devono presentare le proprie osservazioni. I soggetti individuati a norma del comma 3 sono informati del luogo e della data delle loro audizioni con preavviso di almeno tre giorni.*

*5. Le commissioni si avvalgono, ai fini dell'istruttoria legislativa, delle proposte e delle osservazioni ricevute nel corso delle audizioni, garantendo a tutti i propri componenti, alla Giunta regionale e ai partecipanti la conoscenza delle stesse.*

*6. Per l'acquisizione delle proposte e delle osservazioni di cui al presente articolo le commissioni possono indire consultazioni per via telematica.*

*7. Nel caso di esame di un progetto di legge di iniziativa popolare di cui all'articolo 50 dello Statuto i soggetti promotori devono essere consultati dalla commissione; alla consultazione sono ammessi:*

*a) se si tratta d'iniziativa di cittadini, i delegati dei presentatori in numero non inferiore a tre e non superiore a dieci;*

*b) se si tratta d'iniziativa di consigli provinciali o comunali, una delegazione rappresentativa degli stessi.*

*8. A ciascun delegato è data facoltà di parola, per non più di una volta, per illustrare e motivare la proposta in esame o particolari aspetti di essa.*

*9. La commissione può incaricare delle attività di cui al presente articolo un gruppo ristretto di commissari che sono tenuti a riferire alla commissione stessa.]*

## **Il controllo e la valutazione**

### **Art. 13**

(...) 5. I consiglieri, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, hanno diritto di esercitare l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio, di formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni, di ottenere direttamente dagli uffici regionali, da istituzioni, enti, aziende o agenzie regionali, dalle società e fondazioni partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e documenti utili all'esercizio del loro mandato, sui quali sono tenuti al segreto nei casi previsti dalla legge.

*[Regolamento:*

*Art. 112 (Informazione dei consiglieri regionali)*

*1. Ai sensi dell'articolo 13, comma 5, dello Statuto i consiglieri regionali ottengono direttamente dagli uffici regionali, da istituzioni, enti, aziende o agenzie regionali, dalle società e fondazioni partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e documenti utili all'esercizio del loro mandato, sui quali sono tenuti al segreto nei casi previsti dalla legge. Tali dati, se disponibili, devono essere forniti anche in formato elettronico e/o in forma elaborata, pur non essendovi l'obbligo per i soggetti di cui al presente comma di effettuare ulteriori elaborazioni.*

*2. Al fine di rendere effettivi il diritto di informazione e il diritto di accesso ai documenti, la Regione e gli altri soggetti di cui al comma 1 favoriscono l'accesso dei consiglieri tramite banche dati informatizzate.*

*3. Per le finalità di cui al comma 1 i consiglieri si rivolgono direttamente ai dirigenti responsabili della Giunta regionale e ai rappresentanti legali dei soggetti indicati al comma 1, informandone l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.*

*4. Le richieste debbono essere riferite ad oggetti determinati, e le relative notizie, informazioni, atti e documenti sono forniti con l'osservanza dei limiti stabiliti dalla legge.*

*5. Non sono ammesse richieste generiche relative a intere categorie di documenti, ovvero preordinate ad un controllo generalizzato delle attività.*

*6. Al consigliere vengono indicati l'ufficio presso cui, per un periodo di almeno quindici giorni, lo stesso può prendere visione ed estrarre copia dei documenti, l'orario durante il quale può avvenire la consultazione ed ogni altra indicazione necessaria per potere esercitare concretamente il diritto di accesso. Se i documenti oggetto della richiesta di accesso sono disponibili in formato elettronico, la consultazione avviene in forma telematica.*

*7. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti, che sono nello stesso documento richiamati, se appartenenti al medesimo procedimento.*

*8. L'eventuale differimento, limitazione o rifiuto all'accesso richiesto sono motivati in forma scritta, a cura del dirigente responsabile del procedimento, facendo riferimento specifico alla normativa vigente ed al presente regolamento, alle categorie di documenti esclusi dall'accesso ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come è stata proposta.*

*9. La richiesta di accesso deve essere soddisfatta entro il termine di quindici*

giorni lavorativi dalla sua presentazione.

10. Nel caso in cui la richiesta del consigliere avvenga in forma scritta e questa sia irregolare o incompleta, il responsabile del procedimento provvede a darne comunicazione entro dieci giorni al consigliere richiedente e all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con qualsiasi mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

11. Qualora la richiesta di accesso non sia stata, in tutto o in parte, soddisfatta, il consigliere, fatti salvi gli ordinari mezzi di rimedio previsti dall'ordinamento giuridico, può richiedere l'intervento dell'Ufficio di presidenza del Consiglio il quale, avvalendosi delle competenti strutture del Consiglio regionale, provvede ad acquisire la documentazione richiesta ed a metterla a disposizione del consigliere interessato.

12. I consiglieri sono tenuti al rispetto delle norme vigenti in tema di protezione dei dati personali e sono responsabili del trattamento dei dati cui accedono in virtù del proprio mandato. Non possono utilizzare i dati stessi per finalità che siano non pertinenti o eccedenti

*l'esercizio del mandato. Essi sono tenuti alla riservatezza nonché al segreto nei casi previsti dalla legge.]*

#### **Art. 14**

1. Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale ed esplica le funzioni di controllo sull'attività della Giunta, nonché ogni altra funzione conferitagli da norme costituzionali, statutarie e da leggi dello Stato e della Regione.

2. Il Consiglio esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

3. Spetta al Consiglio in particolare: (..)

q) valutare la rispondenza dell'attività del Presidente della Regione e della Giunta, nonché degli enti di cui all'articolo 48, agli obiettivi della programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità, e ai propri atti d'indirizzo politico.

#### **Art. 18**

(..) 4. Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, le commissioni esercitano la vigilanza e il controllo sull'attuazione delle deliberazioni consiliari e dei piani e programmi regionali, sull'amministrazione regionale, sulla gestione del bilancio e del patrimonio regionale, sull'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali, sul funzionamento degli enti di cui all'articolo 48, riferendone al Consiglio periodicamente; a tal fine possono acquisire atti e documenti e convocare i titolari degli uffici.

*[Regolamento: Art. 51(Funzioni di vigilanza e controllo)]*

1. Le commissioni consiliari possono chiedere, tramite il proprio presidente, alla Giunta regionale la documentazione, le informazioni e i chiarimenti ritenuti utili e necessari per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo di cui all'articolo

18, comma 4, dello Statuto.

2. Le commissioni possono, tramite il proprio presidente, chiedere alla Giunta regionale di riferire in merito all'attuazione dei piani e dei programmi, nonché delle deliberazioni consiliari, ivi compresi le risoluzioni, gli ordini del giorno e le mozioni che prevedono adempimenti da parte della Giunta.

3. Nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2, i presidenti delle commissioni verificano lo stato di attuazione delle richieste formulate nei confronti della Giunta regionale e ne promuovono il tempestivo soddisfacimento.

4. Le funzioni di vigilanza e controllo sono esercitate verificando che l'attività della Giunta regionale e degli enti e delle società del sistema regionale corrisponda agli obiettivi generali di sviluppo economico, sociale e territoriale e agli atti di indirizzo politico deliberati dal Consiglio regionale, e che si svolga nel rispetto dei principi del Titolo IV dello Statuto.

5. Quando le commissioni chiedono l'acquisizione di atti e documenti, la loro trasmissione deve essere effettuata entro il termine di trenta giorni dalla richiesta.

6. Quando le commissioni chiedono l'intervento del Presidente della Regione o di un assessore, la data della seduta viene concordata, ma deve in ogni caso essere fissata entro il quindicesimo giorno dalla richiesta. Il Presidente della Regione può farsi rappresentare da un componente della Giunta regionale da lui delegato o da un sottosegretario.

7. Le commissioni possono chiedere l'intervento dei rappresentanti della Regione negli enti e nelle società del sistema regionale, sia di nomina consiliare sia di nomina della Giunta regionale, per valutare scelte e situazioni dell'ente e le attività e gli orientamenti del rappresentante.

8. Le commissioni possono convocare i titolari degli uffici dell'amministrazione regionale e degli enti e delle società del sistema regionale dandone congruo preavviso.

9. Le commissioni riferiscono al Consiglio sull'attività svolta con apposite relazioni o proposte di risoluzione.]

#### **Art. 19**

1. Possono essere istituite commissioni d'inchiesta su materie di interesse regionale.

[Regolamento: Art. 52 (Commissioni d'inchiesta)]

1. La richiesta di istituzione di una commissione d'inchiesta, sottoscritta da almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale, è presentata all'Ufficio di presidenza del Consiglio.

2. La richiesta deve essere motivata e deve indicare la materia di interesse regionale, l'oggetto specifico e le finalità.

3. L'Ufficio di presidenza, entro quindici giorni, verificati i requisiti di cui ai commi 1 e 2, delibera l'istituzione della commissione; la deliberazione istitutiva ne stabilisce la composizione numerica, l'oggetto, le finalità, la durata, nonché le risorse umane e strumentali assegnate. La composizione numerica è stabilita in modo da garantire la presenza nella commissione di almeno un rappresentante per gruppo, fatta salva la possibilità, per i gruppi numericamente più consistenti, di chiedere l'assegnazione di ulteriori consiglieri, anche al fine di assicurare la

*presenza di entrambi i generi.*

*4. Entro i successivi dieci giorni i gruppi consiliari indicano al Presidente del Consiglio i nominativi dei consiglieri designati a fare parte della commissione; in caso di inosservanza dei termini da parte di uno o più gruppi vi provvede il Presidente del Consiglio.*

*5. Nella prima seduta, convocata dal Presidente del Consiglio, la commissione procede, con votazione a scrutinio segreto, all'elezione del proprio ufficio di presidenza. È eletto presidente il consigliere indicato dalle minoranze che ottiene la maggioranza assoluta dei voti. Il vice presidente e il segretario sono eletti a maggioranza dei voti espressi.*

*6. Al termine dei lavori la commissione d'inchiesta presenta la relazione conclusiva al Consiglio. Sono sempre ammesse relazioni di minoranza. Il Consiglio si esprime attraverso appositi ordini del giorno.*

*7. Le sedute della commissione non sono pubbliche, salvo diversa decisione della commissione stessa.*

*8. Sulla pubblicità degli atti della commissione, dopo la conclusione dell'inchiesta, dispone il Presidente del Consiglio, sentito il presidente della commissione. Sino ad allora gli atti sono riservati ai soli componenti della commissione.]*

#### **Art. 44**

*2. La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta, da trasmettere al Comitato di cui all'articolo 45.*

#### **Art. 45**

*(Comitato paritetico di controllo e valutazione)*

*1. Il Consiglio regionale istituisce, in attuazione dell'articolo 14, comma 2, secondo le norme del regolamento generale, un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico.*

*2. Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative.*

*[Regolamento CAPO XII COMITATO PARITETICO DI CONTROLLO E VALUTAZIONE*

*Art. 108 (Istituzione e composizione)*

*1. Entro quarantacinque giorni dalla seduta di insediamento il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di presidenza, istituisce il Comitato paritetico di controllo e valutazione, previsto dall'articolo 45 dello Statuto e ne nomina i componenti.*

*2. Il Comitato è composto da un numero pari di componenti non superiore a otto.*

*3. La proposta dell'Ufficio di presidenza è formulata in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle minoranze nonché la presenza di entrambi i generi.*

*4. Non possono far parte del Comitato gli assessori regionali, i sottosegretari, i presidenti di commissione e i consiglieri nominati presso gli enti del sistema regionale.*

5. Il Comitato, nella sua prima seduta convocata dal Presidente del Consiglio, elegge il presidente ed il vice presidente in modo da garantire la rappresentanza della maggioranza e delle minoranze, con due votazioni separate a scrutinio segreto. L'elezione avviene a maggioranza assoluta dei componenti. A metà legislatura si procede al rinnovo delle cariche, garantendo l'alternanza tra maggioranza e minoranze.

6. Il presidente convoca il Comitato, formula l'ordine del giorno, presiede le sedute e ne regola i lavori. Il presidente, in caso di assenza, viene sostituito dal vice presidente. Il presidente ed il vice presidente formulano al Comitato proposte per la programmazione dei lavori.

7. Il Comitato si riunisce con la frequenza richiesta dalla propria programmazione e comunque almeno una volta al mese, anche su richiesta di almeno due componenti. Le sedute del Comitato sono valide con la presenza della maggioranza dei componenti.

8. Il Comitato delibera a maggioranza dei presenti ed i componenti esprimono il proprio voto a titolo individuale.

Art. 109 (Finalità e funzioni)

1. Il Comitato di controllo e valutazione opera per consentire l'esercizio della funzione consiliare di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevista dall'articolo 14, comma 2, dello Statuto. A tal fine:

a) formula proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, propone l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali, ne esamina gli esiti;

b) esprime pareri alle commissioni in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge; a tal fine il Presidente del Consiglio regionale assegna tali progetti di legge al Comitato;

c) verifica il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle commissioni previsti da clausole valutative e da altre norme contenute nella legislazione regionale; esamina le relazioni ad esse conseguenti, trasmesse al Comitato dal Presidente del Consiglio;

d) assicura ai consiglieri e alle commissioni le informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione.

2. Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Comitato:

a) promuove iniziative di collaborazione con le commissioni e con la Giunta regionale, in particolare per l'esame delle relazioni di cui al precedente comma 1, lettera c);

b) attiva tutti gli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori delle politiche regionali e dalle rappresentanze degli interessi sociali ed economici;

c) si avvale di un'apposita struttura interna del Consiglio regionale che assicura il supporto amministrativo nonché il supporto tecnico-specialistico per l'analisi dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

3. Gli esiti del controllo e della valutazione sono resi pubblici ed il Comitato ne cura la divulgazione anche tramite il sito internet del Consiglio regionale.

4. Il Comitato presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sulla propria attività.

*Art. 110 (Clausole valutative)*

1. Le clausole valutative sono disposizioni normative che definiscono:

- a) le informazioni necessarie a comprendere i processi di attuazione ed i risultati delle politiche regionali;
- b) i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste;
- c) le modalità e i tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni;
- d) l'eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.

2. Ai sensi dell'articolo 45, comma 2, dello Statuto, il Comitato propone alle commissioni l'inserimento di clausole valutative nei progetti di legge. Nel caso in cui aderisca alla proposta, la commissione esamina nel corso dell'istruttoria la clausola valutativa elaborata dal Comitato. Se la clausola valutativa non viene approvata se ne fa menzione nella relazione di accompagnamento al Consiglio del progetto di legge.

*Art. 111*

*(Missioni valutative)*

1. Le missioni valutative sono iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi.

2. I progetti di missione valutativa sono elaborati dal Comitato per le leggi e gli interventi regionali individuati d'intesa con le commissioni consiliari competenti. Il Comitato sottopone i progetti all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale per l'approvazione.]

### **Art. 58**

1. La legge regionale determina modalità, strumenti e procedure per il controllo, al fine di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e di verificarne l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza e l'economicità.

### **Indagini e studi-ricerche**

#### **Art. 20**

1. Le commissioni svolgono indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie e documenti di interesse per l'attività del Consiglio regionale e, a tal fine, procedono all'audizione e alla consultazione di tutti i soggetti che possono fornire elementi utili all'attività di indagine.

[Regolamento: Art. 42 (Indagini conoscitive)]

1. Le commissioni, quando deliberano di procedere ad una indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 20 dello Statuto, ne predispongono il programma organizzativo e finanziario e lo sottopongono all'approvazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio.

2. Le sedute dedicate allo svolgimento dell'indagine possono tenersi, quando sia necessario od opportuno, fuori dalla sede della commissione.



3. *I documenti raccolti restano depositati presso la segreteria della commissione, dove ciascun commissario può esaminarli e ottenerne una copia.*
4. *Compiuta l'indagine, la commissione approva un documento conclusivo oppure nomina un proprio relatore al Consiglio.*
5. *Sono sempre ammesse conclusioni o relazioni di minoranza.*
6. *Documenti e conclusioni sono trasmessi al Presidente del Consiglio, il quale ne cura la distribuzione ai consiglieri e, se richiesto dalla commissione, iscrive l'argomento all'ordine del giorno dell'Assemblea.*
7. *Per le indagini conoscitive di particolare complessità o rilevanza possono essere istituite commissioni speciali a norma dell'articolo 25, comma 2.]*

#### **Art. 22**

4. Il Consiglio regionale istituisce, con legge regionale, appositi uffici e organismi di studio e di ricerca che collaborano direttamente con i singoli consiglieri e con i gruppi consiliari al fine di garantire l'efficiente ed efficace svolgimento della loro attività, nonché di assicurare l'effettiva indipendenza e autonomia del mandato.

#### **Art. 47**

1. L'amministrazione regionale cura la raccolta e la elaborazione dei dati e delle informazioni utili all'esercizio delle attività di governo e amministrazione della Regione. Mette a disposizione del Consiglio regionale e dei singoli consiglieri, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge regionale, dati e informazioni necessari all'esercizio delle funzioni loro riservate dallo Statuto.

2. Il Consiglio e la Giunta si avvalgono a tal fine anche di organismi autonomi a partecipazione regionale per le ricerche e la raccolta dei dati necessari all'esercizio delle rispettive funzioni e alla formazione degli atti di programmazione”.

## Bibliografia

- Adonis A. (1990), *Parliament Today*, Manchester University Press, Manchester
- Arter D. (2006), "Conclusion. Questioning the 'Mezey' Question: An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures", in *Journal of Legislative Studies*, 12, 3-4, pp. 462 - 482
- Baldwin N. D. J. (2005), *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, Taylor & Francis Ltd, London
- Brandeis L. (1914), *Other People's Money - and How the Bankers Use It*, Stokes, New York.
- Barker A., Rush M. (1970), *The Member of Parliament and his Information*, Allen and Unwin Ltd, London
- Bobbio L. (1999), "Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa", in *ITER LEGIS*, numero speciale novembre-dicembre 1999, Roma: RISL, pp. 323-332
- Bovens M. (2007), "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", in *European Law Journal*, 13, 4, pp. 447-468
- Brady D. (1988), *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford University Press, Stanford
- Brown M. B. (2009), *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts
- CAPiRe (2003), "La funzione di controllo nelle State Legislatures americane", in *Note*, n. 4, dicembre
- CAPiRe (2006), "La valutazione delle politiche regionali in Francia - L'esperienza del Consiglio di Rhône-Alpes", in *Note*, n. 10, gennaio
- CAPiRe (2007), "La valutazione delle politiche nel Parlamento Federale della Svizzera", in *Note*, n. 12, giugno
- Citizens Conference on State Legislatures (1971), *State legislatures: an evaluation of their effectiveness; the complete report*, Praeger, New York
- Cousins J.B. (2004), "Minimizing evaluation misutilization as principled practice", in *American Journal of Evaluation*, 25, pp. 391-397
- Dahl R. A., Lindblom C. E. (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Harper and Row, New York
- David L. W., Vining A. R. (2005), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4th Edition, Prentice Hall, New Jersey

- Davidson R. H. (1981), "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making", in Mann T. E., Ornstein N. J. (a cura di), *The New Congress*, American Enterprise Institute, Washington 99-133
- Diamond L., Morlino L. (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Diletti M. (2007), "La guerra delle idee. I think tank e la genesi dell'intelligenza conservatrice americana", in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, n. 1, Bologna: Il Mulino, pp. 25-52
- Diletti M. (2009), *I think tank*, Il Mulino, Bologna
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", in *Governance*, 13, 1, 5-24
- Dorin H. (2001), "Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe", in *Legislative Studies Quarterly*, 26, 1, pp. 145-65
- Dunn W. (1994), *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliff: Prentice Hall
- Easton D. (1953), *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Trad. it: *Il sistema politico*, Comunità, Milano
- Elman C. (2005), "Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics", *International Organization*, 59, 293-326.
- Etzoni A. (1988), *Capital corruption: The new attack on American democracy*, New Brunswick, New York
- Eulau H. (1985), "Committee Selection", in Loewenberg G., Patterson S. C., Jewell M. E. (a cura di), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge UP, Cambridge, 191-237
- Fiorina, Morris P. (1977), "The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It", *The American Political Science Review*, 7, pp. 177-81
- Freeman R. (2006), "Learning in public policy", in Moran, M., Rein, M. and Goodin, R.E. (eds) *Oxford Handbook of Public Policy*, OUP, Oxford
- Giachi G. (1999), "L'analisi di fattibilità nelle regioni: assetti organizzativi, metodiche e strumenti", in *ITER LEGIS*, numero speciale novembre-dicembre 1999, Roma
- Gray V., Lowery D. (2000), "Where Do Policy Ideas Come From? A Study of Minnesota Legislators and Staffers", *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 573-597
- Hallerberg, M. (2000), "The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process within Europe". in Rolf S. e von Hagen J. (a cura di), *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, Norwell, Kluwer, pp. 87-106
- Hanka R., Fuka, K. (2000), "Information overload and 'just-in-time' knowledge", in *The Electronic Library*, 18, 4, pp. 279-84
- Hargadon A.B. (2002), "Brokering knowledge: Linking learning and innovation", in *Research in Organizational Behavior*, 24, pp. 41-85
- Heaphey, J., Balutis A. (1975), *Legislative Staffing: A Comparative Perspective*. Halstead, New York
- Hird J. A. (2005), "Policy Analysis for What? The Effectiveness of Nonpartisan Policy Research Organizations", in *Policy Studies Journal*, 33, 1, pp. 83-106

- Jones M., Guston D. H., Branscomb L. M. (1996), "Informed Legislatures: Coping with Science in a Democracy", *University Press of America, Lanham, Md*
- IReR (2001), *L'analisi ex-post delle leggi : progetto, contesti, metodo, applicazioni sperimentali*, Milano
- IReR (2008), "Le policy e l'innovazione della governance. La prospettiva dei think tank", atti del terzo seminario "Fiducia, libertà e responsabilità. Verso una nuova governance", 3 ottobre 2008, Milano
- IReR (2009) Knowledge and Democracy - Compared Analysis, *Comparative survey questionnaire on research services of regional legislative services*
- King J. D. (2000), "Changes in Professionalism in U. S. State Legislatures", in *Legislative Studies Quarterly*, 25, 2, pp. 327-43
- Krehbiel K. (1991), *Information and Legislative Organization*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Krehbiel, K. (1992), *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press
- Lindblom, C. E. (1977), *Politics and Market*, New York, Basic Book , trad. it. (1979), *Politica e mercato*, Etas libri, Milano
- Lowi T. J. (1979), *The End of Liberalism* (2<sup>a</sup> edizione), WW Norton, New York
- Maass, A. (1983), *Congress and the Common Good*, Basic Books, New York
- Maestas C. (2003), "The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources and Opinion Monitoring Among State Legislators", in *The Journal of Politics*, 65, 2, pp. 439-456
- Maisel L. (1981), "Congressional Information Source", in Cooper J., MacKenzie C. G. (a cura di), *The House At Work*. University of Texas Press, Austin, pp. 147-74.
- Mark M.M., Henry G.T., Julnes G. (2000), *Evaluation. An integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*, Jossey-Bass, San Francisco
- Martini A. (1996), *Aiutare lo Stato a pensare (e il pubblico a capire)*, Fondazione Agnelli, Torino
- Martini A. e Sisti M. (1999), "Fatta la legge quali strumenti analitici per valutarne l'attuazione?", in *Iter Legis*, numero speciale novembre-dicembre 1999, RISL, Roma
- Martini A., Cais G. (2000), "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale", in Palumbo, M. (a cura di), in *Valutazione 2000*
- Martini A., Rosa F. e Sisti M. (2001), "Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1
- Martini A. e Sisti M. (2002), "Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6
- Mayhew D. (1974), "Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals", in *Polity*, 6, 295-317
- McConnell G. (1966), *Private Power and American Democracy*, Knopf, New York

- McLeod J., Reeves B. (1980), "On the nature of mass media effects", in Withey S. e Abeles R. (a cura di), *Television and social behavior: Beyond violence and children* Hillsdale, New York, pp.17-54
- Mezey M. L. (1979), *Comparative Legislatures*, Duke University Press Durham, N.C.
- Mezey M. . (1990), "Classifying Legislatures", in Norton P. (a cura di), *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, pp. 149-176
- Mezey M.L., Olson D. (1991), *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge University Press, Cambridge
- Mezey M.L. (1994), "New Perspectives on Parliamentary Systems: A Review Article", in *Legislative Studies Quarterly*, 19, 3, pp. 429-441
- Mooney C. (1993), "Strategic Information Search in Legislative Decision Making.", in *Social Science Quarterly*, pp.185-198
- Moynihan D.P. (2005), "What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting", in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 2, pp. 151-168
- Norton P. (a cura di) (1998), *Parliaments and governments in Western Europe*, Frank Cass, London
- Norton P. (a cura di) (2002), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Frank Cass, London
- Norton P. (2005), *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Norton P. (2007), "Four models of political representation: British MPs and the use of ICT", in *Journal of Legislative Studies*, 13, 3, pp. 354-369
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York
- Patton Carl V. (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, New Jersey
- Pawson R. (2006), *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*, Sage, London
- Peters B.G., Pierre, J. (2002), *Bureaucrats, Politicians and Administrative Reform*, Routledge, London
- Polsby N. (1968), "The Institutionalization of the US House Representatives", in *American Political Science Review*, 62, pp. 148-68
- Polsby N.W. (1975), "Legislatures", in Norton P. (a cura di), *Legislatures*, cit., pp 129-148
- Porter H.O. (1974) "Legislative Experts and Outsiders: The Two Step Flow of Communication", in *Journal of Politics*, 36, 703-30
- Radin B.A. (2006), *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington DC
- Redford E.S. (1966), "Dual Banking: A Case Study in Federalism", in *Law and Contemporary Problems*, 31, pp. 749-773

- Regonini G. (2009), "La valutazione delle politiche pubbliche nelle istituzioni", relazione al convegno *Mettere i governi davanti dall'evidenza*, Milano, 27 ottobre 2009
- Sabatier P.A., Jenkins-Smith H. C. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", in Sabatier P. A. (a cura di), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, pp. 117-166
- Sabatier P. e Whiteman D. (1985), "Legislative Decision-Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow", in *Legislative Studies Quarterly*, 10, pp. 395-421
- Scharpf, Fritz W. (1997), *Games Real Actors Play*, Westview, Boulder
- Schattschneider E. (1961), *The semi- sovereign people*. Holt, Rinehart and Winston, New York
- Schedler A., Diamond L., Plattner M. F. (1999) (a cura di), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Schepsle, Kenneth A., Weingast B. R. (1994), "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly*, 19, pp. 149-79
- Stehr N. (2008) (a cura di), *Knowledge and Democracy. A 21st Century Perspective*, Transaction Publishers, New Brunswick
- Stone D., Maxwell S. (2005) (a cura di), *The Challenge of Transnational Knowledge Networks: Bridging Research and Policy in a Globalizing World*, Routledge, London
- Strøm K. (1999), "Parliamentary Committees in European Democracies", in Longleyand L. D., Davidson R. H. (a cura di), *The New Roles of Parliamentary Committees London*, Frank Cass
- Strøm, K. (1998), "Parliamentary Committees in European Democracies", in *The Journal of Legislative Studies*, 4, pp. 21-59
- Nancy S. (1999), "The Paradox of Policy Analysis: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much of It?", in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, No. 2 (Spring, 1999), pp. 226-244
- Vanlandingham G. R. (2006), "A Voice Crying in the Wilderness: Legislative Oversight Agencies Efforts to Achieve Utilization", in *New Directions for Evaluation*, 112, pp. 25-39
- Vecchi G. (2001), "Le strutture per l'elaborazione delle politiche a servizio dell'esecutivo", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1
- Webber D. J. (1987), "Legislators' Use of Policy Information", in *American Behavioral Scientist*, 30, pp. 612-31
- Weible, C. (2008), "Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis", in *Policy Studies Journal*, 36, 4, pp. 615-35
- Weimer D. L. (2005), "Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies", in *Policy Studies Journal*, 33, 2, pp. 131-147
- Weiss C. (1998), *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, Prentice Hall (2nd Edition), N.J.

- Whiteman D. (1985), "The Fate of *Policy Analysis* in Congressional Decision-Making: Three Types of Use in Committees", in *The Western Political Quarterly*, 38, 2, pp. 294-311
- Wildavsky A. (1992), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publishers, New Brunswick
- Wilson W. (1885), *Congressional Government*, Houghton, New York
- Workman S.B.D. Jones e Joachim A.E. (2009), "Information Processing and Policy Dynamics", in *Policy Studies Journal*, 37, 1, pp. 75-92

### Sitografia

- Ambasciata americana (2009), <http://italy.usembassy.gov/policy/crs/default.asp>
- Arizona State Senate (2009a),  
<http://www.azleg.gov/azsenate/2009AnalystPosition.pdf>
- Arizona State Senate (2009b),  
<http://www.azleg.gov/jlbc/newlegislatororientation.pdf>
- Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna [2008], *Centro Studi. Proposta operativa*, n. 0, febbraio, disponibile su:  
[http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/centro\\_studi/index/pub/195proposta\\_operativa\\_all/N\\_0\\_proposta\\_operativa.pdf](http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/centro_studi/index/pub/195proposta_operativa_all/N_0_proposta_operativa.pdf)
- Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna [2008], *Centro Studi. Proposta organizzativa*, n. 2, marzo, disponibile su:  
[http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/centro\\_studi/index/pub/175proposta\\_organizz\\_all/N\\_2\\_Proposta\\_organizzativa.pdf](http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/centro_studi/index/pub/175proposta_organizz_all/N_2_Proposta_organizzativa.pdf)
- Audit Scotland, *Scotland's public finances. Preparing for the future*,  
[http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2009/nr\\_091105\\_scottish\\_public\\_finances.pdf](http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2009/nr_091105_scottish_public_finances.pdf)
- Brooking Institution (2003),  
<http://www.brookingsinstitution.org/dybdocroot/scholars/arivlin.htm>
- Camera dei Deputati,  
[http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/rapporto2009/AA\\_RAPPORTO\\_2009\\_tomo\\_II.pdf](http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/rapporto2009/AA_RAPPORTO_2009_tomo_II.pdf)
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome,  
[http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/rapporto2009/AA\\_RAPPORTO\\_2009\\_tomo\\_II.pdf](http://www.camera.it/cartellecomuni/Leg16/files/pdf/rapporto2009/AA_RAPPORTO_2009_tomo_II.pdf)
- Congressional Budget Office (2009a),  
<http://www.CBO.gov/aboutCBO/factsheet.shtml>
- Congressional Budget Office (2009b),  
<http://www.CBO.gov/aboutCBO/factsheet.shtml>
- Consiglio regionale del Piemonte (2009a),

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/>  
 Consiglio regionale del Piemonte (2009b),  
<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/dossiervirtuale/index.htm>  
 Consiglio regionale del Piemonte (2009c),  
<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infoleg/index.htm>  
 Consiglio regionale del Veneto (2004), “I supporti informativi alle commissioni consiliari come strumenti di politica istituzionale: il caso del Consiglio regionale del Veneto”, n. 2, dicembre,  
[http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/pdf/val\\_leg/supporti\\_informativi.pdf](http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/pdf/val_leg/supporti_informativi.pdf)  
 Consiglio regionale del Veneto (2004), “Valutazione delle politiche regionali. I supporti informativi sull’attività del Consiglio regionale del Veneto: analisi della domanda e dell’offerta”, n. 1,  
[http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/pdf/val\\_leg/analisi\\_domanda\\_e\\_offerta.pdf](http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/pdf/val_leg/analisi_domanda_e_offerta.pdf)  
 Corsi S., *La valutazione delle politiche e la qualità della regolazione regionale*, disponibile su:  
<http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/CORSO%202008-2009/TESINE%20DI%20FINE%20CORSO/004%20-%20Corsi.pdf>  
 CRS (2007), Kaiser F.M. et al, *Congressional Oversight Manual*, CRS Report RL30240, 2007, cit.,  
[http://www.rules.house.gov/lpp/congressional\\_oversight\\_2.pdf](http://www.rules.house.gov/lpp/congressional_oversight_2.pdf), p. 116  
 Diletti M. (2008), Think tank d’Italia. Esecutivi, partiti e proliferazione dei think tank nel sistema politico italiano,  
<http://www.sisp.it/files/papers/2008/diletti.pdf>  
 Federation of American Scientists (2007)  
<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>  
 FloriaTrend.com (2008), A Watchdog's Life, By Amy Keller,  
[http://www.floridatrend.com/print\\_article.asp?aID=49816](http://www.floridatrend.com/print_article.asp?aID=49816)  
 GAO (2008), Securing, Stabilizing, and Rebuilding Iraq: Progress Report: Some Gains Made, Updated Strategy Needed, GAO-08-837 June 23, 2008, p. 11  
<http://www.gao.gov/new.items/d08837.pdf>  
 GAO (2009a), <http://www.gao.gov/about/index.html>  
 GAO (2009b), <http://www.gao.gov/about/workforce/>  
 GAO (2009c), <http://www.gao.gov/about/workforce/teams.html>  
 Handbook on Arizona's Sunset & Sunrise Review, Forty-ninth Legislature (2009-2010), [http://www.azleg.gov/Sunset\\_Review.pdf](http://www.azleg.gov/Sunset_Review.pdf) .  
 Hansard Society, *Pre-Legislative Scrutiny*, Briefing Paper, Issues in Law Making, July 2004, p. 19,  
<http://www.hansardsociety.org.uk/files/folders/628/download.aspx>  
 House of Commons, The Public Accounts Commission, *Corporate Governance of the National Audit Office: Response to John Tiner's Review*, 2008,  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpacomm/402/402.pdf>  
 International Transparency (2008), Annual Report  
<http://www.transparency.org/content/download/45995/736467>



Legislative Council of Wisconsin (2009),  
<http://www.legis.wisconsin.gov/lc/about/index.htm>  
 Legislative State of Wisconsin, (1995-1996), Stark J., *The Wisconsin Idea: The University's Service to the State*, Reprinted from the 1995-1996 Wisconsin Blue Book compiled by the Legislative Reference Bureau  
<http://www.legis.state.wi.us/lrb/pubs/feature/wisidea.pdf>  
 Library of Parliament (2006),  
<http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0603-e.html>  
 Local Government (2009), <http://www.loc.gov/crsinfo/whatscrs.html>  
 NAO (2008), [http://www.nao.org.uk/about\\_us.aspx](http://www.nao.org.uk/about_us.aspx).  
 National Conference of State Legislatures (2006),  
[http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/2006\\_Legis\\_Staff\\_Profiles.pdf](http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/2006_Legis_Staff_Profiles.pdf)  
 National Conference of State Legislatures (2009),  
<http://www.ncsl.org/?tabid=18207>  
 National Conference of State Legislatures (2009), *Legislator Compensation*  
<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=14785>  
 National Conference of State Legislatures (2009a),  
<http://www.ncsl.org/Default.aspx?TabID=305&tabs=1027,77,544#1027>  
 National Conference of State Legislatures (2009b),  
<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=17904>  
 National Conference of State Legislatures (2009c),  
<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=14843>  
 Nazioni Unite (2009), *Parliamentary Development UNDP Strategy Note*  
[http://www.undp.ro/download/Parliamentary%20development%20D\\_Strategy\\_Note%202009.pdf](http://www.undp.ro/download/Parliamentary%20development%20D_Strategy_Note%202009.pdf)  
 Office of Economic and Demographic Research (2009a),  
<http://edr.state.fl.us/conferences/statute.pdf>  
 Office of Economic and Demographic Research (2009b),  
<http://edr.state.fl.us/aboutus.htm>  
 Office of Economic and Demographic Research (2009c),  
<http://edr.state.fl.us/conferences/confprocess.pdf>.  
 OPNE CRS (2009), <http://www.opencrs.com/>  
 Oppaga State (2008), Annotated Listing of Legislative Recommendations, Report n. 08-69, December,  
<http://www.oppaga.state.fl.us/MonitorDocs/Reports/pdf/0869rpt.pdf>  
 Oppaga State (2008), <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/EPT2008.pdf>  
 Oppaga State (2009),  
<http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/NCSLLegisbrief.pdf>  
 Parliament of UK *The Governance of Britain Green Paper* (2007),  
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2007/rp07-072.pdf>  
 Parliament UK (2007)  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmliaisn/426/426.pdf>  
 Parliament UK (2009a),  
<http://www.parliament.uk/documents/upload/SUscottishparliament.pdf>,

Parliament UK (2009b),  
<http://www.parliament.uk/documents/upload/SUscottishparliament.pdf>  
 Parliament UK (2009c), Finance Committee, Review of the Budget Process,  
<http://www.parliament.uk/documents/upload/SUscottishparliament.pdf>  
 Parliament UK (2009d), [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_offices/post.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_offices/post.cfm)  
 Parliament UK (2009e),  
[http://www.parliament.uk/parliamentary\\_offices/post/about5.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_offices/post/about5.cfm)  
 Parliament UK (2009f),  
<http://www.scottish.parliament.uk/corporate/recruitment/extResearcher/index.htm>  
 Parliament UK (2009g),  
<http://www.scottish.parliament.uk/business/research/briefings-08/SB08-27.pdf>  
 Pew Center on the States, *Government Performance Project Overall Performance Grades* (2008),  
<http://www.pewcenteronthestates.org/uploadedFiles/Overall%20Performance.pdf>  
 Scottish Government (1998), <http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm>  
 Scottish Government (1999),  
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/1999/09/INFORMATIONcentre>  
 Scottish Parliament (2005), Alasdair Morgan,  
[http://www.scottish.parliament.uk/S3/committees/finance/reports-09/fir09-05.htm#\\_ftnref4](http://www.scottish.parliament.uk/S3/committees/finance/reports-09/fir09-05.htm#_ftnref4)  
 Scottish Parliament (2006),  
<http://www.scottish-parliament.mobi/business/committees/historic/audit/or-01/au01-0602.htm>  
 Scottish Parliament (2009a),  
<http://www.scottish.parliament.uk/corporate/recruitment/committeeAdviser/index.htm>  
 Scottish Parliament (2009b),  
<http://www.scottish.parliament.uk/corporate/organisation/offices/index.htm>  
 Scottish Parliament (2009c)  
<http://www.scottish.parliament.uk/corporate/recruitment/extResearcher/index.htm>  
 Sisti M. (2007), *Fare leggi o valutare politiche?*, disponibile su:  
[http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF\\_Output.cfm?custom\\_header=01&dp\\_ath=document&dfile=26062007095128.pdf](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF_Output.cfm?custom_header=01&dp_ath=document&dfile=26062007095128.pdf)  
 State of Arizona Office of the Auditor General (2005),  
<http://www.auditorgen.state.az.us/PAD.htm>  
 State of Florida, Auditor General (2009),  
<http://www.myflorida.com/audgen/pages/statauth.htm>  
 Stuart Mill J. (1861), *Considerations on Representative Government*,  
<http://www.gutenberg.org/dirs/etext04/conrg10h.htm>  
 Union of Concerned Scientists (2009),  
[http://www.ucsusa.org/scientific\\_integrity/solutions/big\\_picture\\_solutions/restoring-the-ota.html](http://www.ucsusa.org/scientific_integrity/solutions/big_picture_solutions/restoring-the-ota.html)  
 Università di Princeton (2009), <http://www.princeton.edu/~ota/>  
 White I. e Yonwin J. (2004), *Devolution in Scotland*, Parliament and Constitution Centre, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03000.pdf>

Wisconsin Legislature (2009),  
[http://www.legis.state.wi.us/lrb/history/documents/1912\\_mccarthy\\_congressional\\_testimony.pdf](http://www.legis.state.wi.us/lrb/history/documents/1912_mccarthy_congressional_testimony.pdf)  
Wisconsin State Legislature (2009a), <http://www.legis.state.wi.us/lfb/>  
Wisconsin State Legislature (2009b),  
<http://www.legis.state.wi.us/lfb/LFB/lfbduty.pdf>  
Wisconsin State Legislature, Legislative Audit Bureau (2009),  
<http://www.legis.state.wi.us/lab/agencyInfo.htm>

