

# I fabbisogni informativi dei consiglieri regionali lombardi

Alessia Damonte

## 1. 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, 165).

Seguendo Krehbiel (1992:2), 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).

## .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 e 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 1992:5, 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.

## .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 2000:88). 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 compreso 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.

## 2. 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 '60 e '70, più si sono occupate del tema, si sono articolate attorno a tre elementi chiave: (a) gli attori significativi; (b) il tipo di informazione prodotta e utilizzata; (c) la struttura dei collegamenti significativi, come segue.

### a) 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
- sia in modo *oggettivo*:
    - 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;
  - sia 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).

#### **b) 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
  - a) sulle posizioni che, rispetto ad una proposta legislativa in agenda, vengono assunte dagli attori politici esterni, es. nazionali e locali;

- b) 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.

### c) 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 '70 e '80, i flussi comunicativi sono stati

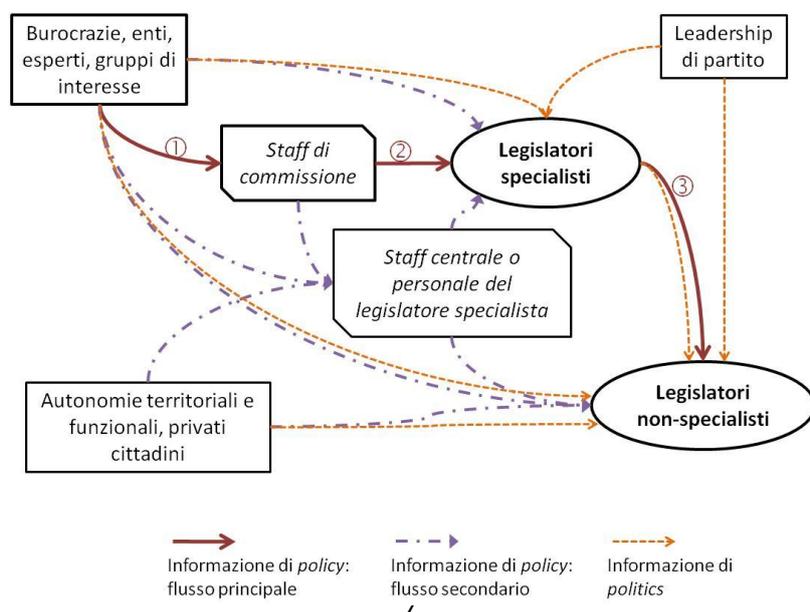
utilizzati per analizzare il funzionamento dei legislativi e il loro livello di specializzazione interna. Sabatier e Whiteman (1985) riconoscono in letteratura quattro modelli distinti per grado di complessità e specializzazione interna – ciascuno dei quali identifica anche una fase nell’evoluzione organizzativa 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.1).

Fig.1. Il modello a tre stadi di flusso informativo



Fonte: adattamento da Sabatier e Whiteman (1985:400).

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. La strategia di rilevazione

La rilevazione ha avuto, come obiettivo primario, quello di ricostruire i flussi informativi interni al consiglio per 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: v. appendice) 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 ottobre e novembre 2010. 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 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 uniche 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).

#### 4. 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.

## .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.

## .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 sia 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 l'assessore gli 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 imm modificabile, 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. 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 che 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.

Tab. 1. Quale *accountability* viene privilegiata  
(valori su scala 1-10)

	N		Spiegare perché l'intervento	spiegare contenuti intervento	spiegare effetti attesi	portare interessi elettorato	controllo enforcement	controllo compliance	controllo effectiveness
Maggioranza	8	μ	9,50	9,38	9,50	8,25	8,88	8,13	8,75
		σ	0,71	0,70	0,71	1,09	1,36	2,03	1,64
Opposizione	9	μ	8,33	8,11	8,11	8,50	9,33	8,33	9,56
		σ	1,41	1,45	1,45	1,41	1,25	1,25	0,68
Totale pol	17	μ	8,88	8,71	8,76	8,38	9,12	8,24	9,18
		σ	1,28	1,32	1,35	1,27	1,32	1,66	1,29

La tab 1 e il relativo grafico (in appendice) 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 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 ampio (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.

#### .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 tab. 2 ed il relativo grafico, ciò che a detta dei consiglieri più di tutto determina la loro posizione rispetto ad una nuova proposta –con uno scarto minimo tra maggioranza e opposizione– è la personale valutazione dei valori e degli effetti impliciti nella normativa.

Tab. 2. *Determinanti la posizione dei consiglieri nel law-making*  
(valori su scala 1-10)

	N		partito	gruppo	presidente	constituency	personale val effetti	personale val valori
<b>Maggioranza</b>	8	$\mu$	<b>8,75</b>	<b>8,38</b>	<b>8,13</b>	<b>7,13</b>	<b>9,25</b>	<b>9,13</b>
		$\sigma$	0,83	0,86	0,93	0,78	0,66	0,78
<b>Opposizione</b>	9	$\mu$	<b>6,33</b>	<b>7,89</b>	<b>3,33</b>	<b>6,44</b>	<b>9,44</b>	<b>9,44</b>
		$\sigma$	2,62	1,52	2,98	2,06	0,83	0,83
<b>Totale pol</b>	17	$\mu$	<b>7,47</b>	<b>8,12</b>	<b>5,59</b>	<b>6,76</b>	<b>9,35</b>	<b>9,29</b>
		$\sigma$	2,33	1,28	3,29	1,63	0,76	0,82

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 (tab.3), i consiglieri intervistati hanno infatti o richiamato espressamente la preoccupazione per l'asimmetria fra giunta e consiglio e lo scarto 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.

Tab. 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

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».

## 5. 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.

### .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.

#### a) Gli *stakeholders*

Riguardo alla rilevanza degli *stakeholder* esterni, i giudizi (tab 4 e fig. 4a) 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 lo scarto 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 ( $\mu=6.71$ ,  $\sigma=1.67$ ).

Tab.4. Rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte dagli stakeholder (valori su scala 1-10)

			esperti	N	categorie	N	autonomie territ e funz	N	cittadini	N	giornalisti	N	Enti Aziende regionali	N	uffid regionali	N
<b>politici</b>	rilevanza	$\mu$	<b>7,18</b>	17	<b>8,15</b>	17	<b>7,47</b>	17	<b>6,29</b>	17	<b>4,59</b>	17	<b>5,00</b>	16	<b>3,06</b>	16
		$\sigma$	2,66		1,19		2,06		2,05		2,72		2,47		2,54	
	fruibilità	$\mu$	<b>6,47</b>		<b>7,18</b>		<b>7,00</b>		<b>5,59</b>		<b>4,12</b>		<b>4,38</b>		<b>2,94</b>	
		$\sigma$	2,43		1,25		1,75		1,91		2,45		1,93		2,22	
<b>magg</b>	rilevanza	$\mu$	<b>6,63</b>	8	<b>8,44</b>	8	<b>7,25</b>	8	<b>6,13</b>	8	<b>5,13</b>	8	<b>4,86</b>	7	<b>4,29</b>	7
		$\sigma$	2,55		0,85		2,63		1,96		2,09		2,03		2,86	
	fruibilità	$\mu$	<b>6,00</b>		<b>7,00</b>		<b>6,50</b>		<b>5,50</b>		<b>5,13</b>		<b>4,57</b>		<b>4,00</b>	
		$\sigma$	2,00		1,66		2,18		2,06		2,09		1,68		2,33	
<b>oppos</b>	rilevanza	$\mu$	<b>7,67</b>	9	<b>7,89</b>	9	<b>7,67</b>	9	<b>6,44</b>	9	<b>4,11</b>	9	<b>5,11</b>	9	<b>2,11</b>	9
		$\sigma$	2,67		1,37		1,33		2,11		3,11		2,77		1,73	
	fruibilità	$\mu$	<b>6,89</b>		<b>7,33</b>		<b>7,44</b>		<b>5,67</b>		<b>3,22</b>		<b>4,22</b>		<b>2,11</b>	
		$\sigma$	2,69		0,67		1,07		1,76		2,39		2,10		1,73	
<b>staff ist</b>	rilevanza	$\mu$	<b>8,21</b>	7	<b>8,00</b>	7	<b>7,43</b>	7	<b>4,60</b>	5	<b>4,40</b>	5	<b>6,29</b>	7	<b>6,17</b>	6
		$\sigma$	0,84		1,41		1,50		3,20		3,56		2,71		2,79	
	fruibilità	$\mu$	<b>6,50</b>		<b>6,71</b>		<b>6,14</b>		<b>4,00</b>		<b>5,40</b>		<b>5,25</b>		<b>5,83</b>	
		$\sigma$	1,28		1,67		1,96		2,28		3,72		2,08		2,34	
<b>staff pol</b>	rilevanza	$\mu$	<b>7,17</b>	6	<b>8,00</b>	6	<b>7,17</b>	6	<b>6,83</b>	6	<b>3,67</b>	6	<b>6,67</b>	6	<b>4,67</b>	6
		$\sigma$	1,46		0,58		1,07		2,91		2,75		1,37		2,69	
	fruibilità	$\mu$	<b>6,50</b>		<b>7,00</b>		<b>6,17</b>		<b>6,33</b>		<b>3,67</b>		<b>5,83</b>		<b>4,33</b>	
		$\sigma$	0,96		1,00		1,57		2,56		2,75		1,46		2,36	

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 voce 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 lo scarto tipo – soprattutto nelle strutture di *staff* istituzionale – appare abbastanza ampio, 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 (tab. 4 e fig. 4b). 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*.

#### **b) Gli *shareholder***

Dalla tab. 5 (grafici 5a e 5b in appendice) 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.

Tab.5. Rilevanza e fruibilità delle informazioni prodotte dagli *shareholder*  
(valori su scala 1-10)

		direzioni generali		staff presidenza		staff assessorati		assessori		
			N		N		N		N	
<b>politici</b>	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	
<b>magg</b>	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	
<b>oppos</b>	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	
<b>staff ist</b>	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	
<b>staff pol</b>	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	

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 uno scarto 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 uno scarto 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).

### c) 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 (tab. 6, fig. 6a in appendice). 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 uno scarto piuttosto elevato  $\sigma=2.22$ ), anche se l'utilizzabilità di quelle informazioni è ambigua ( $\mu=5.50$ , ancora con uno scarto ampio 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 esplicitiva dell'eterogeneità dei punteggi: il valore delle informazioni sulla *compliance* sono più apprezzate dall'opposizione che dalla maggioranza (tab. 6, fig. 6b). 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).

Tab.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	
		N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	
<b>politici</b>	rilevanza	$\mu$	6,44	7,47	5,15	7,29	5,67	7,29	6,50	3,00	16	17	16	16	16	16	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							
<b>magg</b>	rilevanza	$\mu$	5,75	7,63	5,69	8,50	7,00	7,00	6,86	2,43	8	8	7	7	7	7	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							
<b>oppos</b>	rilevanza	$\mu$	7,13	7,33	4,67	6,22	4,78	7,56	6,22	3,44	8	9	9	9	9	9	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							
<b>staffist</b>	rilevanza	$\mu$	4,00	3,67	7,33	3,83	4,17	7,67	6,40	1,00	5	6	5	5	5	5	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							
<b>staffpol</b>	rilevanza	$\mu$	8,17	6,50	7,17	6,80	7,17	7,33	5,83	6,00	6	6	6	6	6	6	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							

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 lo scarto tipo attorno al giudizio è molto elevato ( $\sigma=3.43$ ).

In definitiva, emerge un panorama complessivo in cui (fig. 7, appendice):

- 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 lo scarto 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 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.

## 6. 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 me, 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.

### .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 distacco 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.

## .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 esigenze che vanno acquisite per rispondere a queste esigenze» [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 occorre 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.

«noi adesso siamo che 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 anche che tenga 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 a filo, 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 riducono alla 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 e quindi non lavoriamo se la committenza non c'è. Da ricordare che per noi la committenza si esprime informalmente*». La scarsa visibilità e la fragilità della domanda interna viene spiegata con ragioni di debolezza della legittimazione attuale e di isolamento organizzativo interno: il servizio non mantiene infatti

collegamenti organici con il legislativo per ragioni di disallineamento delle agende e di diversità nell'attenzione alla stessa materia, né con i lavori delle commissioni –anche se esiste un coordinamento per la presentazione dei lavori–, né infine con gli *staff* dei gruppi o dei consiglieri .

### .3. Giudizi e richieste dei consiglieri rispetto agli *staff*

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 inevasa 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 tensione, e la complessità delle sottostanti aspettative verso le strutture, diventano evidenti 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 (tab. 7 e fig 8 in appendice).

Tab. 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							
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	
staffist.	$\mu$	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		
peso auspicato	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	

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 uno scarto 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 assoluta solo in modo non eclatante –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 uno scarto 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 (sic) proprio la competenza tecnico-giuridica (9.11), la terza è ancora una volta la facilità dei report (9.00). La domanda per rapporti fiduciarì 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 ampio, 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 uno scarto tipo di ben 3.43.

I punteggi sottolineano dunque una domanda latente da parte della maggioranza per strutture più affidabili, 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 – per sfiducia non esprimono domande considerate qualificanti alle strutture che, per parte loro, si mantengono rigorosamente entro il profilo dell'*expertise* tecnico, ritenendolo –secondo i dati, senza grande fondamento– 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 (tab. 8, fig. 9 in appendice) 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 uno scarto di 0.37. La seconda competenza chiave è la conoscenza della macchina regionale (media 9.33, scarto 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 buona 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 lo scarto più elevato nel gruppo ( $\sigma=2.85$ ). Leggermente al di sopra si colloca la competenza tecnico-giuridica ( $\mu=6.83$ ,  $\sigma=1.77$ ).

Tab. 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 valori	report facili
peso attuale	politici	17	$\mu$	<b>7,82</b>	<b>6,76</b>	<b>7,06</b>	<b>7,47</b>	<b>7,24</b>	<b>6,82</b>	<b>9,41</b>	<b>9,47</b>	<b>7,71</b>
			$\sigma$	1,95	2,51	2,15	1,85	1,66	2,26	0,91	0,85	1,56
	magg	8	$\mu$	<b>8,38</b>	<b>5,63</b>	<b>6,88</b>	<b>7,00</b>	<b>6,88</b>	<b>6,88</b>	<b>9,75</b>	<b>9,75</b>	<b>7,38</b>
			$\sigma$	2,00	3,04	2,47	2,35	2,20	2,20	0,66	0,66	1,87
	opp	9	$\mu$	<b>7,33</b>	<b>7,78</b>	<b>7,22</b>	<b>7,89</b>	<b>7,56</b>	<b>6,78</b>	<b>9,11</b>	<b>9,22</b>	<b>8,00</b>
			$\sigma$	1,76	1,23	1,81	1,10	0,83	2,30	0,99	0,92	1,15
staffist	6	$\mu$	<b>9,33</b>	<b>6,17</b>	<b>6,83</b>	<b>9,17</b>	<b>7,83</b>	<b>7,00</b>	<b>9,83</b>	<b>9,00</b>	<b>8,67</b>	
		$\sigma$	0,75	2,85	1,77	1,07	1,21	1,91	0,37	1,15	1,25	
peso auspicato	politici	17	$\mu$	<b>9,53</b>	<b>8,06</b>	<b>9,06</b>	<b>9,12</b>	<b>8,76</b>	<b>8,00</b>	<b>9,76</b>	<b>9,41</b>	<b>9,12</b>
			$\sigma$	0,78	2,71	1,00	0,96	1,11	2,17	0,64	1,19	0,96
	magg	8	$\mu$	<b>9,88</b>	<b>6,88</b>	<b>8,88</b>	<b>8,88</b>	<b>8,25</b>	<b>8,00</b>	<b>10,00</b>	<b>10,00</b>	<b>9,13</b>
			$\sigma$	0,33	3,48	1,05	1,05	1,09	1,41	0,00	0,00	0,93
	opp	9	$\mu$	<b>9,22</b>	<b>9,11</b>	<b>9,22</b>	<b>9,33</b>	<b>9,22</b>	<b>8,00</b>	<b>9,56</b>	<b>8,89</b>	<b>9,11</b>
			$\sigma$	0,92	0,87	0,92	0,82	0,92	2,67	0,83	1,45	0,99

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 uno scarto 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, genera 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 uno scarto abbastanza elevato 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 scarto 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 uno scarto molto deciso, 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); in rapporto, 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.

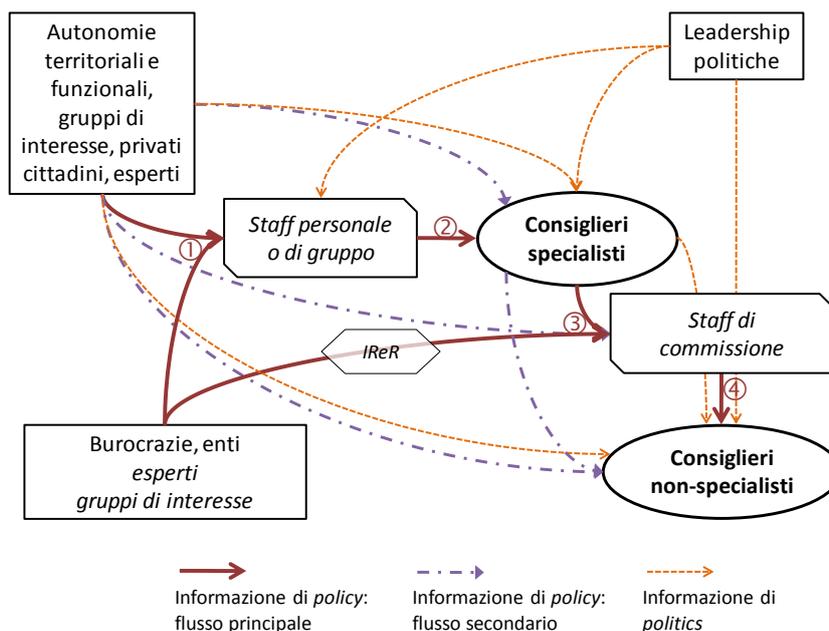
## 7. Conclusioni

Rispetto al modello più evoluto di specializzazione identificato da Sabatier e Whiteman, 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 la specializzazione è diversa e riguarda la competenza tecnico-giuridica. Nel consiglio lombardo, così, lo *staff* di commissione non costituisce uno snodo dell'informazione quanto 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 costruisce per i consiglieri proattivi un incentivo a disinvestire nelle strutture istituzionali per promuovere quelle individuali e di gruppo.

Perciò (fig.10) 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 assegnare il caso lombardo ad una tipologia, perciò, questa sarebbe distributiva prima che informativa.

Fig.10. Il modello lombardo: un *law-making* a quattro stadi



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 essere posta alla base della diffusa insoddisfazione per l'attuale supporto offerto dalle strutture di commissione.

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* più 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.

## Riferimenti bibliografici

- Brady, David. 1988. *Critical Elections and Congressional Policy Making*. Stanford, Stanford University Press.
- Davidson, Roger H. 1981. "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making". In Thomas E. Mann e Norman J. Ornstein (a cura di), *The New Congress*. Washington, American Enterprise Institute, 99-133.
- Elman, Colin. 2005. "Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics". *International Organization*, 59, 293-326.
- Eulau, Heinz. 1985. "Committee Selection". In Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcom E. Jewell (a cura di), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Cambridge UP, 191-237.
- Fiorina, Morris P. 1977. "The Case of the Vanishing Marginals: The Bureaucracy Did It". *The American Political Science Review*, 7, 177-81.
- Hallerberg, Mark. 2000. "The Role of Parliamentary Committees in the Budgetary Process within Europe". In Strauch, Rolf e Jürgen von Hagen (a cura di). *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*. Norwell, Kluwer, 87-106.
- Heaphey, James e Alan Balutis (a cura di). 1975. *Legislative Staffing: A Comparative Perspective*. New York, Halstead.
- Krehbiel, Keith. 1992. *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press.
- Lowi, Theodore J. 1979. *The End of Liberalism* (2<sup>a</sup> edizione). New York, WW Norton.
- Maass, Arthur. 1983. *Congress and the Common Good*. New York, Basic Books.
- Maisel, Louis. 1981. "Congressional Information Source". In Joseph Cooper and Calvin G. MacKenzie (a cura di), *The House At Work*. Austin, University of Texas Press, 147-74.
- Mayhew, David. 1974. "Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals". *Polity*, 6, 295-317.
- McConnell, Grant. 1966. *Private Power and American Democracy*. New York, Knopf.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, Cambridge University Press.
- Polsby, Nelson. 1968. "The Institutionalization of the US House Representatives". *American Political Science Review*, 62, 148-68.
- Porter, H. Owen. 1974. "Legislative Experts and Outsiders: The Two Step Flow of Communication". *Journal of Politics*, 36, 703-30.
- Redford, Emmette S. 1966. "Dual Banking: A Case Study in Federalism". *Law and Contemporary Problems*, 31, 749-773.

- Sabatier, Paul e David Whiteman. 1985. "Legislative Decision-Making and Substantive Policy Information: Models of Information Flow". *Legislative Studies Quarterly*, 10, 395-421.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play*. Boulder, Westview.
- Schepsle, Kenneth A. e Barry R. Weingast. 1994. "Positive Theories of Congressional Institutions". *Legislative Studies Quarterly*, 19, 149-79.
- Strøm, Kaare. 1998. "Parliamentary Committees in European Democracies". *The Journal of Legislative Studies*, 4, 21-59.
- Webber, David J. 1987. "Legislators' Use of Policy Information". *American Behavioral Scientist*, 30, 612-31.
- Weible, Christopher. 2008. "Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis". *Policy Studies Journal*, 36, 4, 615-35.
- Whiteman, David. 1985. "The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision-Making: Three Types of Use in Committees". *The Western Political Quarterly*, 38, 2, 294-311.
- Workman, Samuel Bryan D. Jones e Ashley E. Joachim. 2009. "Information Processing and Policy Dynamics". *Policy Studies Journal*, 37, 1, 75-92.

## APPENDICE 1. Figure

Fig. 2. Quale accountability viene privilegiata

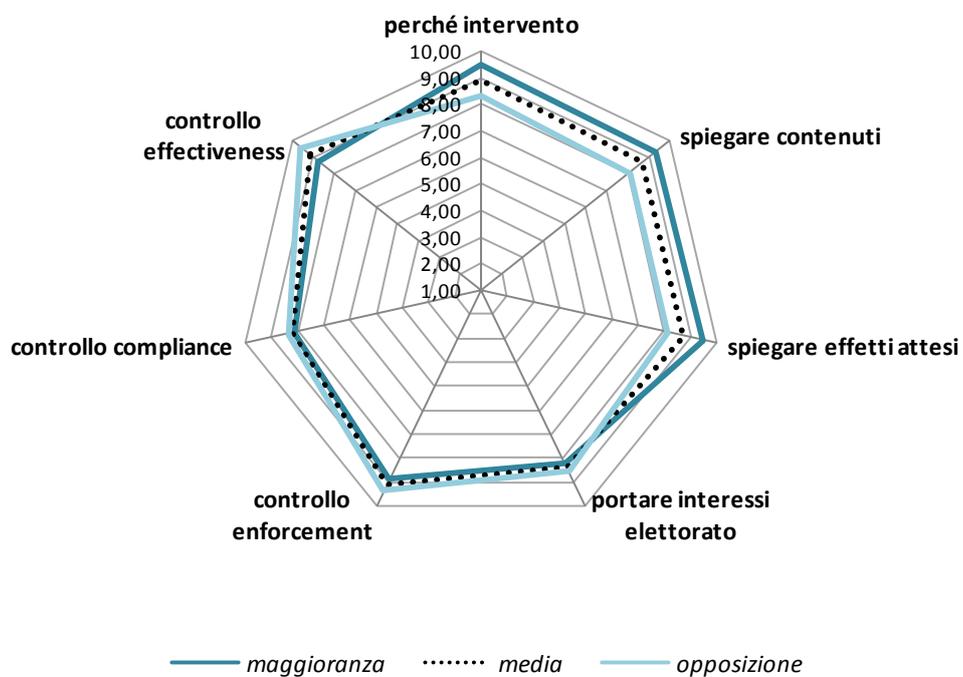


Fig. 3. Determinanti la posizione dei consiglieri nel law-making

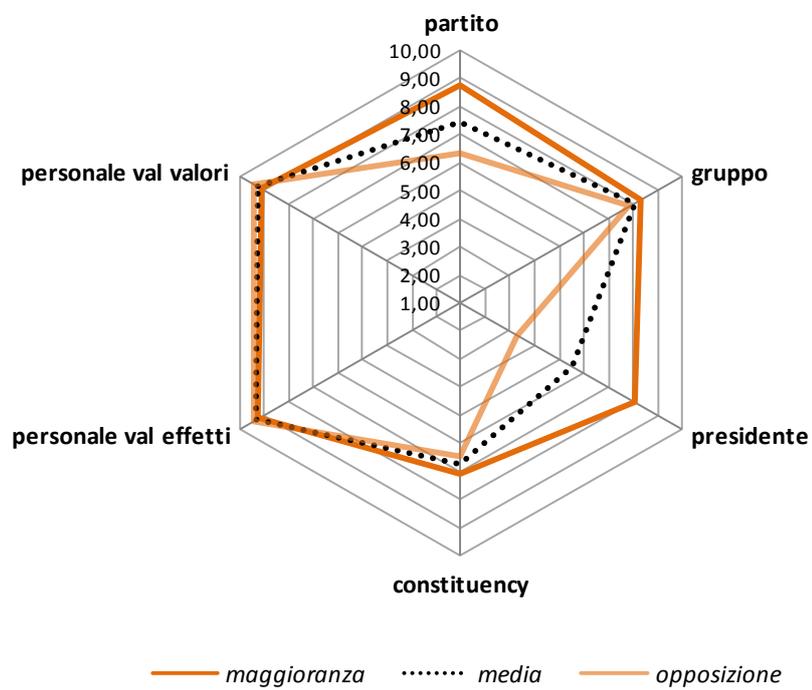


Fig. 4a. Informazioni prodotte dagli stakeholders: medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri, staff istituzionali e staff politici

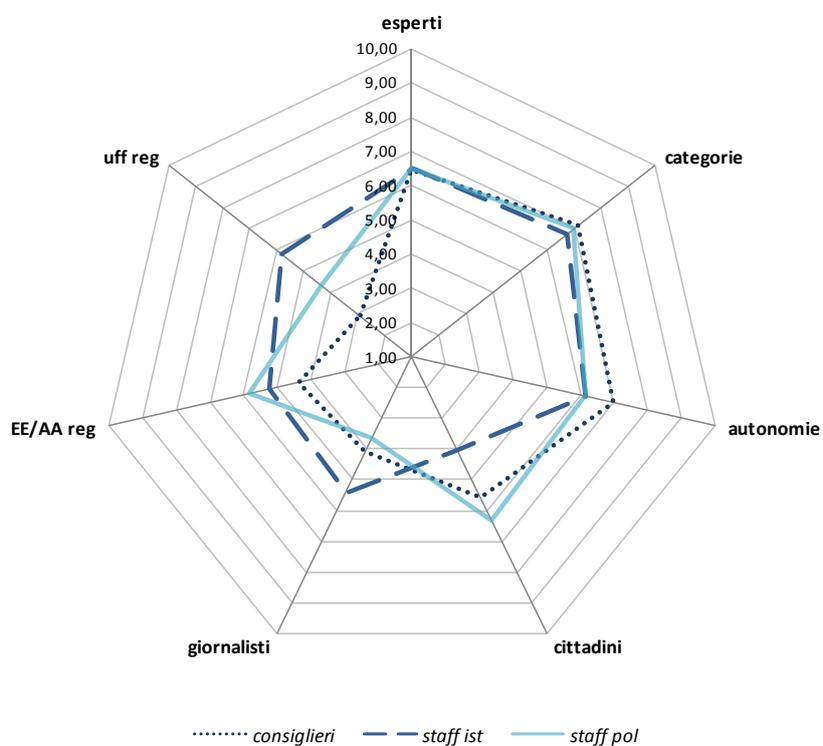
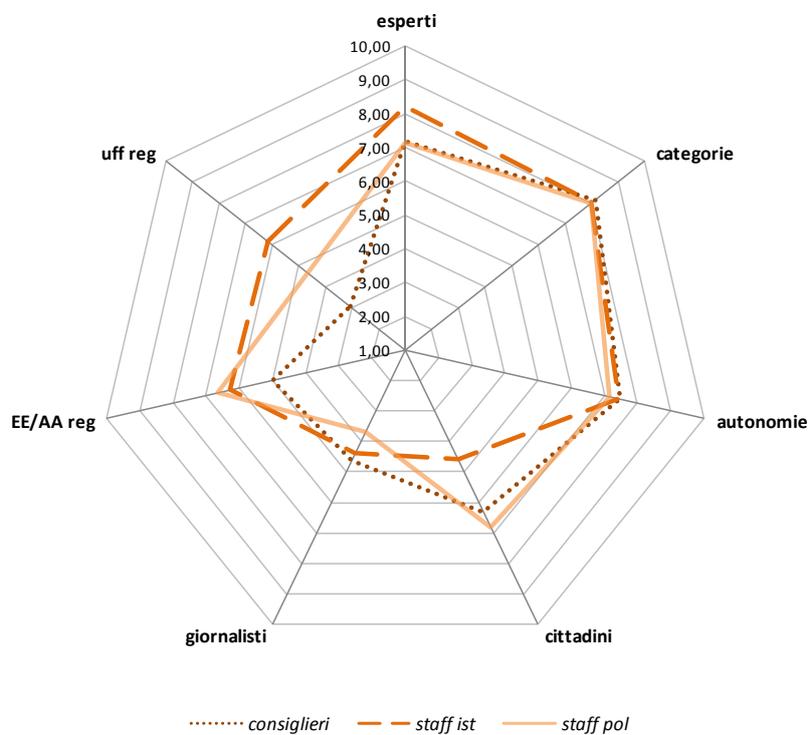


Fig. 4b. Informazioni prodotte dagli stakeholders: distanza tra le medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri di maggioranza e opposizione

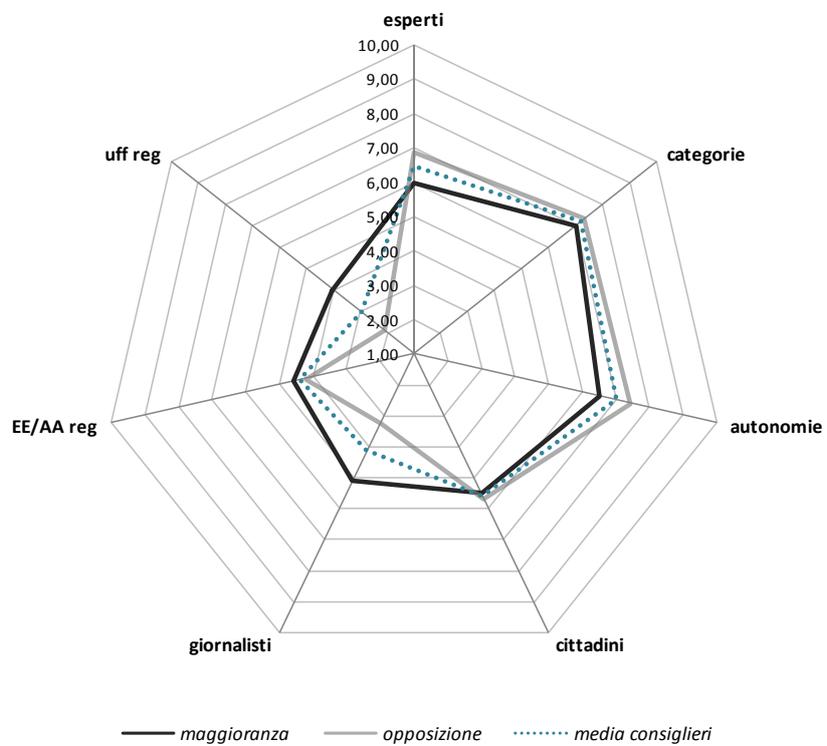
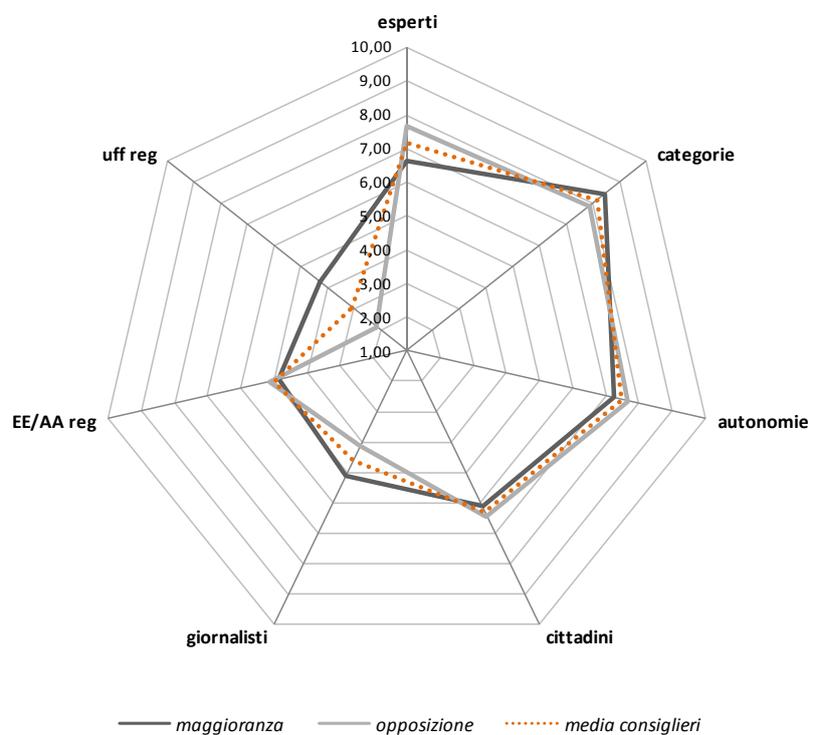


Fig. 5a. Informazioni prodotte dagli shareholder: distanza tra le medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri di maggioranza e opposizione

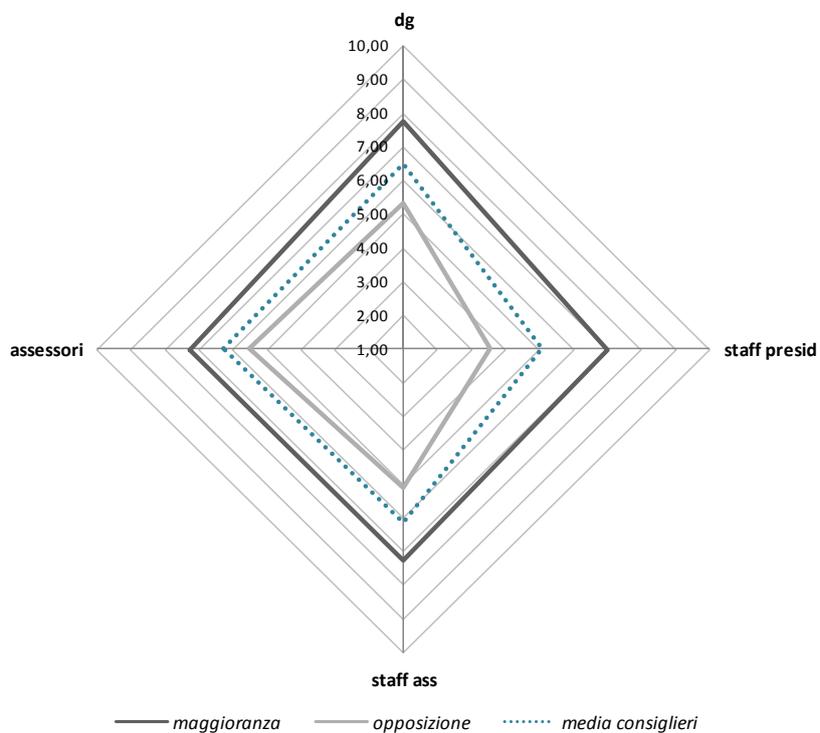
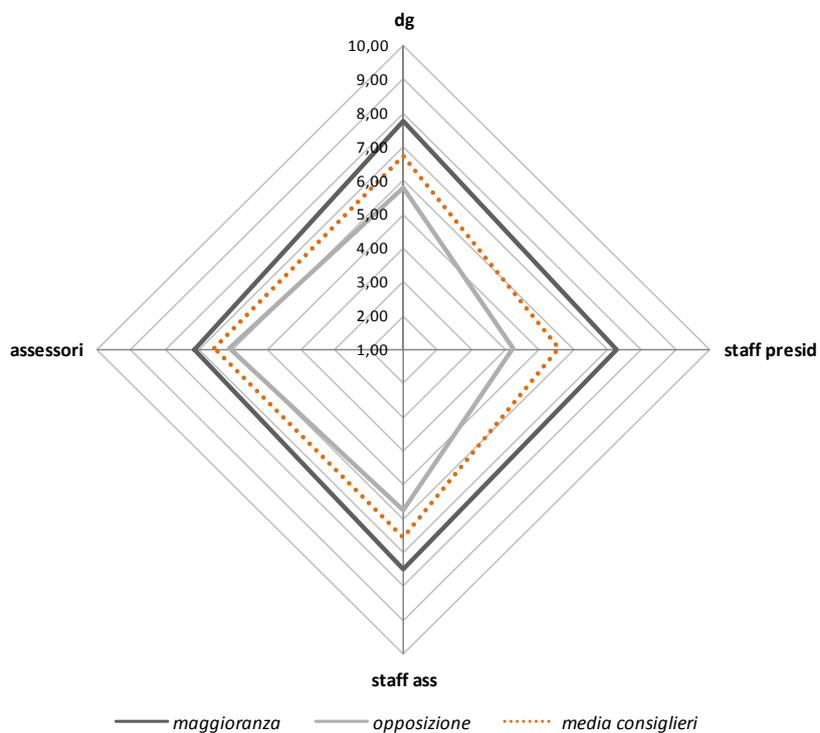


Fig. 5b. Informazioni prodotte dagli shareholders: medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri, staff istituzionali e staff politici

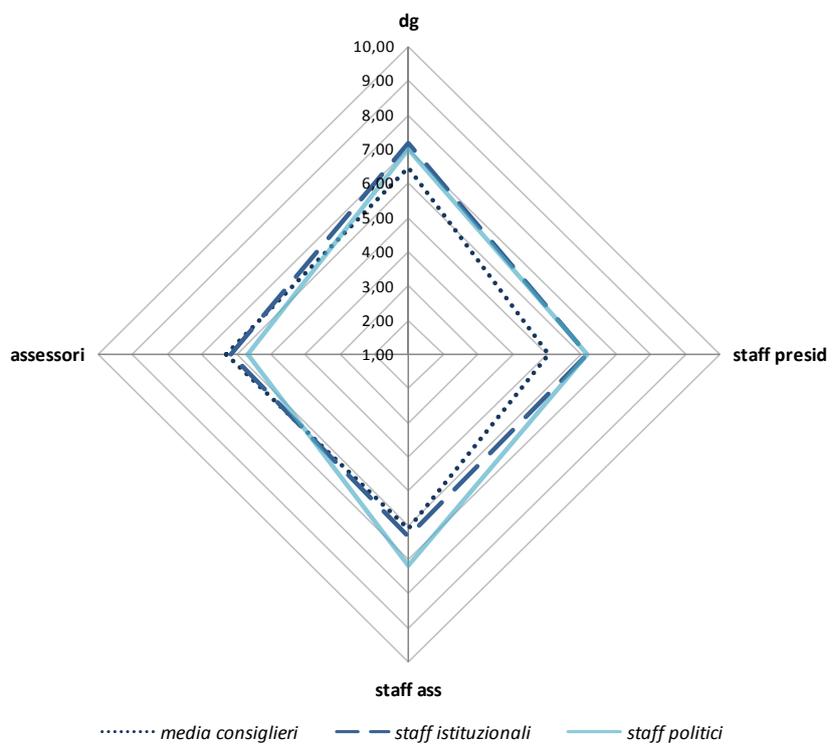
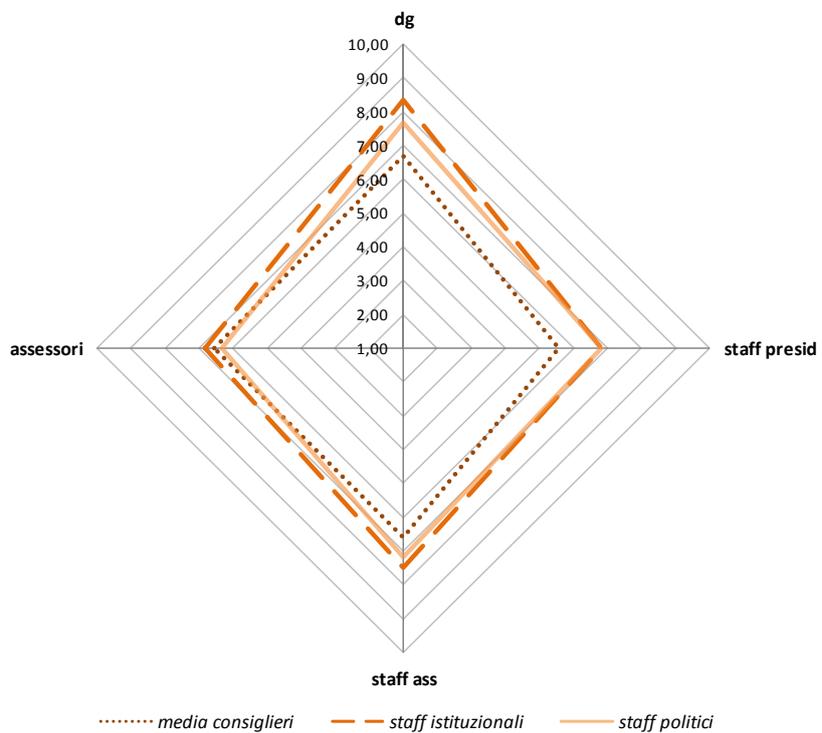


Fig. 6a. Informazioni prodotte internamente: medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri, staff istituzionali e staff politici

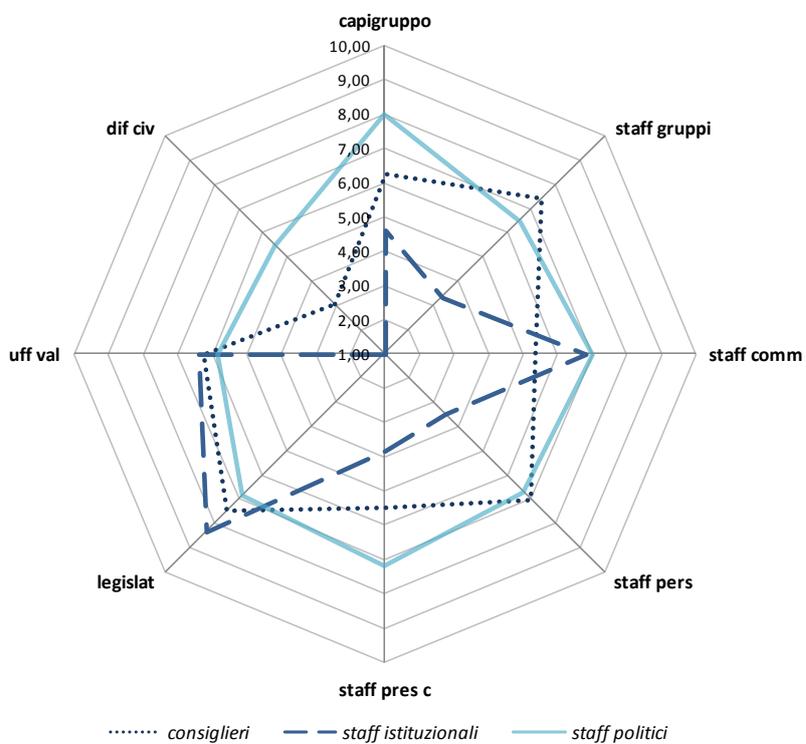
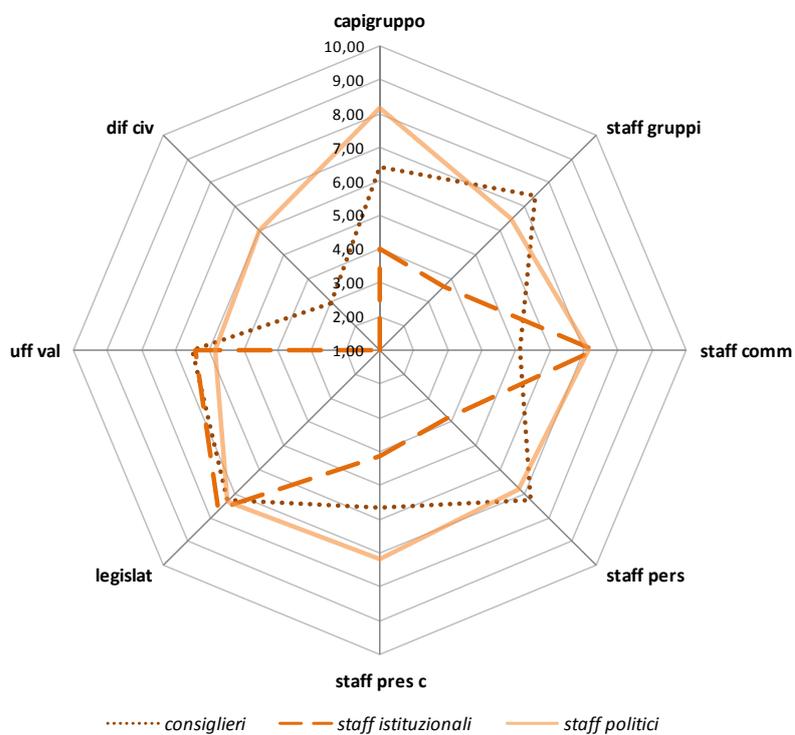


Fig. 6b. Informazioni prodotte internamente: distanza tra le medie dei giudizi di rilevanza (in alto) e fruibilità (in basso) di consiglieri di maggioranza e opposizione

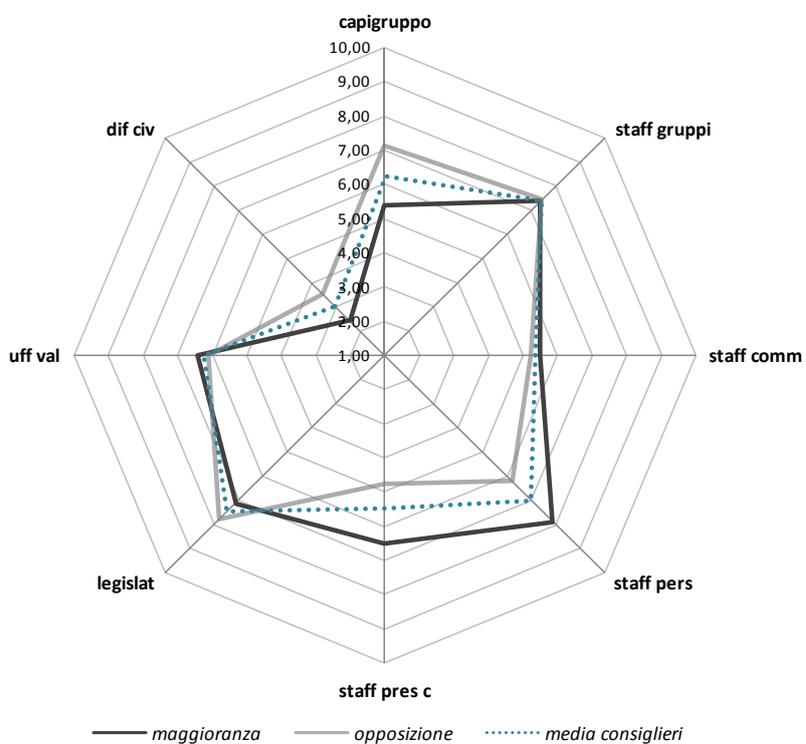
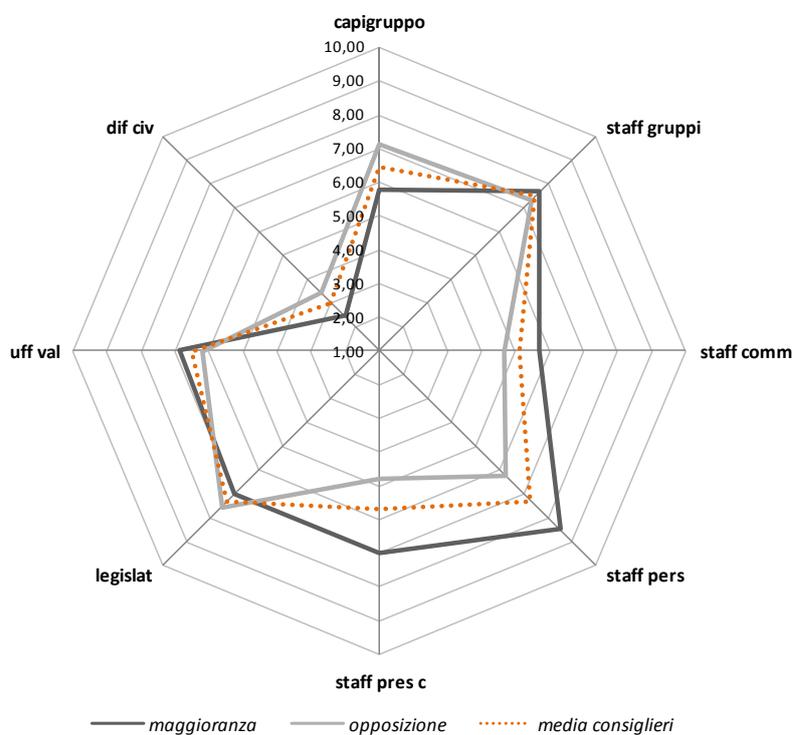


Fig. 7. Medie dei giudizi di rilevanza dell'informazione di consiglieri di maggioranza, consiglieri di opposizione, staff istituzionali e staff politici per fonte

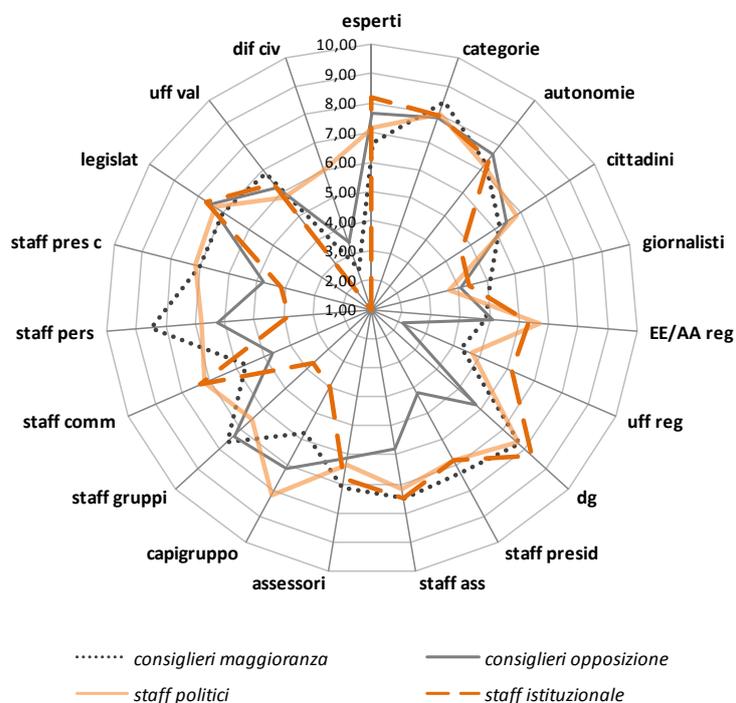


Fig.8. Competenze degli staff istituzionali: peso attuale ed auspicato

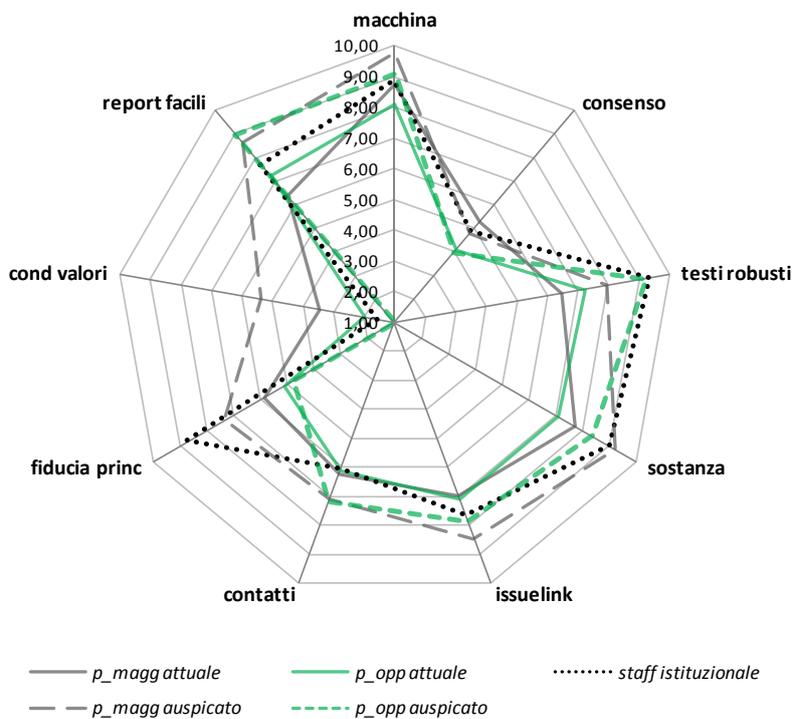
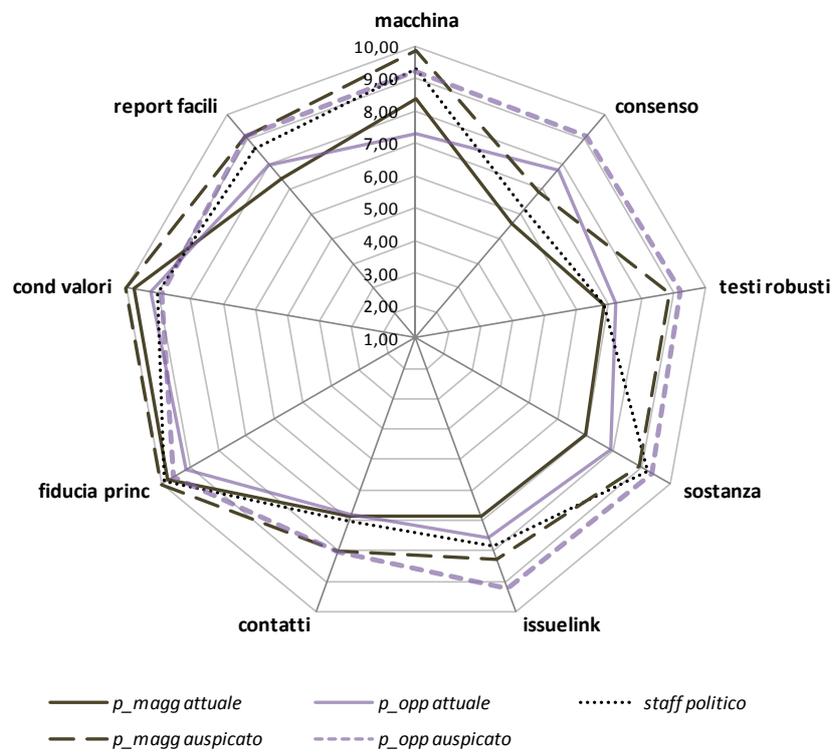


Fig.9. Competenze degli staff politici: peso attuale ed auspicato



## APPENDICE 2. Gli strumenti di rilevazione

### 1. Traccia per gli *staff*

#### Sezione I. Analisi della struttura

---

<b>1. Organigramma</b>	a) Quando è stato istituito il servizio/ufficio? b) Da chi? c) Con quali obiettivi?
<b>2. Organico</b>	a) Quanto personale impiega? b) Con che tipo di contratto? c) Ultimo titolo di studio? i. In quale disciplina? ii. Conseguito nel?
<b>3. Reclutamento</b>	a) per iniziativa di chi? b) in quale occasione? c) per far fronte a quale problema?
<b>4. Professionalità</b>	a) provenienza? b) anzianità? c) esperienze interne? d) formazione: i. quanti corsi/anno? ii. quali, interni o esterni? iii. chi li ha decisi? 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? → <i>inserimento del pdl in agenda dei lavori,</i> → <i>discussione in commissione,</i> → <i>acquisizione degli emendamenti,</i> → <i>passaggio in aula</i> → <i>passaggio all'esecutivo per i regolamenti</i> → <i>adeguamento degli enti regionali, locali, etc.</i> b) Chi decide la loro attività? c) A chi rispondono? 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) esperti (centri di ricerca regionale, accademici, istituti di ricerca privati, ...)	<p>Per ogni soggetto: Sì o no?</p> <p><b>Se no:</b> perché?</p> <p><b>Se sì:</b> quali? C'è un criterio di selezione?</p>
b) associazioni di categoria, ordini professionali	<p>In quali occasioni? <i>inserimento del pdl in agenda, discussione in commissione, audizioni, acquisizione degli emendamenti, passaggio in aula, passaggio all'esecutivo per i regolamenti adeguamento degli enti regionali, locali, etc.</i></p>
c) autonomie funzionali o territoriali	
d) gruppi di cittadini	<p>Con quali finalità? <i>monitorare l'andamento di una misura in vigore, verificare l'emergere di un problema, valutare la qualità di un pdl di giunta, costruire un emendamento, ...</i></p>
e) leadership politiche	
f) giornalisti e media	<p>Che informazione si raccoglie da quello specifico soggetto? di <i>politics</i>: <i>Posizionamento degli altri attori rilevanti Conseguenze su carriera e rielezione</i></p> <p>di <i>policy</i>: <i>magnitudo del problema, cause del problema, strumenti alternativi, effetti distributivi degli strumenti</i></p> <p>in che forma viene raccolta? <i>materiale prodotto dagli stakeholders verbali, minute, memoranda rassegne</i></p> <p>In che forma viene trasmessa l'informazione così raccolta? - nella forma in cui arriva/viene raccolta; - integrata, selezionata e rielaborata</p> <p>A chi è destinata l'informazione?</p>

2. quali contatti ha la struttura con gli *stakeholders* interni?

- a) capigruppo assessori
- b) servizi di *staff* della presidenza dell'esecutivo
- c) servizi di *staff* degli assessorati
- d) DG regionali
- e) enti e aziende
- f) uffici regionali sul territorio

*Per ogni soggetto:*

Sì o no?

**Se no:**

perché?

**Se sì:**

quali? C'è un criterio di selezione?

In quali occasioni?

*inserimento del pdl in agenda,  
discussione in commissione,  
audizioni,  
acquisizione degli emendamenti,  
passaggio in aula,  
passaggio all'esecutivo per i regolamenti  
adeguamento degli enti regionali, locali,  
etc.*

Con quali finalità?

*monitorare l'andamento di una misura in vigore,  
verificare l'emergere di un problema,  
valutare la qualità di un pdl di giunta,  
costruire un emendamento,  
...*

Che informazione si raccoglie?

- di *politics*:  
*Posizionamento degli altri attori rilevanti  
Conseguenze su carriera e rielezione*
- di *policy*:  
*magnitudo del problema,  
cause del problema,  
strumenti alternativi,  
effetti distributivi degli strumenti*

in che forma?

*materiale prodotto dagli stakeholders  
verbali e minute  
memoranda  
...*

Come viene trasmessa al principale politico?

- nella forma in cui arriva;
- integrata, selezionata e rielaborata per adeguarla alle esigenze del principale politico?

3. quali contatti ha la struttura con gli altri staff interni?

a) Staff dei gruppi	<i>Per ogni soggetto:</i> Sì o no?
b) Staff delle altre commissioni	<b>Se no:</b> perché?
c) Staff personale dei consiglieri	<b>Se si:</b> quali? C'è un criterio di selezione?
d) Segreteria di presidenza	In quali occasioni? <i>inserimento del pdl in agenda, discussione in commissione, audizioni, acquisizione degli emendamenti, passaggio in aula, passaggio all'esecutivo per i regolamenti adeguamento degli enti regionali, locali, etc.</i>
e) legislativo	
f) servizio valutazione biblioteca	Con quali finalità? <i>monitorare l'andamento di una misura in vigore, verificare l'emergere di un problema, valutare la qualità di un pdl di giunta, costruire un emendamento, ...</i>
g) Difensore regionale	
	Che informazione si raccoglie? <ul style="list-style-type: none"><li>- di politics: <i>Posizionamento degli altri attori rilevanti Conseguenze su carriera e rielezione</i></li><li>- di policy: <i>magnitudo del problema, cause del problema, strumenti alternativi, effetti distributivi degli strumenti</i></li></ul>
	in che forma? <i>materiale prodotto dagli stakeholders verbali e minute memoranda ...</i>
	Come viene trasmessa al principale politico? <ul style="list-style-type: none"><li>- nella forma in cui arriva;</li><li>- integrata, selezionata e rielaborata per adeguarla alle esigenze del principale politico?</li></ul>

### 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)

1. Ricorda in questa legislatura un testo che, rispetto alla prima versione depositata, abbia subito molte modifiche in Commissione?
2. Pensando all’iter di quel pdl, e poi alla successiva attuazione della legge conseguente, mi può dire:
  - a) chi sono stati entro la Commissione i quattro consiglieri più attivi?
  - b) 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*
  - c) Che tipo di domande di supporto hanno rivolto quei consiglieri alle strutture?
  - d) Come sono state soddisfatte?

## 2. 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?