



**ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA**

PROGRAMMA DELLE RICERCHE 2010
CONSIGLIO REGIONALE - Ufficio di Presidenza

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

Codice IReR: 2009C002

Project leader: Alessandro Colombo

SINTESI

Milano, novembre 2010

La ricerca è stata affidata ad IReR dal Consiglio Regionale della Lombardia, Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche regionali

Responsabile di progetto: Alessandro Colombo, IReR

Assistente al coordinamento: Manuela Cocci, IReR

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; Alessia Damonte, ricercatrice di Scienza politica, Università degli studi di Milano; 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

La ricerca in oggetto si inserisce nell'attuale momento di riflessione sui profondi mutamenti che intercorrono nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative regionali, alla luce dei nuovi Statuti.

In dettaglio, sono state indagate le seguenti *domande di ricerca*:

- 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?

Per dare risposta ai quesiti di studio, il presente lavoro si è svolto operativamente in quattro principali fasi.

Fasi operative della ricerca

Fase desk: analisi del contesto in cui si trovano ad agire i legislativi e dei mutamenti intercorsi nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative. Studio comparato di casi di rilievo internazionale (v. Capitolo 1).

Fase field, che ha previsto due tipologie di indagine: una diretta ad esaminare le strutture di supporto delle assemblee legislative regionali italiane (v. Capitolo 2); l'altra finalizzata alla ricostruzione dei flussi informativi interni al Consiglio lombardo al fine di verificare come questi avvengono nella percezione degli attori politici, negli staff istituzionali e negli staff politici (v. Capitolo 3).

Descrizione delle opzioni che si delineano per il Consiglio regionale della Lombardia, anche alla luce delle nuove prescrizioni statutarie sull'organizzazione delle strutture di supporto (v. Capitolo 4).

Fase desk: analisi documentale

Questa prima fase ha previsto:

- l'analisi documentale dell'attuale contesto sociale e culturale che caratterizza le democrazie del mondo e che le porta ad interrogarsi sulla capacità rappresentativa della collettività governata;
- lo studio comparato di casi internazionali più significativi.

Nel primo capitolo sono riportati i risultati di tale analisi documentale che evidenziano le profonde modificazioni intercorse, nell'ultimo decennio, nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative.

Il duplice obiettivo è stato quello di identificare:

1. le esigenze conoscitive delle assemblee rappresentative, in quanto portatori di interessi di una collettività sempre più complessa;

2. le differenze determinate dai fattori istituzionali, culturali e politici nella strutturazione dell'offerta di conoscenza ai legislativi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, le trasformazioni culturali e sociali hanno reso insufficienti o obsoleti alcuni degli strumenti informativi che hanno tradizionalmente affiancato l'attività legislativa dei parlamenti e dei consigli regionali, quali le interrogazioni o le indagini conoscitive.

L'incremento della quantità delle informazioni a disposizione del pubblico, talvolta a costo zero determina una maggiore consapevolezza dei cittadini che, di conseguenza, richiede una maggiore professionalità dei *policymakers* nelle scelte pubbliche. Il requisito principale per la legittimazione di una decisione pubblica è quello di poggiare su un'adeguata base di dati; questo stabilisce principalmente due conseguenze dirette sui detentori del potere legislativo:

- la consapevolezza di effettuare scelte competenti, basate sulla professionalità;
- la necessità di definire meccanismi di *knowledge management*, ossia di strutture e di logiche finalizzate alla gestione della conoscenza, capaci di filtrare e rendere disponibili, nei tempi e nei modi richiesti, l'informazione da utilizzare.

Le funzioni che stanno attraversando una fase di profonda ristrutturazione, per effetto dell'incremento della complessità sociale, posso essere sintetizzate come di seguito:

- (ri)disegnare le politiche pubbliche, utilizzando i risultati delle ricerche dei tecnici;
- garantire l'*accountability* dei governi;
- promuovere la piena efficienza del management pubblico;
- verificare il grado di *compliance* di *policy makers* e cittadini.

L'analisi di queste funzioni e delle connesse intersezioni con i flussi di conoscenza è stata supportata dalla lettura comparata di casi internazionali, che rappresentano esperienze di successo nell'istituzionalizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative, quali:

- il Congresso degli Stati Uniti;
- il Parlamento della Gran Bretagna;
- il Parlamento della Scozia;
- alcuni parlamenti nazionali statunitensi (Arizona, Florida, Wisconsin).

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.

Lo studio comparato, oltre a far emergere i tratti essenziali della potenziale domanda di conoscenza, rileva le caratteristiche ed i funzionamenti delle strutture di supporto conoscitivo in relazione ai diversi sistemi istituzionali.

In particolare, sono stati rilevati i seguenti aspetti comuni:

- una prima fase di radicamento che ha richiesto l'intervento di strumenti legislativi, talvolta anche la modifica di carte costituzionali e comunque il consenso forte tra i parlamentari; in questa prima fase anche è determinante il coinvolgimento attivo di istituzioni scientifiche;
- una seconda fase di consolidamento, in cui sono determinanti la continuità e la stabilità del servizio, la capacità di garantire l'effettiva imparzialità delle conoscenze messe in circolo, il continuo e stretto contatto tra legislativi e strutture di supporto.

Fase field: analisi comparata delle assemblee legislative regionali italiane

Lo scopo di questa fase è stato quello di descrivere la situazione esistente nelle regioni italiane sulle forme organizzative adottate a supporto dei fabbisogni conoscitivi delle assemblee legislative.

A tal fine, si è proceduto come segue:

- analisi dei siti web delle assemblee legislative regionali e sintesi dei dati derivanti dal progetto CAPIRe;
- primo invio, tramite email, ai servizi di studio e ricerca dei consigli regionali, di questionari strutturati: è stato fornito supportato telefonico nella compilazione del questionario. In questa prima fase, si è registrata una totale adesione degli interlocutori;
- secondo invio dei questionari strutturati, ai servizi legislativi delle assemblee regionali che, dalla prima rilevazione avevano presentato aspetti di maggiore interesse;
- terzo invio dei questionari strutturati ai centri di studio e ricerca esterni alle assemblee legislative;
- a seguito dei risultati ottenuti dall'invio dei questionari, le esperienze rilevatesi di maggiore interesse sono state approfondite attraverso interviste e visite delle strutture.

Lo studio comparato ha evidenziato l'esistenza di un gruppo di consigli regionali interessati ad investire sull'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, oltre che sull'uso delle tecniche legislative finalizzate a migliorare la qualità formale della legislazione. All'interno di questo ambito, è stato possibile individuare due ordini di categorie:

- 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 (si veda i consigli regionali della Basilicata, Lazio, Marche, Molise Puglia e Sardegna);

- un secondo gruppo di coloro che, superata la fase della sperimentazione iniziale, 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 (si vedano le assemblee legislative dell'Abruzzo, Emilia-Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte, la Toscana e il Veneto).

È emerso che le ragioni principali che hanno favorito l'introduzione di approcci orientati alle politiche pubbliche dentro le assemblee legislative sono state:

- l'insoddisfazione verso l'attività di mera documentazione, svolta dalla biblioteca e/o dal servizio di documentazione;
- la preoccupazione circa l'effettiva adeguatezza degli approcci tecnico-giuridici per aumentare l'efficacia degli interventi pubblici.

Dalla sintesi dei risultati, i modelli organizzativi adottati per offrire nuovi strumenti di analisi e informazione sulle politiche pubbliche ai legislatori, si riassumono in due prototipi:

- il primo modello organizzativo rappresenta la soluzione più semplice – e attualmente anche quella più diffusa tra i consigli regionali –. Non vi sono strutture organizzative specifiche, ma sono state introdotte 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 mutuata da discipline non giuridiche;
- 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.

Solo in alcune regioni, quali Piemonte, Toscana, Puglia, Lombardia, sono previste strutture di ricerca esterne al Consiglio regionale, che producono informazioni e analisi relative al *policy-making*. L'indagine ha evidenziato che l'attività degli

istituti esterni è destinata in misura maggiore 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.

A conclusione della rassegna comparata è stata approfondita l'esperienza del Consiglio regionale del Piemonte, relativamente all'applicazione degli strumenti informatici per supportare il processo legislativo e alla comunicazione esterna con i cittadini.

Fase Field: analisi delle esigenze conoscitive dei consiglieri lombardi

L'indagine ha avuto scopo descrittivo e strutturale finalizzato ad analizzare la domanda di conoscenza dei consiglieri e le strutture interne di supporto ad oggi esistenti nell'Assemblea legislativa lombarda.

La rilevazione è stata realizzata fra ottobre e novembre 2009, attraverso la somministrazione di un'intervista semistrutturata, prima alle strutture di supporto alla tre commissioni selezionate, poi ai politici ed infine alle strutture personali o di gruppo.

La selezione delle tre commissioni ha tenuto conto dell'esigenza di coprire l'eterogeneità organizzativa del Consiglio regionale; sono state scelte, per la diversità di competenze, strumenti primari utilizzati, e *stakeholder* di riferimento, le seguenti commissioni:

- la Commissione I, incaricata del bilancio, in cui si decide dell'allocazione complessiva della spesa regionale e delle scelte strategiche 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.

Le risposte sono state raccolte dai seguenti interlocutori:

- 17 consiglieri regionali;
- 10 membri delle strutture interne al Consiglio;
- 5 membri di strutture a supporto dei gruppi o di singoli consiglieri.

I risultati dell'indagine, letti e analizzati attraverso il modello teorico di Sabatier e Whiteman, hanno visto l'impiego delle seguenti misure:

- la media dei valori di risposta (μ), costruita per ciascun gruppo di rispondenti (consiglieri - distinti anche in maggioranza e opposizione -; *staff* istituzionali, *staff* politici);
- la deviazione standard (σ), 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).

In sintesi, il questionario ha permesso di indagare:

- a. le criticità dell'attuale processo legislativo;
- b. le fonti esterne ed interne di informazione;
- c. il ruolo degli staff di commissione e degli staff politici.

a. In merito al primo aspetto si evidenzia che:

- l'iniziativa di legge è fortemente maggioritaria e condizionata dall'esecutivo;
- il successo delle proposte alternative è combinazione di tre fattori collegati, quali la qualità sostantiva e formale della variazione proposta, il suo valore strategico, e soprattutto l'attenzione dell'esecutivo, e del relatore, per le dinamiche di commissione;
- l'asimmetria informativa con la giunta e la scarsa capacità di controllo.

b. I giudizi dei consiglieri sulle fonti di informazioni riguardano sia l'importanza che esse rivestono, che l'utilizzabilità delle informazioni prodotte. Per ciò che riguarda le fonti esterne al Consiglio, i portatori di interessi sociali (*stakeholders*) e le fonti dell'esecutivo, rappresentano le categorie di produttori di informazione più rilevante e comparativamente più fruibile. Nello specifico, le direzioni generali, dove risiede l'informazione strutturata su implementazione e andamento dei programmi sono, per la maggioranza, le fonti più significative che producono informazioni maggiormente fruibili. Per l'opposizione, gli assessori sono la fonte più importante seguita dalle Direzioni generali e dagli assessorati. Le fonti esterne che, invece, evidenziano sia da parte della maggioranza che dell'opposizione, bassi valori in termini di importanza e di fruibilità sono: gli uffici regionali, le aziende regionali ed i giornalisti.

In aggiunta alle fonti esterne di informazioni, 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).

Dalla generalità dei consiglieri, il servizio legislativo e gli staff dei gruppi, sono ritenuti le fonti più importanti che producono informazione fruibile; una sostanziale differenza si rileva invece tra opposizione e maggioranza, nel valutare l'importanza dei capigruppo, su cui sono stati più generosi gli esponenti di opposizione rispetto a quelli di maggioranza, e degli staff di presidenza, in cui la situazione si capovolge.

Per quanto riguarda il ruolo degli staff, l'indagine conferma la centralità degli staff politici rispetto a quelli istituzionali. Ai primi spetta l'organizzazione dei contenuti delle proposte avvalendosi talvolta dei servizi interni di documentazione, o del contributo di esperti esterni o dei rapporti privilegiati con categorie e territori. Ai secondi si ricorre, invece, per l'analisi giuridica e per garantire al testo solidità tecnico-formale. Tra i servizi istituzionali, quello

più coinvolto nell'attività di *drafting* è il servizio legislativo, gli staff di commissione entrano

I flussi conoscitivi che interessano il Consiglio lombardo, identificano un preciso modello di *law making*, a quattro stadi, approfonditamente descritto nel terzo capitolo del rapporto. In sintesi, l'indagine rileva l'esistenza di una domanda per strutture di supporto maggiormente focalizzate sugli aspetti sostantivi del processo di *law making*.

Questa spinta verso strutture con competenze di contenuto e specifiche expertise è temperata dalla richiesta di "lealtà politica" espressa dai consiglieri, che ritengono che l'affidabilità dell'informazione dipenda dalla prossimità politica dei valori e successivamente dalla professionalità.

Valutazioni conclusive e proposte organizzative

I risultati emersi dall'analisi dell'offerta (strutture interne ed esterne ad oggi presenti nei consigli regionali) e della domanda (esigenze di conoscenza delle assemblee legislative) di conoscenza nell'assemblee legislative, hanno permesso di definire le possibili opzioni che il Consiglio lombardo dispone per la realizzazione delle prescrizioni statutarie e regolamentari riguardanti l'oggetto della ricerca.

Le proposte organizzative sono riportate nel quarto capitolo, che si struttura in tre parti:

- la prima, in cui vengono esposte le principali caratteristiche della domanda di conoscenza dei consiglieri regionali, con riferimento alle trasformazioni istituzionali e socio-culturali;
- la seconda, in cui si riprendono i risultati dell'indagine svolta sulle strutture a supporto delle assemblee legislative regionali italiane (lato dell'offerta);
- la terza, in cui, mediante l'analisi delle indicazioni previste dallo Statuto d'autonomia e dal nuovo Regolamento generale, si tracciano i punti di intersezione tra le funzioni del Consiglio lombardo e la produzione, la circolazione e la valutazione di conoscenza in ambito istituzionale.

Il percorso di implementazione del disegno statutario intrapreso con la neo istituzione del Comitato paritetico di controllo e valutazione, deve continuare il suo sviluppo tenendo presenti le seguenti raccomandazioni:

- individuare le commissioni quali punti di snodo della gestione dei flussi informativi;
- garantire tra i singoli consiglieri ed i servizi del Consiglio, che si occupano di analisi e valutazione delle politiche, un contatto diretto basato sui principi della confidenzialità, riservatezza, imparzialità ed accuratezza;
- rendere riutilizzabili da parte dei singoli cittadini e di organizzazioni, in tempi rapidi ed in modi intuitivi, le informazioni prodotte e gestite dal Consiglio;

- inserire il Consiglio in una stabile rete di relazioni con gli enti presenti in regione che hanno per missione lo sviluppo della ricerca (università, istituti scientifici, società di studio e consulenza);
- garantire la pubblicità dei risultati nonché la valutazione dei prodotti delle attività di ricerca svolte in ambito istituzionale.

Il rapporto prevede inoltre, una sezione “Appendici”, in cui sono riportati documenti di approfondimento relativi:

- all’indagine sulle strutture a supporto dei consigli regionali italiani (Appendice 1 - 2);
- all’indagine interna al Consiglio lombardo (Appendice 3 - 4);
- alle prescrizioni statutarie e regolamentari sulle scelte organizzative che il Consiglio lombardo può adottare (Appendice 5).

Pubblicazione non in vendita

IReR - Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
Via Copernico, 38 - 20125 Milano (Italy)
e.mail irer@irer.it - website: www.irer.it