

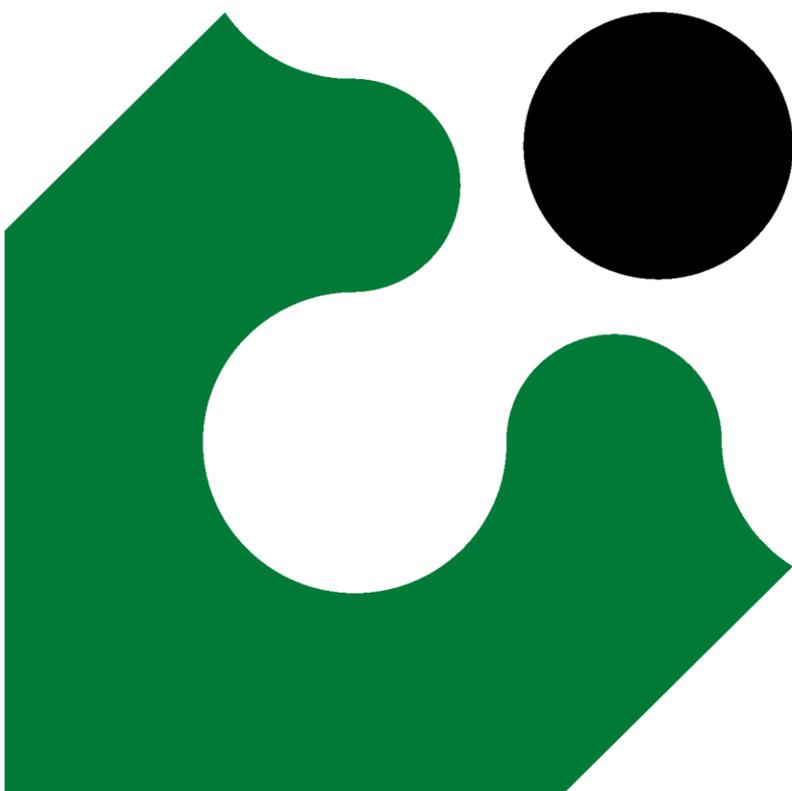


Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Avvicinare il Consiglio regionale a cittadini e imprese

Un nuovo ruolo per le audizioni consiliari?

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della
Lombardia per attività di ricerca 2017/2018



Programma Borse di studio del CRL 2017/2018

Avvicinare il Consiglio regionale a imprese e cittadini. Un nuovo ruolo per le audizioni consiliari?

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017/2018

Rapporto finale di ricerca Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia “Avvicinare il Consiglio regionale a imprese e cittadini. Un nuovo ruolo per le audizioni consiliari?”

Borsista: *Paride Fusaro*

Consiglio regionale della Lombardia

Referente: *Francesca Santambrogio*

PoliS-Lombardia

Tutor scientifico: *Alessandro Colombo*

Pubblicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.
Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

INDICE

INDICE.....	3
EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUZIONE	9
1. LA RELAZIONE TRA ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE, CITTADINI E IMPRESE.....	13
1.1 Istituzioni, cittadini e imprese in una prospettiva storica.....	13
1.2 Istituzioni e fiducia: alcuni dati.....	15
1.3 Rappresentanza, informazione, consultazione, partecipazione: i molteplici volti del rapporto con le istituzioni	18
1.4 La relazione tra istituzioni, cittadini e imprese nell'alveo della democrazia rappresentativa	19
1.5 I paradigmi partecipativo e deliberativo	24
1.6 Molti strumenti, poca efficacia. Altre vie per una virtuosa relazione tra istituzioni, cittadini, imprese.....	27
2. LA X LEGISLATURA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA NELLA RELAZIONE CON CITTADINI E IMPRESE	29
2.1 La normativa di riferimento: Statuto d'Autonomia, Regolamento generale e Leggi regionali.....	29
2.2 Le iniziative legislative della X Legislatura sulla partecipazione	35
2.3 Strumenti, pratiche ed esperienze della X Legislatura nella relazione con cittadini e imprese.....	37
2.3.1 L'APPORTO DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI, LE INTERVISTE: METODOLOGIA	38
2.3.2 L'APPORTO DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI: STRUMENTI, PRATICHE ED ESPERIENZE SUL <i>CONTINUUM</i> INFORMAZIONE, CONSULTAZIONE, PARTECIPAZIONE ATTIVA	40
3. LE AUDIZIONI	51
3.1 Le audizioni nell'ambito delle funzioni conoscitive delle Assemblee rappresentative: le Camere	54
3.2 Audizioni e strumenti di informazione consiliare nei Consigli regionali: Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto	59

3.3 Le audizioni e gli strumenti conoscitivi nelle disposizioni normative del Consiglio regionale della Lombardia.....	63
3.4 Audizioni: una tipologia regionale	66
4. ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE, SOGGETTI ECONOMICI E CITTADINI TRA AUDIZIONI E BUONE PRATICHE: UN <i>BENCHMARKING</i>.....	85
4.1 Il benchmarking europeo	87
4.1.1 BADEN-WÜRTTEMBERG	87
4.1.2 CATALOGNA	95
4.1.3 FIANDRE	101
4.1.4 GALLES	105
4.1.5 SCOZIA	111
4.2 Strumenti, pratiche ed esperienze dai Consigli regionali	118
INDICAZIONI DI POLICY	128
BIBLIOGRAFIA	135
SITOGRAFIA	141
ALLEGATI	144
Indagine qualitativa – Traccia interviste	144
Questionario <i>e-mail</i> – Traccia	144

EXECUTIVE SUMMARY

Il progetto di ricerca, realizzato nell'ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017-2018, ha come **obiettivo** quello di **fornire al Consiglio regionale lombardo indicazioni di policy circa il suo avvicinamento a cittadini e imprese** e si inserisce nel quadro dei contributi sviluppati a più riprese sul tema della partecipazione ampiamente intesa.

Il rapporto di ricerca offre, anche in chiave comparata, una panoramica sul tema della relazione tra istituzioni, cittadini e imprese; tale panoramica è orientata principalmente all'interno del paradigma della democrazia rappresentativa in ragione del fatto che nell'ottica di un'istituzione rappresentativa, qual è il Consiglio regionale della Lombardia, debba primariamente essere questo l'orizzonte nel quale intervenire per rafforzare la relazione con cittadini e imprese. Un orizzonte che può offrire di per sé, nell'ambito dei suoi dispositivi "classici", strumenti concreti per il rafforzamento del rapporto tra istituzioni, cittadini e attori economici.

Nell'ambito dell'analisi si sono tenute **due linee guida fondamentali:** la prima costituita dal **continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva** (OCSE, 2002)¹, sul quale l'avvicinamento e più in generale la relazione tra istituzioni, cittadini e imprese si declina. La seconda sostanziata dalla **tripartizione: strumenti, pratiche ed esperienze**, che paiono essere tre categorie sufficientemente esclusive ed esaustive da avere un carattere ordinatorio tra le diverse fattispecie prese in considerazione².

All'interno della ricognizione generale di strumenti, pratiche ed esperienze, si è svolto un **approfondimento specifico sulle audizioni delle commissioni consiliari**, che ha condotto a inserire nel titolo l'interrogativo relativo ad un loro possibile "nuovo ruolo" nell'ambito della relazione del Consiglio regionale della Lombardia con l'esterno. Un "nuovo ruolo" di fatto già esistente e rafforzabile ponendo in essere alcune modifiche al modello attuale in termini di classificazione e rendicontazione dei momenti di ascolto condotti.

Nel **primo capitolo** si ricostruiscono il **ruolo svolto e le influenze esercitate da sistemi di riferimento globali nelle azioni poste in essere dalle singole istituzioni**. Il capitolo approfondisce altresì **l'evoluzione nel tempo della relazione tra istituzioni, cittadini e imprese in direzione di una sempre maggiore trasparenza e vicinanza**. Si evidenzia però anche come **a fronte di interventi "di**

¹ Con informazione, consultazione, partecipazione attiva si sono rispettivamente intese: la diffusione di notizie da parte delle amministrazioni e la contestuale possibilità per i cittadini di ottenerne su loro richiesta (il tutto, però, con un flusso informativo unidirezionale dall'amministrazione ai cittadini); l'ottenimento da parte dell'amministrazione, in una relazione bidirezionale limitata, di reazioni dei cittadini e delle imprese sulla formulazione delle politiche pubbliche; il coinvolgimento, in un'elaborata relazione bidirezionale, dei cittadini alla presa di decisioni e alla formulazione di politiche pubbliche.

² Con strumenti, pratiche ed esperienze si è fatto rispettivamente riferimento a: i dispositivi necessari per compiere una determinata operazione o svolgere una attività e dunque, nel caso in esame, l'avvicinamento tra un'istituzione, i cittadini e le imprese; le attività ripetute e permanenti poste in essere da un'istituzione in un determinato periodo nel rapporto con cittadini e imprese; le attività poste in essere in maniera non continuativa da parte di un'istituzione per ottenere il rafforzamento della relazione con l'esterno.

avvicinamento” posti in essere dalle istituzioni, alcuni indicatori sulla fiducia in queste ultime non abbiano avuto miglioramenti significati. Nel capitolo vengono identificati **soggetti, temi e strumenti** della relazione istituzioni-società **nell’ambito della democrazia rappresentativa e sul continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva.** L’*excursus* è completato da un **inquadramento informativo sui paradigmi partecipativo e deliberativo** più volte richiamati e utilizzati nel tempo per tentare di avvicinare le istituzioni a cittadini e imprese.

Il **secondo capitolo** ripercorre attraverso il *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva, le **disposizioni normative regionali di riferimento in tema di relazione tra il Consiglio regionale della Lombardia, i cittadini e le imprese** contenute nello Statuto d’Autonomia e nel Regolamento generale del Consiglio, nonché le **principali proposte legislative sulla partecipazione presentate durante la X Legislatura** (PDL 4, 33, 332 e 197). Attraverso l’apporto di diversi “testimoni privilegiati” operanti nel Consiglio regionale della Lombardia, nel capitolo viene altresì offerta una **ricognizione di strumenti, pratiche ed esperienze** posti in essere nella relazione del Consiglio regionale con l’esterno, dalle attività rivolte agli studenti alle esperienze di consultazione, passando per le aperture di Palazzo Pirelli ai cittadini e alle visite sul territorio condotte nell’ambito delle “100 Tappe”.

Il **terzo capitolo** analizza e approfondisce il **ruolo** e le **caratteristiche delle audizioni** nell’ambito della relazione delle Assemblee rappresentative nazionali e sub-nazionali con cittadini e imprese, evidenziandone l’evoluzione e la crescente apertura avvenuta nel tempo e la contemporanea eterogeneità delle declinazioni nelle diverse esperienze considerate. **L’analisi e l’approfondimento** dedicati alle **Camere** e a quattro **Consigli regionali** (Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto), sono sostanziati principalmente attraverso una **ricostruzione delle disposizioni normative rilevanti.** Per il Consiglio regionale della Lombardia, la ricostruzione normativa costituisce il punto di partenza per un’**analisi puntuale delle audizioni condotte nell’ambito della X Legislatura**, delle quali viene definita una tipologia in considerazione dei loro tratti peculiari:

- utilizzo esclusivo del termine audizioni per indicare momenti di ascolto della società regionale condotti dalle commissioni sia nell’ambito dell’*iter* provvedimentale che in modo disgiunto rispetto a quest’ultimo;
- conduzione della maggior parte delle audizioni “fuori seduta”;
- trasmissione in diretta *streaming* delle audizioni;
- non pubblicazione di verbali e resoconti integrali delle audizioni sul sito internet del Consiglio regionale.

Il **quarto capitolo** presenta una ricostruzione di **buone pratiche in tema di relazione tra Assemblee rappresentative, cittadini e imprese rilevate in un orizzonte comparato.** La comparazione è declinata sul *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva e prende primariamente in considerazione **strumenti, pratiche ed esperienze** esistenti nell’ambito di cinque Assemblee sub-nazionali europee: **Baden-Württemberg, Catalogna, Fiandre, Galles e Scozia.** Il confronto europeo, costruito per schede, evidenzia altresì alcune pratiche rilevanti in tema di audizioni. Al *benchmarking* internazionale segue una **ricognizione di strumenti, pratiche ed esperienze di interesse** sullo stesso tema **a livello regionale.** Quest’ultima ricognizione, condotta su Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana

e Veneto, costituisce l'occasione per evidenziare **elementi di interesse in termini di consultazioni** (in particolare relativi alle linee guida recentemente sviluppate in materia da Formez PA, Dipartimento della funzione pubblica e Senato della Repubblica) e **leggi organiche sulla partecipazione attiva esistenti a livello regionale in Emilia-Romagna, Toscana e Puglia**.

Il capitolo conclusivo è dedicato alle **indicazioni di *policy* ricavate alla luce del confronto internazionale e nazionale e del lavoro di ricostruzione posto in essere in tema di audizioni**. Nell'ambito di tali indicazioni - declinate principalmente in termini di informazione, consultazione e partecipazione attiva - **vengono evidenziati alcuni margini concreti di intervento per il Consiglio regionale della Lombardia volti a facilitare il suo avvicinamento a cittadini e imprese**. In particolare si propone di:

- **differenziare gli strumenti di informazione presenti sul sito internet istituzionale** con la previsione di: contenuti video, un calendario di lungo periodo delle attività e mappe per l'individuazione dei Consiglieri eletti nelle diverse circoscrizione;
- **implementare sulla pagina internet del Consiglio regionale uno strumento di interlocuzione "diretta" ("*live chat*")** con gli utenti anche a fronte delle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche;
- **dare vita ad una pagina *web* che veicoli in maniera dedicata informazioni e attività rivolte ai giovani**;
- **incrementare la presenza di concorsi rivolti ai giovani** che abbiano l'obiettivo di rafforzare la conoscenza e la partecipazione di questi ultimi alle attività dell'Assemblea regionale;
- **creare un "Consiglio dei giovani"** composto da "rappresentanti eletti";
- **rafforzare la presenza sui *social media*** con un'eventuale differenziazione dei profili *Twitter* declinati per commissione consiliare;
- **elaborare un *vademecum* informativo rivolto ai soggetti auditi in commissione**, con particolare riferimento ai soggetti "deboli" che storicamente riescono a trovare un ascolto maggiore in Consiglio regionale rispetto a quanto non avvenga presso l'Esecutivo³;
- **organizzare un festival annuale "della Politica"** caratterizzato dalla presenza di momenti di approfondimento, dibattito e svago che consentano di veicolare informazioni sull'esistenza, le caratteristiche e le competenze del Consiglio regionale della Lombardia;
- **implementare una piattaforma informatica interna o esterna al sito internet istituzionale che consenta di condurre consultazioni** ed eventualmente di mettere a disposizione altri strumenti di interlocuzione con il Consiglio regionale;
- **sviluppare linee guida sulla consultazione** specifiche per il Consiglio regionale della Lombardia;
- **sviluppare un albo pubblico dei soggetti audibili nell'ambito dell'*iter* provvedimento**;
- **sviluppare e implementare un *database* trasversale alle commissioni consiliari per la gestione delle informazioni relative ad audizioni e consultazioni** in termini di soggetti auditi, temi trattati, territori coinvolti ed eventuali esiti;

³ Sul tema dell'audizione di soggetti "deboli" in Consiglio regionale, si veda, anche *infra*: Bin R. (2002)

- **differenziare dal punto di vista prescrittivo o nella prassi le audizioni condotte a scopo conoscitivo dalle consultazioni poste in essere nell'ambito dell'*iter* provvedimentale;**
- **sviluppare una piattaforma *on-line* per la sottoscrizione di petizioni;**
- **definire una legge organica sulla partecipazione.**

INTRODUZIONE

Il progetto di ricerca, realizzato nell'ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017-2018, ha come **obiettivo** quello di **fornire al Consiglio regionale lombardo indicazioni di policy circa il suo avvicinamento a cittadini e imprese** e si inserisce nel più ampio quadro di contributi sviluppati sul tema del rapporto tra istituzioni, imprese e cittadini e sulla partecipazione. Un ambito di analisi nel quale da lungo tempo si esercitano le scienze sociali e le discipline politologiche e che negli anni, complice la mancata soluzione alla cd. "crisi delle istituzioni" (così già definita, ad esempio, in Pasini, 1970), non ha smesso di suscitare interesse di ricerca, specie nelle dimensioni nazionale ed europea, stimolando, anche recentemente, analisi approfondite ed eterogenee per prospettive, obiettivi ed esiti (due esempi sono: Censis, 2016; Cassese, 2017).

In aggiunta alle declinazioni nazionale ed europea, **i temi della partecipazione dei cittadini e del loro rapporto con le istituzioni**, sono stati (De Santis, 2013; Bobbio, 2017) e **possono essere declinati anche in una dimensione regionale, focalizzata in particolare sulle assemblee rappresentative** che "negli ultimi anni, anche a seguito delle modifiche elettorali e della forma di governo, [...] scontano all'interno di un rinnovato contesto istituzionale che privilegia le esigenze di governo e di amministrazione, una caduta di interesse presso l'opinione pubblica" (Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, 2003, p. 16). Uno stato di cose per il quale, **nonostante l'implementazione di interventi di policy orientati da diversi presupposti teorici, da quelli partecipativi a quelli dell'e-democracy** (Freschi, 2004; Colombo, 2014), **le sorti dell'attenzione e della fiducia rivolte a tali istituzioni non sembrano aver raggiunto livelli pienamente soddisfacenti.**

Il tema della relazione tra istituzioni, cittadini e imprese e quello della partecipazione largamente intesa di questi ultimi, **sono, in verità, soggetti ad una continua propensione al miglioramento.** Questi temi hanno infatti a che fare direttamente con quanto concerne l'esperienza democratica, che per sua stessa natura "si sviluppa a cavallo del dislivello tra dover-essere ed essere, lungo la traiettoria segnata da aspirazioni ideali che sempre sopravanzano le condizioni reali" (Sartori, 1994, p. 12)⁴. **Non deve dunque stupire che qualsiasi siano le condizioni di partenza, si investano energie volte al miglioramento della relazione tra istituzioni, cittadini e soggetti economici** a partire dalla riflessione sulla dialettica elettorale, ma andando anche oltre le dinamiche di quest'ultima (Manzella, 2008, p.13).

Indicativo in questo senso è, ad esempio, il fatto che **sia a livello internazionale che nazionale resti all'attenzione il tema della qualità ampiamente intesa delle istituzioni, anche in termini democratici, come dimostra l'inserimento tra i 17 obiettivi (Sustainable Development Goals – SDGs) dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, di uno specifico approfondimento, l'Obiettivo 16, dedicato a "promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli".** Come per tutti gli obiettivi

⁴ Sul valore ancora attuale dell'approccio e dei contributi di Giovanni Sartori si veda ad esempio: *Rivista di politica* (3/2017), *Democrazia e ri-definizioni. La democratic theory di Giovanni Sartori trent'anni dopo*, a cura di Pasquino G.

dell'Agenda ONU, anche l'Obiettivo 16 viene declinato in una serie di sotto-obiettivi (*target*) che i 193 Governi sottoscrittori dovranno raggiungere entro il 2030.

Tra i governi sottoscrittori, figura, naturalmente, anche quello italiano, che è impegnato nella declinazione nazionale di tali Obiettivi e *target* in una tipica "traduzione" di istanze globali a livello nazionale (vedi *infra*, capitolo 1). È nell'ambito di questa virtuosa traduzione globale-nazionale-locale che **PoliS-Lombardia ha scelto di proporre nell'ambito del Rapporto Lombardia 2017 "lo sviluppo sostenibile, nell'accezione multidimensionale e integrata prevista dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030, come strumento di lettura e di possibile orientamento delle dinamiche di sviluppo sociale, economico, ambientale e istituzionale della Lombardia"** (Éupolis Lombardia, 2017, p. 11). È in questo senso, dunque, che **l'Obiettivo 16 dell'Agenda ONU è stato declinato tra gli Obiettivi del Rapporto Lombardia 2017, nell'Obiettivo 14, dedicato a "Istituzioni efficaci e affidabili"**. Tra i 10 originari riferimenti dell'Obiettivo 16 dell'Agenda ONU, è utile richiamare in questa sede i *target*:

- 16.6 "Sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli";
- 16.7 "Assicurare un processo decisionale reattivo, inclusivo e partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli";
- 16.10 "Garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità con la legislazione nazionale e con gli accordi internazionali".

Tre *target* definiti dal Rapporto Lombardia "prioritari per recuperare affidabilità e fiducia nelle istituzioni nella prospettiva dello sviluppo sostenibile" (Éupolis Lombardia, 2017, p. 272) e da considerarsi in questa sede come uno dei riferimenti cui guardare, anche in prospettiva, a questo lavoro.

Fatta salva l'individuazione di questi riferimenti preliminari, in sede introduttiva è necessario un chiarimento: come già anticipato, nel tempo, **il tema del miglioramento e dell'incremento della relazione tra Assemblee rappresentative, imprese e, soprattutto, cittadini è stato affrontato attraverso molteplici prospettive teoriche**. Tra gli approcci è possibile distinguere tra due macro-categorie.

La prima, contenente le **riflessioni che hanno declinato questa relazione sull'asse della partecipazione al processo decisionale e legislativo nell'ambito delle eterogenee teorie della democrazia partecipativa e deliberativa**, sviluppatasi, con il tempo, anche nella direzione della cd. *e-democracy*, ovvero tutto l'insieme di pratiche che utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita democratica (De Toffol, Valastro, 2012).

La seconda, con al suo interno, invece, le **riflessioni che hanno ipotizzato di rafforzare la relazione tra cittadini e istituzioni utilizzando gli istituti, gli strumenti, le pratiche e le esperienze riconducibili alla democrazia rappresentativa** sia nell'ambito degli strumenti direttamente e indirettamente connessi al *policy making*, sia, più in generale, nell'ambito di tutti quegli **istituti informativi e consultivi** in valse nelle democrazie contemporanee.

Questa distinzione e più in generale la relazione tra **democrazia partecipativa/deliberativa e rappresentativa** non sono né scontate né “pacificate”. I due ambiti, infatti, **si richiamano a paradigmi teorici differenti e non necessariamente compatibili**, almeno dal punto di vista dei presupposti e degli orientamenti di principio che li animano. **Uno stato di cose del quale è bene tener conto e che comporta la necessità di evitare di alimentare il possibile “scontro” tra i due modelli, considerandoli, ex ante, come diversi, ma anche come complementari** e dunque reciprocamente utili per il rafforzamento di una relazione virtuosa tra istituzioni, cittadini e imprese (Regonini, 2010).

Fatta salva la complementare utilità dei due modelli, **il campo di analisi in cui si declina questo lavoro è, in primis, quello della democrazia rappresentativa**. Una scelta giustificata dal fatto che nell’ottica di un’istituzione rappresentativa, qual è il Consiglio regionale della Lombardia, debba primariamente essere questo l’orizzonte nel quale intervenire per rafforzare la relazione con cittadini e imprese. Un orizzonte che può offrire di per sé, nell’ambito dei suoi dispositivi “classici”, strumenti concreti per il rafforzamento del rapporto tra istituzioni, cittadini e attori economici. Anche per questa ragione, dunque, **la riflessione sull’avvicinamento del Consiglio regionale lombardo ai cittadini e alle imprese verrà qui affrontata principalmente attraverso l’analisi degli strumenti della democrazia rappresentativa variamente declinati sul continuum che va dall’informazione alla partecipazione attiva passando per la consultazione** (OCSE, 2002). A questa analisi, **si accompagnerà un approfondimento dedicato alle audizioni** delle commissioni consiliari sia nella loro attuale declinazione nell’ambito delle prescrizioni e della prassi invalse nel Consiglio regionale della Lombardia che in un orizzonte comparato.

Il Rapporto di ricerca si sviluppa a partire da un **primo capitolo** nel quale viene effettuata una **ricognizione in materia di relazione tra Assemblee rappresentative, cittadini e imprese**.

Il **secondo capitolo** è specificamente dedicato alla **relazione del Consiglio regionale della Lombardia, nell’ambito della X Legislatura, con i cittadini e le imprese**. Il capitolo si concentra in particolare su disposizioni normative, alcuni progetti di legge, strumenti, pratiche ed esperienze.

È il **terzo capitolo** a mettere al centro della trattazione **il tema della audizioni**, con una ricostruzione della loro evoluzione nel tempo e il loro inquadramento nell’ambito delle funzioni conoscitive delle Assemblee rappresentative nazionali e sub-nazionali. Il capitolo è altresì dedicato ad un approfondimento sulle audizioni condotte dalle commissioni permanenti del Consiglio regionale della Lombardia durante la X Legislatura, attraverso le quali viene definita una specifica tipologia regionale.

Il **quarto capitolo** prende in considerazione **strumenti, pratiche ed esperienze esistenti in un orizzonte comparato nell’ambito di cinque Assemblee sub-nazionali europee**: Baden-Württemberg, Catalogna, Fiandre, Galles e Scozia. Tale confronto non manca di evidenziare sia quanto esistente sul *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva sia alcuni aspetti peculiari relativi alle audizioni. **Al confronto europeo, costruito per schede, si aggiunge una ricognizione di elementi di interesse nell’ambito della relazione tra Consigli regionali, cittadini e imprese**.

Alla luce della ricognizione effettuata nell'ambito dell'intero rapporto di ricerca, **il capitolo conclusivo evidenzia alcune indicazioni di *policy*** per il Consiglio regionale della Lombardia.

1. LA RELAZIONE TRA ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE, CITTADINI E IMPRESE

BREVE INTRODUZIONE A partire dalla constatazione del ruolo svolto da sistemi di riferimento globali nelle azioni poste in essere dalle singole istituzioni, il capitolo offre una ricognizione in materia di relazione tra Assemblee rappresentative, cittadini e imprese in una prospettiva storica. Vengono altresì identificati soggetti, temi e strumenti di tale relazione nell'ambito della democrazia rappresentativa e all'interno di quest'ultima sul *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva. L'*excursus* è completato da un inquadramento informativo sui paradigmi partecipativo e deliberativo.

1.1 Istituzioni, cittadini e imprese in una prospettiva storica

Il tema della relazione tra istituzioni, cittadini e imprese può essere letto, in prima istanza, nell'ambito del quadro più ampio di interventi di riforma avvenuti nel tempo nelle istituzioni pubbliche in generale e nella pubblica amministrazione (PA) in particolare. Tali interventi di riforma possono essere spiegati in ragione dell'affermarsi di sistemi di riferimento globali, definibili come *référentiels* (Faure, Pollet, Warin, 1995), che per la validità dei presupposti teorici che li sostengono e per l'efficacia degli interventi posti in essere a partire da questi ultimi, costituiscono la cornice entro la quale i mutamenti e le riforme coinvolgenti le istituzioni pubbliche tendono ad essere messi in agenda dai decisori e implementati. Con la conseguenza che essendo simili i riferimenti iniziali cui le istituzioni "si ispirano", saranno similari anche le loro azioni e i loro esiti⁵.

I citati *référentiels* globali costituiscono in particolare un riferimento composto da tre dimensioni: cognitiva, normativa e strumentale (Vaira, 2011), ovvero relative a come si può conoscere la realtà, a come si dovrebbe intervenire su di essa e a come si interviene e specificamente a come intervengono i decisori pubblici, le cui azioni sono in parte condizionate dai *référentiels*. A conferma di ciò, è possibile citare ad esempio il fatto che gli interventi di riforma della PA posti in essere in Italia a partire dagli anni '80, sono stati avviati in maniera simultanea e con caratteristiche comuni in diverse realtà internazionali ed europee. Molti dei processi di riforma avviati nelle diverse realtà a partire da quel periodo, infatti, sono stati accomunati da (Melis, 2008):

⁵ L'affermarsi di sistemi di riferimento globali piuttosto simili può essere spiegato alla luce delle teorie di matrice neoistituzionalista, le quali, interrogandosi sulle ragioni per cui organizzazioni distinte siano simili, così come le loro politiche, danno vita ad una visione alquanto articolata dei rapporti inter-organizzativi, caratterizzati da marcate influenze reciproche. Sulla scorta di tali teorie è possibile affermare che "l'ambiente istituzionale, oggi più che mai, trascende i confini nazionali e tende a configurarsi come uno spazio globale popolato da una pluralità di organizzazioni e istituzioni sovra-nazionali che esercitano pressioni e influenze [...]. In questo senso [...] l'ambiente istituzionale può essere utilmente concepito come una *world polity* [Thomas, et al. 1987; Vaira 2004] che produce non solo retoriche, teorie e schemi cognitivo-normativi globali, ma esercita anche pressioni di tipo normativo e in parte coercitivo [...]". Vaira M., *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica. Idee, norme, pratiche, attori*, LED Edizioni, Milano 2011, p. 13

- un'impostazione a partire da bisogni esterni ai sistemi amministrativi stessi, e in particolare da esigenze collegate a economia e politica;
- uno sviluppo in concomitanza con riforme di carattere costituzionale;
- l'aver riguardato la ridefinizione di equilibri tra settori pubblico e privato;
- l'aver coinciso con spostamenti di competenze tra centro e periferia;
- l'aver perseguito l'obiettivo di incrementare l'efficienza dei processi e contemporaneamente la trasparenza e la partecipazione dei cittadini.

L'affermarsi di *référentiels* globali, che divengono riferimenti comuni per i decisori pubblici, è sovente seguito dal sorgere di "un processo di traslazione che [li] incorpora e combina con i repertori istituzionali tipici del settore [di una specifica] politica" (Vaira, 2011, p. 117). Un insieme di constatazioni che si può affiancare a quelle sulla "circolazione delle idee tra entità politiche organizzate" (Dolowitz, 2012), che trova declinazione nel *policy transfer* inteso come "processo attraverso il quale la conoscenza di politiche, assetti amministrativi, istituzioni e idee all'interno di un sistema politico viene utilizzata nello sviluppo di elementi analoghi in un altro sistema politico" (Dolowitz e Marsh, 1996 citato in Dolowitz, 2012, p. 34) e che da dunque vita a declinazioni settoriali e locali peculiari nell'ambito delle quali è possibile individuare strumenti, pratiche ed esperienze di interesse e conseguentemente contribuire a diffonderli⁶.

Tornando ai *référentiels* globali, per quanto concerne gli interventi di riforma riguardanti la pubblica amministrazione affermatasi a partire dagli anni '80, i riferimenti principali sono stati il *Mercato* e la diade *trasparenza-partecipazione* (Vaira, 2011; Karageorgou, 2012; Moini, 2012). Se dalla prospettiva qui illustrata si guarda a quanto avvenuto nella PA nel medio periodo - concentrandosi sul livello nazionale - quello che si può affermare è che essa ha visto via via modificarsi i suoi orientamenti nelle relazioni con l'esterno da un rapporto caratterizzato da segretezza (Bobbio, 2005) e asimmetria, ad una relazione orientata all'obiettivo della più ampia trasparenza e collaborazione (Vaccari, 2015) nella quale i *cittadini-sudditi* sono divenuti *cittadini-utenti*, per giungere, infine, ad essere considerati *cittadini-clienti*. In un rapporto, almeno potenzialmente, trasparente, paritario e partecipato (Cerruto, 2011).

Due indicatori concreti in questo senso sono:

- l'evoluzione legislativa avviata con la legge 241/1990, che ha dato forma a livello legislativo ai principi di trasparenza, efficienza (attraverso la velocità del procedimento) e partecipazione applicati alla pubblica amministrazione. Tale legge è stata novellata nel 2005 e seguita da altri interventi normativi, tra cui il d.lgs. 33/2013, da ultimo modificato con il d.lgs. 97/2016, volto

⁶ La constatazione dell'esistenza di questo genere di dinamiche è utile in apertura di questo rapporto di ricerca per due ragioni. La prima, è che vista nell'ottica dell'affermazione di andamenti simili sviluppatasi a livello globale, l'analisi della relazione tra istituzioni, cittadini e imprese, che possiamo ricomprendere nell'ambito di temi quali la trasparenza e la partecipazione, trova una più radicata giustificazione in ragione del fatto che non si tratta di un obiettivo isolato, ma di una prospettiva d'azione radicata e diffusa. La seconda ragione è costituita dal fatto che con tali premesse di carattere internazionale, trova ancor più netta legittimazione la scelta di compiere un'analisi comparata di questa stessa relazione

a riordinare la disciplina riguardante: accesso civico, pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA;

- il fiorire di paradigmi teorici e sperimentazioni empiriche orientate alla partecipazione sempre più allargata e diffusa ai processi decisionali, amministrativi e politici.

1.2 Istituzioni e fiducia: alcuni dati

L'affermarsi delle dinamiche descritte nel paragrafo precedente, e in particolare il diffondersi di una sensibilità delle PA ai temi della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, potrebbe indurre ad immaginare che con esse si sia manifestato un contemporaneo incremento dell'interesse e della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. In realtà, **nonostante gli interventi e le politiche poste in essere nell'ambito degli orientamenti illustrati, l'interesse e la partecipazione dei cittadini hanno visto nel tempo livelli in costante diminuzione**. Questo sebbene dal punto di vista istituzionale, già a partire dalle istanze sollevate dal cd. Rapporto Giannini del 1979⁷, si evidenziasse la necessità di ammodernare la pubblica amministrazione e si concludesse con un riferimento al necessario intervento riformatore non solo sugli aspetti tecnici e ordinamentali, ma più in generale sull'attività esterna delle amministrazioni, da sviluppare non attraverso le leggi ma, primariamente, attraverso il rafforzamento della "libertà di essere informati circa i fatti dei poteri pubblici" (Giannini, 1979, p. 44) e conseguentemente per mezzo della possibilità di prendere parte alle decisioni nella maniera più ampia possibile.

In quest'ottica, dunque, prima di approfondire l'analisi sugli strumenti che le istituzioni hanno implementato nel tempo allo scopo di rendersi sempre più trasparenti e aperte alla partecipazione dei cittadini, **è utile illustrare alcuni dati e specificamente quelli dell'indagine ISTAT sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni espressi su una scala da 1 a 10, indicativi della natura attuale della relazione tra istituzioni e cittadini nella prospettiva di questi ultimi**. Di particolare interesse in questo senso, come elemento dal quale prendere le mosse per utilizzarlo come termine di paragone, la **fiducia riposta nelle forze dell'ordine e nei vigili del fuoco (Figura 1.1)**, istituzioni, ancorché eterogenee, con i migliori punteggi tra quelle indagate, che per il triennio 2014-2016 **mantengono in tutte e nove le Regioni considerate punteggi superiori a 6,5 con andamenti in crescita e per la Lombardia, nell'ultimo anno di rilevazione, con un punteggio di 7,3**. Dati marcatamente differenti da quelli espressi sulle istituzioni di governo sub-nazionale: **Regioni, Province e Comuni (Figura 1.2)**. Per queste ultime, infatti, **in tutti e nove i casi considerati le valutazioni medie ottenute sono inferiori a 4,5 e addirittura ferme a 3,9 punti per la media nazionale nel 2016, e attestate a 4,3 punti per la Regione Lombardia nello stesso anno**. Un punteggio, quest'ultimo, più elevato rispetto a quello, ad esempio, della Regione Sicilia, fermatosi nel 2016 a 3,1, ma ancora lontano dal possibile riferimento a quello medio di forze dell'ordine e vigili del fuoco.

⁷ Il titolo del Rapporto a cura di Massimo Severo Giannini allora Ministro dell'Organizzazione della pubblica amministrazione e Regioni è: *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*.

Figura 1.1 - Fiducia nelle forze dell'ordine (punteggio 1 – 10) 2016

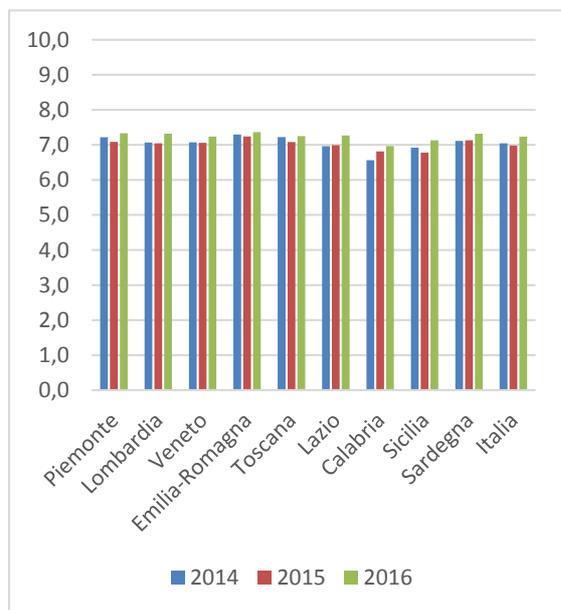
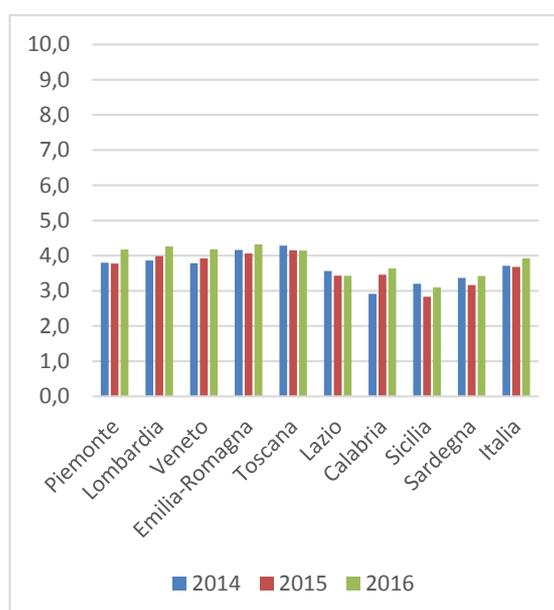


Figura 1.2 - Fiducia nelle istituzioni governo sub-nazionale (punteggio 1 – 10) 2016



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati ISTAT

I dati proposti dall’Istituto nazionale di statistica nel 2017, non sono un *unicum* nell’ambito delle rilevazioni sulla fiducia riposta dai cittadini nelle istituzioni e trovano in parte conferma in altre analisi, anche più recenti, come ad esempio quelle presentate da Demos & Pi a gennaio 2018 nel suo rapporto annuale intitolato “Gli italiani e lo Stato”. Il Rapporto Demos & Pi 2017 presenta un Paese “scettico nei confronti delle istituzioni e della politica, ma non rassegnato” (Demos & Pi, 2018, p. 3). Significativi, anche in questo caso, i dati relativi alla fiducia riposta negli enti locali e nelle Regioni, che in un elenco di 16 istituzioni eterogenee (Figura 1.3) - rispetto alle quali è stato chiesto agli intervistati per quali di esse avessero “molta o moltissima fiducia” - si trovano rispettivamente al settimo e al nono posto, con il 33% e il 27% di soggetti intervistati che di esse di fidano “molto o moltissimo”. Un dato che evidenzia una perdita delle espressioni di fiducia tra 2016 e 2017 di sei punti percentuali per i Comuni e un incremento di due punti percentuali per le Regioni nel confronto tra gli stessi anni. Un confronto che condotto tra il 2017 e il 2007 vede tuttavia per entrambe le istituzioni una perdita di 8 punti percentuali.

Figura 1.3 - Fiducia nelle istituzioni 2017-2016

LA FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI					
Quanta fiducia prova nei confronti delle seguenti organizzazioni, associazioni, gruppi sociali, istituzioni?					
(valori % di quanti hanno affermato di avere "molta o moltissima" fiducia, al netto delle non risposte – Confronto con il 2016 e il 2015 e differenza con 2016 e 2007)					
	2017	2016	Differenza 2017-2016		Differenza 2017-2007
Papa Jorge Mario Bergoglio*	77	82	-5	↓	+23 ↑↑
Le Forze dell'Ordine	70	71	-1	↓	-3 ↓
La Scuola	53	54	-1	↓	= =
Il Presidente della Repubblica**	46	49	-3	↓	-10 ↓↓
La Chiesa	42	44	-2	↓	-12 ↓↓
La Magistratura	37	38	-1	↓	+1 ↑
Il Comune	33	39	-6	↓	-8 ↓
L'Unione Europea	30	29	+1	↑	-18 ↓↓
La Regione	29	27	+2	↑	-8 ↓
Le Associazioni degli Imprenditori	24	22	+2	↑	-1 ↓
Cgil	24	16	+8	↑	NR –
Cisl-Uil	20	14	+6	↑	NR –
Lo Stato	19	20	-1	↓	-11 ↓↓
Le Banche	15	14	+1	↑	-5 ↓
Il Parlamento	11	11	=	=	-4 ↓
I Partiti	5	6	-1	↓	-3 ↓

* Nel 2007 il Papa era Joseph Aloisius Ratzinger

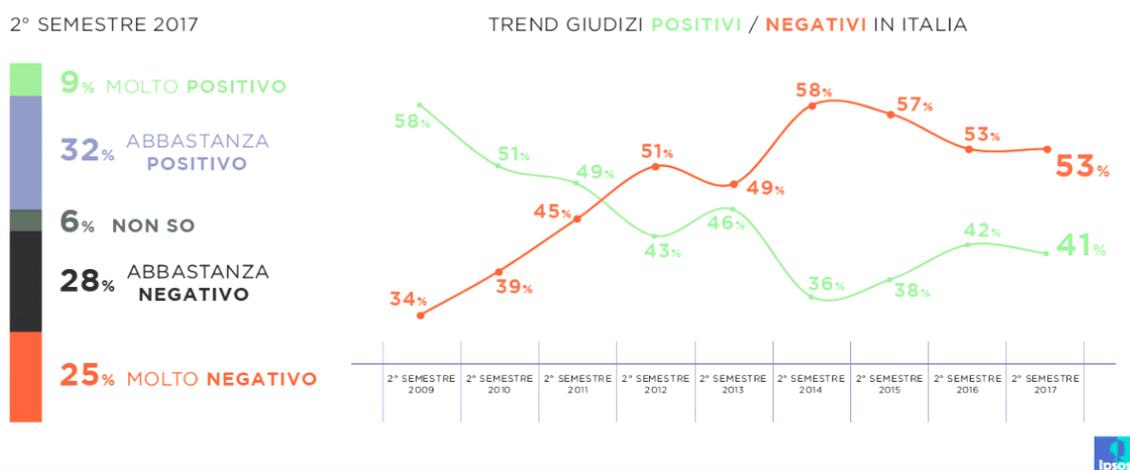
** Nel 2007 il Presidente della Repubblica era Giorgio Napolitano

Fonte: Sondaggio Demos & Pi per La Repubblica – Dicembre 2017 (base: 1211 casi)

Simili in questo senso, ma non sovrapponibili, i dati sul secondo semestre 2017 proposti da Ipsos (Figura 1.4) nell'indagine: "Lo stato degli Enti Locali in Italia". Nell'ambito di tale rilevazione, i giudizi generali sull'operato delle Regioni si attestano al 9% per i "molto positivo", al 32% per gli "abbastanza positivo", al 28% per gli "abbastanza negativo" e al 25% per i "molto negativo", con una tendenza sugli ultimi quattro semestri considerati in diminuzione per i giudizi negativi e in crescita per quelli positivi. Anche in questo caso, però, ad essere particolarmente evidente è la differenza di più lungo periodo, che vede tra il secondo semestre del 2009 e il secondo semestre del 2017 un incremento di 19 punti percentuali per i giudizi negativi e una conseguenziale perdita di 17 punti percentuali per i giudizi positivi (lo scarto è dato dalla differente entità delle risposte "non so").

Figura 1.4 – Giudizio generale sull’operato delle Regioni 2017 e 2009-2017

GIUDIZIO GENERALE SULL’OPERATO DELLA REGIONE



Fonte: Lo stato degli Enti Locali in Italia – Ipsos – Febbraio 2018

1.3 Rappresentanza, informazione, consultazione, partecipazione: i molteplici volti del rapporto con le istituzioni

I dati non sempre positivi sulla fiducia e sul giudizio dell’operato delle istituzioni espresso dai cittadini, non sono nuovi nel quadro delle analisi politologiche, sociologiche e giuridiche. Essi evidenziano il perpetuarsi di una “crisi delle istituzioni” che si inserisce in un più ampio quadro di “crisi complessiva della democrazia” (Allegretti, 2010, p. 1)⁸. Una crisi rispetto alla quale, **da lungo tempo, si persegue l’obiettivo di riparare la “cerniera rotta tra élite e popolo”** (CENSIS, 2016, p.81), **soprattutto con attenzione alle dinamiche partecipative e meno alle possibilità sostanziate dagli strumenti “classici” della democrazia rappresentativa** (De Rosa, 2010) e da quelli “diretti” in essa contenuti.

Prima di addentrarsi nella trattazione relativa a quali siano gli istituti e le pratiche che nelle tre diverse forme di democrazia sin qui citate - rappresentativa, diretta e partecipativa - sostanziano il rapporto tra istituzioni e cittadini, sono necessarie **due specificazioni preliminari**. Innanzitutto, **con istituzioni si intenderanno in questa sede sia le Assemblee rappresentative che l’amministrazione nel suo complesso**. In secondo luogo, **il rapporto tra istituzioni, cittadini e attori economici, verrà considerato sia nell’ambito della capacità di influenzare le decisioni assunte dalle istituzioni, sia in quello dell’offerta da parte di queste ultime di informazioni e di ascolto**. Tale scelta trova giustificazione nel fatto che **il rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese può essere meglio descritto considerando non solamente la capacità di influenzare una singola decisione, ma esaminando l’intero complesso di**

⁸ Tra le molte analisi sul tema, si veda ad esempio: Petrucciani S. (2017), *La crisi della democrazia e la regressione oligarchica*, in *Notizie di Politeia* (126/2017)

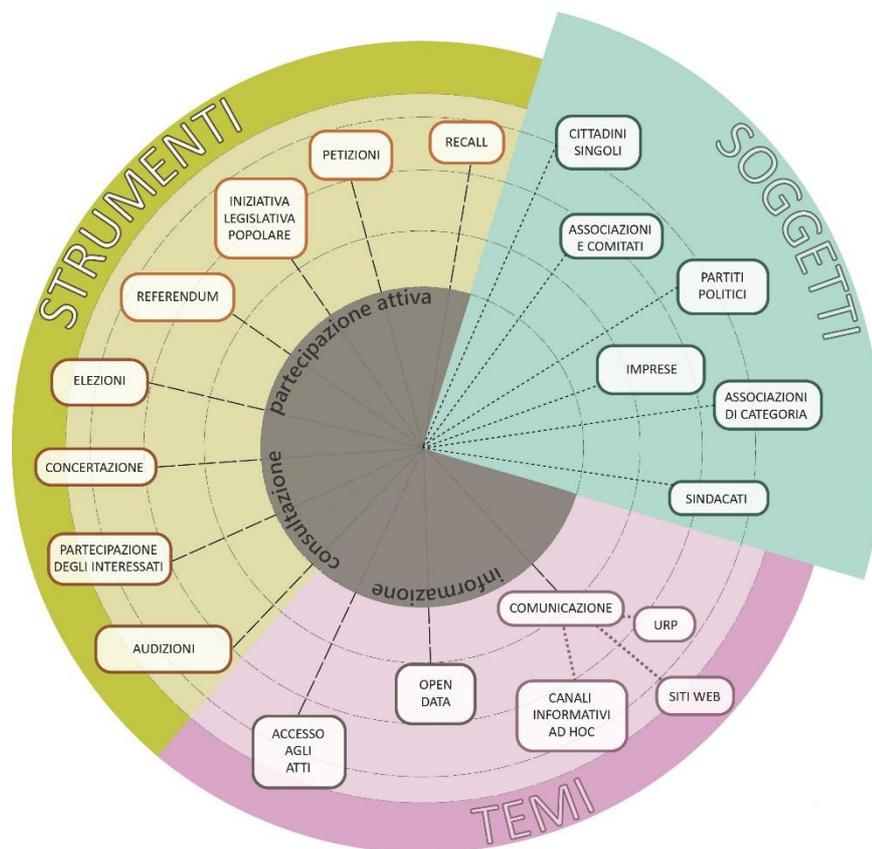
istituti esistenti sul *continuum* costituito su tre poli principali: informazione, consultazione, partecipazione attiva (OCSE, 2002; Regonini, 2010). Intendendo in questa sede:

- con informazione, la diffusione di notizie da parte delle amministrazioni e la contestuale possibilità per i cittadini di ottenerne su loro richiesta. Il tutto, però, con un flusso informativo unidirezionale dall'amministrazione ai cittadini;
- con consultazione l'ottenimento da parte dell'amministrazione, in una relazione bidirezionale limitata, di reazioni dei cittadini e delle imprese sulla formulazione delle politiche pubbliche;
- con partecipazione attiva, il coinvolgimento, in un'elaborata relazione bidirezionale, dei cittadini alla presa di decisioni e alla formulazione di politiche pubbliche.

1.4 La relazione tra istituzioni, cittadini e imprese nell'alveo della democrazia rappresentativa

Sebbene l'aggettivo partecipativa qualifichi solamente una delle forme di democrazia tra quelle qui considerate, anche la democrazia rappresentativa si caratterizza per l'esistenza al suo interno di strumenti e temi "utilizzabili" da parte di diversi soggetti, che sostanziano la relazione tra istituzioni, cittadini e imprese e dunque la partecipazione largamente intesa.

Figura 1.5 – La democrazia rappresentativa: soggetti, temi e strumenti



A prescindere dalla scontata presenza tra i **soggetti** degli stessi **cittadini** e delle **imprese**, a prendere parte alla relazione con le istituzioni vi sono inoltre “l’azione nel funzionamento delle istituzioni [stesse] esplicitata dai **partiti**, dai **sindacati** [dalle **associazioni di categoria**] e da un vario **mondo associativo** [e di **comitati**], le pratiche di **concertazione** con le associazioni e le categorie, la presenza di rappresentanze associative o anche solo corporative in seno a numerosi organi dell’amministrazione [...] e la **partecipazione degli interessati** al procedimento amministrativo” (Allegretti, 2010, p. 12). Un insieme di soggetti e azioni che svolgono il loro ruolo in maniera funzionale e/o complementare a quello svolto dalle **elezioni**, lo strumento principe della partecipazione alla vita pubblica dei cittadini nelle democrazie rappresentative.

Nell’ambito del *continuum* partecipazione attiva, consultazione, informazione ed in particolare nella prima di queste dimensioni, ad affiancare le elezioni, vi sono poi i cd. **istituti di democrazia diretta ricompresi nell’ambito della democrazia rappresentativa**. Il cui obiettivo è correggere, integrare (Bilancia, 2017a) e rafforzare, superando l’intermediazione costituita dalla rappresentanza stessa, la capacità dei cittadini di incidere sulle scelte collettive senza per questo intaccare la tenuta di un sistema rappresentativo⁹.

In questo senso è opportuno un **chiarimento**. La **compatibilità tra riferimenti teorici e prassi della democrazia diretta con la democrazia rappresentativa non è scontata di per sé**, essendo la prima orientata da presupposti e obiettivi differenti rispetto alla seconda. Nell’accezione qui intesa, e più in generale **nell’ambito dei riferimenti legislativi oggi vigenti e delle prassi consolidate, però, con istituti di democrazia diretta si intendono quelli afferenti a quest’ultima nell’ambito della democrazia rappresentativa**, dove di fatto le pratiche che coinvolgono direttamente i cittadini completano la panoramica degli strumenti offerti a questi ultimi per essere il più possibile attivi nell’ambito di una vita istituzionale mediata dalla rappresentanza (Bilancia, 2017b). Senza che le “regole” dei due diversi tipi di democrazia si contrappongano.

Tra gli **strumenti di democrazia diretta** così intesi è opportuno innanzitutto ricordare il **referendum**, nelle sue diverse declinazioni: consultivo, confermativo o costituzionale, abrogativo, e, nel caso di Regione Lombardia, territoriale. Alla stessa categoria afferisce, poi, l’**iniziativa legislativa popolare** con le sue differenti versioni in ragione della dimensione territoriale dell’istituzione di riferimento e con le sue diverse regole di attuazione. Nell’ambito degli strumenti di democrazia diretta, figura, poi, la **petizione**, attraverso la quale cittadini in forma singola o associata possono rivolgere domande o presentare situazioni concrete, sovente problematiche, alle istituzioni nel loro complesso.

Anche se non presente nel nostro Paese, è infine, opportuno ricordare il cd. **popular recall**, ovvero l’istituto vigente con modelli diversi negli Stati Uniti e in alcuni Cantoni svizzeri attraverso il quale gli elettori, nel rispetto di determinate procedure, possono revocare il mandato a un rappresentante eletto, e in alcuni casi residuali a funzionari di nomina politica, prima della sua scadenza naturale.

⁹ Sul tema del rapporto tra democrazie costituzionali e istituti di democrazia diretta si veda, ad esempio, Castorina E. (2017), il quale cita peraltro Cariola A. (1994), p. 91 che scriveva: “la presenza di strumenti di democrazia (cosiddetta) diretta, se non rappresenta un mezzo privilegiato di esercizio della sovranità, nemmeno pare di ostacolo al funzionamento delle istituzioni rappresentative, integrandosi, anzi, con queste ultime”

Nell'ambito della **dimensioni consultiva**, in ossequio a disposizioni normative o in ragione di prassi consolidate o in fase di sperimentazione, sono rinvenibili tre strumenti principali: la concertazione, la partecipazione degli interessati e le audizioni/consultazioni. Tra questi strumenti, quello che in questa sede rileva meno, anche perché più spostato verso la dimensione della partecipazione attiva, è la **concertazione**, essa può essere definita come "un metodo di definizione triangolare degli obiettivi di politica economico-sociale al quale l'attore pubblico ricorre, anche su materie di propria esclusiva competenza, perché non controlla tutte le variabili macroeconomiche che condizionano il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge" (Bellardi, 2004, p. 185). Come si evince dalla definizione, la concertazione coinvolge oltre alle istituzioni pubbliche, e tra queste, in particolare, quelle di governo, anche il mondo sociale e imprenditoriale. Ancorché si tratti di uno strumento volto a giungere ad un accordo su un tema, può essere utile tenerne conto nell'ambito degli strumenti consultivi in quanto esso è di interesse per le istituzioni pubbliche al fine di conoscere le posizioni delle parti sociali e per prendere parte all'interlocuzione, peraltro con risultati concreti, con queste ultime. Sempre nell'ambito della dimensione consultiva ampiamente intesa è poi possibile annoverare la **partecipazione degli interessati**, ovvero tutti quei casi nei quali sono i soggetti coinvolti direttamente da provvedimenti delle istituzioni pubbliche a muoversi per interloquire con queste ultime. Rientrano all'interno di questi strumenti, le pratiche riconducibili al **lobbying** che possono essere definite come "l'insieme di attività svolte allo scopo di influenzare l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni"¹⁰. L'insieme di tali attività sta trovando una regolazione sempre più definita e orientata alla trasparenza sia a livello europeo, dove esiste un Registro per la trasparenza, che a livello nazionale, dove attualmente esiste un Registro per la trasparenza del Ministero dello Sviluppo economico e un Registro dei rappresentanti di interessi che esercitano la propria attività presso le sedi della Camera dei Deputati. Le stesse dinamiche stanno inoltre coinvolgendo le Regioni. Per quanto riguarda il Consiglio regionale della Lombardia, quest'ultimo ha ad esempio istituito con la legge regionale 20 luglio 2016, n. 17 un elenco dei rappresentanti di interesse. Per quanto concerne, infine, le **audizioni/consultazioni**, queste ultime costituiscono l'istituto tipico attraverso il quale le assemblee legislative, ed in particolare le commissioni istituite in seno ad esse, possono ottenere informazioni da soggetti esterni, imprese, cittadini e loro rappresentanti, per ragione conoscitive connesse alle materie di loro competenza e/o specificamente alla fase istruttoria di singoli provvedimenti.

Per quanto riguarda gli strumenti afferenti alla **dimensione informativa** e derivanti da previsioni normative, è innanzitutto opportuno richiamare tutto quanto concerne la **comunicazione**. Un tema per il quale l'evoluzione storica delle dinamiche che si sostanziano oggi nella PA, ha come riferimento iniziale i primi anni Novanta, con il susseguirsi di una serie di interventi a partire dalla legge 142/1990 che ha affermato il **diritto-dovere delle istituzioni, in particolare degli enti locali, di comunicare**. A quel provvedimento normativo sono poi cronologicamente seguiti la legge 241/1990, che ha messo la **comunicazione al servizio dei principi di trasparenza e di accesso** e il d.lgs. 29/1993, il quale ha

¹⁰ Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea

rafforzato gli strumenti della **comunicazione istituzionale** attraverso la creazione degli **Uffici Relazione con il Pubblico** (URP). Gli interventi normativi in questo senso sono poi proseguiti con la legge 59/1997 che ha formalmente **connesso la comunicazione ai processi di semplificazione** e con la legge 127/1997 che ha collocato la **comunicazione al servizio della semplificazione** dell'attività amministrativa. Ulteriore e significativo riferimento in materia è la legge 150/2000, che ha legittimato in maniera decisiva **l'informazione e la comunicazione identificandole come costanti dell'azione di governo nella PA** (Rovinetti, 2000), affiancando peraltro al citato URP e alla Carta dei servizi, istituita con Dir.P.C.M. 27/1/1994, il **portavoce** e **l'ufficio stampa** (Dainese, 2015).

Le disposizioni normative che regolano la relazione tra istituzioni, cittadini e imprese relativamente alla comunicazione riguardano inoltre il tema dei **siti web delle PA**. Definiti dal Forzez PA, il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, come "il principale *front office* di ogni Ente", i siti web sono uno **strumento fondamentale nel rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese**. È attraverso di essi, infatti, che le istituzioni, comprese le Assemblee rappresentative, veicolano le informazioni sul loro ruolo, gli impegni, le attività, i lavori, la produzione normativa ed anche, direttamente o indirettamente, le opportunità esistenti nell'ambito dell'*e-democracy* ampiamente intesa. Si tratta di un "**front office**" **normato da diverse disposizioni**, a partire dalla legge 4/2004 contenente in particolare le prescrizioni relative all'accessibilità dei siti internet istituzionali. A quanto previsto in materia dalla legge 4/2004, si aggiunge quanto disposto dalla legge 69/2009 che, istituzionalizzando di molto il ruolo dei siti *web* delle PA, ha previsto l'obbligo di istituire il cd. Albo pretorio *on-line* e il d.lgs. 33/2013 recante disposizioni circa il riordino della disciplina su pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA. Da ricordare, poi, il Codice dell'Amministrazione Digitale che contiene due articoli, il 53 e il 54, espressamente dedicati al tema dei siti internet delle istituzioni pubbliche. Infine, una serie di disposizioni che a fronte di una generale volontà del legislatore nazionale di non imporre in maniera stringente soluzioni predeterminate, hanno però previsto quattro tipologie di contenuti minimi per i siti istituzionali: informazioni relative alla struttura degli uffici; trasparenza, valutazione e merito; procedimenti amministrativi e servizi *on-line*; pubblicità legale.

A questo insieme di strumenti, si affiancano, poi, quelli che le singole istituzioni utilizzano anche in maniera informale per informare cittadini e imprese. Si pensi, ad esempio, ai **canali informativi ad hoc** che affiancano i comunicati stampa, in particolare le **iniziative editoriali cartacee e soprattutto multimediali**, spesso declinate attraverso strumenti interattivi *crossmediali*, ovvero che utilizzano diversi tipi di *media*. Cui si aggiungono, infine, **aperture straordinarie** per visite alle sedi delle istituzioni stesse, **visite sul territorio da parte dei rappresentanti eletti**, oltre che, strumenti e **servizi aperti al pubblico** come talvolta accade per le biblioteche interne. Un insieme di risorse alle quali le istituzioni accompagnano un orientamento sempre più diffuso all'utilizzo dei **social network** quale strumento di contatto e talvolta di confronto, non sempre esente da rischi, con cittadini e imprese.

Quanto previsto in tema di comunicazione, va affiancato - tornando agli strumenti istituiti per via normativa - a quanto esistente nell'ambito del tema dell'accesso agli atti della PA. Un insieme di dispositivi istituiti a partire dal superamento dell'orientamento alla segretezza dei documenti e delle informazioni di servizio in possesso degli impiegati civili dello Stato previsti dal d.P.R. 3/1957 avvenuto

con legge 241/1990, che apriva, limitatamente ai soggetti titolari di un interesse qualificato, all'**accesso documentale** e al contemporaneo diritto, senza limitazioni soggettive, all'accesso alle informazioni ambientali. In tale prospettiva, poi, il d.lgs. 33/2013 ha successivamente affermato, con il cd. **accesso civico**, l'obbligo da parte della PA di pubblicare le informazioni individuate dalla legge e il connesso diritto, per chiunque, di chiedere, in caso di violazione di tale obbligo, la pubblicazione delle informazioni. Una disposizione seguita nel 2016, per mezzo del d.lgs. 97/2016, dall'affermazione, nell'ambito del cd. FOIA (*Freedom Of Information Act*), del diritto, con il cd. **accesso generalizzato**, per qualsiasi soggetto, anche in mancanza di interesse particolare, di accedere a qualsiasi informazione detenuta dalla pubblica amministrazione. Fatta eccezione per i casi individuati dalla legge in cui l'accesso leda interessi confliggenti. A questo insieme di disposizioni è opportuno aggiungere, poi, alla luce dell'articolo 11 del d.lgs. 150/2009, l'affermazione della trasparenza "come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

Di più recente sviluppo, invece, il tema dei cd. **Open Data**, i dati aperti messi a disposizione di cittadini e imprese da parte delle pubbliche amministrazioni su piattaforme create appositamente. Strumento dalle potenzialità ancora in parte inesplorate, che può rivestire una particolare utilità soprattutto nell'alimentare un rapporto virtuoso tra le PA e le imprese. Queste ultime, infatti, se opportunamente informate, e una volta implementate le conoscenze per gestire i dati in possesso delle amministrazioni, possono utilizzarli per i fini di loro interesse, anche commerciali, attraverso la propria elaborazione, accompagnata eventualmente a quella effettuata da altri soggetti e condivisa sugli stessi portali *Open Data* che prevedono pagine e strumenti dedicati.

Al di là dei documenti internazionali come l'**Open Data Charter** e i documenti di indirizzo come le comunicazioni della Commissione Europea 2014/C 240/01 e la cd. "**Costruire un'economia dei dati europea**" nonché il **Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2017-2019**, che costituiscono riferimenti significativi in materia; la normativa relativa agli Open Data a livello europeo risale alla Direttiva 2003/98/CE, la cd. **Direttiva PSI, Public Sector Information**, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, poi modificata con Direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. La direttiva obbliga le amministrazioni a rendere disponibili, per il riutilizzo per scopi commerciali e non, i dati in loro possesso, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. Essa estende inoltre le disposizioni normative alle "istituzioni culturali": biblioteche, musei e archivi.

Alle disposizioni europee, si affianca, a livello nazionale, il **Codice dell'Amministrazione Digitale** con gli articoli 50, 52 e 68 che forniscono la definizione di riferimento per formato di dato aperto e per dato aperto, elencando inoltre le caratteristiche principali di quest'ultimo.

Anche per gli *Open Data*, oltre ai d.lgs. di attuazione delle direttive del 1998 e del 2013 citate, rileva poi, il **d.lgs. 33/2013** il quale dispone che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione

obbligatoria per il decreto stesso, debbano essere pubblicati in formato di tipo aperto senza altre restrizioni se non l'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità.

Da ricordare, infine, il **d.lgs. 97/2016**, che modifica il d.lgs. 33/2013 e che introduce, come già anticipato, il *Freedom Of Information Act*.

1.5 I paradigmi partecipativo e deliberativo

Nonostante esistano disposizioni, strumenti e prassi che sostanziano il rapporto tra istituzioni pubbliche, cittadini e imprese nell'ambito della democrazia rappresentativa, come più volte evidenziato, tale relazione ha subito nel tempo un indebolimento significativo, non tanto dovuto alla messa in discussione dell'efficacia dei singoli istituti, quanto al generale indebolirsi della legittimità dell'*input*, data dalla partecipazione elettorale, e dell'*output* sostanziato dalla soddisfazione dei cittadini per le politiche poste in essere dai rappresentanti eletti (Schmidt, 2012). Questo genere di insoddisfazioni ha fatto sì che venissero sollevate critiche rivolte alla legittimità del sistema democratico per come caratterizzato nei sistemi politici occidentali contemporanei. Uno stato di cose che ha comportato lo svilupparsi di paradigmi teorici complementari a quello rappresentativo e volti a rafforzare la legittimità dei sistemi politici democratici nel loro complesso intervenendo su un terzo aspetto, ovvero sul coinvolgimento, ulteriore e differente, di cittadini e attori economici nell'ambito dei processi di *policy making*, il *throughput* (Schmidt, 2012).

In quest'ottica è possibile distinguere tra due tipi ideali di riferimenti; quello della democrazia partecipativa e quello della democrazia deliberativa. Due modelli a proposito dei quali è innanzitutto necessario offrire due chiarimenti terminologici ed esplicitare un *caveat*.

Il primo chiarimento terminologico si sostanzia nel fatto che, come già evidenziato, il termine partecipazione è ontologicamente legato al concetto stesso di democrazia, non è data infatti democrazia che non si caratterizzi per la partecipazione dei cittadini, in qualsiasi forma essa venga declinata. A differenziare la partecipazione nell'ambito della democrazia partecipativa sta il fatto che l'aggettivo qualifica un insieme di riferimenti teorici e di prassi, ancorché eterogenei, che sono caratteristici di questo specifico idealtipo di democrazia.

Un chiarimento terminologico è altresì necessario per l'aggettivo deliberativa. Quest'ultimo, infatti, in italiano rimanda ad un universo semantico "decidente" e può far credere a chi si approcci per la prima volta a questo genere di teorie, che quando ci si riferisca al paradigma della democrazia deliberativa si faccia riferimento a pratiche aventi l'obiettivo di deliberare, di decidere, su un determinato tema. In realtà, il termine, che deriva dall'inglese "*to deliberate*", indica un processo discorsivo volto ad argomentare in maniera razionale con l'obiettivo di coinvolgere i partecipanti in una discussione consapevole, ragionata e orientata da determinate regole procedurali, per giungere ad una posizione condivisa sul tema, sovente complesso e divisivo, di discussione. "La democrazia deliberativa [dunque] non si configura mai come democrazia decidente" (Vipiana, 2018).

Per quanto concerne il *caveat* precedentemente anticipato, è importante sottolineare che quando si fa riferimento a democrazia partecipativa e deliberativa si entra nell'ambito di paradigmi teorici e di prassi che, ancorché abbiano ormai conosciuto una certa solidità, conservano la presenza di opinioni differenti su come intenderli sia singolarmente che nell'ambito della relazione tra gli stessi. In questo senso, infatti, è possibile trovare in letteratura posizioni secondo le quali la democrazia deliberativa è una specie del più ampio genere di quella partecipativa (Bobbio, 2006), ma è anche possibile rinvenire posizioni secondo cui il rapporto tra le due vede il paradigma partecipativo come derivante da quello deliberativo (Bifulco, 2011). Indipendentemente da tali questioni, ciò che rileva ai fini di questa preliminare ricognizione degli strumenti che sostanziano il rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese, è il richiamo al fatto che i due paradigmi hanno come obiettivo quello di incrementare il coinvolgimento dei cittadini in alcune fasi del *policy making* e che entrambi riconducono il proprio intervento nell'ambito del rafforzamento del livello e della qualità della democrazia in regimi politici rappresentativi, rispetto ai quali sono da intendersi come complementari e non come alternativi.

Fatte salve queste specificazioni, la letteratura che nel tempo ha fondato e in seguito analizzato le teorie della democrazia partecipativa e deliberativa, è concorde nell'individuare molteplici elementi di contatto tra i due paradigmi, a partire dalla volontà di essere complementari alle prassi di partecipazione nell'ambito della democrazia rappresentativa, passando per la centralità data all'*empowerment* dei cittadini (Bobbio, 2006) non solo nella loro dimensione di elettori, ma anche, di esperti d'uso o quotidiani e di esperti alternativi (Allegretti, 2010) di determinati temi e pratiche.

I molti punti di contatto tra paradigmi partecipativo e deliberativo non impediscono di identificare meglio le già citate differenze che intercorrono tra i due, a partire innanzitutto dalla diversa origine geografica dei modelli (Allegretti, 2010): le teorie e le pratiche della democrazia partecipativa si sono infatti sviluppate dapprima in America Latina, celeberrimo è il caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre, in Brasile, per poi diffondersi in Europa; mentre il paradigma deliberativo ha preso forma negli Stati Uniti. Più specificamente, però, le differenze che intercorrono tra i due paradigmi sono altre e più profonde. L'obiettivo generale della democrazia partecipativa, infatti, è quello di veder accresciuto il coinvolgimento dei cittadini non solo nella vita pubblica, ma espressamente nei processi decisionali delle istituzioni (Florida, 2012, citato in Colombo, 2014). A fronte di tale obiettivo, le teorie e la prassi della democrazia partecipativa non individuano specifiche "modalità per garantire una discussione argomentata" tra i cittadini (Colombo, 2014, p. 17). La democrazia partecipativa si sostanzia in "un relazionamento della società con le istituzioni" volto ad "un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde" (Allegretti, 2006, p. 156) al quale si può pervenire attraverso percorsi partecipativi eterogeni, al termine dei quali decidere a maggioranza per poi intervenire sul processo decisionale.

La democrazia deliberativa ha, invece, contorni "più circoscritti e più definiti" (Bobbio, 2006, p. 13) e si caratterizza per non essere tanto focalizzata sull'ottenimento di un determinato esito di *policy*, quanto sul duplice obiettivo di essere inclusiva e soprattutto di ottenere un confronto argomentato tra i partecipanti (Bobbio, 2006). Tale modello di democrazia, infatti, ha come scopo quello di procedere "attraverso una trasformazione delle preferenze durante la discussione" (Elster, 1997, citato in Gbikpi 2005, p. 112) che conduca ad uno scambio argomentativo volto all'apprendimento

reciproco tra i partecipanti (Colombo, 2014) con minore attenzione rispetto alla traduzione di quanto discusso e condiviso nell’ambito di specifiche politiche pubbliche.

Mentre la democrazia partecipativa è dunque “un ideale politico, caldo ma largamente indeterminato e multiforme”, la democrazia deliberativa “offre punti di riferimento più netti e precisi” (Bobbio, 2006, p. 14).

Anche a fronte di queste differenze teoriche, è possibile distinguere alcuni esempi empirici afferenti all’una o all’altra categoria, annoverando, ad esempio, i bilanci partecipativi, non solo per ragioni definitorie, nella categoria della democrazia partecipativa insieme con talune pratiche di pianificazione urbana (Allegretti, 2006); mentre le *consensus conference*, i *deliberative poll*, i *focus group*, i *citizens’ panels*, le *citizens’ Juries* e, in parte, il *débat public*, appartengono alla sfera delle pratiche di democrazia deliberativa.

Tabella 1.1 - Pratiche di democrazia partecipativa e deliberativa

Democrazia partecipativa	Democrazia deliberativa
Bilanci partecipativi	<i>Consensus conference</i> <i>Deliberative poll</i> <i>Focus group</i>
Pratiche di pianificazione urbana	<i>Citizens’ panel</i> <i>Citizens’ juries</i> <i>Débat public</i>

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia da Allegretti (2006)

Più che appartenenze esclusive di singole prassi all’ambito dell’uno o dell’altro paradigma, visti i confini labili e le ibridazioni di pratiche partecipative e deliberative, in un ambito nel quale sono soprattutto gli esempi empirici a costituire il *benchmark* più di quanto non sia la letteratura (Allegretti, 2010), ciò che **risulta più utile in questa sede è offrire alcune indicazioni circa i soggetti che dovrebbero essere coinvolti, le loro modalità di selezione e gli esiti che le diverse pratiche si prefiggono di raggiungere.**

Per quanto riguarda i **soggetti da coinvolgere e le modalità della loro selezione**, si possono distinguere tre differenti metodi: “porta aperta”, “microcosmo (i punti di vista)” e “microcosmo (il campione casuale)” (Bobbio, 2006). Intendendo con il primo l’apertura a tutti i soggetti che intendano partecipare, con il secondo una selezione alla luce di criteri che permettano di rappresentare tutte le posizioni e gli interessi in gioco in merito al tema trattato e con il terzo la selezione di un campione casuale della popolazione.

Tabella 1.2 - Metodi per la selezione dei soggetti in pratiche partecipative/deliberative

Metodo	Soggetti
Porta aperta	Apertura a tutti i soggetti
Microcosmo (i punti di vista)	Selezione di tutte le posizioni e gli interessi in gioco
Microcosmo (il campione casuale)	Selezione di un campione casuale della popolazione

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia da Bobbio (2006)

Relativamente agli esiti che le diverse pratiche si prefiggono di raggiungere, come già in parte segnalato, esiste una differenza significativa tra la stessa democrazia rappresentativa e i paradigmi partecipativo/deliberativi, costituita dal fatto che mentre la prima ha come obiettivo finale dei diversi processi che sorgono in seno ad essa quello di decidere, nel caso dei modelli partecipativo e deliberativo l'obiettivo finale non è quello di fornire decisioni vincolanti, ma di avere un ruolo consultivo (Bobbio, 2006) che se da un lato offre uno strumento ulteriore ai decisori pubblici nell'assunzione delle singole decisioni, dall'altro sostanzia e consolida il rapporto tra questi ultimi, cittadini e imprese rafforzando più in generale la democrazia nel suo complesso.

Una ulteriore differenza in questo senso esiste però anche tra dimensione partecipativa e dimensione deliberativa. Si tratta di una diversità che a partire da un questione metodologica influenza in parte anche gli obiettivi e gli esiti dei due modelli. Se, nel caso della democrazia partecipativa, infatti, esistono procedure di voto interne ai processi, che dunque delineano un metodo decisionale preciso, peraltro mutuato dalla democrazia rappresentativa, nel caso delle pratiche deliberative, il voto non è contemplato come strumento decisionale e le posizioni raggiunte sui temi trattati sono frutto di pratiche discorsive che conducono ad assumere una posizione comune tra i partecipanti (Gibiki, 2005).

1.6 Molti strumenti, poca efficacia. Altre vie per una virtuosa relazione tra istituzioni, cittadini, imprese

A fronte degli interventi e delle iniziative poste in essere dalle istituzioni volti a incrementare "la vicinanza" a queste ultime di cittadini e imprese e la loro partecipazione e alla vita pubblica, i citati dati sulla fiducia espressa dai cittadini, così come quelli sulla partecipazione elettorale, non hanno visto miglioramenti significativi. Relativamente a questi ultimi, è anzi possibile evidenziare un decremento costante nella dimensione nazionale (Figura 1.6) e una tendenza in diminuzione per Regione Lombardia tra il 1990 e il 2010, seguita da un incremento tra il 2010 e il 2013 e una nuova riduzione della partecipazione durante la tornata elettorale del 2018 (Figura 1.7). Nel primo caso, dopo un fase di partecipazione pressoché costante proseguita dal 1948 al 1979, nella quale la partecipazione al voto si è mantenuta sopra il 90%, a partire dalle elezioni del 1983 essa ha visto una diminuzione costante che l'ha condotta dall'88% per la Camera dei deputati e dall'88,8% per il Senato della Repubblica in quello stesso anno, sino al 72,93% e al 72,99% nel 2018. Con un calo rispettivamente di 15 e di 15,9 punti percentuale. Uno quadro non molto differente da quello delineatosi per la partecipazione

all'elezione del Consiglio regionale della Lombardia, ridottasi costantemente dal 95,5% delle prime elezioni del 1970, al 73,1% del 2018.

Figura 1.6 - Partecipazione al voto per le Camere (%)

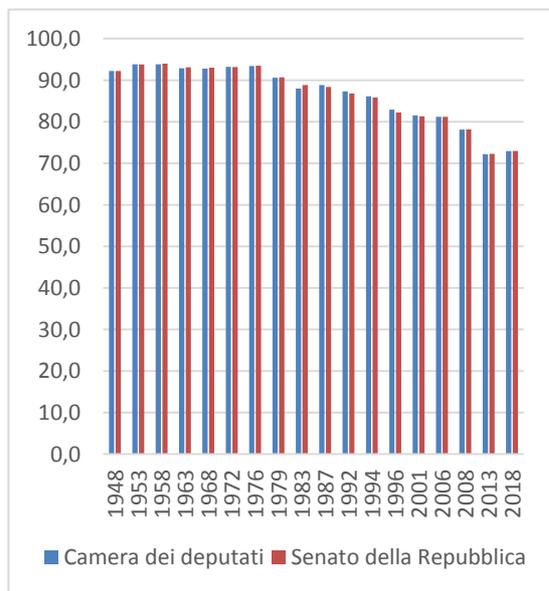
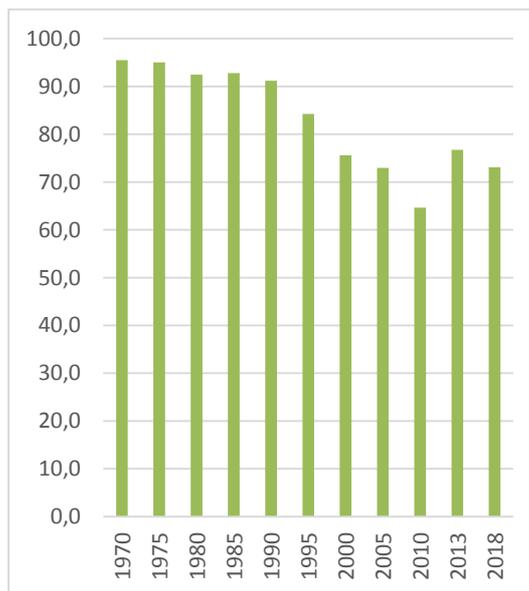


Figura 1.7 - Partecipazione al voto per il Consiglio regionale della Lombardia (%)



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Ministero dell'Interno

Uno stato di cose in ragione del quale, indipendentemente dalle variazioni tra una tornata elettorale ed un'altra, inevitabilmente soggette a variabili contingenti, sono molte le opinioni presenti in letteratura secondo cui è in corso, anche per altre eterogenee ragioni concomitanti, una progressiva erosione della solidità della democrazia rappresentativa, per alcuni così radicata da lasciar trasparire l'affermarsi di una vera e propria fase "post-democratica" (Crouch, 2004).

Tale contesto, come visto, ha comportato lo svilupparsi nel tempo, oltre a quelli istituzionali, di continui tentativi d'intervento volti ad incrementare l'interesse e la partecipazione dei cittadini talvolta suffragati da paradigmi teorici di stampo partecipativo e deliberativo. A quasi trent'anni dall'affermazione di analisi a sostegno della necessità di avvicinare alle istituzioni cittadini e imprese sviluppatasi in quest'ottica, e a fronte anche di molti esempi concreti in cui questi sono stati applicati, soprattutto nella dimensione locale, esistono però ancora molti elementi che inducono a constatare una certa fragilità e volatilità delle esperienze partecipative, che talvolta si caratterizzano per un rendimento non eccellente (Allegretti, 2010). A partire da tali constatazioni e comunque dal presupposto che gli strumenti utili a "democratizzare la democrazia" (Allegretti, 2010, p. 7) debbano essere impiegati in maniera complementare, senza che l'utilizzo di uno possa o debba escluderne un altro, la scelta che si è fatta in questo lavoro, come già evidenziato, è di concentrare l'attenzione sugli strumenti "classici" a disposizione dei regimi politici rappresentativi. In particolare, riprendendo il continuum illustrato nelle pagine precedenti, ciò che si è scelto di fare è di convogliare l'attenzione sulla dimensione consultiva, informativa e della partecipazione attiva nell'ambito della democrazia rappresentativa. Tale scelta, comunque inclusiva, parte dal presupposto che, nonostante le critiche, gli strumenti della democrazia rappresentativa volti a mantenere solido e attivo il rapporto tra istituzioni e società nel suo complesso abbiano ancora potenzialità inesprese.

2. LA X LEGISLATURA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA NELLA RELAZIONE CON CITTADINI E IMPRESE

BREVE INTRODUZIONE Il capitolo ripercorre attraverso il *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva, le disposizioni normative regionali di riferimento in tema relazione tra il Consiglio regionale lombardo, i cittadini e le imprese, nonché le principali iniziative legislative sulla partecipazione presentate durante la X Legislatura. Attraverso l'apporto di diversi "testimoni privilegiati" operanti nel Consiglio regionale della Lombardia, viene altresì offerta una ricognizione di strumenti, pratiche ed esperienze posti in essere nella relazione del Consiglio regionale con l'esterno

La panoramica effettuata nel Capitolo 1 relativa alla relazione tra istituzioni, cittadini e imprese e ai molteplici ed eterogenei strumenti, soggetti e temi che la sostanziano nell'ambito della democrazia rappresentativa, costituisce lo strumento attraverso il quale **guardare a quanto posto in essere dal Consiglio regionale della Lombardia**. È dunque in quest'ottica che in questo capitolo **si approfondirà quanto previsto dalle principali norme di riferimento a livello regionale e dai progetti di legge (PDL) presentati durante la X Legislatura in tema di partecipazione**. Sempre in questo senso **si renderà conto, infine, degli strumenti, delle pratiche e delle esperienze attualmente in uso e di quelle che nel tempo hanno contribuito al mantenimento e al rafforzamento della relazione con operatori economici e cittadini**.

2.1 La normativa di riferimento: Statuto d'Autonomia, Regolamento generale e Leggi regionali

Lo Statuto d'Autonomia della Lombardia declina nelle sue disposizioni il tema della relazione con cittadini e imprese in maniera diversificata. Un primo indicatore in questo senso è costituito dall'utilizzo dei termini "cittadini" e "imprese" nell'ambito dello Statuto stesso, il primo per un totale di quindici volte, il secondo in due occasioni. Per quanto riguarda la parola "cittadini", essa viene utilizzata in relazione al tema della partecipazione ampiamente intesa in sette occasioni. La prima di esse è connessa alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione (art. 2, comma 3); tema che si concretizza anche attraverso la partecipazione alla formazione delle politiche, nonché all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative così come prescritto dall'articolo 8. Lo stesso articolo 8 dello Statuto prevede poi che la Regione favorisca la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività. Un tema ripreso dall'articolo 9, espressamente dedicato alla pubblicità e trasparenza quali principi alla base del metodo dell'azione legislativa e amministrativa, volti a consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini all'attività regionale. L'articolo 9 cita poi i cittadini nel suo secondo comma, affidando alla legge regionale la promozione della semplificazione

amministrativa e la disciplina delle forme e delle condizioni della stessa partecipazione, nonché dell'accesso dei cittadini ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche. Il termine "cittadini" è poi utilizzato nell'ambito delle disposizioni relative al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 3, comma 2), rispetto al quale la Regione riconosce e favorisce l'autonoma iniziativa degli stessi cittadini, garantendo il loro apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici. Lo Statuto d'autonomia fa poi riferimento ai cittadini nell'ambito della definizione delle modalità di elezione del Consiglio regionale, determinando, all'articolo 12, comma 2, che quest'ultimo venga eletto a suffragio universale e diretto.

Le altre otto occasioni in cui il termine "cittadini" viene utilizzato nell'ambito dello Statuto d'autonomia non fanno riferimento al tema della partecipazione, ma a fattispecie nell'ambito delle quali la Regione tutela questi ultimi sotto differenti profili. In particolare questo vale per l'articolo 2, comma 4, lettera m, il quale stabilisce che la Regione "garantisce la tutela del principio di libera concorrenza e promuove la difesa dei diritti del cittadino consumatore" e per la lettera n dello stesso comma 4 dell'articolo 2 in base al quale "la Regione promuove le iniziative necessarie a rendere effettivo il diritto alla sicurezza dei cittadini". L'articolo 46, quinto comma, affida alla legge regionale la predisposizione di strumenti di tutela dei cittadini per i casi di omissione o ritardo nell'adozione dei provvedimenti amministrativi richiesti. Lo stesso articolo, al comma 6, assicura ai cittadini, nell'ambito dei servizi che dipendono dalla Regione, la libera scelta, a parità di condizioni di accesso, nel caso dei servizi essenziali.

Il termine "imprese" compare invece nello Statuto in due occasioni. In entrambi i casi all'articolo 2, comma 4, lettera i, nell'ambito del quale si afferma che per le sue competenze la Regione "riconosce l'impresa, nelle sue diverse forme, come fondamento, insieme al lavoro, del sistema economico e produttivo lombardo e come strumento della promozione dello sviluppo territoriale". Il disposto normativo prosegue poi affermando che rispetto alle imprese, la stessa Regione "agevola l'attività in costante rapporto con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali; promuove la responsabilità sociale delle imprese".

La partecipazione di cittadini e imprese alla relazione con la Regione nel suo complesso, non è, come in parte si evince da quanto evidenziato sin qui, declinata soltanto nella loro dimensione di soggetti singoli, ma trova espressione anche nelle diverse forme associative e di rappresentanza. Lo stesso Statuto, infatti, fa più volte riferimento al termine "associazioni" e alla locuzione "formazioni sociali ed economiche". Per quanto riguarda il riferimento alle "associazioni", esso è presente già al secondo comma dell'articolo 3, dedicato alla sussidiarietà, nell'ambito del quale insieme a quella dei singoli è riconosciuta e favorita l'autonoma iniziativa dei cittadini associati, nonché "delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi". Le associazioni sono poi nominate specificamente in termini di partecipazione all'articolo 8, in ragione del quale la Regione promuove la partecipazione dei cittadini anche in forma associata; lo stesso accade in termini di pubblicità e trasparenza, in un ambito nel quale la legge regionale promuove la semplificazione amministrativa e disciplina le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, ancora una volta, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti. Al regime di partecipazione ampliamento inteso, e a quanto previsto in termini di trasparenza e pubblicità, si affianca quanto stabilito relativamente alle funzioni del Consiglio regionale in merito alla consultazione continuativa di

associazioni, categorie e parti sociali così come prevista dall'articolo 14, terzo comma, lettera k. Più specifico, invece, il rimando, ex articolo 36, comma 2, al "Regolamento generale [che] stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza [...] nonché le modalità della loro audizione". La dimensione associativa è nominata poi all'articolo 50, comma 4, relativamente al diritto di petizione al Consiglio regionale su questioni di interesse generale da parte delle persone residenti in Lombardia sia come singoli che in forma associata.

Per quanto riguarda invece la locuzione "formazioni sociali ed economiche" essa è presente all'articolo 2, terzo comma, in relazione alla partecipazione garantita dalla Regione alle realtà eterogenee che possono rientrare nell'ambito di tali formazioni. Le "formazioni" della locuzione vengono poi declinate, all'articolo 8, comma 1, lettera a, come "forze sociali ed economiche" con le quali la Regione promuove il partenariato per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative. Una previsione declinata più nello specifico nell'ambito del procedimento legislativo con il riferimento, ex articolo 36, comma 1, alla promozione da parte della Regione della partecipazione degli enti locali e, appunto, delle forze sociali ed economiche nella formazione e attuazione delle leggi.

Oltre a quanto prescritto relativamente alla partecipazione ampiamente intesa di cittadini e imprese, sia in forma singola che associata, lo stesso Statuto prevede gli strumenti e richiama i temi attraverso cui si sostanzia l'interlocuzione con i soggetti citati. Se considerati sul *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva (vedi *supra*, capitolo 1), strumenti e temi possono essere identificati, per la dimensione informativa, nella pubblicità e trasparenza prescritte dall'articolo 9. Per quanto riguarda la dimensione consultiva gli strumenti di riferimento sono invece audizioni e consultazioni; mentre la partecipazione attiva si inverte nelle disposizioni relative a elezioni, referendum, iniziativa legislativa popolare e petizioni.

Per quanto concerne pubblicità e trasparenza, il già citato articolo 9 dello Statuto dispone che esse siano assunte come metodo dell'azione legislativa e amministrativa della Regione e come strumento per consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini. L'articolo dispone inoltre che sia la legge regionale a promuovere la semplificazione amministrativa e a disciplinare "le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche".

Se letto alla luce della sintesi grafica riportata nella *Figura 1.5* (vedi *supra*, capitolo 1), è possibile vedere in quanto disposto dall'articolo 9 dello Statuto il richiamo agli strumenti della comunicazione, in parte, agli *open data* ed anche un riferimento esplicito all'accesso agli atti.

Per quanto concerne la dimensione consultiva sostanziata principalmente da audizioni e consultazioni (rispetto alle quali si rimanda all'approfondimento ad esse dedicato nel capitolo terzo) è possibile anticipare che in entrambi i casi lo Statuto contiene disposizioni specifiche in merito. Per quanto riguarda le audizioni sono particolarmente rilevanti gli articoli 18, comma 6, 20 e 36, comma 2. Per quanto concerne invece le consultazioni rilevano gli articoli 14, comma 3, lettera k, e nuovamente l'articolo 20.

Da rilevare, infine, quanto disposto in termini di strumenti tipici della democrazia rappresentativa, in particolare: elezioni, referendum, iniziativa legislativa popolare e petizioni.

Per quanto concerne le elezioni, lo Statuto, all'articolo 12, comma 2, prevede che il Consiglio regionale sia eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti alle liste elettorali dei Comuni della Lombardia. Il terzo comma dello stesso articolo affida la disciplina del sistema di elezione, insieme a quella sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei consiglieri, alla legge regionale. La legge garantisce inoltre la rappresentanza in Consiglio di tutti i territori provinciali. Contestualmente al Consiglio regionale, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, ad essere eletto a suffragio universale e diretto, ex articolo 24, comma 1, è il Presidente della Regione.

Per quanto concerne l'istituto del referendum, esso è previsto dallo Statuto agli articoli 51, 52 e 53 nelle forme: abrogativa, consultiva e territoriale. In particolare, l'articolo 51 dispone che sia "indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge regionale, di un regolamento regionale o di un atto generale della Regione" quando la richiesta sia avanzata da trecentomila elettori, o quattro Consigli provinciali, oppure cinque Consigli comunali, purché rappresentino però almeno un decimo della popolazione della Regione, oppure ancora centocinquanta Consigli comunali quale che sia il numero di abitanti da essi rappresentati. Il voto referendario non è ammesso in materia statutaria, elettorale, finanziaria, tributaria, di bilancio, di ratifica di accordi con Stati esteri, di intese con enti territoriali interni ad altro Stato o con altre Regioni e per l'abrogazione dei regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato. Ha diritto di partecipare al voto l'elettorato attivo che elegge il Consiglio regionale. L'articolo 51 dispone poi che ad esprimersi sull'ammissibilità del referendum sia la Commissione garante dello Statuto, ad oggi, ancorché prevista dall'articolo 59 dello Statuto stesso, che rimanda alla legge le determinazioni di dettaglio in merito, non istituita. Per quanto concerne l'approvazione delle proposte sottoposte a referendum, esse sono approvate se al voto partecipano almeno due quinti del corpo elettorale ed è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Relativamente al referendum consultivo, ex articolo 52, esso può essere indetto dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti e può riguardare questioni di interesse regionale o provvedimenti interessanti popolazioni determinate. Il secondo comma dell'articolo 52 affida alla legge regionale la determinazione delle modalità di attuazione. Il referendum territoriale è invece regolato dall'articolo 53, che determina che siano sottoposte a questa specifica tipologia di referendum consultivo le proposte di legge regionale concernenti l'istituzione, nel territorio della Regione stessa, di nuovi Comuni, i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali. A norma dello stesso articolo 53, il referendum territoriale coinvolge le popolazioni interessate dai progetti di legge regionale in esame.

La citata iniziativa legislativa popolare è regolata, insieme al diritto di petizioni, dall'articolo 50, il quale stabilisce che debba essere la legge regionale a disciplinarla in conformità con l'articolo 34 dello Statuto, che regola l'iniziativa delle leggi regionali e che prevede per l'iniziativa popolare che siano necessari almeno cinquemila elettori. Tale iniziativa non è ammessa in materia statutaria, elettorale, finanziaria, tributaria, di bilancio, di ratifica di accordi con Stati esteri, di intese con enti territoriali interni ad altro Stato o con altre Regioni e come per il referendum, sull'ammissibilità delle proposte

dovrebbe, ex articolo 50, comma 3, decidere la Commissione garante dello Statuto. Lo stesso articolo 50 prevede poi che le persone residenti in Lombardia possano rivolgere, singolarmente o in forma associata, petizioni al Consiglio regionale per chiederne l'intervento su questioni di interesse generale.

Tabella 2.1 – Principali riferimenti normativi regionali per tema

Semplificazione amministrativa	Legge regionale 1 febbraio 2012, n. 1 <i>Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria</i>
Sistema elettorale	Legge regionale 31 ottobre 2012, n. 17 <i>Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione</i>
Cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dei consiglieri	Legge regionale 2 dicembre 2016, n. 31 <i>Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale</i>
Referendum	Legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 <i>Nuove norme sul referendum abrogativo della regione Lombardia</i>
Iniziativa legislativa popolare	Legge regionale 2 ottobre 1971, n. 1 <i>Norme sull'iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della regione</i>

Quanto disposto dallo Statuto d'autonomia in tema di relazione tra istituzioni regionali, cittadini e imprese si completa con quanto specificamente previsto in questo senso nell'ambito del **Regolamento generale del Consiglio**. Anche in questo caso è utile utilizzare come "bussola per orientarsi" nelle disposizioni che regolano il funzionamento del Consiglio il *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva per individuare in maniera sistematica i riferimenti normativi rilevanti.

In questo senso, il **Regolamento generale prevede che sul fronte dell'informazione sia l'Ufficio di presidenza a promuovere, coordinare e programmare le iniziative di comunicazione istituzionale e di informazione relative alle attività del Consiglio**, articolo 17, comma 2, lettera c. Il Capo XV del Regolamento, articolo 131, comma 1, prevede poi la **possibilità per il Consiglio di utilizzare tecnologie informatiche e telematiche**. Sempre in tema di utilizzo delle tecnologie informatiche, l'articolo 132 prevede poi che sia **compito dell'Ufficio di presidenza assicurare la tempestiva informazione, la conoscenza e la trasparenza delle attività e degli atti del Consiglio**. Lo stesso articolo prevede la pubblicazione degli atti consiliari, a norma di legge, sul Bollettino ufficiale della Regione e, in formale integrale o in estratto **sul sito internet del Consiglio regionale**, sul quale vengono altresì pubblicati:

- bilancio e conto consultivo del Consiglio regionale;
- iniziative legislative e amministrative oggetto di esame da parte delle Commissioni e dell'Assemblea e il loro *iter*;

- atti di sindacato ispettivo e di indirizzo e loro esito;
- verbali e resoconti integrali, laddove previsti, dell'Assemblea e degli organi collegiali;
- voti espressi per appello nominale in Assemblea;
- dati statistici sulle attività delle Commissioni, dei comitati, delle giunte e dell'Assemblea;
- una tabella delle presenze dei Consiglieri alle sedute d'Assemblea, di Commissione e degli altri organi di cui il Consigliere è componente.

Sempre a norma dell'articolo 132, comma 4, in tema di informazione si aggiunge il fatto che, di norma, le sedute dell'Assemblea e delle Commissioni sono trasmesse in diretta sul sito internet del Consiglio regionale. Lo stesso, in base a quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 132, vale, di norma, per le audizioni e le consultazioni. Le previsioni relative all'informazione, si completano con quanto determinato in termini di pubblicità dei lavori e delle sedute dagli articoli 34, 57 e dallo stesso articolo 132.

Relativamente alla dimensione consultiva, contenente sia le consultazioni propriamente dette che le audizioni e le indagini conoscitive, il Regolamento generale prevede, così come disposto dall'articolo 38, comma 1, lettera e, specifici riferimenti agli articoli 42, 43 e 44.

In particolare l'articolo 42 disciplina le indagini conoscitive previste dall'articolo 20 dello Statuto e stabilisce che esse sono deliberate dalle Commissioni interessate ovvero attivate da un terzo dei componenti del Consiglio regionale. Per le indagini conoscitive è poi necessario prevedere un programma organizzativo e finanziario che deve essere sottoposto all'approvazione dell'Ufficio di presidenza. Le indagini si concludono con l'approvazione di un documento oppure con la nomina di un relatore al Consiglio. L'articolo 43 contiene le disposizioni relative a consultazioni, audizioni e attività conoscitive. Relativamente a quanto previsto in questo senso, così come per quanto concerne l'articolo 44 che disciplina le forme di partecipazione al procedimento legislativo ai sensi dell'articolo 36 dello Statuto, si rimanda all'approfondimento contenuto nel capitolo 3 di questo rapporto di ricerca (vedi *infra*).

Per quanto concerne, infine, la dimensione della partecipazione attiva nell'ambito degli strumenti della democrazia rappresentativa: elezioni, referendum, iniziativa legislativa popolare e petizioni, il Regolamento generale del Consiglio regionale non contiene prescrizioni rilevanti rispetto alla relazione verso l'esterno circa elezioni e referendum. Nel primo caso, infatti, il tema delle "elezioni" è declinato nei termini della determinazione delle cariche interne al Consiglio regionale e alla composizione, ruolo e compiti della Giunta delle elezioni; nel secondo caso, invece, l'unico riferimento è relativo al fatto che, ex articolo 62, comma 2, lettera e, il Presidente del Consiglio regionale dà notizia al Consiglio dell'esito dei referendum abrogativi di leggi regionali, nonché delle sentenze di annullamento di regolamenti o di atti amministrativi di competenza consiliare.

Rispetto all'iniziativa legislativa popolare, invece, il Regolamento, al già citato articolo 44, comma 7, dispone che nel caso di esame di un progetto di legge di iniziativa popolare, i soggetti promotori devono essere consultati dalla commissione e devono in particolare esserlo, se si tratta d'iniziativa di cittadini, i delegati dei presentatori in numero non inferiore a tre e non superiore a dieci. L'articolo

133, comma 3, dispone invece che “i progetti di legge di iniziativa popolare decadono qualora entro la legislatura successiva a quella in cui sono stati presentati non si sia perfezionato il relativo iter di approvazione”.

Per quanto riguarda, infine, le petizioni, a norma dell’articolo 53 del Regolamento, queste ultime devono essere sottoscritte dai presentatori, con l’indicazione della loro residenza e del nominativo di uno dei sottoscrittori quale referente per l’amministrazione. Le petizioni sono in particolare presentate al Presidente del Consiglio regionale, che, verificatane l’ammissibilità, le trasmette alla commissione consiliare competente e ne dà comunicazione all’Assemblea consiliare e alla Giunta regionale. Lo stesso articolo prevede che la petizione debba essere iscritta all’ordine del giorno della commissione entro sessanta giorni dall’assegnazione, al termine dell’esame della petizione la commissione propone poi una risoluzione sul merito oppure può deciderne l’archiviazione. L’esito della petizione è infine comunicato al soggetto referente per quest’ultima dal Presidente del Consiglio. A differenza dei progetti di legge di iniziativa popolare, così come previsto dall’articolo 133, comma 2, le petizioni decadono al termine di ogni legislatura durante la quale sono state presentate.

Quanto previsto dalle disposizioni normative in termini di strumenti e temi della relazione tra Consiglio regionale, cittadini e imprese ha naturalmente trovato riscontro nell’ambito del loro utilizzo “quotidiano”. Tra gli strumenti indicati, quello più utilizzato nell’ambito della X Legislatura sono state le audizioni, conteggiate in questa sede con consultazioni e incontri e complessivamente superiori a 1100. Queste ultime sono seguite, con un ammontare quantitativo decisamente inferiore, da 8 PDL di iniziativa popolare dichiarati ammissibili, 7 petizioni e 38 referendum consultivi.

Tabella 2.2 – Utilizzo degli strumenti del rapporto CRL, cittadini, imprese nella X Legislatura per anno

	2013	2014	2015	2016	2017	X Legislatura
Audizioni, consultazioni, incontri	140	283	305	214	221	1163
PDL di iniziativa popolare dichiarati ammissibili	6	-	-	2	-	8
Petizioni pervenute	4	-	2	1	-	7
Referendum consultivi	20	4	2	6	6	38

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia da dati attività commissioni consiliari

2.2 Le iniziative legislative della X Legislatura sulla partecipazione

Gli strumenti e i temi più volte citati, che sostanziano parte della relazione tra il Consiglio regionale, i cittadini e le imprese, trovano la loro legittimazione operativa nello Statuto di autonomia, nel Regolamento generale del Consiglio e in alcune prassi e pratiche. **In Regione Lombardia, infatti, ancorché siano presenti in diverse discipline di settore dei richiami specifici alla partecipazione di cittadini e imprese, singoli e associati, non è attualmente in vigore alcuna legge di carattere generale in tema di partecipazione.** A fronte di ciò, il tema della partecipazione di cittadini e imprese alla vita

istituzionale e alla formazione delle politiche regionali è stata oggetto sotto differenti profili di alcuni **progetti di legge regionale** presentati durante la X Legislatura. Tra questi, particolarmente rilevanti risultano essere i PDL 4, 33, 332 e 197.

Il **PDL 4**, ad oggetto la **“Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali”**, aveva come **obiettivo**, alla luce dell’articolo 1, quello di **promuovere forme e strumenti di partecipazione democratica. Il progetto di legge apriva, ex articolo 2, alla partecipazione di persone, associazioni, enti locali e imprese proponenti un determinato progetto o responsabili dell’attuazione** “che siano destinatari di scelte contenute in un atto regionale o locale di programmazione generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale esclusiva o concorrente”. A norma dell’articolo 3, **gli strumenti e i procedimenti della partecipazione alla formazione delle politiche regionali e locali avrebbero dovuto essere:**

- il dibattito pubblico;
- il sostegno regionale ai processi di partecipazione per la valutazione di politiche pubbliche o di interesse generale;
- il Garante regionale per la partecipazione.

A questi, a norma dell’articolo 4, si aggiungeva la **Sessione annuale per la partecipazione**, nell’ambito della quale, avrebbero dovuto essere discussi l’analisi e il programma dei processi coordinati di inclusione partecipativa e di semplificazione procedurale.

Altro PDL rilevante in tema di partecipazione, peraltro abbinato al PDL 4, è stato il PDL 33, avente ad oggetto “Norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva nel governo della cosa pubblica”. Il PDL, di iniziativa popolare, aveva come obiettivo quello di rendere effettivi i principi di partecipazione e di sussidiarietà orizzontale. In particolare, esso faceva riferimento alla locuzione “Cittadinanza Umanitaria Attiva nel governo della cosa pubblica” intendendo con essa la “effettiva e sostanziale partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, alle politiche di governo della cosa pubblica”. In ragione dell’articolo 1, comma 2, del PDL, i soggetti che avrebbero potuto intervenire nei processi di informazione, consultazione e progettazione partecipata sarebbero stati i cittadini, singoli e associati, residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, le famiglie, le formazioni e le istituzioni sociali, le imprese, gli operatori economici, gli enti civili e religiosi, le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato e le persone che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all’oggetto del processo partecipativo. Alla luce dell’articolo 3 i cittadini avrebbero potuto presentare alla pubblica amministrazione: proposte, istanze, suggerimenti.

Quanto prescritto dalla proposta di legge regionale, avrebbe dovuto articolarsi in base agli articoli 4 e 5 del progetto stesso, attraverso informazione, consultazione e monitoraggio.

Il PDL 332 riguardava, invece, primariamente, lo strumento dell’iniziativa legislativa popolare. Essa era normata dal precedente Statuto in modo tale che il testo presentato dai proponenti non potesse essere emendato da parte dei Consiglieri regionali. Lo Statuto d’autonomia così come in vigore dal 2008 ha fatto venir meno l’impossibilità di interventi emendativi da parte dei Consiglieri regionali. A

quanto disposto a livello statutario però non è seguito un adeguamento della legge regionale 1/1971, in base alla quale non è possibile modificare il testo proposto in Commissione. Il PDL 332 oltre a prevedere questa possibilità apriva all'utilizzo di ausili elettronici per la raccolta delle firme necessarie alla presentazione dei PDL di iniziativa popolare e prevedeva, inoltre, a norma dell'articolo 2, l'istituzione da parte della Giunta regionale di un "portale *web* per la consultazione *on-line* e per la sottoscrizione delle informazioni, petizioni, sondaggi e altri provvedimenti partecipativi pubblicati sullo stesso, mediante un sistema di autenticazione informatica quale strumento di firma elettronica avanzata nei confronti della pubblica amministrazione".

Da ricordare, infine, il PDL 197 avente ad oggetto "Modifiche alla legge regionale statutaria 30 agosto 2008 n. 1 - Statuto d'autonomia della Lombardia", il quale, nell'ambito di un progetto di intervento complessivo sul testo dello Statuto, prevedeva anche diversi interventi di interesse in tema di partecipazione, specie attraverso strumenti elettronici. Da segnalare in questo senso gli interventi avanzati per gli articoli 36 e 50 dello Statuto per i quali si proponeva l'inserimento di riferimenti a partecipazione e democrazia elettronica.

Tabella 2.3 – Progetti di legge sulla partecipazione, X Legislatura

Progetto di legge	Oggetto
4	Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali
33	Norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva nel governo della cosa pubblica
332	Modifica alla l. r. 2 ottobre 1971, n.1 - Norme sull' iniziativa popolare per la formazione di leggi e altri atti della Regione e istituzione del portale unico regionale per la partecipazione popolare
197	Modifiche alla legge regionale statutaria 30 agosto 2008 n. 1 Statuto d'autonomia della Lombardia

2.3 Strumenti, pratiche ed esperienze della X Legislatura nella relazione con cittadini e imprese

Le disposizioni normative e i progetti di legge costituiscono solo una parte degli elementi che sostanziano la relazione tra Consiglio regionale, cittadini e imprese. A questi si affiancano ulteriori strumenti, pratiche ed esperienze, non sempre fondati su disposizioni normative, ma altrettanto importanti per dare forma alla relazione tra l'Istituzione, i cittadini e le imprese.

Con strumenti, si intenderanno in particolare in questa sede, i dispositivi necessari per compiere una determinata operazione o svolgere una attività e dunque, nel caso in esame, l'avvicinamento tra un'istituzione come il Consiglio regionale, i cittadini e le imprese. Sono esempi in questo senso: il sito internet del Consiglio regionale - che contiene di norma altri strumenti e per questa ragione è da considerarsi come un meta-strumento, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), i *social network*. Con pratiche si farà invece riferimento alle attività ripetute e permanenti poste in essere da un'istituzione in un determinato periodo. Nel caso della X Legislatura lombarda e del rapporto del Consiglio regionale con cittadini e imprese: le aperture di Palazzo Pirelli, l'insieme delle mostre allestite nella sede del Consiglio, la pubblicazione continuativa sulla pagina *Facebook* di determinati contenuti tematici.

Infine, con esperienze si intenderanno le attività poste in essere in maniera non continuativa per ottenere un determinato obiettivo: un singolo concerto ospitato presso Palazzo Pirelli, una consultazione *on-line*, le cd. “100 Tappe in Lombardia” condotte dal Consiglio regionale nella prima parte della X Legislatura.

2.3.1 L’apporto dei testimoni privilegiati, le interviste: metodologia

Per dare conto di quali sono stati gli strumenti, le pratiche e le esperienze che in maniera più significativa hanno contribuito a rafforzare la relazione tra il Consiglio regionale della Lombardia, i cittadini e le imprese durante la X Legislatura, **sono state condotte una serie di interviste qualitative semi-strutturate a “testimoni privilegiati” operanti all’interno del Consiglio regionale stesso.**

La scelta di coinvolgere direttamente i soggetti che hanno preso parte all’implementazione degli interventi volti a sostanziare la relazione del Consiglio con la comunità regionale, trova fondamento nel fatto che **tra gli strumenti della ricerca empirica, le interviste qualitative aiutano maggiormente “ad accumulare conoscenze utili ad affrontare problemi reali che a verificare teorie astratte”** (Della Porta, 2010, p. 3).

Le interviste sono state condotte dopo avere chiarito parte degli interrogativi teorici oggetto del disegno di ricerca attraverso una **ricognizione della letteratura**, “tappa iniziale imprescindibile per la ricerca qualitativa” (Della Porta, 2010, p. 21). Una tappa a seguito della quale si è scelto di adottare una **strategia abduktiva** attraverso la quale seguire lo stimolo delle regolarità osservate all’inizio per porsi nuove domande a cui dare risposta (Della Porta, 2010, p. 26).

A partire da queste premesse, sono state impostate **interviste guidate** con un **elenco di argomenti definiti** volte ad un’indagine **in profondità** ovvero orientate ad affrontare in modo flessibile un’ampia varietà di temi e rivolte a **“testimoni privilegiati”** (Della Porta, 2010, p. 36) operanti all’interno del Consiglio regionale della Lombardia.

Per quanto riguarda il **contenuto delle tracce delle interviste**, tra gli approcci: positivista, emozionalista, costruttivista (Silverman 2006, p. 119 in Della Porta, 2010, p. 50), si è scelto di adottare quello positivista volto a considerare le **interviste come “fonte di informazione su avvenimenti reali [...] [nonché] su fatti, credenze, sentimenti e motivi”** (Della Porta, 2010, p. 50) degli intervistati.

Nell’ambito di tale approccio, è stato tenuto in debito conto “il problema del rapporto tra risposte dell’intervistato e verità” (Della Porta, p. 51). In questo senso, ancorché si sarebbero potute preferire tracce di interviste molto standardizzate, **si è scelto di utilizzare una traccia semi-strutturata per permettere comunque agli intervistati di esprimere in maniera articolata le proprie conoscenze e il proprio punto di vista circa le tematiche indagate.**

Nella stesura della traccia delle interviste si è tenuto conto “di uno schema, che però tende a elencare tematiche generali, di solito presentate in ordine variabile” (Della Porta, 2010, p. 50). Si sono così innanzitutto individuati ed elencati i **temi** rilevanti su cui orientare la conversazione, essi sono poi stati **organizzati in modo gerarchico** e sono stati dettagliati in alcune **domande utili come riferimento di**

massima (Della Porta, p. 55). L'**ordine delle domande** è stato stabilito in relazione ai temi da trattare, in modo tale che il dialogo si svolgesse da tematiche più generali a questioni più particolari.

Gli intervistati sono stati contattati attraverso una e-mail nella quale si è presentato loro il progetto di ricerca e una traccia generale dei temi che sarebbero stati approfonditi nell'ambito dell'intervista. La *e-mail* ha costituito altresì l'occasione per **anticipare l'intenzione di utilizzare le dichiarazioni degli intervistati nel solo ambito del progetto di ricerca e in modo tale che esse non potessero essere direttamente ricollegabili a singoli soggetti.**

La **durata prevista per le interviste**, anch'essa preannunciata via *e-mail*, è stata quantificata in circa 40 minuti.

Quanto preliminarmente prospettato rispetto alle interviste è stato poi sottoposto alla prova di una serie di interviste pilota volte a verificare sia aspetti di merito rispetto alla comprensibilità e all'efficacia delle domande, che aspetti di metodo legati, ad esempio, ai tempi di conduzione del colloquio.

Considerate le indicazioni presenti in letteratura circa l'opportunità e l'utilità di **registrare l'intervista** (Della Porta, 2010, p. 60) si è provveduto a dare notizia in questo senso agli intervistati all'inizio dell'incontro, lasciando a questi ultimi la scelta circa la possibilità di registrare la conversazione. Una volta che gli intervistati hanno accettato di prendere parte all'intervista con le modalità indicate, è stato preliminarmente fatto loro firmare un modulo di **consenso informato**. Solo in un caso il consenso informato non è stato sottoscritto per volontà di uno degli intervistati all'inizio o immediatamente dopo l'intervista, ma a seguito della verifica del testo trascritto.

In considerazione del fatto che **"la scelta dei casi da analizzare** è di estrema importanza anche nelle interviste qualitative" (Della Porta, 2010, p. 66), ci si è orientati in ragione del criterio in base al quale essi avrebbero dovuto **essere "persone che occupano una posizione unica per fornire informazioni perché esperte in una certa area o perché testimoni privilegiati di un certo evento"** (Weiss, 1994, p. 17 cit. in Della Porta, 2010, p.67). **A questo criterio si è aggiunto quello dell'eterogeneità dei punti di vista** (Della Porta, 2010, p. 68), declinato in modo tale da assicurare una distribuzione in grado di rappresentare tutti i tipi o gruppi significativi presenti in Consiglio relativamente al tema che si stava sviluppando (Miller, 2000, p. 77, citato in Della Porta, 2010, p. 68).

In particolare, **all'interno del Consiglio, si è distinto tra due macro categorie: quella dei politici e quella dei tecnici.**

Ancorché non esista un numero predeterminato, "magico" (Della Porta, 2010, p. 73), di soggetti da intervistare nell'ambito di indagini qualitative, si è comunque ritenuto opportuno avvicinarsi il più possibile al numero di 12 soggetti che in alcuni contributi viene indicato come riferimento numerico di persone da coinvolgere nell'ambito di interviste qualitative. Tuttavia, in ragione dell'impossibilità di alcuni dei soggetti della macro categoria dei "politici" di prendere parte all'intervista in ragione di questioni contingenti, nel periodo tra l'8 gennaio e 3 marzo 2018 **il numero totale di soggetti**

intervistati all'interno del Consiglio regionale è stato di undici. Nove tra i tecnici, riportati in seguito nell'ambito delle citazioni come "Funzionari" indipendentemente dalla posizione ricoperta nell'ambito della struttura organizzativa del Consiglio regionale e **due politici aventi incarichi istituzionali nell'ambito della X Legislatura.**

L'interpretazione delle informazioni contenute nelle interviste è stata effettuata, nell'ambito di riferimenti epistemologici **positivisti** e dunque attraverso una concezione delle interviste come un modo per raccogliere informazioni sulla realtà (Della Porta, 2010, p. 103), attraverso il metodo dell'**induzione analitica** che costituisce una via intermedia tra un'interpretazione positivista e un procedimento induttivo e ha seguito diverse Tappe (Della Porta, 2010, p. 104):

- sommaria definizione del problema;
- spiegazione ipotetica del problema;
- esame dei casi per determinare la loro idoneità rispetto alle ipotesi;
- conferma dell'ipotesi per alcuni casi e rielaborazione dell'ipotesi in modo da tenere conto di casi devianti;
- ripetizione della procedura fino a che non si incontrano più casi negativi.

2.3.2 L'apporto dei testimoni privilegiati: strumenti, pratiche ed esperienze sul *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva

A partire da queste premesse di metodo, è utile prima di prendere in considerazione gli elementi emersi durante le interviste, richiamare le due tripartizioni che permettono di inquadrare meglio e leggere con più efficacia quanto emerso nei colloqui. La prima tripartizione, già illustrata in dettaglio (vedi *supra*, capitolo 1), è quella relativa al ***continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva**, sul quale può essere letto in linea di massima il rapporto istituzioni-cittadini-imprese. La seconda tripartizione è invece utile per guardare alle modalità con le quali i principali snodi del *continuum* appena citato possono essere declinati fattivamente. In questo caso, il riferimento è in particolare a **strumenti, pratiche ed esperienze** che le istituzioni possono porre in essere o animare nell'ambito dell'interlocuzione con l'esterno.

Sotto il profilo della informazione, un elemento preliminare emerso nella quasi totalità delle interviste è la sfida del Consiglio regionale, a fronte principalmente degli assetti istituzionali sorti dalla riforma del titolo V della Costituzione, **a smarcare la propria attività da quella della Giunta**. Un problema che si somma ad elementi strutturali del livello di governo regionale, che per le sue stesse caratteristiche fatica maggiormente a instaurare una relazione diretta con cittadini e imprese rispetto, ad esempio, a quanto non facciano gli enti locali:

Il limite più grosso è un limite dell'istituzione Regione che è la meno percepita, sentita, capita dal cittadino medio. Moltissimi non sanno che la sanità è la principale competenza della Regione e che costituisce l'80% del bilancio. Il cittadino sente più vicino a sé il comune e poi "vede" il Governo e il Parlamento, mentre la Regione è un ente poco percepito. Specialmente in una città come Milano, mentre magari in provincia è un po' diverso. Il secondo problema è

che è ancora meno percepita la distinzione tra Giunta e Consiglio. Parlare del rapporto tra il Consiglio e i cittadini stessi non è come parlare del rapporto tra i cittadini e il Presidente della Regione o con un Assessore, che hanno un'attenzione diversa.

Politico 1

Il cittadino è molto più vicino al comune, dove il rapporto è diretto; anche nei comuni grandi. Risalendo tra i livelli istituzionali, la relazione credo sia percepita meno. Ora la situazione è un po' mutata rispetto al passato, ma il Consiglio interloquisce ancora soprattutto con soggetti della rappresentanza. In questo senso, forse, qualcosa può cambiare con i giovani e la maggiore vicinanza offerta dagli strumenti digitali.

Funzionario 2

C'è di sicuro molto bisogno di comunicare l'attività del Consiglio e di offrire gli strumenti per identificarlo; vedo infatti ancora tante persone che faticano a distinguere il Consiglio dalla Giunta. Anche tra adulti laureati, che oltre a identificare con difficoltà i due organi, non sanno, ad esempio, dove sono ubicati.

Funzionario 4

Il dialogo con il cittadino rispetto ad un'amministrazione che non è il Comune e nemmeno la Regione, ma il Consiglio regionale, diventa veramente difficile, perché non si parla di cose che il cittadino vede e collega direttamente al Consiglio. Il cittadino, infatti, non può "collegare" la buca nella strada alla legge sulle infrastrutture, può al massimo attribuirne la gestione all'attività del suo amministratore locale.

Funzionario 6

Sappiamo che molti cittadini non suppongono neanche l'esistenza del Consiglio regionale; perlomeno diciamo che non tutti hanno ben chiaro che esistano un legislativo e un esecutivo. Le partizioni interne sono conosciute ad una minoranza dei cittadini. Questo per svariati motivi, che vanno dal fatto che non si studia più l'educazione civica a scuola, sino al fatto che comunque la vita delle persone si svolge su altri canali e per altre questioni e si viene anche poco in contatto con il legislatore regionale.

Funzionario 9

Questo primo elemento emerso sia nei colloqui con i politici che con i funzionari si è incrociato con un altro aspetto condiviso dalla quasi totalità dei soggetti intervistati: **la necessità di mantenere e incrementare l'attenzione e le attività rivolte alle giovani generazioni principalmente attraverso la collaborazione del Consiglio con le scuole:**

Credo che l'insieme di attività rivolte alle scuole, agli studenti, che sono venuti a visitare il Consiglio o a fare l'esperienza dei Consiglieri per un giorno, abbiano contribuito a instaurare un rapporto con l'istituzione.

Politico 2

E' il Consiglio che deve avvicinarsi ai cittadini. Innanzitutto con l'educazione e la scuola.

Funzionario 1

A livello di comunicazione, è molto importante fare capire cos'è il Consiglio e cos'è la Giunta, perché molto spesso, anche in persone acculturate si riscontra una più o meno totale ignoranza e lo stesso vale per l'impresa; mentre credo

che per il cittadino sia abbastanza chiaro cosa fa il Governo e di cosa fa il Parlamento. In questo senso, risulta certamente importante l'apertura alle scuole perché lì si può intervenire "preventivamente".

Funzionario 5

L'orientamento espresso da tutti gli intervistati nel mantenere alta e costante l'attenzione rivolta dal Consiglio ai più giovani (un elemento rinvenibile peraltro anche nelle assemblee sub-nazionali europee prese in considerazione nella parte comparata di questo lavoro, vedi *infra*, capitolo 4) si è sviluppato nell'ambito di pratiche già avviate nelle legislature precedenti e consolidate nella decima. Tra queste figurano in particolare due tipi di attività, quelle volte ad accogliere i giovani residenti in Lombardia nella sede del Consiglio regionale e quelle nell'ambito delle quali è il personale del Consiglio ad entrare nelle scuole. Le prime, che si accompagnano ad una visita alla sede dell'istituzione, si sostanziano in lezioni di educazione civica e in progetti concordati con le scuole a seconda delle diverse fasce di età e trovano sovente declinazione nel progetto "Consigliere per un giorno" nell'ambito del quale gli studenti possono prendere parte a simulazioni di attività d'aula. Un insieme di attività che vede una declinazione ulteriore nel progetto nato nel 2013 in collaborazione con l'Università LIUC di Castellanza denominato "Lezioni di ricerca documentale in biblioteca". Il progetto, rivolto alle classi IV e V delle scuole superiori, ha lo scopo, attraverso un percorso di ricerca guidato, di educare ad un uso consapevole delle fonti documentali. Per quanto riguarda, invece, il secondo gruppo di attività citate, in questi casi, è "Il Consiglio entra nelle scuole" attraverso i suoi funzionari che sviluppano l'approfondimento di temi specifici negli istituti scolastici.

L'unanimità delle voci ascoltate rispetto alle sfide del Consiglio nella relazione con l'esterno e alla necessità di mantenere alto il livello di attenzione rivolta ai più giovani, ha visto l'affiancarsi di un'espressione corale, ma non univoca, relativamente alla relazione impostata dalla decima Legislatura con la società lombarda nel suo complesso. In questo senso, mentre tra i funzionari l'opinione espressa è stata positivamente unanime, tra i politici - di orientamenti diversi e schierati in maggioranza e opposizione - sono emerse differenze di opinione. Queste ultime, però, hanno riguardato l'efficacia di alcune delle azioni poste in essere e non l'attenzione prestata al tema della relazione con l'esterno.

Le aperture domenicali del Belvedere, le iniziative musicali, le varie mostre, in questa legislatura hanno avuto grandissimo spazio. Una serie di attività cui si sono aggiunti gli incontri con le scolaresche e a iniziative come "Consiglieri per un giorno" o incontri formativi sul diritto costituzionale, regionale, l'antimafia e così via.

Funzionario 4

In questa legislatura il Consiglio regionale nel suo complesso ha adottato delle modalità di relazione con i cittadini sicuramente più numerose e più varie rispetto alle precedenti legislature. Dal mio osservatorio potrei non averne la totale percezione, ma certamente c'è stata, nel complesso, una apertura del Consiglio nei confronti della società lombarda.

Funzionario 5

Il giudizio condiviso dai tecnici sulle pratiche ed esperienze di legislatura ha visto sia in quanto detto esplicitamente sia in quanto emerso indirettamente durante i colloqui, **la definizione dell'orientamento del Consiglio e dell'insieme**

delle sue attività soprattutto sul versante della informazione. Quella informazione che si declina in modo unidirezionale dall'istituzione ai cittadini:

L'esperienza di questa legislatura rispetto a sito internet, URP e social network si è sicuramente caratterizzata come più significativa per l'attenzione data ai primi due strumenti; questi ultimi sono stati ritenuti strumenti da implementare rispetto alla situazione di partenza. In particolare, quella che si conclude è una legislatura che ha visto un completo rinnovamento del sito internet del Consiglio regionale, che ha seguito alcune linee guida:

- potenziare le possibilità di utilizzare il portale come strumento di comunicazione dal punto di vista tecnologico e della sicurezza dei dati;
- mantenere un'attenzione particolare dal punto di vista della leggibilità da parte di persone portatrici di handicap. Il che ha un po' compresso le possibilità grafiche e ha posto l'asticella dell'equilibrio tra leggibilità e attrattività, nel senso della leggibilità, in continuità con il sito precedente.

Funzionario 6

Sul versante della informazione, il primo strumento a dover essere citato è il **sito internet istituzionale**, esso - un meta-strumento che ne contiene di ulteriori - ha visto un rinnovamento completo sul finire della legislatura e consente, tra i molti altri, l'accesso a **OpenLeggiLombardia**, la banca dati di tutte le leggi e i regolamenti della Regione, che sono rinvenibili insieme a "informazioni e documenti riguardanti l'iniziativa, la formazione e l'attuazione della legge e la valutazione delle politiche".

Oltre agli aspetti relativi all'informazione istituzionale, **nell'ambito delle interviste è emerso come il ruolo dei Consiglieri regionali nell'interlocuzione con l'esterno trovi soprattutto una declinazione individuale** e dunque, pur nella consapevolezza della sua esistenza, poco connessa all'attività svolta più in generale dall'istituzione Consiglio. I politici intervistati, infatti, non hanno fatto riferimento al sito internet istituzionale, alle pagine dei *social network* del Consiglio o a strumenti informativi *ad hoc* come Lombardia Quotidiano, il giornale *on-line* curato dalla Struttura Stampa del Consiglio che gestisce altresì comunicati stampa, video, notizie dall'Assemblea, dalle Commissioni e da Palazzo Pirelli e il Tg Web Lombardia. **I Consiglieri intervistati hanno invece preso in considerazione strumenti di informazione e comunicazione da loro personalmente gestiti:**

La pratica tipica è quella di ricevere direttamente e singolarmente, non solo in audizione. Questi sono strumenti e pratiche tradizionali.

Politico 1

Alle attività istituzionali, personalmente, ho poi sempre affiancato il rapporto diretto con le persone, con un'agenda fissa di appuntamenti nella sede territoriale della Regione, dove ho incontrato associazioni e persone singole.

Ho sempre tenuto i social come mezzo di comunicazione e interazione con il territorio, facendo anche quasi giornalmente un "diario di bordo" per far capire alle persone i temi di cui mi sono occupato e che sono riuscito ad ottenere in termini di atti.

Politico 2

L'attenzione dei politici rivolta soprattutto alla loro comunicazione personale come Consiglieri regionali non ha però impedito loro di evidenziare come sul versante comunicativo più generale, a livello istituzionale "la presenza sui **social network** sia stata forse un po' carente" (Politico 1). Tale opinione rileva in questa sede perché essa, seppur declinata in maniera differente, ha trovato riscontro anche nella visione di **alcuni dei funzionari**, i quali **hanno messo in luce il fatto che a fronte di un'attenzione particolare attribuita a tali strumenti e al contemporaneo sforzo di incrementarne l'utilizzo, specie in sinergia con il sito internet, vi siano margini significativi per rendere maggiormente organico quanto veicolato sino ad ora:**

Negli ultimi anni sono stati attivati degli strumenti che sono più alla portata dei giovani, come i social network, che hanno probabilmente contribuito a incrementare la percezione del ruolo svolto dall'istituzione nel suo complesso.

Funzionario 2

Per quanto concerne la comunicazione istituzionale, il sito è solamente uno degli "strumenti" utilizzati; è stato utilizzato anche per fare rilevazioni sulla valutazione delle leggi. Il nuovo portale web, da poco on-line, si caratterizza per una grafica piuttosto accattivante e risponde ancor di più a criteri di accessibilità. Alla luce di ciò, quello che abbiamo cercato di fare è stato di rendere lo strumento più attrattivo, facendo una sinergia con i social network per pubblicizzare una serie di attività. Abbiamo dunque cercato di convogliare sui social tutta una serie di informazioni per poi rimandare al sito.

Funzionario 7

Abbiamo intrapreso una attività non sistematica tentando di promuovere il più possibile attraverso l'inserimento nei social delle informazioni che potessero essere di appeal, di interesse, per il cittadino. Quello che si sta cercando di fare adesso è di sistematizzare la pubblicazione di contenuti dando priorità e ordine.

Funzionario 8

Il fronte informativo, supportato dagli strumenti tecnologici, non ha visto solo l'utilizzo del sito internet istituzionale e dei *social media*, ma anche delle **newsletter**: "uno strumento forse più tradizionale, ma sul quale vi è stato un certo investimento" (Funzionario 6) al quale sono state affiancate **esperienze: "sperimentali**, come l'attivazione di videoclip nella metropolitana milanese in collaborazione con la Scuola di Cinematografia regionale" (Funzionario 7).

L'utilizzo degli strumenti tecnologici si è accompagnato nell'ambito di tutta la X Legislatura ad attività "in presenza" sia in forma di pratiche che di esperienze. In questo senso, tutti gli intervistati hanno evidenziato la rilevanza della pratica di **rendere la sede del Consiglio regionale, Palazzo Pirelli, quanto più possibile accessibile oltre che con le attività rivolte alle scuole, anche attraverso un insieme coerente di iniziative quali convegni e mostre.**

Una ulteriore esperienza sviluppata nell'ambito della X legislatura è stata quella delle "100 Tappe in Lombardia". Una attività citata nell'ambito delle interviste dalla maggior parte dei funzionari, che ha visto impegnato nella prima parte della legislatura l'Ufficio di presidenza e i Consiglieri in un percorso di incontro, ascolto e confronto con i cittadini, le imprese e le istituzioni lombarde. Le "100 Tappe in Lombardia" hanno avuto una declinazione in due momenti: il primo con **incontri su base provinciale,**

il secondo di **macro-aree territoriali individuate per omogeneità di caratteristiche** dagli uffici e sottoposte all’approvazione dei soggetti politici coinvolti.

Alle diverse Tappe, accompagnate a livello di comunicazione anche attraverso un *blog ad hoc*, sono seguite nella maggior parte dei casi delle specifiche mozioni approvate dal Consiglio – salvo che nei casi delle Tappe Valchiavenna, Franciacorta, Nord Milano e Sud Varese - ed una mostra denominata "Viaggio in Lombardia. Gestì di operosità che portano in sé la positività del futuro".

Tabella 2.4 – Mozioni “100 Tappe in Lombardia”

Mozione	Titolo
208	Istanze e priorità del territorio della provincia di Lecco rispetto all'azione di Regione Lombardia
209	Istanze e priorità del territorio della provincia di Monza e Brianza rispetto all'azione di Regione Lombardia
210	Istanze e priorità del territorio della provincia di Lodi rispetto all'azione di Regione Lombardia
211	Istanze e priorità del territorio della provincia di Bergamo rispetto all'azione di Regione Lombardia
212	Istanze e priorità del territorio della provincia di Mantova rispetto all'azione di Regione Lombardia
213	Istanze e priorità del territorio della provincia di Como rispetto all'azione di Regione Lombardia
214	Istanze e priorità del territorio della provincia di Brescia rispetto all'azione di Regione Lombardia
215	Istanze e priorità del territorio della provincia di Pavia rispetto all'azione di Regione Lombardia
353	Istanze e priorità del territorio della provincia di Cremona rispetto all'azione di Regione Lombardia
354	Istanze e priorità del territorio di Magenta-Rho-Legnano rispetto all'azione di Regione Lombardia
355	Istanze e priorità del territorio della provincia di Varese rispetto all'azione di Regione Lombardia
356	Istanze e priorità del territorio della provincia di Sondrio rispetto all'azione di Regione Lombardia
358	Istanze e priorità del territorio del Basso Lodigiano rispetto all'azione di Regione Lombardia
359	Istanze e priorità del territorio della Bassa Comasca rispetto all'azione di Regione Lombardia
360	Istanze e priorità del territorio della Brianza Ovest rispetto all'azione di Regione Lombardia
362	Istanze e priorità del territorio della Lomellina rispetto all'azione di Regione Lombardia
363	Istanze e priorità del territorio della Bassa Bergamasca rispetto all'azione di Regione Lombardia
525	Istanze e priorità del territorio della Brianza lecchese rispetto all'azione di Regione Lombardia
528	Istanze e priorità del territorio del Cremasco rispetto all'azione di Regione Lombardia
529	Istanze e priorità del territorio dell'Alto Mantovano rispetto all'azione di Regione Lombardia

Le citazioni dell’esperienza “100 Tappe in Lombardia” ha visto da parte degli intervistati commenti positivi circa la capacità di tale esperienza di avvicinare, anche fisicamente, il Consiglio alla società regionale:

Un'altra iniziativa secondo me importante è stata quella delle “100 Tappe”, che ha condotto la Presidenza a intercettare sul territorio dei temi di portata ampia nell’ambito sociale o economico dando risalto a questa iniziativa non solo coinvolgendo le istituzioni, come i comuni, le comunità montane e le associazioni, ma anche pubblicizzando le attività e coinvolgendo i rappresentanti politici del territorio; contribuendo così a portare il Consiglio fisicamente e metaforicamente fuori dalla sede.

Funzionario 2

Le “100 Tappe” si sono rivolte alla realtà lombarda avendo come riferimento le province e sono state delle occasioni in cui il Consiglio, il Presidente e i Consiglieri che hanno preso parte a questi incontri hanno avuto modo di interloquire con i cittadini, ma soprattutto con chi rappresentava l’economia del territorio; le imprese in senso lato, non solo l’industria, ma anche il commercio, il turismo, il mondo del lavoro e così via. Quelle sono state occasioni per raccogliere suggestioni, suggerimenti e spunti.

Funzionario 5

Ai commenti positivi, alcuni intervistati hanno però accompagnato riflessioni su aspetti evolutivi in termini di “Tappe con un taglio tematico alla luce delle questioni comuni rilevate in tutte le province, come, ad esempio, quello dell’edilizia residenziale pubblica, delle nuove povertà, dell’energia, dei rifiuti e così via” (Funzionario 8) che l’esperienza delle “Tappe” avrebbe potuto avere, ma che in ragione di dinamiche contingenti non ha potuto concretizzarsi nell’ambito della decima Legislatura.

Per quanto rilevante, il fronte della comunicazione non è, naturalmente, l’unico elemento al quale un Consiglio regionale deve prestare attenzione nella sua interlocuzione con l’esterno. In questo senso, spostandosi sul *continuum* già proposto dall’OCSE sul versante della consultazione, altri strumenti, pratiche ed esperienze sono emersi tra le attività svolte dal Consiglio regionale della Lombardia.

Innanzitutto rileva segnalare uno strumento adottato a cavaliere tra la settima e l’ottava legislatura, che ha costituito un’esperienza dai tratti peculiari che può oggi avere ancora una rilevanza a fronte dell’evoluzione che il tema “consultazioni” sta avendo a tutti i livelli istituzionali e nelle diverse fasi del *policy cycle* (vedi *infra*, capitolo 3). Si tratta del Progetto PALCO acronimo di Partecipazione Allargata al Consiglio regionale. Lo strumento, nato nel 2004, aveva come obiettivo quello di avvicinare e coinvolgere cittadini e organizzazioni nel processo decisionale del Consiglio regionale ed era stato implementato per mezzo di un bando indetto dal CNIPA, il Centro Nazionale per l’Innovazione nella Pubblica Amministrazione, oggi AgID, Agenzia per l’Italia Digitale, che lo co-finanziò per il 50% del suo costo. L’esperienza di PALCO è stata realizzata inoltre grazie al supporto tecnologico di ALINTEC (già Politecnico Innovazione di Milano) e si è sostanziata in particolare in un sistema informatico basato sull’implementazione di strumenti di comunicazione ed ICT quali forum, questionari, *newsletter* e sondaggi, utili ad informare i soggetti interessati e a consentire di porre in essere consultazioni *on-line*. In questo senso, cittadini e organizzazioni potevano prendere parte al processo decisionale in due fasi specifiche: il concepimento di un progetto di legge e l’istruttoria dello stesso. Attività praticabili in particolare nella sezione Parli@mone nell’ambito della quale venivano messi a disposizione strumenti quali: questionari, sondaggi e forum.

Parte delle innovazioni di quell’esperienza - conclusa il 28 febbraio 2009 dopo il superamento di un *assessment* finale condotto dal CNIPA e descritta da ForumPA come “un esperimento di trasparenza e democrazia”¹¹ - sono state incamerate nel sito *web* del Consiglio regionale. Tra tali strumenti è però attualmente assente la consultazione *on-line*.

¹¹ <http://www.forumpa.it/pa-digitale/la-regione-lombardia-mette-le-democracy-sul-palco>

Il tema del Progetto PALCO è stato oggetto di alcune delle interviste condotte nell'ambito di questo progetto di ricerca. I funzionari che hanno toccato il tema ne hanno però dato in massima parte un giudizio negativo evidenziando i limiti sia in termini di usabilità per i cittadini che di gestioni delle informazioni veicolate, rispetto alle quali, comunque, gli *stakeholder* più strutturati chiedevano incontri diretti nell'ambito di audizioni e consultazioni con i decisori pubblici:

Palco lo ricordo in modo abbastanza neutro, peraltro è stato utilizzato poco. A me pareva uno strumento molto utile in linea teorica, però probabilmente non è stato così.

Funzionario 3

Palco era una esperienza diversa, legata ad una registrazione preventiva e inoltre doveva esserci una persona abilitata all'uso di strumenti informativi [...]. L'esperienza di Palco non è stata gestita direttamente dagli uffici, ci siamo collegati con l'Università. Quell'esperienza, per me, non è stata positiva. Era un appesantimento per la struttura e presupponeva una disponibilità dei soggetti ad intervenire.

Funzionario 2

Palco era un sistema di consultazione on-line costruito su schemi altrui. Si attagliava molto meglio su consultazioni fatte da un esecutivo piuttosto che da parte di un organo assembleare. [...] ci vogliono grosse risorse per mettere in piedi strumenti di questo genere e poi ci vuole anche qualcuno che individui e veicoli quale sia lo strumento migliore per diffondere la richiesta di partecipazione, perché evidentemente non basta pubblicare una notizia sul sito. Bisognerebbe avere dei professionisti della comunicazione per capire come promuovere la partecipazione. Avendo presente su che livelli si vuole tenere la partecipazione stessa.

Funzionario 5

Palco è stata una grande intuizione, che non ha però soddisfatto pienamente tutti gli obiettivi.

Funzionario 8

Credo che per come è andato avanti, il progetto Palco sia stato un po' troppo costretto e sacrificato nel fatto di dover produrre dei documenti scritti di supporto all'attività delle commissioni. Quindi più che preoccuparsi, forse, della ricchezza dei contributi che potevano arrivare dall'esterno, il problema fondamentale era come tradurre questi contributi in emendamenti al testo di legge. Forse questo, che pure è un tema, perché alla fine bisogna arrivare ad emendare il testo, ha potuto far perdere un po' di vista l'obiettivo più elevato, che era quello di dotarsi di strumenti per far arrivare voci forti e chiare ai legislatori.

Funzionario 9

A fronte dell'opinione negativa dei funzionari sul Progetto, uno dei due politici intervistati ha invece espresso apprezzamento per quell'esperienza, pur specificando di non averla vissuta direttamente, evidenziando in particolare come esso consentisse "una partecipazione nel momento della presa di decisioni, ciò nel momento in cui si formavano degli atti del Consiglio regionale e dunque, secondo me, è stata una sperimentazione felice che consentiva una partecipazione, magari complicata, magari che non attraeva schiere di cittadini, ma che dava una possibilità concreta di partecipazione alla formazione degli atti" (Politico 2).

Indipendentemente dai giudizi di merito, quello che oggi si può rilevare è l'assenza di uno strumento di consultazione *on-line*, anche a fronte di alcune esperienze di consultazione condotte nell'ambito della X Legislatura. Rilevano in questo senso tre casi in particolare: la consultazione effettuata dalla Commissione II Affari istituzionali sul PDL n. 349 "Revisione delle procedure in materia di istituzione di nuovi Comuni e di modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali. Modifica del Titolo II della l.r. 29/2006", quella condotta dalla Commissione V Territorio e Infrastrutture sulla PDA 52 "Integrazione del Piano Territoriale Regionale, ai sensi della l.r. 31/2014" e quella promossa dal Comitato paritetico di controllo e valutazione (CPCV) per permettere ad enti locali, associazioni e organizzazioni rappresentative di segnalare quali interventi e politiche pubbliche di Regione Lombardia siano meritevoli di attenzione in termini di valutazione.

Nel caso della consultazione condotta dalla II commissione, il questionario, composto di 4 domande di cui tre riferite ad aspetti tecnici ed una volta ad acquisire un parere di carattere generale sul PDL, era rivolto alle amministrazioni comunali. La consultazione è stata diffusa attraverso il sito internet istituzionale del Consiglio regionale, dove è rimasta pubblicata dal 29 maggio al 9 giugno 2017 per un totale di 12 giorni. Sugli oltre 1500 comuni lombardi sono pervenute 22 risposte.

Nel caso della consultazione condotta dalla commissione V, i questionari, articolati in maniera diversa, erano rivolti a portatori di interesse e cittadini. Per i primi sono state predisposte 3 domande riferite ad aspetti tecnici, mentre per i secondi le domande di carattere generico sul provvedimento erano due. Anche le modalità di diffusione sono state diversificate prevedendo un invio diretto via posta elettronica certificata per gli *stakeholder* e la pubblicazione sul sito istituzionale del Consiglio per i cittadini. I tempi messi a disposizione dei portatori di interesse sono stati di 15 giorni, mentre sono stati 22 i giorni messi a disposizione dei cittadini, dall'8 febbraio al 1° marzo 2017. Su 18 portatori di interesse interpellati sono pervenute 8 risposte. Nessun cittadino ha invece preso parte alla consultazione *on-line*.

Per quanto riguarda, infine, l'esperienza del CPCV, il questionario di 8 domande che permetteva di indicare quali interventi attuati o finanziati da Regione Lombardia si proponesse di valutare, è stato diffuso sul sito internet del Consiglio per un totale di 32 giorni, dal 15 novembre al 15 dicembre 2017. Le risposte pervenute sono state 10, tutte da parte di soggetti qualificati. Questi ultimi, però, erano stati contattati preliminarmente con una lettera inviata loro per informare della consultazione. Le lettere inviate sono state circa 4.500.

Quanto ricostruito nell'ambito delle interviste sulle esperienze di consultazione risulta essere indicativo rispetto agli esiti. Tra quelle citate, infatti, le consultazioni maggiormente efficaci sono nate dalla condivisione degli obiettivi tra politici e tecnici, hanno avuto tempi di risposta più ampi e hanno in parte sfruttato una rete preconstituita di soggetti ai quali rivolgersi:

La condivisione politica è stata essenziale. Ci siamo, infatti mossi solo spiegando bene cosa avremmo fatto.

In questi casi, **i funzionari intervistati hanno poi evidenziato l'utilità delle consultazioni rispetto all'inquadramento del tema in esame** e ad una più efficace trattazione del tema in commissione:

Questa modalità, ha consentito al relatore - che ha poi incontrato i soggetti con le modalità ordinarie - di centrare molto bene il tema, dal momento che le osservazioni erano già state formulate e si sono così contenuti massicciamente gli interventi. In qualche maniera sapevamo tutti dove volevamo andare a parare. Quando si convoca un'associazione in audizione, stante il tema preliminare, si può infatti spaziare molto; in questo modo, invece, considerato anche che erano molte le audizioni da fare, si è riusciti ad avere una visione preliminare che è stata utile, ad esempio, al relatore per conoscere meglio le istanze che gli sarebbero state comunicate di persona. È chiaro che lo strumento vada affinato, perché comunque le audizioni ci sono state, ma ci sono state in maniera molto più scorrevole di quello che poteva essere normalmente.

Le consultazioni meno riuscite sono state invece quelle nate al di fuori da una condivisione degli obiettivi tra tecnici e politici, con tempi ristretti e rivolte ad una platea ampia e indistinta.

E' stata una consultazione fatta un po' affannosamente ed è stata una proposta tecnica. La componente politica ha vissuto assolutamente marginalmente la questione.

Se dal fronte della consultazione si passa a quello della partecipazione attiva dei cittadini, gli strumenti, le pratiche e le esperienze della legislatura e l'utilizzo degli strumenti "classici" previsti anche dallo Statuto d'Autonomia è piuttosto limitato. A fronte dell'assenza di una legge regionale organica sulla partecipazione, esistono per Regione Lombardia diverse discipline che regolano il tema in settori specifici. Sono esempi in questo senso:

- l'articolo 3 della legge regionale 6 novembre 2015, n. 36 (Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21) che istituisce la Consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione e prevede forme di partecipazione del sistema cooperativo lombardo alla programmazione del comparto;
- l'articolo 8 e seguenti della legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), che prevedono diversi strumenti e organismi di partecipazione;
- l'articolo 4 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia), che individua nella Commissione regionale per le politiche del lavoro e della formazione la sede privilegiata per la partecipazione delle parti sociali alla elaborazione, programmazione e valutazione delle politiche formative regionali;
- la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) agli articoli: 3 che prevede la definizione, da parte della Giunta, di modalità di concertazione e partecipazione degli enti locali e di eventuali soggetti specializzati nello sviluppo del SIT; 17 che prevede la partecipazione dei comuni, delle comunità montane, degli enti gestori delle aree regionali protette nella predisposizione del piano territoriale di coordinamento provinciale; 21 che

disciplina le modalità di partecipazione nel corso del procedimento di approvazione del piano territoriale regionale;

- l'articolo 45 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche) che prevede la partecipazione all'elaborazione, aggiornamento e revisione del piano di tutela delle acque da parte delle rappresentanze economiche e sociali e delle associazioni di protezione ambientale interessate.

3. LE AUDIZIONI

BREVE INTRODUZIONE Il capitolo analizza e approfondisce il ruolo e le caratteristiche delle audizioni nell'ambito della relazione delle Assemblee rappresentative nazionali e sub-nazionali con cittadini e imprese. L'analisi e l'approfondimento dedicati alle Camere e a quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto) sono sostanziati principalmente attraverso una ricostruzione delle disposizioni normative rilevanti. Per il Consiglio regionale della Lombardia, la ricostruzione normativa costituisce il punto di partenza per un'analisi puntuale delle audizioni condotte nell'ambito della X Legislatura delle quali viene definita una tipologia regionale

Le difficoltà nella relazione con cittadini e imprese che coinvolgono le istituzioni rappresentative, testimoniate dalla scarsa fiducia espressa nei confronti di queste ultime e da una costante erosione della partecipazione elettorale (vedi *supra*, capitolo 1), spesso anche indipendentemente dalle azioni eterogenee poste in essere, **trovano una declinazione anche a livello regionale.**

Per quanto riguarda specificamente i Consigli regionali, tali difficoltà possono essere spiegate alla luce sia di dinamiche generali di "crisi delle istituzioni", che nell'ambito dei più specifici assetti istituzionali delineati con la riforma del Titolo V della Costituzione¹². **Nonché in ragione dell'affermarsi di una generalizzata crisi dei partiti politici** come sede di intermediazione tra società e istituzioni (De Santis, 2013)¹³.

L'affermarsi di queste difficoltà ha comportato a più riprese l'implementazione di interventi volti a ridurre il più possibile la portata con l'auspicio di superarle. **Molti di questi interventi si sono richiamati all'idea che fosse necessario incrementare la partecipazione** largamente intesa di cittadini e imprese. Quello di partecipazione, che nel tempo ha assunto i tratti di diritto fondamentale, principio, strumento e fine, è un **"concetto valvola"** (De Santis, 2013) previsto dal legislatore già in sede costituzionale per consentire alle istituzioni rappresentative di far fronte alle evoluzioni delle istanze provenienti dalla società con strumenti declinabili a seconda delle necessità contingenti. Per questa ragione "la partecipazione" ha i tratti di un concetto **polisemico e impreciso** (De Santis, 2013) che necessita di volta in volta di essere specificato.

¹² Ha sostenuto questa tesi, ad esempio, Pitruzzella G. (2004) *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004. Per una ricognizione delle ragioni di crisi dei Consigli regionali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione e a ridosso della conseguente "seconda stagione «costituente» regionale" (così in Caretti P. (2005), *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 1) si veda, ad esempio, Pinelli C. (2008), *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, pp. 1777-1790, Napoli, Jovene editore

¹³ La tesi era in passato già stata sostenuta, ad esempio, da Bin R. (2002), *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2002

A fronte delle difficoltà evidenziate, nel primo capitolo di questo rapporto di ricerca si è offerta una panoramica generale sul tema del rapporto tra istituzioni e cittadini, sulla sua evoluzione nel tempo e nell'ottica di prospettive differenti per poi declinarlo nel secondo capitolo sul Consiglio regionale della Lombardia così da dare forma più concreta al concetto di partecipazione. **Nell'ottica di approfondire ulteriormente una possibile declinazione della partecipazione, questo terzo capitolo sarà dedicato alle audizioni delle commissioni consiliari. Queste ultime costituiscono infatti uno dei possibili strumenti di "rilegittimazione democratica del Consiglio"** (Maccabiani, 2010, p. X) in quanto consentono alle assemblee di ritagliarsi un ruolo nell'ambito della relazione con la società e tra la società e la Giunta, sopperendo in parte sia al ruolo ancillare assunto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, sia alla limitazione della rappresentanza vissuta dai partiti e contribuendo per questa via ad essere un elemento di stimolo nel contrasto alla crisi generalizzata vissuta dalle istituzioni rappresentative.

In ragione dell'attuale assetto istituzionale regionale, infatti, **il ruolo che può essere svolto dai Consigli è quello di collettore tra la società e la Giunta**, anche in opposizione al rischio che le organizzazioni a vario titolo rappresentative delle istanze sociali - ma anche cittadini e imprese singolarmente - si rivolgano, come avvenuto sempre più negli ultimi anni, direttamente all'Esecutivo regionale e non all'istituzione rappresentativa della "comunità regionale" nel suo complesso. Uno stato di cose che ha avuto luogo in ragione della posizione politicamente preponderante della Giunta tra le istituzioni regionali e della contemporanea affermazione della regola del "*simul... simul*". Due elementi che hanno in buona misura lasciato i Consigli, per tutto il primo decennio degli anni duemila, privi di quella centralità vissuta sino agli anni '90 e solo in parte recuperata nell'ultimo decennio.

Nell'ambito del quadro delineato, **le audizioni possono costituire uno degli strumenti attraverso i quali i Consigli possono aprirsi alla "comunità regionale"** consentendo a quest'ultima di partecipare sia all'*iter* legislativo che, più in generale, nell'interlocuzione con le commissioni consiliari, sede istituzionale delle audizioni e al contempo organi che per le loro stesse caratteristiche possono svolgere un ruolo "vitalizzatore" in seno ai Consigli.

Per quanto riguarda più specificamente le **audizioni**, in ragione del loro apporto sia nell'ambito dell'*iter legis* sia più in generale nell'ambito dell'ascolto e del confronto delle commissioni consiliari sulle materie di loro competenza, **tale strumento può essere considerato "a doppia facciata": tecnica e politica** (Maccabiani, 2010). Esso, infatti, nella sua **dimensione "tecnica"** favorisce l'incremento delle conoscenze a disposizione delle assemblee, mentre in quella **"politica"** consente l'acquisizione diretta delle informazioni relative agli interessi in gioco nei processi decisionali. Questa "doppia facciata", che può essere proposta anche in termini di dimensioni **"conoscitiva"** e **"partecipativa"** (De Santis, 2013) trova tuttavia **un primo limite** nel fatto che **i Consigli regionali considerano principalmente le audizioni come uno strumento tecnico, o conoscitivo, e non anche partecipativo** (Maccabiani, 2013). La dimensione partecipativa, o politica, è sovente considerata infatti limitatamente alla condivisione tra componenti delle commissioni e auditi di una stessa "cultura politica" e non nella dimensione di una partecipazione politica generale della società regionale. A questi problemi, si aggiungono poi **questioni più specifiche e di natura pragmatica** che si declinano nelle **modalità di selezione dei**

soggetti auditi, sul *feedback* restituito a questi ultimi e sulla **valutazione dell'efficacia delle audizioni**; un insieme di questioni sulle quali si tornerà in seguito.

Quelle sin qui citate come audizioni, vengono definite a livello regionale anche come consultazioni, indagini conoscitive, forme di ascolto e coinvolgimento e istituti di raccordo con la società civile (De Santis, 2013). **Un utilizzo promiscuo dei termini che indica istituti il cui obiettivo è quello di consentire ai Consigli regionali l'interlocuzione con soggetti esterni.** In particolare, questi strumenti sono primariamente legati alla funzione legislativa e consentono alle commissioni di reperire gli apporti di soggetti istituzionali, rappresentativi, cittadini e imprese. Fatto salvo l'uso promiscuo dei termini, mentre è possibile affermare che **le audizioni e le consultazioni sono primariamente legate, almeno in un orizzonte prescrittivo, alla funzioni legislativa, le indagini conoscitive sono previste dal punto di vista normativo anche in maniera indipendente rispetto alla funzione legislativa. Queste distinzioni di carattere normativo non trovano però sempre una declinazione nella prassi dei Consigli regionali**; è ad esempio consueto, anche per il Consiglio regionale della Lombardia, fare un limitato ricorso alle indagini conoscitive e porre in essere un numero significativo di audizioni. Anche in ragione della loro maggiore semplicità procedimentale.

Le considerazioni relative alle audizioni condotte dalle assemblee rappresentative a livello regionale, non possono prescindere da un preliminare confronto sotto il profilo delle disposizioni normative anche con il livello nazionale. È qui, infatti, che per ragioni storiche, audizioni e indagini conoscitive hanno conosciuto un utilizzo maggiormente prolungato nel tempo, che permette di constatare innanzitutto che **tali istituti si caratterizzano per una certa flessibilità**: nati nell'ambito dei lavori delle Camere come strumento volto all'interlocuzione con il Governo, questi hanno ampliato con il tempo la platea di soggetti coinvolgibili ed oggi nella loro veste "informale" possono interessare tutti coloro i quali sono in grado di fornire alle commissioni informazioni utili per lo svolgimento dei propri lavori. La flessibilità dimostrata a livello nazionale trova poi a livello regionale, almeno nel caso lombardo, un ulteriore grado di declinazione. In questo senso, a livello regionale, le audizioni consentono ad esempio di raccogliere gli apporti di soggetti esterni all'amministrazione anche in sede formale. Mentre a livello nazionale, in quella stessa sede, l'istituto consente la partecipazione limitatamente a dirigenti e amministratori pubblici¹⁴.

A partire da queste note introduttive, in questo capitolo **si offrirà un quadro relativamente a quanto previsto e posto in essere in tema di audizioni a livello nazionale e in un orizzonte comparato a livello regionale. Si offrirà, infine, una panoramica su quanto prescritto per il Consiglio regionale della Lombardia e su quanto posto in essere in via di prassi in questa stessa sede.** Un confronto a livello

¹⁴ Per una ricostruzione più ampia sull'evoluzione storica e le caratteristiche assunte nel tempo da tali istituti, si vedano, ad esempio: Letta G. (1986), *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1986, pp. 161-172; Gatti C. (1998), *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati; Tanda A. P. (1996), *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, Roma, Colombo; Tagliani F. (1996), *Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto*, in *Il Parlamento della Repubblica: Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati; Piccioni D. (2006) *Audizioni parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2006, pp. 338-343

europeo su questo tema verrà invece presentato nell'ambito delle schede che compongono il capitolo 4 di questo lavoro.

3.1 Le audizioni nell'ambito delle funzioni conoscitive delle Assemblee rappresentative: le Camere

In relazione alle materie di loro competenza e alle loro attività o più specificamente nell'ambito della fase istruttoria di un progetto di legge o di un atto - con distinzioni anche significative a seconda dei casi - **le Commissioni istituite in seno alle Assemblee rappresentative possono, e talvolta devono, dare corso a momenti conoscitivi aventi come finalità principale quella di incrementare le informazioni a disposizione dei *policy maker*.**

Come anticipato con riferimento all'evoluzione dell'istituto, ampliatisi e rafforzatisi a livello nazionale in concomitanza con il progressivo sviluppo degli strumenti conoscitivi a disposizione delle Camere tra gli anni '60 e gli anni '70, il riferimento principale relativamente alle audizioni, anche in ragione della letteratura esistente in materia, è costituito da quanto posto in essere dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica. **Attualmente i regolamenti e le prassi parlamentari permettono di individuare tre principali strumenti conoscitivi riconducibili o legati all'istituto delle audizioni:**

- audizioni formali;
- indagini conoscitive;
- audizioni informali.

Il primo di questi istituti, il più classico e per certi aspetti il meno flessibile, il quale sostanzia un rapporto interno alle istituzioni, è costituito dalle audizioni formali, che, per entrambe le Camere, riguardano l'interlocuzione con Ministri, o loro delegati afferenti alle rispettive amministrazioni, e più in generale con soggetti appartenenti alla amministrazione pubblica. Le audizioni formali sono disciplinate dall'articolo 143, secondo e terzo comma, del regolamento della Camera (r. C.) e dall'articolo 46, primo e secondo comma, di quello del Senato (r. S.) e costituiscono, insieme alle "comunicazioni del Governo" quelle che in parte della letteratura sono note come audizioni in "sede politica"¹⁵ ovvero audizioni che non hanno collegamento diretto con l'istruttoria legislativa, ma si contraddistinguono per coniugare alla funzione conoscitiva un carattere di indirizzo e controllo.

In particolare, l'articolo 143 r. C., secondo comma, dispone che le Commissioni possano "chiedere l'intervento dei Ministri per domandare loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia di loro singola competenza e, previa intesa con il Presidente della Camera, hanno facoltà di chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo". In questo senso, quanto attualmente disciplinato dall'articolo 143 r. C., così come quanto previsto dal

¹⁵ La definizione, usata ad esempio da Piccioni (2006), non è però condivisa da tutti. Di opinione diversa è, ad esempio, Dickmann (2008)

regolamento del Senato - non però dal citato articolo 46, primo e secondo comma, ma all'articolo 47, dedicato all'acquisizione di elementi informativi su disegni di legge e affari assegnati alle Commissioni - ha subito nel tempo un'evoluzione significativa indirizzata verso l'apertura dell'istituto, dapprima previsto per l'interlocuzione con i soli Ministri e poi ampliato, previa autorizzazione di questi ultimi, alla partecipazione di dirigenti e singoli funzionari della PA.

Sempre l'articolo 143 r. C., al suo terzo comma, dispone che le Commissioni possano "chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data a mozioni, a risoluzioni e a ordini del giorno approvati dalla Camera o accettati dal Governo".

L'articolo 46, primo comma, r. S. disciplina a sua volta l'istituto delle audizioni formali e dispone che "le Commissioni hanno facoltà di chiedere ai rappresentanti del Governo informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza".

Per entrambe le Camere il regime di pubblicità che caratterizza le audizioni formali è sostanziato, per prassi, dalla redazione del resoconto stenografico, cui va aggiunta, a norma dei rispettivi regolamenti, la redazione del processo verbale che però "non rientra, a stretto rigore, tra i mezzi di pubblicità dell'attività parlamentare" (Cerreto, 2008, p.607).

Gli stessi articoli 143 r. C e 46 r. S. nei rispettivi primi commi e il già citato articolo 47 r. S. prevedono poi una forma di audizione volta ad "acquisire notizie, informazioni o elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame in rapporto alle materie di competenza della Commissione stessa" (Piccioni, 2006, p. 342). A differenza dello strumento delle audizioni in "sede politica" queste ultime si differenziano per il fatto di avere "una valenza esclusivamente conoscitiva" (Piccioni, 2006, p. 342). Si tratta di una tipologia di audizioni che ancorché per il Senato possa essere anche autonoma rispetto ad altre procedure, viene anche definita "udienze legislativa". Una definizione che alla Camera è utilizzata per le audizioni legate all'istruttoria legislativa.

Nell'ambito degli strumenti formali utilizzati dalle Commissioni per reperire informazioni circa le materie di loro competenza vi sono poi, per entrambe le Camere, le indagini conoscitive. Disciplinate rispettivamente dagli articoli 144, commi 2 e 4, r. C. e 48, commi 5 e 6, r. S., esse hanno un grado di apertura verso l'esterno, in particolare per la Camera, nettamente maggiore rispetto alle audizioni formali e possono coinvolgere cittadini e gruppi di interesse. In base a quanto disposto dall'articolo 144 r. C., le Commissioni possono disporre nelle materie di loro competenza e previa intesa con il Presidente della Camera, indagini conoscitive volte ad acquisire "notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera". Quanto disposto dall'articolo 144 r. C. non pone limiti rispetto ai soggetti che possono essere ascoltati nell'ambito di un'indagine conoscitiva, essendo coinvolgibile "qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine". Dal punto di vista procedurale la stessa indagine, che di fatto si sostanzia, oltre che attraverso sopralluoghi e rapporti cartolari, in una serie di audizioni convocate *ad hoc*, si conclude con "l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti".

Per le singole sedute svolte nell'ambito dell'indagine, a meno che la Commissione non decida diversamente, viene redatto "oltre al processo verbale, un resoconto stenografico".

Per quanto concerne le indagini conoscitive nell'ambito dei lavori delle Commissioni del Senato, l'articolo 48, commi 5 e 6, del Regolamento prevede ugualmente il consenso del Presidente, ma pone dei limiti alle Commissioni che si sostanziano nell'impossibilità, esistente invece a norma del comma 5 dell'articolo 162 relativo alle inchieste parlamentari, di agire con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria. A norma dello stesso articolo 48 r. S., le Commissioni non hanno poi né la facoltà di esercitare alcun sindacato politico, né di emanare direttive, né di procedere ad imputazioni di responsabilità. Per quanto riguarda i soggetti che possono essere ascoltati, il comma 5 dell'articolo 48 r. S. prevede oltre a Ministri competenti, funzionari ministeriali e amministratori di enti pubblici - gli stessi soggetti audibili nell'ambito delle audizioni formali -, anche "rappresentanti di Enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame". A conclusione delle indagini conoscitive condotte dal Senato, la Commissione "può approvare un documento che viene stampato e distribuito".

Così come per le audizioni formali, anche le indagini conoscitive hanno visto nel tempo un allargamento della loro portata. Quest'ultima è stata anzi così significativa da comportare la previsione dell'istituto nell'ambito degli strumenti a disposizione delle Commissioni a partire dall'entrata in vigore dei regolamenti attualmente vigenti nel 1971. In particolare, le indagini conoscitive sono state introdotte, dopo una serie di sperimentazioni avvenute alla fine degli anni '60, con l'obiettivo di incrementare gli strumenti a disposizione delle Commissioni nell'ambito dei lavori sulle materie di loro competenza, nonché per provare, attraverso uno strumento di ascolto diretto e di partecipazione al processo decisionale, a superare quella che già allora veniva indicata da parte della letteratura come una crisi delle istituzioni (Di Ciolo, 1969).

Anche per le indagini conoscitive e dunque per le audizioni ad esse connesse, oltre alla pubblicazione dei processi verbali, è prevista a norma dei regolamenti, articoli 144 r. C. e 48 r. S., la pubblicazione del resoconto stenografico.

Per entrambi gli istituti, poi, a quanto previsto in termini di pubblicità dei lavori, ovvero in termini di pubblicazione di documenti volti a rendere pubblico quanto avvenuto e deciso in seno alla singola Commissione, si aggiunge ciò che nel tempo è venuto ad affermarsi in termini di pubblicità delle sedute e dunque in relazione alla possibilità di seguire direttamente o indirettamente quanto accade nelle aule. In questo senso, lo strumento classico di pubblicità è costituito dalla trasmissione a circuito chiuso, o interno, delle Commissioni. Anch'essa introdotta con i Regolamenti del 1971, rispettivamente con gli articoli 65, secondo comma, r. C. e 33, quinto comma, r. S., la trasmissione a circuito chiuso permette a pubblico e stampa, attraverso il "filtro" di uno schermo sito in una stanza differente rispetto a quella nella quale si svolgono le sedute, di seguirne l'andamento sia per quanto concerne gli impegni delle Commissioni in sede legislativa, redigente, referente e consultiva, che anche nell'ambito delle audizioni formali e delle indagini conoscitive.

A quello della trasmissione a circuito chiuso, si sono aggiunti con il tempo altri strumenti che hanno permesso la diffusione delle sedute delle Commissioni. Tra questi, a partire dal 1976, in via di prassi, la trasmissione, in diretta o in differita, dell'audio delle sedute stesse attraverso le emittenti radiofoniche. Uno strumento al quale dal 1987 si è aggiunta la trasmissione, sui rispettivi canali televisivi satellitari delle due Camere delle sedute; tra le quali, dal 2004, sono annoverate anche le audizioni formali.

Gli ultimi due passaggi dell'evoluzione della pubblicità dell'operato delle Commissioni in questo senso sono legati allo sviluppo del *web* e sono costituiti dall'implementazione e dal rafforzamento del contributo offerto dai siti delle Camere e dai molteplici canali che hanno dato luogo alla trasmissione in diretta. Per quanto riguarda il primo strumento, esso, oltre a contenere informazioni sulle istituzioni stesse, aggrega e rende visibili processi verbali e resoconti e offre a sua volta strumenti ulteriori che aiutano gli interessati a seguire i molteplici impegni delle Camere. Relativamente invece ai canali che hanno dato luogo alla trasmissione in diretta delle sedute non solo delle Assem Assemblee, ma anche delle Commissioni, è opportuno ricordare i canali *YouTube* delle Camere e soprattutto le *WebTV* delle stesse.

È attraverso queste ultime che ha trovato parziale pubblicità lo strumento delle audizioni informali. Uno strumento non previsto dai regolamenti parlamentari, ma sempre più rafforzatosi in via di prassi, che permette attualmente l'intervento di qualsiasi soggetto sia ritenuto utile in relazione ai propri lavori da parte della Commissione; anche qualora l'istanza di essere auditi parta dagli stessi soggetti della società civile da coinvolgere (Piccioni, 2006). Si tratta di un genere di audizioni che per le sue caratteristiche di informalità non è solitamente condotto dalle Commissioni nel loro *plenum*, ma viene gestito nell'ambito di un collegio minore quale l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, Comitati ristretti o Comitati permanenti (Piccioni, 2006).

La mancanza di pubblicità dei lavori riservata alle audizioni informali trova, secondo alcuni, giustificazione nel fatto che siano proprio il carattere informale e l'assenza di pubblicità a rendere questo tipo di audizioni più efficaci rispetto agli obiettivi che esse si prefiggono (Cerreto, 2008)¹⁶.

¹⁶ Sul punto, scrive Cerreto R. (2008), pp. 610-611: "Quanto infine alle cosiddette «audizioni informali», che il regolamento non contempla espressamente e alle quali dunque non assegna specifiche forme di pubblicità, si può ragionevolmente ritenere che, quando una Commissione si orienta verso questo strumento [...] ciò avvenga in ragione della minore rilevanza che all'audizione si attribuisce ovvero perché si ritiene che proprio il carattere informale dell'audizione, e l'assenza di pubblicità degli interventi, consenta di acquisire maggiori informazioni, anche a carattere riservato". Quanto affermato da Cerreto in relazione al valore dell'informalità di alcune audizioni nell'ambito delle attività conoscitive del Parlamento e all'apporto che esse possono dare, può essere integrato da quanto ricostruito da Dickmann R. (2008), p. 506: "Quanto rilevato sembra confermare l'utilità delle sedi informali di acquisizione di elementi di informazione, dimostrato proprio dall'incremento presso le due Camere del numero delle audizioni informali, che consente di soddisfare la forte domanda di occasioni di confronto tra politica e parti sociali. È lecito leggere in questo fenomeno la propensione a creare e consolidare "zone franche" di contatto tra organi delle Camere e società civile soprattutto in campo economico e sociale, su temi sui quali le decisioni di *governance* sono prese essenzialmente dal Governo [...] con l'esclusione delle Camere e dei relativi organi, eventualmente chiamati a deliberare solo sui risultati di questa concertazione. È proprio in relazione a questo aspetto che si può ritenere che l'incremento numerico delle audizioni informali riveli non solo l'interesse degli organi parlamentari ad un progressivo avvicinamento ai centri esponenziali delle categorie produttive e sociali del Paese, ma anche il forte interesse di tali categorie ad un dialogo permanente

Se dal punto di vista della pubblicità dei lavori, per le audizioni informali, non vi è alcuna previsione specifica, nell’ottica della pubblicità delle sedute, oggi, come già accennato, essa è garantita attraverso la trasmissione in diretta *streaming* sui siti internet delle *WebTV* di Camera e Senato; sedute che sugli stessi siti possono essere riviste consultando gli archivi. A tale forma di pubblicità si aggiunge il fatto che anche di questo tipo di audizioni viene data notizia settimanalmente attraverso la pubblicazione preventiva del calendario degli impegni delle singole Commissioni.

Tabella 3.1 – Regime di pubblicità delle audizioni per le Camere

	Processo verbale	Resoconto sommario	Resoconto stenografico	TCC*	WebTV
Audizioni formali	✓	✓	✓	✓	✓
Indagini conoscitive	✓	✓	✓	✓	✓
Audizioni informali	×	×	×	×	✓

*Trasmissione a Circuito Chiuso

L’evoluzione che le audizioni hanno conosciuto a livello parlamentare, con l’ampliarsi degli strumenti, delle materie e dei soggetti audibili, può essere assunto, in un’ottica regionale, come il punto di partenza per condurre una riflessione circa le audizioni delle Commissioni consiliari a partire da due presupposti. Il primo: che proprio **per le caratteristiche di flessibilità che hanno contraddistinto le audizioni a livello nazionale, tale istituto può offrire margini per utilizzarlo in chiave innovativa**; il secondo, che **lo strumento delle audizioni trova sia nelle previsioni normative che nella prassi del Consiglio regionale della Lombardia una declinazione già di per sé più flessibile di quanto non accada a livello nazionale, offrendo così ulteriori spunti di riflessione circa la sua applicabilità a obiettivi ulteriori che non prescindano, ma che rafforzino quelli conoscitivi. L’obiettivo cui si fa riferimento è in particolare quello dell’avvicinamento del Consiglio regionale a cittadini e imprese. In questo senso, infatti, se si guarda a quanto sviluppato in tema di audizioni sin dalle prime elaborazioni dottrinali in merito si può constatare come l’istituto sia stato da sempre considerato un possibile strumento per far fronte alla crisi delle istituzioni rappresentative e della rappresentanza** (Di Ciolo, 1969). Un punto di vista che è stato più volte ripreso dalla letteratura in un’ottica di (ri)legittimazione delle assemblee legislative attraverso l’apertura alle istanze del pluralismo sociale (Maccabiani, 2010) e che dunque, attraverso quella che può essere intesa come l’instaurazione di un rapporto diretto con la “società regionale” (Pinelli, 2008) può offrire interessanti spunti in questo senso.

ed informale con le Camere nel processo legislativo, l’unico processo decisionale dal quale sono formalmente escluse”

3.2 Audizioni e strumenti di informazione consiliare nei Consigli regionali: Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto

Ancorché in maniera diversa rispetto all'ambito nazionale, ad esempio con una distinzione meno netta tra indagini conoscitive e audizioni (De Santis, 2013), **istituti volti all'apertura verso l'esterno sono previsti anche per le Assemblee rappresentative regionali. Quasi tutti gli Statuti, infatti, prevedono la presenza di strumenti di informazione e interlocuzione con cittadini e imprese e con le organizzazioni che a vario titolo ne rappresentano gli interessi.** Pur perseguendo gli stessi obiettivi di apertura e coinvolgimento, tali istituti sono declinati e definiti in maniere eterogenee, e dunque, pur riferendosi a pratiche simili, sono nominalmente indicati in maniera diversificata: **audizioni, consultazioni, indagini conoscitive o meno definite forme di ascolto e coinvolgimento** (De Santis, 2013).

Nel caso delle realtà sub-nazionali prese in considerazione in questa sede: **Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto, tutte prevedono strumenti volti al confronto con cittadini e imprese, singoli o associati, sia nell'ambito dell'istruttoria legislativa che, più in generale, su temi di competenza delle singole Commissioni.** Prima di approfondire quanto previsto in questo senso per il Consiglio regionale della Lombardia è opportuno, nell'ottica di confronto virtuoso con la conseguente individuazione di buone pratiche, guardare a quanto stabilito dagli Statuti e dai Regolamenti interni delle Regioni di interesse per questo Rapporto di ricerca in relazione a:

- audizioni;
- consultazioni;
- indagini conoscitive.

A differenza del quadro più generale descritto per il livello nazionale, nell'ambito del quale si è dato conto anche di quegli strumenti che sostanziano la relazione tra legislativo ed esecutivo, con riferimento alle Regioni ci si concentrerà sugli strumenti volti ad instaurare un dialogo con l'esterno; tuttavia non mancheranno casi, il primo è proprio quello emiliano-romagnolo che si descriverà a breve, nei quali lo stesso istituto delle audizioni è declinato proprio come strumento di dialogo interno. Lo stesso tema tornerà in seguito anche per quanto riguarda il Consiglio regionale della Lombardia, rispetto al quale non è possibile distinguere completamente, almeno alla luce dello stato attuale delle disposizioni normative e della prassi, l'istituto delle audizioni come solo strumento di confronto esterno. Su queste questioni, però, si tornerà in seguito.

Per quanto concerne l'Assemblea rappresentativa della Regione Emilia-Romagna, lo Statuto, limita l'utilizzo del termine "audizione" a quanto previsto dall'articolo 28, comma 6, nel quale si afferma che nello svolgimento delle proprie funzioni l'Assemblea ha "la facoltà di audizione tramite le Commissioni, in particolare, sia nella fase dell'istruttoria legislativa, sia in riferimento alle nomine comunque deliberate o da deliberare da parte di organi della Regione". Si tratta di una previsione che, non specificandoli, lascia aperta la possibilità di rivolgersi sia a soggetti esterni che a soggetti interni alle istituzioni regionali. Più ricorrente nello Statuto emiliano-romagnolo è invece il termine

“consultazione”. Particolarmente rilevante in questo senso è quanto disposto dall’articolo 19, il quale disciplina le modalità di consultazione delle associazioni, delle quali è istituito un albo di quelle che richiedano di partecipare all’attività regionale, cui si affianca la previsione di un protocollo di consultazione che costituisce parte integrante dello Statuto (vedi infra, capitolo 4). A tale disposizione, lo Statuto aggiunge poi, ex articolo 39, comma 1, quella di consultare le rappresentanze della società civile e acquisire apporti di enti ed associazioni e, inoltre, per leggi e atti amministrativi rilevanti, di indire udienze conoscitive, comma due.

Alle disposizioni statutarie si deve aggiungere quanto previsto dal Regolamento interno dell’Assemblea. Relativamente alle audizioni esse sono disciplinate dall’articolo 44, il quale dispone che le audizioni delle Commissioni assembleari possano essere indette sia in relazione a singoli progetti di legge che in riferimento ad altri atti, ma anche, più in generale, su questioni di particolare interesse. Le audizioni, ex articolo 42 del Regolamento sono però anche annoverate, insieme con udienze conoscitive e incontri specifici, come uno degli strumenti con cui dare corso alle consultazioni, istituto cui lo stesso articolo è dedicato e in base al quale, in ragione anche dell’albo delle associazioni e del protocollo di consultazione previsti dallo Statuto: “enti, organismi e associazioni possono far pervenire osservazioni, proposte e richieste di essere ascoltati su temi attinenti alle competenze della Regione, che sono esaminate dalle relative Commissioni”. Le udienze conoscitive, infine, oltre ad essere uno degli strumenti con cui dare corso alle consultazioni, possono essere previste in base all’articolo 43, comma 1, in relazioni a “leggi, regolamenti, proposte di legge alle Camere, piani annuali e pluriennali e atti amministrativi rilevanti”.

Lo Statuto della Regione Piemonte fa riferimento specificamente al termine audizioni, all’articolo 28, comma 1bis, limitatamente al mantenimento di un “rapporto costante con i soggetti nominati o designati dalla Regione o da Enti, agenzie, aziende, società e fondazioni ove istituite, controllate, dipendenti o partecipate, anche non direttamente, dalla Regione”. Più significativo per quanto riguarda la capacità d’ascolto verso l’esterno, quanto previsto dall’articolo 32 in merito alle consultazioni. In particolare l’articolo prevede che le Commissioni abbiano la facoltà di sentire, oltre ai rappresentanti e ai dirigenti degli Enti locali, i sindacati, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali, altri organismi sociali ed esperti. Anche se non direttamente connesso al ruolo delle Commissioni, lo Statuto piemontese prevede altresì, ex articolo 86, l’istituto della consultazione popolare “di particolari categorie o settori della popolazione su provvedimenti di loro interesse” ivi compresi giovani non ancora elettori di almeno sedici anni.

Lo Statuto prevede, poi, ex articolo 30, comma 5, che “le Commissioni, previa autorizzazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio, svolgono indagini conoscitive su argomenti determinati, ritenuti di particolare interesse ai fini dell’attività della Regione”.

Per quanto concerne il Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte, il termine “audizioni” si riferisce, articolo 109, a quelle dei soggetti che abbiano presentato un’interrogazione specifica al Consiglio regionale e alla facoltà dei soggetti presentanti una petizione di richiedere un’audizione, in base a quanto previsto dall’articolo 113, comma 3. È invece l’articolo 41 del Regolamento a disciplinare le consultazioni, per mezzo delle quali “le Commissioni permanenti e

speciali hanno facoltà di sentire, in funzione della materia trattata, i rappresentanti e i dirigenti degli Enti locali, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali” nonché esperti per oggetti e temi. Il Regolamento, all’articolo 32, prevede inoltre che le Commissioni, previa autorizzazione dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio, possano condurre indagini conoscitive volte al reperimento di notizie, informazioni e documenti “relativi alle materie di loro competenza ed in vista della trattazione di proposte e questioni sottoposte al loro esame”. Il compito di svolgere indagini conoscitive può essere demandato alle Commissioni anche dal Consiglio regionale. In questi casi, le Commissioni riferiscono al Consiglio con apposito documento: acquisizioni, conclusioni ed eventuali proposte.

L’istituto delle audizioni non è nominalmente presente né nello Statuto né nel Regolamento interno dell’Assemblea rappresentativa regionale Toscana. Lo Statuto regionale contiene, tuttavia, all’articolo 19, comma 3, disposizioni che aprono le Commissioni all’apporto di esperti, organismi scientifici, enti, organizzazioni, associazioni, cittadini e residenti. Le consultazioni sono invece previste, in relazione al tema della partecipazione, alla luce dell’articolo 72, comma 1, spetta alla legge promuovere “la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l’amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”. Nell’ambito dei poteri delle Commissioni permanenti sono poi previste, ex articolo 19, comma 3, le indagini conoscitive quale strumento, insieme a quelli precedentemente citati, nella disponibilità delle Commissioni stesse.

Relativamente al Regolamento interno dell’Assemblea, esso prevede, a sua volta, all’articolo 48, disposizioni specifiche concernenti le consultazioni, impiegabili “al fine di promuovere la partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria” degli affari assegnati alla Commissione. Tali soggetti possono essere: associazioni rappresentative di enti locali, enti locali e, audibili anche su loro richiesta, comunità di cittadini e di residenti, enti e organismo pubblici e privati, associazioni di categoria ed esperti. Lo stesso Regolamento prevede, ex articolo 50, che le Commissioni possano disporre, previo consenso dell’Ufficio di presidenza del Consiglio, indagini conoscitive “intese ad acquisire notizie, informazioni, e documentazioni”. Terminata l’indagine, la Commissione “formula le proprie conclusioni ed approva un documento con eventuale richiesta di discussione nell’assemblea”, articolo 50, comma 4. Il Regolamento interno dell’Assemblea regionale prevede altresì che il portavoce dell’opposizione - consigliere nominato dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza che comprende il maggior numero di consiglieri non facenti parte della maggioranza e avente una serie di funzioni specifiche previste dall’articolo 19 del Regolamento - abbia facoltà di richiedere che si svolgano indagini conoscitive nel limite di due all’anno.

Relativamente al Consiglio regionale del Veneto, lo Statuto non fa riferimento, nei termini qui intesi, né ad audizioni né ad indagini conoscitive. Nell’ambito delle funzioni delle Commissioni consiliari, però, l’articolo 44, secondo comma, disciplina sia le “attività conoscitive” volte ad acquisire informazioni, dati, documenti o altro materiale utile all’attività delle Commissioni. Lo stesso articolo 44, comma terzo, affida al Regolamento la disciplina delle “modalità con le quali enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali sono consultati dalle Commissioni consiliari”.

È dunque il Regolamento del Consiglio che al titolo II, capo IV, disciplina consultazioni, audizioni e attività conoscitive ricomprendendole nell'ambito della partecipazione e dell'informazione dei cittadini. In quest'ottica rilevano in particolare l'articolo 57, che contempla le consultazioni oltre che quando previste come obbligatorie dalla legge regionale per enti, associazioni e organizzazioni, anche, per cittadini, singoli o associati, tutte le volte in cui è ritenuta opportuna dalle Commissioni consiliari al fine di acquisire elementi utili alle loro attività. È poi l'articolo 58 a specificare le forme della consultazione ed è quest'ultimo a prevedere tra le modalità con cui si può attuare: l'audizione diretta, l'invito a esprimersi per iscritto sul progetto o sulla proposta, il forum e altre forme di e-democracy.

Il regime di pubblicità cui sono sottoposti le Commissioni nell'ambito della conduzione di audizioni, consultazioni e indagini conoscitive è differente per ognuno dei quattro casi presentati. Per l'Emilia-Romagna lo Statuto non prescrive nulla circa la pubblicità dei lavori e delle sedute. Il Regolamento interno dell'Assemblea pur non prevedendo disposizioni specifiche circa audizioni, consultazioni e udienze conoscitive prevede che per quanto concerne le Commissioni sia data pubblicità alle convocazioni e agli ordini del giorno, articolo 26, comma 1. L'articolo 27 prescrive invece, nel suo primo comma, che delle sedute delle Commissioni sia redatto il processo verbale e il resoconto integrale, quest'ultimo può essere costituito dal file audio o video della seduta qualora essi contengano la trascrizione di quanto svolto verbalmente. Il secondo comma dello stesso articolo prevede poi la pubblicazione del resoconto integrale e della registrazione audio integrale nelle pagine web delle singole Commissioni. Nei commi successivi l'articolo 27 prevede che le Commissioni possano disporre la redazioni di comunicati sugli argomenti trattati, previo riscontro immediato del Presidente, e che le stesse Commissioni possano decidere, d'intesa con l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea, che i loro "lavori, o parte di essi, siano seguiti anche all'esterno mediante opportune forme di pubblicità delle sedute, quali riprese televisive a circuito chiuso, trasmissioni telematiche e radiotelevisive".

A differenza di quello emiliano-romagnolo, lo Statuto delle Regione Piemonte, all'articolo 30, comma 5bis, rinvia al Regolamento per le disposizioni circa le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. Quest'ultimo prevede all'articolo 25, comma 1, che delle sedute delle Commissioni venga redatto il processo verbale contenente il resoconto sommario. Il verbale viene poi pubblicato sul sito del Consiglio regionale del Piemonte. L'articolo 52, comma 5, così come per quelle del Consiglio, dispone che anche le sedute delle Commissioni in sede legislativa siano trasmesse in diretta sul sito internet del Consiglio regionale, salvo diversa disposizione del Presidente del Consiglio o della Commissione.

A differenziarsi in questo senso la Regione Toscana; seppur anche in questo caso lo Statuto, articolo 19, comma 6, rinvii al Regolamento interno, quest'ultimo contiene oltre a disposizioni generali dedicate ai lavori e alle sedute delle Commissioni anche previsioni specifiche circa il regime di pubblicità degli strumenti di informazione. A rilevare in questo senso è in particolare l'articolo 36, il quale prevede, al primo comma, la pubblicità delle riunioni delle Commissioni permanenti e specifica, nel comma successivo, che tale pubblicità è assicurata attraverso: la trasmissione via web delle consultazioni di cui all'articolo 48, la pubblicazione sul sito web del Consiglio degli affari trattati e del relativo esito, con l'indicazione dei voti espressi, il collegamento telematico riservato ai gruppi di interesse accreditati e la possibilità di consultazione anche in via telematica del processo verbale. A

queste disposizioni si aggiungono poi la possibilità, previa intesa tra presidente e vicepresidente, di dar corso a comunicati relativi al dibattito condotto e alle decisioni assunte; nonché l'opportunità, in determinate circostanze, di tenere le riunioni alla presenza di operatori televisivi, della stampa e di altri organi di informazione. L'articolo 37 disciplina invece la pubblicità dei lavori disponendo che delle sedute delle Commissioni permanenti si rediga un processo verbale "nel quale si riportano i nominativi dei commissari e degli altri soggetti che vi hanno partecipato o assistito, con le relative qualifiche, gli affari trattati, una sintesi essenziale della discussione, le votazioni e le deliberazioni".

Per quanto concerne la pubblicità dei lavori e delle sedute delle Commissioni del Consiglio regionale del Veneto, come per Emilia-Romagna e Piemonte, lo Statuto, all'articolo 44, comma 4, rinvia al Regolamento sia relativamente alle forme di pubblicità dell'ordine del giorno che a quelle dei lavori delle Commissioni. Il Regolamento non contiene disposizioni specifiche circa la pubblicità di audizioni, consultazioni e indagini conoscitive, ma contiene disposizioni circa la pubblicità dei lavori delle Commissioni; in particolare l'articolo 34, primo comma, dispone che delle sedute delle Commissioni si rediga il processo verbale e il resoconto integrale. Il processo verbale è poi pubblicato, a norma del terzo comma, sul sito internet del Consiglio. Il Regolamento del Consiglio regionale del Veneto dispone inoltre all'articolo 50, sesto comma, che delle sedute delle Commissioni in sede redigente sia assicurata la pubblicità dei lavori, anche attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali e messi a disposizione di pubblico e stampa.

3.3 Le audizioni e gli strumenti conoscitivi nelle disposizioni normative del Consiglio regionale della Lombardia

Così come per i Consigli regionali presi in esame, anche per il Consiglio regionale della Lombardia, quanto posto in essere in tema di audizione, consultazioni e indagini conoscitive è regolato dalle disposizioni normative contenute nello Statuto d'Autonomia e nel Regolamento generale. Per quanto riguarda lo Statuto, esso fa riferimento al termine audizioni agli articoli: 18, comma sesto, 20, 23 e 36. L'articolo 18, comma 6, afferma che le Commissioni possono procedere ad audizioni dei soggetti di cui agli articoli 3, 4, 5 e 8: autonomie locali e funzionali, cittadini, singoli e associati, famiglie, formazioni e istituzioni sociali, associazioni, enti civili e religiosi (articolo 3), comuni, province e città metropolitane, comunità montane (articolo 4), autonomie sociali (articolo 5), forze sociali ed economiche (articolo 8). L'articolo 20, invece, annovera le audizioni, insieme alle consultazioni, tra gli strumenti a disposizione delle Commissioni per effettuare indagini conoscitive "di tutti i soggetti che possono fornire elementi utili all'attività di indagine". L'articolo 23 affida alla legge la determinazione delle nomine dei rappresentanti della Regione in enti, aziende, agenzie e altri soggetti dipendenti o a partecipazione regionale, effettuate dalla Giunta regionale, per le quali il soggetto nominato è chiamato ad illustrare il proprio curriculum e ad esporre gli obiettivi e le linee d'azione relativi all'incarico ricevuto. L'articolo 36, infine, riprende il termine audizioni nell'ambito della partecipazione al procedimento legislativo e rimanda al Regolamento generale la determinazione della loro modalità.

Le norme statutarie che fanno riferimento alle consultazioni sono contenute all'articolo 14, comma 2, lettera k, che determina che spetti al Consiglio definire i procedimenti per la consultazione

continuativa di associazioni, categorie e parti sociali. Come già anticipato, le consultazioni sono poi annoverate, insieme con le audizioni, tra gli strumenti volti a sostanziare le indagini conoscitive, “dirette ad acquisire notizie e documenti di interesse per l’attività del Consiglio regionale”, previste dall’articolo 20.

Alle disposizioni contenute nello Statuto di autonomia si aggiungono quelle previste dal Regolamento generale del Consiglio regionale. Relativamente alle audizioni, esse sono annoverate nell’ambito delle attività delle Commissioni permanenti all’articolo 38, primo comma, lettera e, in ragione del quale le Commissioni permanenti si riuniscono, oltre che in sede referente, deliberante, redigente, consultiva, per l’espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo e per la trattazione degli atti di sindacato ispettivo e di indirizzo, anche per lo svolgimento di consultazioni, audizioni e attività conoscitive. L’articolo 43 del Regolamento specifica poi che laddove lo ritengano necessario le Commissioni procedono alle audizioni e alle consultazioni dei soggetti di cui agli articoli 3, 4, 5 e 8 dello Statuto sia su richiesta dei soggetti medesimi che per propria decisione, in merito a provvedimenti o argomenti che attengano alle materie di propria competenza. L’articolo, che descrive gli aspetti procedurali legati alle audizioni, specifica inoltre, nel suo quarto comma, che “le Commissioni possono avvalersi per le attività di cui al presente articolo degli strumenti ritenuti più utili, ivi comprese l’informazione e la consultazione per via informatica e telematica”. È infine prevista la possibilità che consultazioni, audizioni e attività conoscitive siano condotte da un gruppo ristretto di commissari, purché rappresentativo anche delle minoranze. Anche l’articolo 44, dedicato alle forme di partecipazione al procedimento legislativo ai sensi dell’articolo 36 dello Statuto, si richiama più volte allo strumento delle audizioni. In base all’articolo 36 dello Statuto, la Regione promuove la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche nella formazione e attuazione delle leggi. Lo stesso articolo rinvia al Regolamento generale per quanto attiene alle modalità con le quali ciascuna Commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, nonché le modalità della loro audizione. Nel suo terzo comma, l’articolo 36 dello Statuto, prevede altresì che le osservazioni e le proposte pervenute alla Commissione siano esaminate da quest’ultima e che l’eventuale mancato accoglimento debba essere motivato. Tornando invece all’articolo 44 del Regolamento generale, esso determina che, anche su richiesta dei soggetti interessati, le Commissioni procedano alle audizioni sui progetti di legge ad esse assegnati. L’articolo specifica poi quali sono le modalità con cui si dà attuazione all’obbligo di informazione previsto dall’articolo 36 dello Statuto; il che avviene, in particolare, attraverso “l’immediata pubblicazione dei testi dei progetti di legge assegnati a ciascuna Commissione sul sito internet del Consiglio regionale”. Il terzo comma dell’articolo 44 disciplina poi i criteri in base ai quali le Commissioni devono individuare i soggetti da audire sui progetti di legge. Questi criteri sono in particolare:

- rappresentatività;
- radicamento sul territorio;
- diretto interesse al provvedimento;
- utilità dell’audizione per il compimento dell’istruttoria legislativa.

Il quarto comma dell’articolo disciplina gli aspetti procedurali in base ai quali dar corso alle audizioni. Più interessanti, invece, i commi seguenti, in particolare il sesto che prevede per l’acquisizione delle

proposte e delle osservazioni la possibilità di indire **consultazioni per via telematica**. Il comma sette dell'articolo 44 dispone invece **l'obbligatorietà della consultazione per i soggetti promotori di progetti di legge di iniziativa popolare ex articolo 50 dello Statuto**. Per quanto riguarda in particolare progetti di legge presentati dai cittadini, i soggetti da consultare sono indicati nei delegati dei presentatori in un numero compreso fra tre e dieci. Come nel caso delle audizioni e consultazioni previste dall'articolo 43, anche l'articolo 44 prevede che le attività disciplinate dallo stesso possano essere condotte da un gruppo ristretto di commissari.

Come già anticipato, **parte delle disposizioni del Regolamento relative alle audizioni coincidono con quelle relative alle consultazioni**. Anche queste ultime, infatti, sono disciplinate dagli articoli 38 e 43. A quanto previsto da questi articoli si aggiunge quando disposto dall'articolo 131 che al suo primo comma prevede anche per le consultazioni pubbliche, così come per tutte le attività istituzionali previste dal Regolamento, la possibilità di utilizzare tecnologie informatiche e telematiche.

Per quanto riguarda infine le **indagini conoscitive**, esse sono disciplinate dall'articolo 42 del Regolamento il quale prevede che siano "deliberate dalle Commissioni interessate ovvero attivate da un terzo dei componenti del Consiglio regionale". Fatti salvi gli aspetti procedurali previsti dall'articolo 42, quest'ultimo prescrive altresì che compiuta l'indagine, la Commissione approvi un documento conclusivo oppure nomini un proprio relatore al Consiglio, comma quarto. Sono altresì ammesse in questo senso conclusioni o relazioni di minoranza. "Per le indagini conoscitive di particolare complessità o rilevanza possono - infine - essere istituite Commissioni speciali".

Per quanto riguarda il **regime di pubblicità** cui sono sottoposte le Commissioni nell'ambito dello svolgimento delle attività di audizione e più in generale di interlocuzione con soggetti esterni, lo **Statuto** si richiama ai principi di pubblicità e trasparenza, che, a norma dell'articolo 9, comma primo, la Regione assume come metodo della propria azione legislativa e amministrativa volto anche a consentire l'effettiva partecipazione dei cittadini alle attività regionali e alla formazione delle politiche. L'articolo 9, al secondo comma, prescrive infine che la legge regionale promuova la semplificazione amministrativa e disciplini "le forme e le condizioni della partecipazione e dell'accesso dei cittadini, singoli e associati, ai procedimenti e agli atti, anche attraverso il più ampio ricorso alle tecnologie informatiche". Relativamente al **Regolamento**, in materia di pubblicità dei lavori delle Commissioni, esso dispone all'articolo 33 che di ogni seduta delle Commissioni venga redatto il **processo verbale**, "nel quale sono indicati le deliberazioni, l'oggetto e i punti principali delle discussioni e i nomi di coloro che vi sono intervenuti, nonché l'esito di ciascuna votazione e le espressioni di voto dei consiglieri". Alla redazione del processo verbale prevista dal primo comma dell'articolo 33, si aggiunge la **possibilità**, in ragione del quarto comma dello stesso articolo, **che il presidente disponga la redazione del resoconto integrale, alla quale si può comunque procedere se richiesta da due terzi dei commissari presenti**. Quanto previsto dall'articolo 33 si completa con le previsioni dell'articolo 34, primo comma, il quale stabilisce che **le sedute delle Commissioni sono pubbliche**, salvo che la singola Commissione non deliberi a tutela del diritto alla riservatezza dei terzi di mantenere segreti i propri lavori. In particolare durante una seduta segreta la Commissione decide in merito alla verbalizzazione e in ogni caso non si procede né alla registrazione audio né a quella video. **Il secondo comma dell'articolo 34 dispone poi che il pubblico possa seguire lo svolgimento delle sedute in locali separati attraverso**

impianti audiovisivi a circuito chiuso. Oltre alle disposizioni generali relative alla pubblicità dei lavori delle Commissioni, l'articolo 132 del Regolamento, che disciplina la pubblicità dei lavori e degli atti consiliari, nel suo quarto comma, dispone che, **“di norma, le sedute dell'assemblea e delle Commissioni sono trasmesse in diretta sul sito del Consiglio regionale, salvo diversa disposizione”**. Dal punto di vista procedurale, sempre a norma del comma quinto dell'articolo 132, il presidente della Commissione, prima dell'audizione o della consultazione, informa gli interessati della trasmissione in diretta dei lavori e provvede, eccetto che per i componenti della Giunta regionale, i rappresentanti degli enti e il personale regionale, ad acquisirne il consenso.

3.4 Audizioni: una tipologia regionale

Una comprensione completa delle audizioni condotte dalle Commissioni del Consiglio regionale della Lombardia durante la X Legislatura non può prescindere, accanto a quella normativa, da una ricostruzione di ciò che è accaduto quotidianamente e dall'individuazione delle prassi che si sono consolidate in tale quotidianità. La materia delle audizioni è infatti normata principalmente dal Regolamento generale, ma a quanto disposto da quest'ultimo si affianca un significativo apporto della pratica e delle prassi dovuto al fatto che le vicende parlamentari “non sempre possono essere inquadrate in norme scritte, in quanto i fatti nella vita delle assemblee politiche trascendono largamente lo schema normativo” (Tanda, 1996, p. XV). Questa affermazione, calibrata sui Parlamenti nazionali, può essere estesa anche alle Assemblee regionali, soprattutto in relazione alla constatazione che “affinità strutturali fra Consiglio regionale e Parlamento [...] permangono e, all'atto di dotarsi di un proprio regolamento, i Consigli regionali ne hanno tenuto conto, conformandosi a modelli sostanzialmente corrispondenti a quelli delle Assemblee parlamentari” (Airoldi, 2012, p. 162). Per questa via, dunque, è accettabile e comprensibile anche per i Regolamenti interni delle Assemblee regionali, che nell'ambito delle loro attività si affermino consuetudini, convenzioni e prassi “risultanti dall'esplicazione del potere auto-organizzatorio dei collegi” (Airoldi, 2012, p. 173). Una serie di elementi rispetto ai quali hanno valore esplicativo anche le dichiarazioni degli intervistati all'interno del Consiglio regionale della Lombardia raccolte con le medesime modalità precedentemente illustrate (vedi *supra*, capitolo 2) e che verranno in parte riportate di seguito.

Tra le prassi cui si è fatto riferimento, merita di essere illustrata primariamente quella in base alla quale le audizioni condotte durante la X Legislatura sono state convocate nell'Ordine del Giorno delle singole Commissioni, ma condotte fuori seduta. Una prassi che ha conseguenze sia sulle modalità di conduzione delle audizioni, in questo senso, infatti, non si configura la possibilità di dar corso al dibattito consiliare e si mantiene maggiormente saldo il valore conoscitivo delle audizioni, che relativamente al regime di pubblicità di queste ultime. Sotto questo profilo, come prescritto dal Regolamento generale, le audizioni vengono trasmesse in diretta *streaming* sul sito internet del Consiglio regionale. La diretta *streaming*, che incide positivamente sulla pubblicità della sedute stesse, non è rinvenibile a posteriori in forma di registrazione su una apposita mediateca, come nel caso delle trasmissioni d'Aula. A questo aspetto relativo alla pubblicità delle sedute, si aggiunge quanto previsto in termini di pubblicità dei lavori. In questo senso, la conduzione delle audizioni fuori seduta comporta la mancanza di un obbligo di pubblicazione sia di resoconti integrali che di verbali, che vengono redatti

dagli uffici, ma non pubblicati dalle commissioni sul sito internet, dove viene messa a disposizione una brevissima sintesi dell'avvenuta audizione in calce al calendario settimanale degli impegni della settimana successiva.

Le audizioni non sono gestite di norma in seduta; vengono messe in seduta alcune audizioni legate a provvedimenti di particolare rilevanza che prevedano, ad esempio, l'intervento di un assessore.

Funzionario 1

Noi non facciamo audizioni in seduta. Al massimo in seduta viene condotto l'incontro con un Assessore o la trattazione di un tema particolare da affrontare.

Funzionario 2

La audizioni vengono rendicontate attraverso un processo verbale o un resoconto integrale, anche se è più spesso quest'ultimo ad essere utilizzato. Il resoconto viene poi riletto e impostato con: oggetto, intervenuti, consiglieri presenti e così via, ma non viene pubblicato sul sito internet.

Funzionario 5

Altri elementi di prassi rilevanti, riguardano: le modalità con cui si definiscono audizioni e consultazioni, la scelta dei temi sui quali concentrare l'attenzione delle commissioni e i modi con cui vengo scelti i soggetti da audire.

Sul primo punto, è bene evidenziare che ancorché Statuto d'Autonomia e Regolamento generale distinguano tra audizioni e consultazioni, **nella prassi di lavoro delle Commissioni durante la X Legislatura, il termine utilizzato è stato esclusivamente quello di audizioni**, sia che tali momenti fossero indipendenti da un *iter* provvedimentale, sia che essi fossero inseriti in tale *iter*.

Oggi i termini consultazione e audizione sono usati in modo piuttosto indifferente, con una netta preferenza per il secondo.

Funzionario 3

Il Regolamento, che è uno strumento più pratico di una carta fondamentale, fin dalla sua origine non è stato rigido sulla distinzione tra audizioni e consultazioni [...] il rischio è dunque di perderla, anche se bisogna riconoscere che vi sono dei limiti a mantenere una stretta distinzione; io temo che in futuro i due termini, che già sono considerati sinonimici, lo diventino ancora di più.

Funzionario 5

Relativamente alla scelta dei temi sui quali concentrare l'attenzione delle commissioni, la distinzione tra audizioni legate a provvedimenti e audizioni connesse a situazioni contingenti e dunque di natura conoscitiva generale, ha una certa utilità, almeno dal punto di vista analitico. **Per le audizioni connesse all'*iter* provvedimentale, i temi nascono a partire dalle priorità di legislatura**, ricostruibili a partire dal Programma regionale di sviluppo, e dai provvedimenti, legislativi o amministrativi, all'attenzione

di ogni Commissione. Per tutte le commissioni, **sono generalmente gli uffici ad essere incaricati dell'individuazione dei soggetti da audire**. Un compito che viene svolto attraverso l'utilizzo di rubriche e indirizzari nella disponibilità delle singole commissioni. **A tali soggetti possono poi aggiungersene di ulteriori** su proposta di singoli componenti della commissione o su istanza dei soggetti medesimi fatta pervenire al Presidente della commissione, all'Ufficio di presidenza o agli uffici. In tutti tali casi è **comunque l'Ufficio di presidenza a scegliere quali soggetti audire**. Fatte salve richieste che non abbiano alcuna attinenza con i temi e i provvedimenti in esame, solitamente tutti i soggetti che lo richiedano vengono auditi. Nei casi di provvedimenti di iniziativa del Presidente della Regione, si tratta per la maggior parte dei casi, di soggetti precedentemente auditi dagli uffici della Giunta regionale nella fase istruttoria di quegli stessi provvedimenti.

Quando si tratta un provvedimento, gli uffici individuano entro un lasso di tempo gli stakeholder naturali. Questo primo elenco viene naturalmente vagliato dalla Presidenza.

Funzionario 1

Sulle audizioni nell'ambito di un'istruttoria, gli uffici predispongono un elenco degli stakeholder, dopo di che i Consiglieri sono invitati ad indicare eventuali soggetti. Infine, l'Ufficio di Presidenza decide quali soggetti audire.

Funzionario 2

Per quanto riguarda le consultazioni sui provvedimenti, è il relatore che individua con il supporto degli uffici i soggetti da audire. Perché con il supporto degli uffici? Perché noi teniamo degli elenchi di soggetti che nel corso del tempo sono stati sentiti sui provvedimenti. [...] Sui provvedimenti c'è in parte una ripetizione dell'ascolto rispetto alla Giunta: gli stessi soggetti più o meno vengono risentiti. Forse si aggiunge qualche associazione non particolarmente rappresentativa, qualche comitato spontaneo che trova spazio per essere sentito qui¹⁷. Ma non mi pare che questi siano apporti che poi conducono altrove il provvedimento rispetto alle intenzioni iniziali. Ciò che accade è che le audizioni in Consiglio portano ad arricchire il provvedimento, perché sicuramente le esigenze che vengono portate dalle associazioni vengono poi recepite dal testo.

Funzionario 5

Per quanto riguarda invece situazioni contingenti nell'ambito delle quali le audizioni sono strumentali alla conoscenza della commissione su un tema o un problema, le tematiche sono più di sovente portare dai soggetti esterni all'attenzione direttamente dal Presidente della Commissione, dell'Ufficio di presidenza, degli uffici o di singoli consiglieri. Questi ultimi possono poi portare all'attenzione della Presidenza l'opportunità di ascoltare singoli soggetti o un gruppo. Qualora non si individui in sede politica un insieme preciso di soggetti viene affidata agli uffici l'individuazione degli *stakeholder* e la gestione dei contatti e delle convocazioni. Anche per le audizioni di natura conoscitiva, sono rari i casi

¹⁷ Questa constatazione, desunta dalla prassi, trova conferma anche in letteratura, ad esempio in Bin R. (2002), *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2002, p. 926, dove l'autore si domanda: "C'è modo per rafforzare la funzione di rappresentanza, per far diventare il Consiglio e le sue Commissioni "attraenti" per i rappresentanti degli interessi (non solo di quelli "deboli", che non hanno accesso facile all'esecutivo, ma anche per quelli più forti), per far emergere il ruolo dei Presidenti dell'assemblea e delle Commissioni?"

nei quali le commissioni non prendano in considerazione le richieste provenienti dalla società regionale. La scelta sui soggetti da audire viene compiuta dall'Ufficio di presidenza.

Noi come Consiglieri portiamo all'attenzione della commissione la persona, l'associazione, il problema e poi gli uffici si mobilitano per allargare quella audizione a 360° ad eventuali altri soggetti.

La richiesta dell'audizione può partire dal Consigliere, dai lavoratori, da una associazione, da un problema o nell'ambito dell'iter legislativo. C'è sempre stata la massima condivisione da parte del Consigliere con la struttura.

Politico 2

Per quanto riguarda le audizioni fuori dall'iter procedimentale, che potremmo definire spurie, e che sono legate ad una problematica con dinamiche territoriali, tutte le richieste di audizione che arrivano vengono evase.

Funzionario 1

Fuori dall'iter di un provvedimento, di solito, le audizioni vengono decise dal Presidente o dall'Ufficio di Presidenza in base ad una segnalazione dei soggetti o dei Consiglieri. In alcuni casi, i Consiglieri presentano un problema e alcuni soggetti da audire e chiedono eventualmente agli uffici di integrare con altri soggetti rilevanti nell'ambito di una determinata questione.

Funzionario 2

Sulle situazioni contingenti è più spesso la politica ad individuare i soggetti o, in alternativa, un tema; a questo si aggiunge la richiesta agli uffici di integrare con eventuali altri soggetti che sia utile audire.

Funzionario 4

Il criterio non è gestito dalla struttura amministrativa, è gestito dalla politica e da soggetti esterni: imprese, cittadini, associazioni. Una volta, la richiesta non arrivava quasi mai dai Consiglieri, adesso direi che molto spesso i Consiglieri raccolgono la richiesta da parte dell'associazione o dal territorio e portano la problematica in commissione. Questo vale per problematiche varie nell'ambito delle quali gli stessi Consiglieri veicolino in maniera formale la richiesta di audire una serie di soggetti, talvolta poco definiti, per cui spetta poi agli uffici individuarli.

Funzionario 5

Gli elementi ricostruiti relativamente alle audizioni, sorgono oltre che dalle interviste condotte con "testimoni privilegiati" operanti all'interno del Consiglio regionale, anche dall'analisi del complesso di audizioni condotte nell'ambito della X Legislatura.

Tale analisi si è basata sugli Ordini del giorno delle commissioni permanenti ¹⁸ pubblicati settimanalmente sul sito del Consiglio regionale. Le audizioni prese in considerazione sono state

¹⁸ Nell'ambito della X Legislatura sono state istituite 8 commissioni permanenti, 4 commissioni speciali e una commissione d'inchiesta:

I Commissione: Programmazione e Bilancio

II Commissione: Affari istituzionali

esclusivamente quelle calendarizzate dalle commissioni permanenti fuori seduta. Sono di conseguenza state escluse le audizioni delle commissioni speciali e le audizioni e gli incontri condotti in seduta, che hanno coinvolto per la maggior parte dei casi assessori e sottosegretari regionali o soggetti con cariche istituzionali di rilevanza regionale, nazionale ed europea. Nell'ambito del conteggio delle audizioni non sono state altresì considerate visite e convegni talvolta inseriti nel calendario settimanale degli impegni delle commissioni consiliari.

Le audizioni condotte dalle commissioni consiliari permanenti nell'ambito della X Legislatura sono state in tutto 1060. La maggior parte di tali audizioni, 1031 in totale, sono state condotte da una singola commissione. In 46 casi, ad audire soggetti appartenenti alla società regionale sono state due o più commissioni, il che aumenta il computo totale delle audizioni svolte da ogni commissione a 1077 casi.

Tabella 3.2 – Audizioni svolte dalle commissioni permanenti durante la X Legislatura

Commissione	Audizioni svolte
I	18 (2%)
I e IV	4
I e V	2
II	34 (3%)
II e Commissione Speciale "Riordino delle autonomie"	8
III	279 (26%)
III e Commissione Speciale "Situazione carceraria in Lombardia"	2
III e Commissione Speciale "Situazione carceraria in Lombardia"	2
III e Commissione Speciale "Rapporti tra Lombardia, Confederazione Elvetica e Province Autonome"	1
III e VIII	1
III e Commissione Speciale "Antimafia"	1
III e IV	1
IV	271 (25%)
IV, V e Commissione Speciale "Rapporti tra Lombardia, Confederazione Elvetica e Province Autonome"	1

III Commissione: Sanità e Politiche sociali

IV Commissione: Attività produttive e Occupazione

V Commissione: Territorio e Infrastrutture

VI Commissione: Ambiente e Protezione civile

VII Commissione: Cultura, Istruzione, Formazione, Comunicazione e Sport

VIII Commissione: Agricoltura, montagna, foreste e parchi

Commissione speciale: Situazione carceraria in Lombardia

Commissione speciale: Antimafia

Commissione speciale: Rapporti tra Lombardia, Confederazione Elvetica e Province Autonome

Commissione speciale: Riordino delle Autonomie

Commissione d'inchiesta Aler Milano

IV e I	4
IV e VII	3
IV e III	1
V	152 (14%)
V e VIII	1
V e VI	3
V e Commissione Speciale Antimafia	1
V e I	2
VI	151 (14%)
VI e V	3
VII	33 (3%)
VII e IV	3
VIII	93 (9%)
VIII e V	1
VIII e III	1
Totale	1077

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia

A svolgere **audizioni congiunte con altre commissioni permanenti** sono state in particolare la commissione IV, in 9 occasioni, le commissioni I e V, rispettivamente in 6 occasioni, le commissioni VI e VII, in tre occasioni ciascuna e le commissioni III e VIII in 2 occasioni per ognuna. La II commissione non ha mai svolto audizioni congiunte con altre commissioni permanenti, essa ha però dato corso ad 8 audizioni congiunte con la Commissione Speciale "Riordino delle autonomie". Sotto questo profilo, anche altre commissioni hanno lavorato con alcune **commissioni speciali**: 6 volte la commissioni III, 1 volta la commissione IV e in una occasione la commissione V. L'occasione in cui le commissioni IV e V hanno lavorato congiuntamente ad una commissione speciale è la medesima e il coinvolgimento ha riguardato la Commissione speciale "Rapporti tra Lombardia, Confederazione Elvetica e Province Autonome".

Il numero di volte nelle quali le commissioni hanno dato corso singolarmente ad audizioni è stato piuttosto eterogeneo: 18 in tutto per la commissione I, 33 per la commissione VII, 34 per la II, 93 per l'VIII, 151 per la VI, 152 per la V e 271 per la IV commissione, 279 per la commissione III.

Le audizioni condotte nell'ambito della X Legislatura posso essere distinte in tre tipi principali:

- conoscitive;
- di programmazione e verifica;
- nell'ambito della fase istruttoria di atti amministrativi, di indirizzo e controllo e di progetti di legge.

Le prime riguardano **tematiche ed avvenimenti eterogenei riconducibili alle materie di competenze delle commissioni** e spaziano dalla "riorganizzazione degli uffici postali sul territorio regionale" al "tema della immigrazione in Lombardia", dalla "realizzazione del Progetto «Città della Salute e della Ricerca»" al tema del "gioco d'azzardo", dalla "situazione occupazione di un'azienda in crisi" alle "criticità connesse alla chiusura di una strada", dalle problematiche di un corso d'acqua al "dimensionamento degli Istituti comprensivi" alla "crisi del comparto agricolo lombardo derivante

dalle persistenti avversità climatiche”. Le audizioni afferenti al tipo della **programmazione e verifica** riguardano incontri quali “l'illustrazione degli aspetti salienti dei bilanci degli Enti dipendenti della Regione”, le “procedure contrattuali del SIReg”, la “presentazione della missione valutativa sul finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffa prestabilita”, gli “ammortizzatori sociali e «Garanzia Giovani»”, “problemi concernenti la qualità del servizio ferroviario ed in ordine alle criticità ed ai fattori competitivi inerenti ai servizi ed alle strategie in materia di infrastrutture e trasporto ferroviari da attivare in occasione di Expo 2015”, le attività della “Agenzia Arpa”, i “progetti sulla dispersione scolastica”, la “sperimentazione dell'affidamento ad ERSAF di compiti operativi nell'ambito di servizi al territorio”.

Tipo di audizioni a sé quello delle **audizioni segrete** che hanno riguardato solo un caso nella X legislatura, risalente al maggio 2016, e i **Focus Group**, categoria non direttamente connessa alle audizioni, ma esempio interessante di esperienza di innovazione che ha coniugato una pratica tipica della democrazia deliberativa nell'ambito delle attività di un'istituzione rappresentativa.

Durante la X Legislatura un *Focus Group* è stato condotto nell'aprile del 2014 dalla IV commissione nell'ambito dell'istruttoria del PDL 34 “Sostegno alle Organizzazioni di commercio equo solidale”, con il coinvolgimento di Confcommercio Lombardia, Università Cattolica, Regione Liguria, Regione Veneto, Confindustria, CGIL Lombardia, Anci Lombardia, Federdistribuzione, Equo Mercato Soc. Cooperativa, Cooperativa Solidarietà Brescia, Consorzio CTM Altromercato, Il Sandalo Equosolidale – Saronno, Garabombo Società Cooperativa, Promotore, Chico Mendes Altromercato, Unioncamere, ACLI Lombardia.

Dal punto di vista quantitativo, le audizioni conoscitive sono state 623, quelle riconducibili a programmazione e verifica 99. Le audizioni poste in essere nell'ambito della fase istruttoria di provvedimenti sono state 336. Di queste, 236, il 70% circa, hanno riguardato progetti di legge. Il restante 30% circa ha dunque visto la trattazione di atti amministrativi, di indirizzo e di controllo.

Tabella 3.3 – Tipologia di audizioni e ammontare quantitativo

Tipo di audizione	Ammontare
Conoscitiva	623 (59%)
Focus Group, su Istruttoria PDL	1
Istruttoria provvedimenti	336 (32%) di cui 236 su PDL
Programmazione e verifica	99 (22%)
Segrete	1
Totale	1060

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia

L'esito, in termini di atti, specificamente di indirizzo e controllo tra Interrogazioni (ITR) Mozioni (MOZ) Ordini del giorno (ODG) e Risoluzioni (RIS), **ha riguardato anche parte delle audizioni di natura conoscitiva.** Il 30% delle audizioni di questo tipo è stato infatti seguito, o immediatamente anticipato, da un atto di tale natura. Nell'ambito di questo 30%, **le Risoluzioni approvate in connessione a una audizione conoscitiva sono state 29.**

Tabella 3.4 – Risoluzioni connesse ad audizioni conoscitive svolte in Commissione

RIS	Titolo
RIS 10	Concernente il progetto di discarica di inerti sita nel territorio di Genestrerio e Novazzano, nella confederazione svizzera, a ridosso del confine con la Lombardia
RIS 11	Concernente la discarica di inerti e annessi trattamenti meccanici sita nel territorio di Stabio, nella Confederazione Svizzera, a ridosso del confine con la Lombardia
RIS 13	Concernente determinazioni in merito alla sindrome della morte improvvisa dell'infante (SIDS)
RIS 17	Concernente determinazioni in ordine al piano sulla malattia diabetica
RIS 21	In merito al Ponte in chiatte sul Ticino in località Bereguardo/Zerbolò
RIS 30	Concernente approvazione e attivazione del programma di sviluppo rurale della Lombardia 2014/2020
RIS 31	Concernente riorganizzazione degli uffici postali da parte di Poste Italiane SPA sul territorio di regione Lombardia
RIS 33	Concernente il programma di lavoro della Commissione europea - anno 2015 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo
RIS 34	Concernente la materia di tutela del settore dell'autoriparazione
RIS 35	In materia di tutela della concorrenza nel settore dell'orologeria
RIS 38	Concernente attuazione linee guida per l'implementazione della rete regionale lombarda dei centri di senologia " <i>Breast Units Network</i> "
RIS 39	Concernente il progetto di riorganizzazione delle sedi di Telecom Italia nel territorio regionale
RIS 5	Inerente al risanamento del bacino idrografico dell'olona e alla sensibilizzazione permanente della popolazione attraverso programmi di educazione ambientale ed educazione civica
RIS 53	Concernente l'applicazione della direttiva Bolkestein nel settore del commercio su aree pubbliche
RIS 54	Concernente percorsi di alternanza scuola-lavoro così come previsto dalla legge 13 luglio 2015, n. 107
RIS 59	Inserimento in GAE per i docenti abilitati all'insegnamento con diploma magistrale e diploma di liceo socio-psico-pedagogico ante 2002
RIS 60	Concernente il diritto al cibo e sviluppo di sistemi agroalimentari sostenibili
RIS 64	Sulla situazione aziendale e occupazionale di ENI-Versalis
RIS 72	Concernente determinazioni in merito alle problematiche dei soggetti affetti da acufene
RIS 73	Concernente determinazioni in merito alle comunità terapeutiche e pedagogiche del sistema sociosanitario lombardo
RIS 78	In merito alle azioni a sostegno di librerie e cartolibrerie
RIS 80	Inerente il progetto di gestione produttiva ATE G11 e recupero ambientale di parte dell'ambito con riempimento tramite rifiuti non pericolosi, nei comuni di Busto Garolfo e Casorezzo
RIS 81	Inerente l'impianto di termovalorizzazione di Valmadrera (LC)
RIS 85	In merito al crollo del Ponte di Annone di Brianza, problematiche inerenti al sovrappasso in località Isella-Civate e le conseguenti ripercussioni sul tessuto produttivo della provincia di Lecco
RIS 89	Concernente le determinazioni in merito ai servizi multidisciplinari integrati (SMI) dell'area dipendenze
RIS 92	Determinazioni in merito alla <i>Clownterapia</i>
RIS 94	Concernente determinazioni in merito alle strutture residenziali, semiresidenziali e ambulatoriali terapeutico-riabilitative dedicate alla neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (NPPIA)
RIS 95	Concernente regolamentazione dei compiti, delle responsabilità e dei percorsi formativi degli addestratori, educatori, istruttori cinofili e istituzione del relativo registro nazionale
RIS 96	Concernente determinazioni per il riconoscimento, la tutela e il sostegno del <i>Caregiver</i>

Atti di indirizzo direttamente ricollegabili ad audizioni sono però stati approvati – in questo senso nell’ambito di questa categoria sono state considerate le sole Risoluzioni – anche nel caso di audizioni di **programmazione e verifica**. Nell’ambito di tale categoria le **Risoluzioni** approvate sono due: la RIS 43, inerente l’intesa di coordinamento transfrontaliero per la gestione dei materiali inerti fra la Regione Lombardia e il Cantone Ticino e la RIS 9, inerente al programma regionale di gestione dei rifiuti (PRGR).

Le RIS collegate alle audizioni sono scaturite in 2 casi della commissione I, 9 dalla commissione III, 8 dalla commissione IV, 2 dalla commissione V, 6 dalla VI, 2 dalla VII e 2 dalla VIII.

A partire dai tipi di audizioni delineati, è **possibile ulteriormente distinguerle per mezzo di due descrittori sintetici**. Il **descrittore di primo livello** identifica le audizioni in base al tema trattato tra: Crisi aziendale, Informazioni su attività, Internazionale, Istituzionale, PDL, Problemi contingenti, Ricerca e innovazione, Unione europea. Incrociato con i tipi di audizioni individuati (conoscitive, di programmazione e verifica, nell’ambito della fase istruttoria di atti e provvedimenti) il descrittore di primo livello permette di comprendere più approfonditamente le caratteristiche delle audizioni condotte. Nell’ambito delle 623 audizioni **conoscitive**, 282 hanno riguardato problemi contingenti, 141 crisi aziendali, 115 informazioni su attività, 41 questioni istituzionali, 34 ricerca e innovazioni, 8 questioni di tenore internazionale, 2 questioni attinenti l’Unione europea. Tra le 99 audizioni del tipo **programmazione e verifica**, 79 hanno riguardato questioni istituzionali, 8 problemi contingenti, 6 informazioni su attività, 5 questioni di tenore internazionale, 1 ricerca e innovazione. Le audizioni condotte nell’ambito di un’istruttoria non sono state distinte nei sottoinsiemi dei descrittori 1 e 2.

Tabella 3.5 – Tipo e descrizione audizioni e loro ammontare

Descrittore 1	Ammontare
Conoscitiva	623
Crisi aziendale	141
Informazioni su attività	115
Internazionale	8
Istituzionale	41
Problemi contingenti	282
Ricerca e innovazione	34
Unione europea	2
Programmazione e verifica	99
Informazioni su attività	6
Internazionale	5
Istituzionale	79
Problemi contingenti	8
Ricerca e innovazione	1

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia

Per quanto riguarda il **descrittore di secondo livello**, esso è stato costruito in modo tale da ricalcare con precisione il contenuto delle singole audizioni così da evidenziare in fase analitica eventuali elementi di interesse significativi, in questo senso rileva segnalare che anche attraverso l’utilizzo di un descrittore piuttosto di dettaglio, che si è scomposto in oltre 600 voci, la maggior parte delle quali aggreganti meno di cinque audizioni, sono risultate numericamente rilevanti le audizioni riconducibili

a: riforma del Sistema Socio-Sanitario regionale, 64 frequenze, e situazioni occupazionali, 133 frequenze.

Un ulteriore elemento rilevante è la classificazione dei soggetti che durante la X Legislatura hanno preso parte alle audizioni. Il dato ancorché interessante sconta in questa sede un problema connesso alla metodologia di ricostruzione a posteriori di questa informazione, che non consente di offrire numeri e percentuali puntuali, ma solo linee di tendenza, confermate anche dalle interviste condotte, che paiono essere efficaci nel delineare il quadro generale dei soggetti che si sono maggiormente confrontati con il Consiglio regionale. Tali soggetti possono essere distinti tra: Associazioni, Associazioni di categoria, Associazioni enti locali, Autonomie funzionali, Cittadini singoli, Collegi professionali, Comitati, Componenti SIReg, Consorzi, Cooperative sociali, Enti locali, Enti pubblici, Enti pubblici non territoriali, Esperti, Federazioni ordini professionali, Fondazioni, Fondazioni (IRCCS), Giunta (Assessore), Giunta (DG), Giunta (UO), Imprese, Lavoratori, Ordini professionali, Scuole, Sindacati, Società a partecipazione pubblica, Società a partecipazione regionale, Società pubbliche, Uffici periferici dello Stato. Le categorie individuate sono talvolta sovrapponibili, ma in ragione di alcune specificità o della frequenza con la quale taluni soggetti hanno preso parte alle audizioni si è scelto di scomporle. **Le linee di tendenza ricostruibili in questo senso, portano ad evidenziare una preponderanza nel prendere parte alle audizioni condotte nell'ambito della X Legislatura da parte di soggetti organizzati in forma strutturata**, quali: associazioni di categoria – in misura minore federazioni, collegi e ordini professionali -, sindacati, associazioni largamente intese, ivi comprese quelle rappresentative di enti locali, che hanno però in molte occasioni la possibilità di prendere parte ad audizioni come soggetti direttamente interessati alla materia trattata o a latere di una trattazione riguardante altri soggetti.

A questo primo gruppo seguono per frequenza l'insieme delle realtà pubbliche citate, sia quelle afferenti all'universo regionale, che quelle riconducibili ad altri livelli istituzionali. Un terzo gruppo è composto da soggetti aventi una rappresentanza generale relativa o da singoli: imprese, lavoratori, comitati, fondazioni, cooperative sociali, scuole, esperti. **Cittadini singoli hanno preso parte alle audizioni in 12 occasioni. Tra queste, 7 di natura conoscitiva e sei nell'ambito di una istruttoria (4 PDL di iniziativa popolare e 1 un Parere).**

Il criterio di rappresentatività generale è fondamentale. E ogni volta il dubbio è quello: chi convochiamo? Quali associazioni rappresentano tutti? Questo però è un lavoro che si affida agli uffici interni, dicendo loro che si intende audire una certa categoria di soggetti e chiedendo di dare una rappresentanza completa e adeguata.

Politico 1

I soggetti sono della rappresentanza. Quanto al cittadino singolo, io sono molto d'accordo a che partecipi direttamente, ma su tematiche in relazione alle quali possa esprimere una sua valutazione. Io non credo che ad un cittadino si possa chiedere tutto e credo comunque che sia necessario mettere i soggetti che intendano partecipare nella condizione di farlo. La democrazia è tale nel momento in cui i cittadini sono messi nella condizione di conoscere.

Funzionario 1

Non abbiamo fatto tantissime audizioni con cittadini singoli, non abbiamo questa tradizione. Esistono in altri contesti, come nel Parlamento scozzese [...]. Ecco, noi questo elemento, e questa attenzione, non li abbiamo. Non c'è nella nostra tradizione, nella tradizione parlamentare tal meno.

Funzionario 6

Tabella 3.6 – Audizioni di cittadini singoli condotte nell'ambito della X Legislatura

Commissione	Data	Oggetto	Tipologia audizione
II	16/10/13	Audizione in merito al PDL n. 33	Istruttoria PDL
II	18/03/15	Audizione in merito al PDL n. 33	Istruttoria PDL
III	24/10/16	Audizione in merito al PDL 287	Istruttoria PDL
III	29/11/17	Audizione in merito al PDL 297	Istruttoria PDL
IV	05/12/13	Audizione in merito a criticità nella rimozione degli apparecchi per il gioco d'azzardo	Conoscitiva
IV	02/10/14	Audizioni in merito al PAR 39	Istruttoria PAR
IV	18/02/16	Audizione sul divieto di accesso all'area C nel Comune di Milano	Conoscitiva
V	08/05/14	Audizione in merito all'ampliamento di porti turistici privati in Comune di Iseo (BS)	Conoscitiva
VI	03/04/14	Ampliamento dei porti turistici privati in Comune di Iseo (BS)	Conoscitiva
VI	10/07/14	Problematiche del reticolo idrico dell'Alto Mantovano e della zona umida delle valli del Mincio	Conoscitiva
VI	11/12/14	Illustrazione di biotecniche per la decontaminazione di aree abbandonate industriali e per il recupero di aree boschive dismesse	Conoscitiva
VII	15/12/16	Audizione in merito alle criticità economiche per il trasporto scolastico degli alunni con disabilità	Conoscitiva

Rilevante, infine, la **dimensione territoriale** portata all'attenzione delle commissioni in circa 380 audizioni e identificata in questa sede attraverso l'oggetto delle audizioni con il livello comunale. In tale prospettiva, incrociando l'informazione territoriale con quella relativa al tipo di audizioni, risultano residuali per numero le audizioni in istruttoria di atti amministrativi e di progetti di legge, essendo questi ultimi caratterizzati, eccetto che per i casi di fusioni di comuni e altre fattispecie rare, da una dimensione regionale. Più presenti, invece, a fronte di una indicazione territoriale, le audizioni del tipo **programmazione e verifica**, anche se comunque inferiori alle trenta unità. Centrali dunque le audizioni di tipo **conoscitivo** che in 330 casi hanno riguardato un determinato territorio. Alla luce del descrittore di primo livello utilizzato, tali audizioni hanno considerato in 140 casi crisi aziendali, problemi

contingenti in 132, informazioni su attività in 37, ricerca e innovazione in 14 e tematiche istituzionali in 10.

Alcune audizioni con dimensione territoriale hanno riguardato più comuni: 21 due comuni, 4 tre comuni, una 4 comuni.

Da segnalare in questo senso due questioni: la prima, che nel caso di audizioni con una dimensione territoriale specifica, ma più ampia di quella comunale, che si siano ripetute, come nel caso delle sette audizioni dedicate dalla commissione VI alle “problematiche del fiume Olona”, si è scelto di darne conto riconducendole al comune capoluogo di Provincia di riferimento, in questo specifico caso: Varese. Non sono invece state considerate nell’ambito di uno specifico comune le undici audizioni con una dimensione territoriale specifica, ma più ampia di quella comunale, avvenute una sola volta, tipicamente relative a problematiche di specifiche tratte ferroviarie o stradali trattate dalla commissione V.

Tabella 3.7 – Territori comunali oggetto di audizioni e numero di audizioni per comune

Territorio comunale di riferimento	Numero audizioni	Territorio comunale di riferimento	Numero audizioni
Abbiategrasso	3	Inveruno	2
Agrate Brianza	3	Iseo	2
Alzano Lombardo	1	Ispra	4
Arcore	2	Lacchiarella	3
Assago	3	Lecco	3
Bagnolo San Vito	1	Legnano	5
Baranzate	1	Lentate sul Seveso	1
Beregardo	2	Liscate	1
Bergamo	10	Lodi	1
Biandronno	1	Macherio	1
Bollate	3	Manerba del Garda	1
Borgarello	1	Manerbio	2
Borgo Terzo	1	Mantova	3
Bosisio Parini	1	Melegnano	2
Brandico	1	Melzo	1
Breno	1	Merone	4
Brescia	10	Mezzanino	1
Brugherio	2	Milano	84
Busto Arsizio	2	Moglia	1
Busto Garolfo	3	Molteno	1
Calolziocorte	1	Montichiari	4
Camisano	1	Monza	11
Carate Brianza	1	Mozzate	1
Caravaggio	1	Muggiò	1
Carpiano	1	Nave	2
Carugate	4	Nerviano	1
Casale Cremasco-Vidolasco	1	Novate Mezzola	2
Caspoggio	1	Olgiate Comasco	1
Cassina de' Pecchi	3	Orio al Serio	5
Cassina Nuova di Bollate	1	Parona	3
Cassinetta di Biandronno	1	Pavia	15
Castellanza	2	Pieve di Coriano	1
Castellazzo di Bollate	1	Rescaldina	1
Castiglione delle Stiviere	1	Retorbido	4
Cava Manara	1	Rezzato	1
Cavallasca	1	Rho	2
Cavernago	2	Rodigo	1
Cernusco sul Naviglio	2	Roncadelle	2

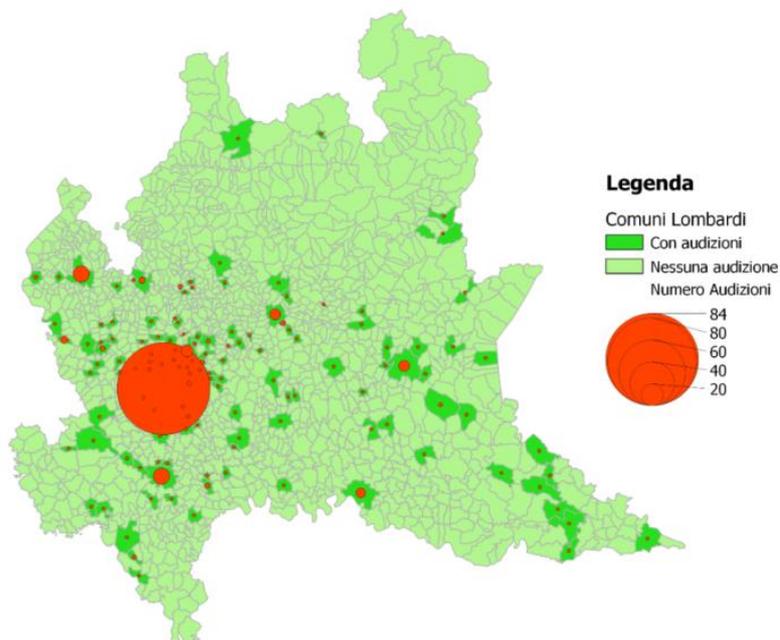
Programma Borse di studio del CRL 2017/2018

Cesano Boscone	3	Roncello	2
Cesano Maderno	1	Roverbella	2
Ceto	1	San Benedetto Po	1
Chiari	1	San Donato Milanese	1
Cinisello Balsamo	3	San Genesio ed Uniti	1
Ciserano	1	San Giorgio di Mantova	1
Codogno	1	San Giuliano Milanese	1
Cologno Monzese	1	Sannazzaro de' Burgondi	2
Como	6	Segrate	4
Cormano	1	Senago	1
Cornaredo	1	Sermide e Felonica	3
Cornate D'Adda	2	Sesto San Giovanni	2
Cornegliano Laudense	1	Solaro	1
Corteolona e Genzone	5	Somma Lombardo	1
Costa Masnaga	1	Spino d'Adda	1
Crema	1	Stradella	1
Cremona	9	Tavernola Bergamasca	1
Desio	1	Torre d'Isola	2
Ferno	7	Trezzo sull'Adda	1
Ferrera Erbognone	1	Vanzago	2
Filago	1	Varese	15
Gambara	1	Verano Brianza	1
Gavardo	1	Verolanuova	1
Gerenzago	1	Vigevano	2
Gessate	1	Vighizzolo Montichiari	1
Godiasco Salice Terme	2	Vignate	1
Gorla Maggiore	2	Villasanta	1
Graffignana	1	Vimercate	4
Grassobbio	1	Vimodrone	1
Gussago	2	Voghera	1
Idro	1	Zogno	1

Fonte: Elaborazione Polis-Lombardia

La dimensione territoriale è resa efficacemente, oltre che dalla descrizione nell'ambito dei tipi di audizioni e della loro specificazione alla luce del descrittore di primo livello, anche dal punto di vista grafico. La mappa che segue identifica l'insieme delle 380 audizioni con una dimensione territoriale desumibile dall'oggetto. Come si evince dalla figura, tali audizione hanno riguardato buona parte del territorio regionale con una preponderanza significativa per il capoluogo.

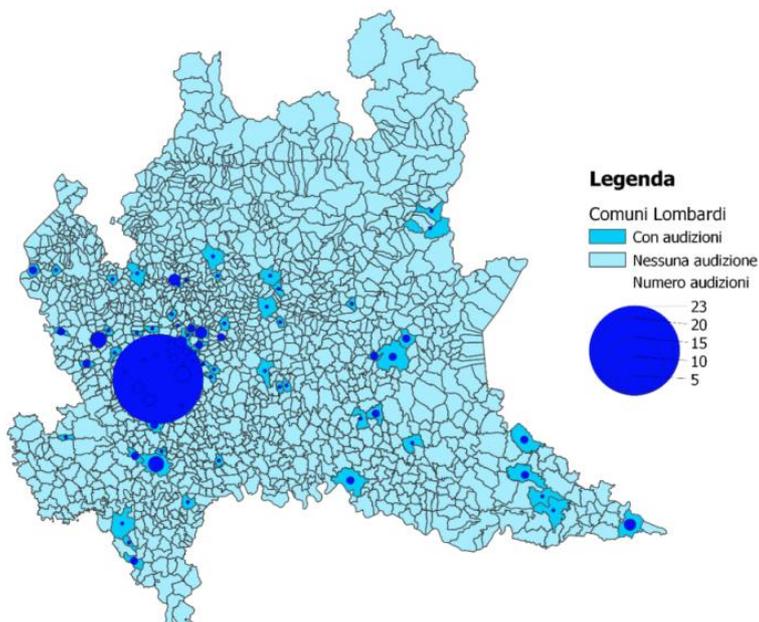
Figura 3.1 – Distribuzione audizioni con dimensione territoriale anni 2013-2018



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia

In considerazione della rilevanza che le audizioni conoscitive su crisi aziendali e occupazionali hanno avuto nell'ambito della X legislatura e in ragione del fatto che tali audizioni compongono l'insieme maggiore tra quelle identificabili in una dimensione territoriale specifica, è interessante considerarne la distribuzione, che vede la conferma delle tendenze più generale di audire istanze riguardanti Milano e i comuni limitrofi.

Figura 3.2 – Distribuzione audizioni su crisi aziendali con dimensione territoriale anni 2013-2018



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia

A partire dalla dimensione territoriale dell'ascolto su crisi aziendali, è d'interesse considerare quanto tali audizioni siano riuscite a cogliere rispetto a quanto accaduto sul territorio regionale e se in buona sostanza siano riuscite ad "ascoltare" i territori là dove era più necessario. Un indicatore utile in questo senso è costituito dal confronto tra la dimensione territoriale delle audizioni e le ore complessive di Cassa integrazione guadagni (CIG) ordinaria, straordinaria e in deroga autorizzate a operai ed impiegati negli anni 2013-2017, in dieci delle undici province lombarde attualmente esistenti (non è disponibile il dato per la Provincia di Monza e della Brianza) e nel territorio della Città metropolitana di Milano, già Provincia di Milano.

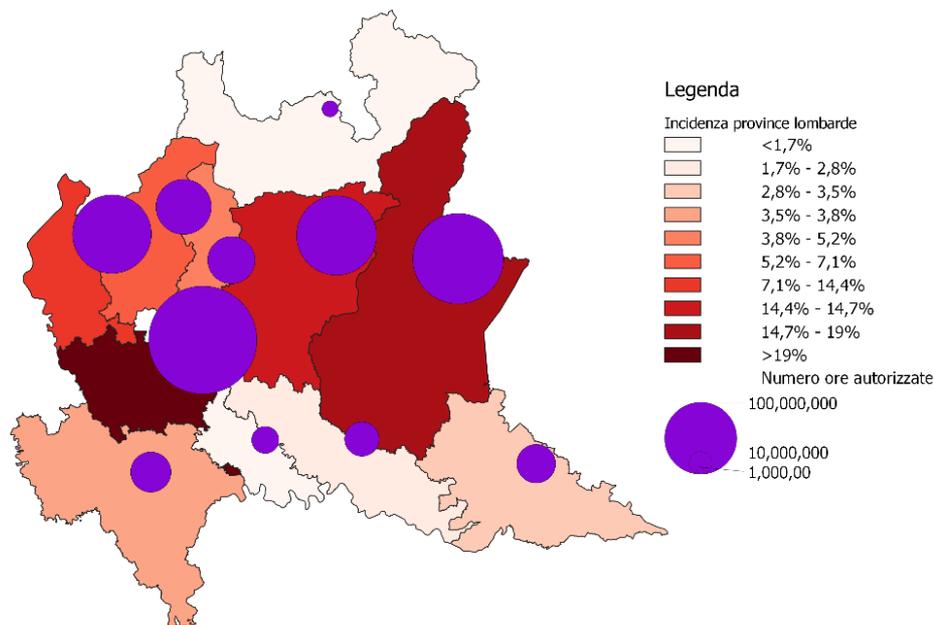
Tabella 3.8 – Incidenza ore totali CIG per territorio provinciale/Città metropolitana negli anni 2013-2017

Provincia/Città metropolitana	Totale ore CIG 2013-2017
Provincia Bergamo	122.137.085
Provincia Brescia	158.178.282
Provincia Como	58.944.072
Provincia Cremona	22.884.240
Provincia Lecco	43.316.029
Provincia Lodi	14.258.420
Provincia Mantova	29.196.775
Città metropolitana Milano	225.367.900
Provincia Pavia	31.558.766
Provincia Sondrio	5.108.978
Provincia Varese	119.447.265

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati INPS

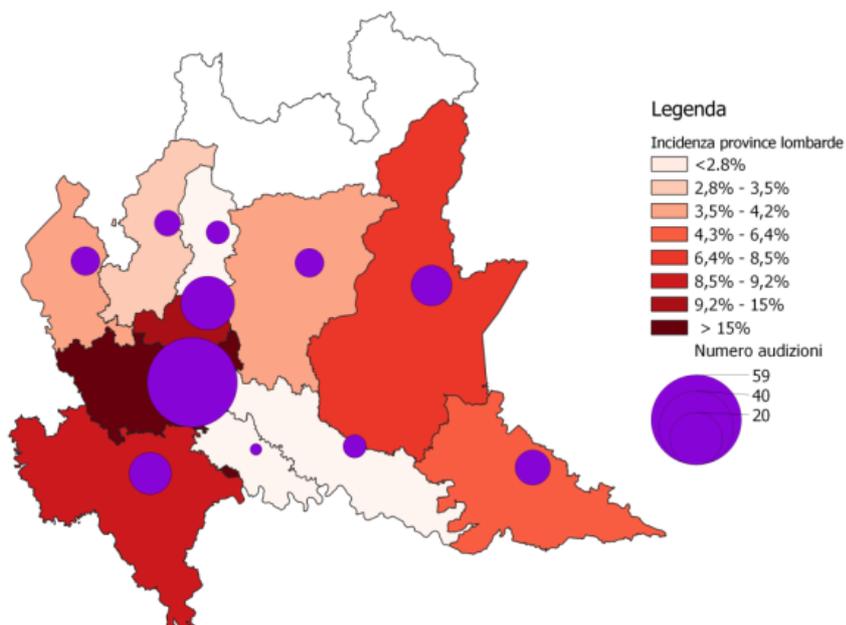
Il confronto tra incidenza della CIG - considerata come un indicatore dell'incidenza della crisi sul tessuto economico dei diverse provinciali - **e audizioni condotte, evidenzia come la IV commissione**, sede degli approfondimenti in materia, **sia riuscita a cogliere in fieri le istanze territoriali, offrendo ascolto in maniera più significativa ai territori che maggiormente hanno utilizzato lo strumento della CIG**, dalla Provincia (poi Città metropolitana) di Milano a quelle di: Brescia, Bergamo, Varese, Como, Lecco, Pavia, Mantova, Cremona, Lodi, Sondrio.

Figura 3.3 – Incidenza ore totali CIG per territorio provinciale/Città metropolitana negli anni 2013-2017



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati INPS

Figura 3.3 – Incidenza audizioni con dimensione territoriale su aziende in crisi per territorio provinciale/Città metropolitana anni 2013-2017



Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati INPS

La ricostruzione delle audizioni condotte dal Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito della X Legislatura, permette di definire una tipologia regionale, che vede, in linea con quanto evidenziato in contributi presenti in letteratura (De Santis, 2013), una sovrapposizione nella prassi regionale dell'uso dei termini audizioni e consultazioni, che nel caso lombardo vede l'uso esclusivo della parola audizioni per indicare gli incontri delle commissioni con la società regionale sia nell'ambito dell'*iter* provvedimentale che in relazione a situazioni contingenti. Una peculiarità che si accompagna a quella di svolgere le audizioni nell'ambito dell'ordine del giorno delle commissioni, ma fuori seduta con conseguenze sulle modalità di conduzione, che assume tratti di informalità, e sul regime di pubblicità dei lavori, che non vede la pubblicazione di verbali e resoconti integrali. Un altro elemento caratterizzante le audizioni della X Legislatura, anch'esso già evidenziato in letteratura per altri Consigli regionali (Maccabiani, 2010)¹⁹, è quello della disparità nel numero di audizioni condotte dalle diverse commissioni, sia in ragione delle materie di competenza, e dunque alla conseguente maggiore o minore apertura rispetto alla società regionale, sia in ragione di situazioni contingenti di breve o medio-lungo periodo. A contraddistinguere ulteriormente la tipologia di audizioni condotte dal Consiglio regionale della Lombardia vi è il fatto che i soggetti auditi sono nella maggior parte dei casi soggetti della rappresentanza, anche se in linea con le previsioni statutarie e regolamentari sono stati auditi anche soggetti singoli. Significativo poi l'ammontare numerico delle audizioni condotte: oltre 1000 nel quinquennio e distinguibili in tre macro tipi: conoscitive, di programmazione e verifica e nell'ambito dell'*iter* di provvedimenti, con una distribuzione rispettivamente di circa il 60, il 10 e il 30%. Una distribuzione che considerato l'ammontare quantitativo delle audizioni indipendenti dall'*iter* di un provvedimento, conduce alla necessità di mettere in evidenza l'esito tipico di tali audizioni, che si traducono in atti di indirizzo e controllo in circa il 30% dei casi. Le audizioni restanti non hanno un esito specifico e diretto in termini di atti e sostanziano l'affermazione della pratica di portare in seno alle commissioni consiliari anche questioni non di loro stretta competenza, rispetto alle quali l'attenzione delle commissioni ha però un ruolo nel dare pubblicità a determinate istanze e temi e nel portarli, dove ritenuto opportuno, con più pregnanza nelle sedi più idonee. Oltre a poter costituire uno stimolo istituzionale e diretto al legislatore regionale non direttamente quantificabile. Questi elementi, che hanno caratterizzato parte delle audizioni di legislatura, come emerso anche dalle interviste condotte, non sono esenti da rischi qualora a fronte della non approvazione di atti, le commissioni non procedano quantomeno a svolgere un ruolo in termini di comunicazione o di interlocuzioni con altri soggetti.

Nel caso delle molte audizioni su crisi aziendali, abbiamo fatto un grandissimo lavoro facendo sedere attorno al tavolo i responsabili, gli amministratori delegati e quant'altro e ascoltando. In molti casi siamo riusciti a offrire delle risposte, a tutelare le persone, facendo degli "accompagnamenti". In altri casi, ad esempio quelli nei quali si presentavano delocalizzazioni, non ci siamo riusciti e quindi siamo stati "perdenti", però li abbiamo ascoltati e in qualche modo abbiamo aiutato anche loro perché c'è stata una grandissima sinergia e siamo riusciti a far dialogare il territorio con l'istituzione in maniera costante.

Politico 2

¹⁹ Il caso esaminato era quello del Consiglio regionale della Toscana

Nel caso di un progetto innovativo, la commissione coinvolge la Giunta per mezzo della trasmissione del verbale o di una nota, magari articolata, del Presidente. Per il resto, i Consiglieri regionali hanno degli strumenti politici. Quindi utilizzano le audizioni per una questione politica e dunque utilizzano l'uscita di una notizia sul giornale o una risoluzione, che è il classico strumento che adotta la commissione per un impegno maggiore della Giunta. Funzionario 1

Non a caso abbiamo un aumento delle audizioni, anche su situazioni che non attengono al fatto di poter legiferare necessariamente, ma al fatto di poter avere un peso nella soluzione della situazione su cui si svolge l'audizione, che non passa direttamente attraverso un'azione di questo organo, ma passa attraverso il peso politico che questo organo può avere rispetto ad un indirizzo politico regionale alla cui determinazione concorre insieme al Presidente della Regione eletto direttamente e attraverso forme di pressione territoriale che vengono svolte poi dal Consiglio e dalla Giunta regionale insieme presso livelli di governo diversi.

Funzionario 6

Quando vengono portate delle istanze, non sempre si danno risposte. Nell'ambito delle audizioni fuori dall'iter di un provvedimento i soggetti vengono spesso ascoltati, ma non sempre i temi sono oggetto di un atto amministrativo o di un intervento anche comunicativo del Consiglio. Questo secondo me non aiuta molto nella relazione con il territorio e può, a mio avviso, provocare disaffezione e allontanamento.

Funzionario 2

Rilevante, infine, nell'ottica della definizione di una tipologia, la dimensione territoriale di parte delle audizioni, che evidenzia una significativa centralità del capoluogo di Regione, la quale trova conferma anche per le audizioni dedicate ad aziende in crisi. Queste ultime, facenti parte del più ampio tipo audizioni conoscitive, sono risultate essere caratterizzanti la legislatura sotto il profilo quantitativo e alla luce di un confronto con i dati della Cassa integrazione guadagni a livello provinciale, sono riuscite a cogliere le istanze emerse dal territorio essendosi concentrate maggiormente là dove maggiori erano le ore di CIG. Rilevante infine segnalare che sul fronte provvedimentale, e in particolare legislativo, il maggior numero di audizioni è stato dedicato alla riforma del sistema socio-sanitario a dimostrazione in questo caso di come lo strumento delle audizioni sia in linea con le priorità di legislatura, che hanno visto nella riforma socio-sanitaria un tema rilevante.

4. ASSEMBLEE RAPPRESENTATIVE, SOGGETTI ECONOMICI E CITTADINI TRA AUDIZIONI E BUONE PRATICHE: UN *BENCHMARKING*

BREVE INTRODUZIONE Il capitolo presenta una ricostruzione di buone pratiche in tema di relazione tra Assemblee rappresentative, cittadini e imprese rilevate in un orizzonte comparato. La comparazione è declinata sul *continuum* informazione, consultazione, partecipazione attiva e prende primariamente in considerazione strumenti, pratiche ed esperienze esistenti nell'ambito di cinque Assemblee sub-nazionali europee: Baden-Württemberg, Catalogna, Fiandre, Galles e Scozia. Il confronto europeo, costruito per schede, evidenzia altresì alcune pratiche rilevanti in tema di audizioni. Al *benchmarking* internazionale segue una ricognizione di strumenti, pratiche ed esperienze di interesse sullo stesso tema a livello regionale. Quest'ultima ricognizione condotta su Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto costituisce l'occasione per evidenziare elementi di interesse in termini di consultazioni (in particolare sulle linee guida recentemente sviluppate in materia da più parti) e leggi organiche sulla partecipazione attiva esistenti a livello regionale

Le assemblee rappresentative prese in considerazione per il *benchmarking* sulle buone pratiche di relazione con cittadini e imprese, sono state scelte in ragione di un duplice criterio: l'appartenenza, come per il caso lombardo, ai Quattro motori d'Europa - ovvero le quattro regioni europee *leader* nei loro Paesi, con un PIL più alto della media europea, un mercato interno fortemente orientato all'innovazione e un significativo patrimonio culturale, peraltro riuniti da una cooperazione di lungo periodo denominata Quattro motori per l'Europa - e la contemporanea presenza nelle rispettive assemblee rappresentative di poteri e competenze assimilabili a quelli del Consiglio regionale della Lombardia.

Alla luce di questi criteri, sono stati individuati il Baden-Württemberg e la Catalogna e si è esclusa per la mancata soddisfazione del secondo criterio l'Alvernia-Rodano-Alpi.

Ai primi due casi considerati, peraltro rappresentativi l'uno di un modello federale, l'altro di un modello autonomico che ha alcune caratteristiche in comune con quello regionale, si sono aggiunti quelli di Scozia e Galles (quest'ultimo è peraltro una delle regioni associate ai Quattro motori per l'Europa), che permettono di dare contezza di un modello di tipo anglosassone e allo stesso tempo rappresentano una specifica e ulteriore modalità di relazione istituzionale tra centro e periferia, quella della cd. *devolution*. Infine, in ragione della peculiarità del caso in termini di relazione tra le diverse componenti territoriali, si sono prese in considerazione le Fiandre (anch'esse associate ai Quattro motori per l'Europa).

Nell'ambito di questo quadro comparatistico, dopo aver messo a fuoco le diverse dimensioni territoriali, **si procederà ad una descrizione delle buone pratiche riscontrate nei diversi contesti nell'ambito della relazione tra assemblee rappresentative, cittadini e imprese.**

Strumenti, pratiche ed esperienze descritte sono state ricostruite attraverso la ricognizione dei siti internet istituzionali delle Assemblee, l'approfondimento dei riferimenti normativi di interesse e gli elementi emersi da un questionario a risposta aperta inviato per e-mail e sottoposto all'attenzione delle presidenze delle assemblee al quale tutti i soggetti coinvolti, ad eccezione della Catalogna, hanno risposto.

Al confronto internazionale si accompagnerà, anche in considerazione delle interviste condotte con "testimoni privilegiati" operanti in tali assemblee, una ricognizione di alcune pratiche di interesse poste in essere dalle Regioni italiane; in particolare di quelle prese in considerazione anche nell'ambito del confronto sulle audizioni delle commissioni consiliari: **Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto.**

L'insieme delle considerazioni che verranno condotte sulle diverse assemblee rappresentative sarà ancora una volta declinato utilizzando come schema di riferimento il *continuum*: informazione, consultazione, partecipazione attiva. Con l'obiettivo di rendere quanto più organico possibile il confronto, i diversi istituti evidenziati verranno altresì ricondotti alla tripartizione: strumenti, pratiche ed esperienze. Come in precedenza (vedi *supra*, capitolo 2), con **strumenti** si intenderanno i dispositivi necessari per compiere una determinata operazione o svolgere una attività, con **pratiche** le attività ripetute e permanenti volte a un risultato concreto e con **esperienze** le attività poste in essere in maniera non continuativa. In tutti e tre i casi, naturalmente, l'obiettivo per il quale vengono implementati strumenti, pratiche ed esperienze è quello di sostanziare la relazione tra assemblee rappresentative e società.

In questo senso è necessario anticipare che **nell'ambito della ricognizione, quello che maggiormente è emerso e di cui di conseguenza si darà conto in maniera più significativa, è un insieme di strumenti,** sia per il fatto che essi sostanziano il maggior numero di buone pratiche in tema di relazione tra assemblee rappresentative, cittadini e imprese, sia in ragioni del fatto che per le loro caratteristiche essi sono individuabili con maggiore efficacia e puntualità.

Agli strumenti seguiranno, in termini quantitativi, le pratiche e solo un limitato numero di esperienze. Queste ultime, infatti, oltre ad essere difficilmente conteggiabili, ad esempio vengono presentate ed espunte con rapidità dai siti internet istituzionali, si caratterizzano per una mancanza di continuità e solidità che fa sì che esse non abbiano una marcata "cogenza normativa" ovvero una significativa capacità di vincolare (positivamente) la relazione tra istituzioni e società. Almeno sino a che, da esperienze singole, non le si trasformi, ripetendole e strutturandole, in vere e proprie pratiche.

4.1 Il benchmarking europeo

4.1.1 Baden-Württemberg

Il *Land* tedesco del Baden-Württemberg è stato scelto per il benchmarking in virtù della sua appartenenza ai Quattro motori d'Europa (Catalogna, Lombardia e Rodano-Alpi, oggi Alvernia-Rodano-Alpi) e dunque per le caratteristiche che lo accomunano alla Lombardia in termini popolazione e prodotto interno lordo pro-capite. Oltre che per la comparabilità delle attribuzioni conferite all'Assemblea rappresentativa della "regione".

Focus - Partecipazione elettorale	
Fiandre	92,67% (2014)
Catalogna	79,04% (2017)
Lombardia	73,10% (2018)
Baden-Württemberg	70,4% (2016)
Piemonte	66,44% (2014)
Veneto	57,16% (2015)
Scozia	55,6% (2016)
Toscana	48,28% (2015)
Galles	45,3% (2016)
Emilia-Romagna	37,71% (2014)

Come noto, il Baden-Württemberg è uno dei 16 *Länder* della Repubblica federale tedesca. Una delle meglio articolate espressioni del federalismo europeo, nell'ambito della quale, a norma dell'articolo 79, comma tre, della Legge Fondamentale tedesca, la forma statale federale non può essere modificata. Dal punto di vista istituzionale, la Germania si caratterizza per un legislativo bicamerale nel quale la prima camera, il *Bundestag*, è eletta a suffragio universale e diretto su base nazionale, mentre il Consiglio federale, il *Bundesrat*, è composto dai delegati degli esecutivi dei 16 *Länder*, che devono esprimere in sede parlamentare la posizione del Land cui appartengono in ossequio al vincolo di mandato cui sono legati. Gli esecutivi dei *Länder* sono a loro volta soggetti ad un vincolo di fiducia con i loro legislativi.

Il Baden-Württemberg è stato fondato il 25 aprile del 1952, a seguito di un referendum di ristrutturazione territoriale tenuto nel dicembre del 1951, che ha unito le regioni del Baden, del Württemberg-Baden e del Württemberg-Hohenzollern.

Il Parlamento, *Landtag*, del Baden-Württemberg ha i suoi compiti principali nell'esercizio del potere legislativo e nel controllo sull'attività del governo e della pubblica amministrazione. Quest'ultima attività ha assunto negli ultimi anni una certa preponderanza rispetto alla prima.

Le competenze del *Land* sono rinvenibili nelle disposizioni della Legge Fondamentale. Quest'ultima distingue principalmente tra competenze esclusive della Federazione, sottratte alla potestà legislativa dei *Länder*, e competenze concorrenti. Nell'ambito delle competenze concorrenti, la Legge Fondamentale differenzia quelle nelle quali i *Länder* hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti nei modi previsti dalla legge la propria competenza legislativa (articolo 72, comma 1) e le competenze in cui la Federazione ha il diritto di legiferare, quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la

tutela dell'unità giuridica o economica dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale (articolo 72, comma 2).

Tra le prime competenze concorrenti citate, le materie principali affidate ai *Länder* sono:

- il diritto civile, il diritto penale, l'ordinamento giudiziario, il procedimento giudiziario (ad esclusione della disciplina dell'esecuzione della custodia cautelare), l'avvocatura, il notariato e la consulenza legale;
- lo stato civile;
- il diritto di associazione;
- le questioni relative ai rifugiati e agli espulsi;
- il diritto del lavoro, compreso l'ordinamento dell'impresa, la protezione del lavoro e il collocamento dei lavoratori, nonché le assicurazioni sociali, compresa l'assicurazione contro la disoccupazione;
- la legislazione relativa all'espropriazione;
- la prevenzione degli abusi da parte di gruppi di potere economico;
- la promozione della produzione agricola e forestale (ad esclusione della disciplina sulla riordino della proprietà fondiaria), la garanzia dei rifornimenti alimentari, l'importazione e l'esportazione di prodotti agricoli e forestali, la pesca d'alto mare e costiera e la protezione delle coste;
- i trasferimenti fondiari urbanistici, il diritto fondiario (ad esclusione della disciplina sui contributi di urbanizzazione) e le indennità di alloggio, la legislazione a sostegno dei debiti pregressi, gli incentivi per l'edilizia abitativa, l'edilizia residenziale per i lavoratori delle miniere e la disciplina sulla lottizzazione mineraria;
- le misure contro le malattie dell'uomo e degli animali, infettive e pericolose per la collettività, l'autorizzazione all'esercizio della professione medica e di altre professioni sanitarie e paramediche, nonché la disciplina sul commercio di prodotti sanitari, farmaci, medicinali, parafarmaci, stupefacenti e prodotti tossici;
- la navigazione d'alto mare e costiera, i segnali marittimi, la navigazione interna, il servizio meteorologico, i canali marittimi e i canali interni adibiti al traffico comune;
- le linee ferroviarie diverse dalle ferrovie federali, ad eccezione delle ferrovie di montagna;
- lo smaltimento dei rifiuti, il controllo dell'inquinamento atmosferico e la lotta al rumore (ad esclusione della protezione dai rumori molesti);
- i diritti e doveri degli impiegati dei *Länder*, dei Comuni e degli altri enti di diritto pubblico nonché dei giudici dei *Länder* ad eccezione delle carriere, delle retribuzioni e della previdenza.

A norma dell'articolo 74, comma 1, numeri 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26, **la Federazione ha il diritto di legiferare, quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale** relativamente a:

- il diritto di soggiorno e di residenza degli stranieri; l'assistenza pubblica (ad esclusione della disciplina sulle case di assistenza);

- la legislazione economica (miniere, industria, energia, artigianato, mestieri, commercio, banche, borsa, assicurazioni di diritto privato) ad esclusione della disciplina sugli orari degli esercizi commerciali, sugli alberghi, sulle case da gioco, sulle esposizioni, sulle fiere, sulle mostre e sui mercati;
- la disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica;
- il trasferimento delle proprietà terriere, delle risorse naturali e dei mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva;
- la sicurezza economica degli ospedali e la disciplina delle tariffe ospedaliere;
- la disciplina sui generi alimentari, ivi compresi gli animali destinati alla loro produzione, sui generi voluttuari e di prima necessità, sui foraggi, nonché la protezione sul commercio di sementi e piante di produzione agricola e forestale, la protezione delle piante contro le malattie e i parassiti, nonché la protezione degli animali;
- il traffico stradale, gli autoveicoli, la costruzione e la manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, nonché l'istituzione e l'attribuzione dei pedaggi o indennizzi per l'uso di strade pubbliche con veicoli;
- la responsabilità dello Stato;
- la riproduzione medicalmente assistita della vita umana, la ricerca e la modificazione artificiale di informazioni genetiche nonché la regolamentazione dei trapianti di organi, tessuti e cellule.

Tra queste materie, in ogni caso, anche qualora la Federazione eserciti la propria competenza legislativa, i **Länder possono emanare per legge disposizioni in deroga** relativamente alle seguenti materie:

- caccia;
- tutela della natura e del paesaggio;
- distribuzione del suolo;
- pianificazione territoriale;
- gestione delle acque;
- licenze e diplomi di istruzione superiore - pur con talune limitazioni.

Entrambi gli elenchi delle competenze concorrenti prevedono delle eccezioni per mezzo delle quali è possibile individuare un primo gruppo di materie di competenza esclusiva dei *Länder*: esecuzione della custodia cautelare; disciplina sulle case di assistenza; orari degli esercizi commerciali, alberghi, case da gioco, esposizioni, fiere, mostre e mercati; riordino della proprietà fondiaria, sussidi e incentivi all'urbanizzazione; protezione dai rumori molesti; carriere, contributi e prestazioni previdenziali degli impiegati pubblici dei *Länder* e dei Comuni.

Infine, a norma dell'articolo 23, comma 6, della legge Fondamentale, costituiscono materie di potestà esclusiva dei *Länder*: scuola, cultura ed emittenza radiotelevisiva.

Baden-Württemberg, elementi di sintesi istituzionale			
	Livello federale		Baden-Württemberg
	Sistema parlamentare bicamerale	Livello regionale	Popolazione: 10.879.618 (2016)
	<i>Bundestag</i>	16 <i>Länder</i> con potestà legislativa	PIL pro-capite: € 42.800 (2015)
	<i>Bundesrat</i>		Almeno 120 componenti del Parlamento: <i>Abgeordneten</i> Attualmente 143

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Eurostat

Le buone pratiche in tema di relazione con cittadini e imprese

Così come tutte le assemblee rappresentative sub-nazionali prese in considerazione in questa sede, anche il Parlamento del Baden-Württemberg si caratterizza per la presenza di un insieme di istituti che ne sostanziano la relazione con cittadini e imprese.

Tra tali istituti, è utile indicare quelli che non sono attualmente previsti nella stessa forma dal Consiglio regionale della Lombardia.

La ricognizione può essere condotta seguendo la schematizzazione offerta dal *continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva* e considerando altresì la distinzione tra **strumenti, pratiche ed esperienze**.

Focus - Buone pratiche di relazione con cittadini e imprese	
Strumenti	Pratiche
Video divulgativi (<i>anche sottotitolati in inglese</i>)	“Prezioso – ciò che ci unisce”
Audiolibro informativo	Cicli di conferenze
Mappa delle circoscrizioni	Concorso studentesco annuale
Sito internet dedicato ai giovani cittadini	Visite alle scuole di Presidente e Vice Presidente del Parlamento
“Centro cittadini e media”	

Informazione

Strumenti

Lo strumento principale con il quale il Parlamento del Baden-Württemberg veicola le informazioni rivolte a cittadini e imprese è costituito dal sito internet istituzionale. All'interno di quest'ultimo, che di fatto si caratterizza come un meta-strumento che ne contiene di ulteriori, **risultano particolarmente rilevanti la presenza di un video e di un audio-libro dedicati alla presentazione dell'istituzione**. Il video, della durata di venticinque minuti, illustra il funzionamento della vita istituzionale e ripercorre, a partire da alcune interviste ai cittadini, il percorso della legislatura attualmente in corso: dalle elezioni - delle quali vengono mostrare le regole e le modalità di funzionamento - all'insediamento del Parlamento, alla composizione dell'esecutivo. Il video prosegue con l'illustrazione delle competenze del Parlamento e delle sue modalità di funzionamento sia in relazione ai poteri di controllo sull'esecutivo, che nell'ambito dei poteri legislativi. Rispetto a questi ultimi viene mostrato l'intero *iter* legislativo, evidenziando anche il ruolo svolto dalle commissioni, nonché, più in generale, il rapporto che in quest'ambito ogni parlamentare intrattiene con il proprio collegio elettorale e che può intrattenere a fini informativi con gruppi di interesse ed esperti. Vengono infine spiegate le caratteristiche delle petizioni che ogni cittadino può rivolgere al Parlamento e il regime di pubblicità dei lavori e delle sedute. Il video è disponibile anche in una versione con sottotitoli in inglese.



Frammento video di presentazione del Parlamento

Wahlkreiskarte

Hier erhalten Sie Informationen zu den 70 Landtagswahlkreisen von Baden-Württemberg. Klicken Sie dazu auf einen Wahlkreis in der Karte oder wählen Sie eine Postleitzahl oder einen Abgeordneten in den Auswahlmenüs.

Postleitzahl Abgeordnete

**Wahlkreis 1
Stuttgart I**

Bad Cannstatt, Bergheim, Botnang, Burgholzhof, Buznau, Degerloch, Feuerbach, Gewann, Kaltental, Pfenningen, Stuttgart Mitte, Stuttgart Nord, Stuttgart Ost, Stuttgart Süd, Stuttgart West, Vaihingen und Zuffenhausen.

Muhterem Aras
Zum Abgeordnetenprofil



La modalità video, in questo caso senza sottotitoli, è utilizzata per presentare anche altri contenuti, come ad esempio le caratteristiche e le possibilità offerte degli spazi fisici dedicati a Cittadini e media inaugurati nel 2017 presso la sede del Parlamento nei quali è possibile prendere parte a conferenze, seminari e incontri. Oltre a poter visitare una mostra permanente dedicata al Parlamento.

Un ulteriore strumento informativo presente sul sito internet del *Landtag* è costituito da un **audiolibro**: un *file* audio della durata di diciotto minuti nel quale vengono illustrate le competenze e l'organizzazione del Parlamento.

Rilevante dal punto di vista informativo risulta poi essere la mappa delle circoscrizioni presente in *home page* che collega i componenti del Parlamento, eletti in rappresentanza di tutta la popolazione

a norma dell'articolo 27, comma 3, della Costituzione del *Land*, al collegio di riferimento. Dalla stessa pagina sono poi raggiungibili, per ogni deputato, le informazioni biografiche e le attività in corso.

Uno strumento informativo *ad hoc* è invece costituito da una pagina *web* denominata *Junger* interamente dedicata ai giovani cittadini in età scolare, nella quale le informazioni vengono presentate divise in tre sezioni principali:

- “legislazione, elezioni, controllo - il Parlamento”. A sua volta divisa per temi, nell’ambito dei quali i contenuti vengono illustrati con testi brevi e video della durata di pochi minuti;
- “enciclopedia”, nella quale vengono fornite le definizioni del lessico politico e istituzionale;
- “Chi è chi? I deputati”, in cui vengono offerte informazioni sui deputati, le circoscrizioni di elezioni, i gruppi politici di appartenenza.

Il sito dedicato ai più giovani contiene inoltre un *quiz* composto di dieci brevi domande alle quali rispondere in un tempo determinato. Il contenuto delle domande spazia dai nomi dei rappresentanti dei gruppi politici, alle modalità con le quali si declina la rappresentanza politica, dai compiti delle commissioni, alle caratteristiche delle petizioni. Per rispondere ai quesiti vengono proposte quattro possibili soluzioni. Per ogni risposta sbagliata viene data una penalità di 30 secondi sul tempo totale a disposizione. Tra i partecipanti di età inferiore ai 21 anni che al termine del *quiz* si registrino sul sito, viene mensilmente determinato un vincitore alla luce del punteggio conseguito. Al vincitore viene consegnata una chiavetta USB ed è invitato per una visita alla sede del Parlamento.

Nel sito si trovano infine aggregate tutte le notizie relative ad attività rivolte ai più giovani, dagli incontri ai concorsi.

Al *quiz* a premi presente sulla pagina *web Junger*, si aggiunge un concorso studentesco annuale dedicato a tutti gli studenti di età compresa tra i 13 e i 25 anni denominato *Schülerwettbewerbs des Landtags von Baden-Württemberg*. Il concorso, che ha

Mappa delle circoscrizioni

una pagina *web* dedicata, ha lo scopo di avvicinare i giovani alla politica e incoraggiarli a riflettere e a produrre elaborazioni su temi ad essa connessi. Dopo la registrazione, agli studenti - che possono scegliere se partecipare singolarmente o in gruppo - viene chiesto di produrre un elaborato scegliendo tra diverse tipologie, tra le quali: testo, poster, disegno, video, canzone. Gli elaborati devono riferirsi ad uno dei temi proposti nell’ambito dell’edizione annuale; per ognuno dei temi viene poi indicata la tipologia di elaborato richiesta.

Le iscrizioni all’ultima edizione del concorso, la sessantesima, sono state aperte da giugno a novembre 2017 e i temi tra cui scegliere variavano dalla protezione della natura, al problema dell’uso di alcool e droghe tra gli adolescenti, al terrorismo.

I premi per i vincitori del concorso sono eterogenei e variano da un riconoscimento in denaro di €1.250,00 a viaggi studio della durata di diversi giorni, dall’assegnazione di libri, al riconoscimento di certificati personalizzati di partecipazione al concorso.

A completare l'offerta didattica connessa alla competizione, vengono organizzati una serie di seminari gratuiti con l'obiettivo di approfondire determinati temi e di giungere parimenti alla produzione di elaborati.

Strumento ulteriore della relazione con l'esterno dell'Assemblea del Baden-Württemberg è il **Centro cittadini e media, Bürger- und Medienzentrum, inaugurato nel 2017 con l'obiettivo di rafforzare la trasparenza del Parlamento e offrire ai cittadini uno spazio fisico nel quale visitare liberamente una mostra informativa** sul Parlamento e le sue funzioni o **prendere parte a conferenze e convegni.**

In tema di strumenti di informazione, rileva infine segnalare che **sino a marzo 2018 il Parlamento del Baden-Württemberg non è stato presente sui social network, pur essendo in procinto di attivare un pagina Facebook.**

Pratiche

Da segnalare in termini di pratiche, ovvero di attività ripetute e permanenti, quanto posto in essere con *"Prezioso – ciò che ci unisce"* (*WERTSACHEN - Was uns zusammenhält*), un insieme di attività declinate in tre eventi all'anno itineranti tra le città del *Land* e aventi l'obiettivo di fare conoscere ai cittadini, stimolandoli alla discussione e alla condivisione, i principi espressi nella Costituzione statale. I primi tre incontri, svolti nel 2017 a Stoccarda, Mannheim e Offenburg, hanno avuto ad oggetto la dignità umana, il principio di non discriminazione e la libertà di espressione.

Per quanto concerne le pratiche rivolte ai più giovani, si segnala, oltre alle possibilità di visite guidate alla sede del Parlamento, l'attività di visita alle scuole svolta dal Presidente e dal Vice Presidente dell'Assemblea. Nell'ambito di tali visite, Presidente e Vice illustrano agli studenti in modo dialogico quali sono le funzioni e i compiti del Parlamento. Le attività sono rivolte a tutti i tipi di scuole a partire da un livello scolastico corrispondente alla seconda media inferiore italiana, purché si siano affrontati preliminarmente approfondimenti di educazione civica. Le scuole visitate nell'anno scolastico 2016/2017 sono state 60.

Consultazione

Focus audizioni

Per quanto riguarda le dimensioni della consultazione, rilevano per il Parlamento del Baden-Württemberg alcuni aspetti legati alle **audizioni pubbliche, *Öffentliche Anhörungen***. Queste ultime **sono organizzate dalle commissioni e hanno come obiettivo quello di reperire informazioni su un determinato argomento.** Le audizioni, previste dal Regolamento interno del Parlamento, articolo 32, comma 2, coinvolgono primariamente esperti, ma anche altri soggetti interessati o informati circa una data materia. Sono altresì previste, a norma dell'articolo 71, comma 4, della Costituzione statale, audizioni nell'ambito dell'istruttoria legislativa in relazione alle quali vengono auditi soggetti eterogenei con particolare attenzione ai rappresentanti delle comunità locali.

Le audizioni paiono essere intese dal Parlamento del Baden-Württemberg in senso più restrittivo per quanto attiene i soggetti audibili rispetto a quanto non accada per il Consiglio regionale lombardo. La relazione del *Landtag* Von Baden-Württemberg con i cittadini e le imprese in termini di consultazione largamente intesa trova però declinazione anche nell'ambito della "partecipazione diretta degli interessati" e dunque del *lobbying*.

Non essendo possibile quantificare l'apporto delle audizioni nell'ambito della formulazione degli interventi di *policy* e in generale dell'incisività del Parlamento rispetto alle questioni che vengono sottoposte all'attenzione delle commissioni, ciò che è utile evidenziare in questa sede è che **in termini di pubblicità delle sedute delle audizioni è possibile avere accesso alle registrazioni di queste ultime attraverso la mediateca del Parlamento presente sul sito internet istituzionale**. Quest'ultima, infatti, contiene una sezione nella quale vengono conservati i video delle audizioni pubbliche dopo la loro trasmissione in diretta sullo stesso sito. Trasmissione peraltro anticipata dalla pubblicazione dell'oggetto dell'audizione nell'ordine del giorno delle commissioni.

Partecipazione attiva

Rilevante nell'ambito della dimensione della partecipazione attiva, quanto previsto in termini di petizioni. Queste ultime trovano in Baden-Württemberg, e più in generale nella Repubblica federale tedesca, una declinazione particolare e differente rispetto a quella italiana e lombarda. Per il Consiglio regionale della Lombardia, infatti, a norme dell'articolo 50, comma quattro, dello Statuto di autonomia, le petizioni possono essere presentate, singolarmente o in forma associata, dalle persone che risiedono nella Regione per chiedere l'intervento del Consiglio su questioni di interesse generale. La stessa declinazione di ampio respiro si trova a livello costituzionale: l'articolo 50 della Costituzione prevede infatti che tutti i cittadini possano rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. La declinazione tedesca dell'istituto delle petizioni, a partire da quanto prescritto dall'articolo 17 della Legge Fondamentale della Repubblica federale di Germania, è relativa ad un diritto riconosciuto come fondamentale e consiste nella possibilità che ognuno possa rivolgere per iscritto, individualmente o insieme ad altri, petizioni o reclami alle autorità competenti e alle assemblee rappresentative. La disposizione della Legge Fondamentale trova poi richiamo nella Costituzione del Baden-Württemberg, in particolare all'articolo 35, ed anche nell'ambito del regolamento interno del Parlamento, all'articolo 65 e seguenti. La declinazione delle petizioni in questo contesto è quella di un istituto volto a tutelare i cittadini da decisioni compiute dalle autorità pubbliche che essi considerino illegittime. Ad occuparsi delle petizioni è una commissione istituita *ad hoc* in seno al *Landtag*, la *Petitionsausschuss*, che esamina il caso sottoposto alla propria attenzione, raccoglie le evidenze delle parti interessate e infine propone possibili soluzioni che tutelino quanto più possibile l'interesse di tutti i soggetti coinvolti.

Il diritto di petizione può essere esercitato anche *on-line* attraverso la compilazione di un *format* nel quale inserire i propri riferimenti e la petizione vera e propria. Oltre che sul sito internet del Parlamento del Baden-Württemberg, il *format* per le petizioni è altresì disponibile su un sito internet curato dal governo, nel quale vengono veicolati diversi strumenti della partecipazione dei cittadini. Il sito internet, denominato Portale di partecipazione, *Beteiligungsporta*l, consente di informarsi, suggerire e partecipare sotto molteplici forme, dal commento direttamente *on-line* ad una legge in fase di

discussione a livello ministeriale – una fase alla quale seguono le risposte del Ministero competente e poi una di consultazione vera e propria - all’organizzazioni di incontri a diversi livelli e con diversi metodi volti ad incrementare e rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni.

Quanto previsto in termini di petizioni, sostanza in parte ciò che nell’ordinamento italiano e lombardo viene svolto dal Difensore regionale, anche se la figura di un difensore civico, *Bürgerbeauftragter*, è prevista anche nell’ordinamento del Baden-Württemberg.

4.1.2 Catalogna

La Catalogna, scelta per il *benchmarking* alla luce dalla sua appartenenza ai Quattro motori d’Europa - Baden-Württemberg, Lombardia e Rodano-Alpi, oggi Alvernia-Rodano-Alpi - è una delle 17 articolazioni territoriali di cui si compone la Spagna. Quest’ultima, per le sue caratteristiche istituzionali, non rientra pienamente nella distinzione tra Stato federale e Stato regionale, ma si caratterizza come Stato autonomico che riconosce, ex articolo 2 della

Focus - Partecipazione elettorale	
Fiandre	92,67% (2014)
Catalogna	79,04% (2017)
Lombardia	73,10% (2018)
Baden-Württemberg	70,4% (2016)
Piemonte	66,44% (2014)
Veneto	57,16% (2015)
Scozia	55,6% (2016)
Toscana	48,28% (2015)
Galles	45,3% (2016)
Emilia-Romagna	37,71% (2014)

Costituzione, il diritto all’autonomia delle nazionalità e delle regioni che lo compongono. Organizzato territorialmente in municipi, province e Comunità autonome, (*Comunidades Autónomas*), l’ordinamento spagnolo condivide con il regionalismo italiano alcune caratteristiche, ma si differenzia da questo per il fatto, ad esempio, che la Costituzione iberica prevede solo la possibilità di istituire enti territoriali, ma non li disciplina in dettaglio.

Dal punto di vista istituzionale, la Spagna si caratterizza per un Parlamento bicamerale che si compone di una camera di rappresentanza politica, il *Congreso de los Diputados*, e di una di rappresentanza territoriale, il *Senado*. Quest’ultimo è eletto per circa 4/5 a suffragio universale diretto e per la parte restante dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome.

Dopo l’entrata in vigore della Costituzione spagnola nel 1978, lo Statuto d’Autonomia della Catalogna è stato approvato nel 1979. Nel 1980 è poi stato istituito il Parlamento della Generalità, *Parlament de la Generalitat*.

Le competenze delle Comunità autonome si ricavano da quanto prescritto dalla Costituzione spagnola in base a due criteri: la modalità con le quali le stesse Comunità autonome vengono istituite e la conseguente, graduale, distribuzione delle competenze affidate a queste ultime.

Rispetto al primo criterio, essendo il panorama delle autonomie spagnole eterogeneo, esiste innanzitutto, ex articolo 143 della Costituzione, una procedura “normale” per la loro costituzione in base alla quale le comunità possono accedere alle ventidue competenze elencate all’articolo 148 della

Costituzione, tra le quali vi sono, ad esempio: l'organizzazione delle istituzioni di autogoverno, l'assistenza sociale, la salute e l'igiene. Dopo cinque anni dalla loro istituzioni e a seguito di una riforma del proprio Statuto, le Comunità autonome sorte in base a quanto previsto dall'articolo 148, possono accedere a competenze ulteriori.

A norma dell'articolo 151 della Costituzione, le Comunità autonome possono istituirsi seguendo una procedura "aggravata" rispetto a quella prevista dall'articolo 143. In questo modo, esse hanno accesso al più significativo novero di competenze residuali non esplicitamente affidate allo Stato tra le trentadue previste dall'articolo 149 della Costituzione.

Infine, per le "nazionalità storiche", ovvero le comunità che prima della Costituzione del 1978 ottennero uno Statuto - Catalogna, Galizia e Paesi Baschi - l'attribuzione di competenze concerne quelle residuali non espressamente affidate allo Stato dall'articolo 149.

Per quanto concerne il Parlamento catalano, esso detiene il potere legislativo, approva i bilanci e promuove e controlla l'azione politica e governativa. Relativamente al potere legislativo, le materie principali in cui esso può legiferare riguardano:

- l'organizzazione delle istituzioni di autogoverno;
- l'ordinamento del territorio;
- lo sviluppo economico;
- i trasporti locali;
- l'agricoltura, l'allevamento e i boschi;
- la tutela ambientale;
- il patrimonio artistico, l'aiuto alla cultura e alla ricerca, turismo, sport, tempo libero;
- l'assistenza sociale e sanitaria;
- la polizia locale.

Catalogna, elementi di sintesi istituzionale			
	Livello nazionale Sistema parlamentare bicamerale - <i>Congreso de los Diputados</i> - <i>Senado</i>	Livello "regionale" 17 Comunità Autonome	Catalogna Popolazione: 7.408.290 (2016) PIL pro-capite: € 27.600 (2015) 135 componenti del Parlamento: <i>Diputats</i>

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Eurostat

Le buone pratiche in tema di relazione con cittadini e imprese

Così come tutte le assemblee rappresentative sub-nazionali prese in considerazione in questa sede, anche il Parlamento catalano si caratterizza per la presenza di un insieme di istituti che ne sostanziano la relazione con cittadini e imprese.

Tra tali istituti, è utile indicare quelli che non sono attualmente previsti nella medesima forma dal Consiglio regionale della Lombardia.

La ricognizione può essere condotta seguendo la schematizzazione offerta dal *continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva* e considerando altresì la distinzione tra **strumenti, pratiche ed esperienze**.

Focus - Buone pratiche di relazione con cittadini e imprese	
<p>Strumenti</p> <p>Tour virtuale della sede del Parlamento</p> <p>Spazio virtuale "Il mio Parlamento"</p> <p><i>Newsletter</i></p> <p><i>Escó 136</i></p> <p><i>e-petició</i></p>	<p>Pratiche</p> <p>Formazione rivolta ai giovani cittadini</p>

Informazione

Strumenti e pratiche

Nell'ambito degli strumenti a disposizione del Parlamento catalano nella relazione con cittadini e imprese, il primo riferimento è costituito dal **sito internet istituzionale**. Tale meta-strumento, oltre ad offrire in maniera statica informazioni sul parlamento stesso, la sua struttura, le funzioni, i componenti e gli organi, aggiunge la possibilità di **visualizzare dal proprio computer gli interni della sede parlamentare attraverso un tour virtuale mutuato dagli strumenti offerti dal motore di ricerca Google**.

Rilevanti, poi, l'insieme di
pratiche volte a

Focus - social network "Consigli"

relazionarsi con i giovani cittadini. In particolare l'insieme di attività indirizzate sia a giovani in età scolare che a studenti universitari. A entrambe le categorie, al di là delle possibilità di **visita della sede**

parlamentare e dei **materiali informativi ad hoc** messi a disposizione, vengono offerti una serie di **laboratori declinati per le diverse fasce d'età**

Catalogna	Lombardia
Facebook 7.414 Like	<i>Facebook 9.695 Like</i>
Twitter 212.000 Follower	<i>Twitter 10.800 Follower</i>
YouTube 1.960 Iscritti	<i>YouTube 234 Iscritti</i>
Instagram 2.805 Follower	<i>Instagram 469 Follower</i>
Dati verificati il 23/03/2018	

nell'ambito dei quali i giovani possono prendere parte a **simulazioni dell'esperienza d'aula**, assimilabili a quelle lombarde dei Consiglieri per un giorno, ma anche ad **approfondimenti sul sistema elettorale, l'attività delle commissioni e lo Statuto**.

L'elemento più interessante che caratterizza il sito internet del Parlamento catalano è costituito dalla possibilità offerta agli utenti e ai cittadini di iscriversi allo spazio virtuale "Il mio Parlamento", *El meu Parlament*. Qui, inserendo i propri dati: nome, cognome, età, residenza, occupazione, indirizzo *e-mail* e scegliendo una *password* e un nome utente è possibile avere accesso ad una serie di strumenti volti ad interagire con il Parlamento catalano a cavaliere tra informazione, consultazione e partecipazione attiva.

Sul versante dell'**informazione**, una volta effettuato l'accesso, è possibile iscriversi a una serie di **newsletter** dedicate a:

- contenuti generici (conferenze stampa, riunioni, proposte di legge);
- attività degli organi (commissioni e gruppi);
- pubblicazioni ufficiali (Gazzetta ufficiale);
- canale TV del Parlamento.

Altri strumenti vengo messi a disposizione relativamente a consultazione e partecipazione attiva.

Consultazione e partecipazione attiva

Strumenti

L'accesso allo spazio virtuale "Il mio Parlamento" permette di utilizzare due ulteriori strumenti *on-line*: *Escó 136* ed *e-petició*, che per le loro caratteristiche, e a seconda dell'utilizzo che di essi può essere fatto sia da parte dell'istituzione che da parte dei cittadini/utenti, si trovano a cavaliere tra consultazione e partecipazione attiva.

Il primo, *Escó 136*, è uno spazio virtuale nel quale è possibile fornire contributi, commenti o suggerimenti sui progetti di legge in corso di elaborazione. I contributi, dopo un preventivo controllo del rispetto del Codice etico messo a disposizione degli utenti, vengono condivisi pubblicamente e i soggetti registrati possono pubblicare specifiche risposte a singoli interventi precedenti. Le repliche presenti sulla piattaforma al 31 dicembre 2017, oltre che da cittadini, provenivano talvolta da singoli



La home page di *Escó 136*

gruppi parlamentari in interazione con gli utenti. In base a quanto riportato sul sito del Parlamento catalano, le istanze emerse nell'ambito del dibattito sviluppato in *Escó 136* vengono utilizzate durante il lavoro di elaborazione da parte degli organi del Parlamento e il loro uso viene rendicontato in una relazione allegata alle iniziative legislative elaborate. Quest'ultima evidenzia in particolare i contributi

recepiti dal testo in esame.

Per ogni progetto di legge posto in discussione nell'ambito di *Escó 136* viene messo a disposizione un video illustrativo sul tema in esame e sulle fasi salienti dell'*iter* legislativo. Al video si accompagna un testo esplicativo breve corredato di un approfondimento in PDF. La pagina dedica poi uno spazio all'illustrazione dello stato attuale del provvedimento nell'ambito del suo *iter* e al dibattito avvenuto in *Escó 136*. A questo si aggiungono ulteriori documenti illustrativi sulla piattaforma, sulla procedura legislativa e un glossario generale dei termini rilevanti nell'ambito della vita istituzionale, da "astensione" a "votazione ordinaria". Documenti generali cui sia accompagnano quelli specifici relativi al materia e al testo in discussione, nonché una finestra dedicata ai *Tweet* connessi al tema.

Al 31 dicembre 2017 erano presenti sulla pagina dedicata ad *Escó 136* sette progetti di legge sottoposti a discussione. Tra questi, quello con il maggior numero di risposte, la proposta di legge sulla riforma oraria, ne aveva 34, seguito dalla legge sui cambiamenti climatici con 25 contributi. Degli altri cinque temi di discussione uno contava 6 contributi, gli altri tra zero e due. Solo per la proposta di legge sulla riforma oraria è stato effettuato, come previsto nell'ambito del progetto *Escó 136*, un sondaggio basato su undici domande inerenti i temi del progetto di legge. Al sondaggio hanno preso parte 290 soggetti.

Per quanto riguarda *e-peticció*, lo strumento si sostanzia a partire dal diritto di petizione previsto dall'articolo 29 della Costituzione spagnola e dall'articolo 29, comma 5, dello Statuto d'autonomia della Catalogna. Nonché da quanto previsto dalla legge organica 4/2001 e dal Regolamento del Parlamento catalano.

L'oggetto della petizione sottoscritta per via telematica deve sostanziarsi in un'azione che il firmatario chieda al Parlamento di svolgere. La petizioni non può riguardare competenze giudiziarie o

amministrative e, in generale, non deve avere natura di reclamo rispetto ad azioni specifiche della pubblica amministrazione o di un soggetto privato.

Quanto previsto in materia di petizione è altresì normato da un regolamento consultabile alla pagine di *e-petició*, dove sono specificate le condizioni d'uso, relative, ad esempio, al divieto di utilizzare un linguaggio offensivo o il riferimento diretto a singoli soggetti.

Le petizioni, sottoscritte attraverso la piattaforma *on-line*, alla quale si accede dopo essersi registrati su *El meu Parlament*, vengono poi gestite dalla commissione per le petizioni.

Al 31 dicembre 2017 erano presenti sulla pagina dedicata a *e-petició* 80 petizioni.

Focus audizioni

Tra gli istituti a disposizione del Parlamento catalano nell'ambito della relazione con cittadini e imprese sono presenti anche **le audizioni, *audiències públiques*, che a norma dell'articolo 122 dello Statuto d'autonomia della Catalogna, rientrano tra le competenze in capo alla *Generalitat de Catalunya* nell'ambito degli strumenti volti alla consultazione e alla partecipazione.**

In base a quanto stabilito dall'articolo 115 del Regolamento del Parlamento, **sono i gruppi parlamentari a proporre alle commissioni di audire soggetti interessati o esperti su una determinata materia oggetto di intervento normativo.**

Alla luce dello stesso Regolamento, poi, **per i progetti di legge che riguardino gli enti locali o le loro organizzazioni rappresentative tali soggetti devono essere auditi obbligatoriamente.**

Il Regolamento del Parlamento catalano disciplina anche le modalità di svolgimento delle audizioni. L'articolo 115, comma V, prescrive infatti che le audizioni si aprano con un intervento degli auditi di quindici minuti al quale possono seguire, per dieci minuti, domande o richieste di chiarimenti da parte dei gruppi politici.

A quanto prescritto dall'articolo 115 si aggiunge quanto previsto più in generale dagli articoli 197 e 198 dedicati ai Rapporti con organizzazioni e associazioni rappresentative. In particolare, **l'articolo 197 prevede la possibilità per gruppi rappresentativi e personalità istituzionali, politiche, sociali, scientifiche e culturali di poter comparire anche nell'ambito delle sedute plenarie su richiesta dei gruppi politici o del Presidente del Parlamento.** L'articolo 198, ribadisce la possibilità che il Parlamento, nell'ambito dell'*iter legis*, si avvalga degli apporti di associazioni economiche, sindacali, umanitarie, culturali ed educative nonché delle organizzazioni e associazioni più rappresentative, fino a che sia aperto il termine per la presentazione degli emendamenti.

Prescrizioni specifiche relative alla pubblicità della partecipazione alle audizioni da parte dei gruppi di interesse sono poi previste dall'articolo 218, comma tre, che completa quanto prescritto in termini

di trasparenza e pubblicità dell'attività di tali soggetti, declinata anche per il tramite di uno specifico Registro previsto ex articolo 216 dello stesso Regolamento.

Il Regolamento parlamentare ribadisce, infine, nell'ambito degli Strumenti per l'efficacia del Parlamento aperto, all'articolo 224, che le audizioni devono essere uno strumento volto alla partecipazione diretta di organizzazioni, gruppi sociali ed esperti nell'ambito dell'iniziativa legislativa. Una possibilità cui si aggiunge, a norma del comma 4 dello stesso articolo, quella per cittadini e organizzazioni di partecipare alle attività parlamentari fornendo pareri e presentando relazioni e documenti relativamente a qualsiasi procedura parlamentare.

A queste previsioni si aggiunge poi, a norma dell'articolo 51 del Regolamento, **il regime di pubblicità delle commissioni che si sostanzia nell'affermazione di un principio generale di pubblicità delle sessioni, fatti salvi accordi a maggioranza di due terzi dei componenti in base ai quali le sedute possono svolgersi in forma riservata.**

4.1.3 Fiandre

Le Fiandre, membro associato alla rete dei Quattro motori per l'Europa insieme a Galles e Voivodato della Piccola Polonia, sono state scelte per il *benchmarking* anche in ragione delle peculiarità del modello federale belga. Quest'ultimo si caratterizza infatti per "la sovrapposizione di due federalismi" (Leroy, 2007, p. 59): delle Comunità (fiamminga, francese, tedesca) accomunate principalmente dall'uso della stessa lingua, e delle Regioni (di Bruxelles-Capitale, fiamminga, vallona).

Focus - Partecipazione elettorale	
Fiandre	92,67% (2014)
Catalogna	79,04% (2017)
Lombardia	73,10% (2018)
Baden-Württemberg	70,4% (2016)
Piemonte	66,44% (2014)
Veneto	57,16% (2015)
Scozia	55,6% (2016)
Toscana	48,28% (2015)
Galles	45,3% (2016)
Emilia-Romagna	37,71% (2014)

Dal punto di vista istituzionale, il Belgio si caratterizza per un legislativo bicamerale che si articola in Camera e Senato; quest'ultimo è eletto in parte a suffragio universale e in parte dai Parlamenti delle comunità linguistiche. Alcuni dei suoi membri, invece, vengono cooptati o lo sono di diritto.

A seguito delle riforme avviate a partire dagli anni '70, che hanno portato al riconoscimento delle comunità fiamminga, francese e tedesca, all'istituzione delle Regioni e alla conseguente trasformazione del Belgio in uno Stato federale, **le competenze attribuite ai diversi livelli di governo subnazionale possono essere distinte tra Comunità e Regioni.** Le prime hanno una competenza legislativa esclusiva relativamente a:

- cultura;
- politiche sociali, anche definite "personalizzabili", compresa, ad esempio, la salute pubblica;

- istruzione;
- uso delle lingue.

Le Regioni sono invece competenti in:

- urbanistica, ambiente e alloggi (materie anche dette di “gestione del quadro di vita”);
- economia regionale;
- lavori pubblici;
- comunicazioni;
- controllo dell’amministrazione locale.

Eletto per la prima volta direttamente nel 1995, il Parlamento fiammingo, *Vlaams Parlement*, è titolare del potere legislativo relativamente alle materie di competenza della Comunità e della Regione.

Fiandre, elementi di sintesi istituzionale			
	Livello nazionale Monarchia parlamentare Parlamento bicamerale - Camera dei rappresentanti - Senato	Livello regionale 3 Comunità linguistiche 3 Regioni	Fiandre Popolazione: 6.491.999 (2016) PIL pro-capite: € 37.300 (2015) 124 componenti del Parlamento: <i>Vlaamse volksvertegenwoordigers</i>

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Eurostat

Le buone pratiche in tema di relazione con cittadini e imprese

Così come tutte le assemblee rappresentative sub-nazionali prese in considerazione in questa sede, anche il Parlamento fiammingo si caratterizza per la presenza di un vasto gruppo di istituti che ne sostanziano la relazione con cittadini e imprese.

Tra tali istituti, è utile indicare quelli che non sono attualmente previsti nella stessa forma dal Consiglio regionale della Lombardia.

La ricognizione può essere condotta seguendo la schematizzazione offerta dal *continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva* e considerando altresì la distinzione tra **strumenti, pratiche ed esperienze**.

Focus - Buone pratiche di relazione con cittadini e imprese

<p>Strumenti</p> <p>Video divulgativo</p> <p>Informazioni sui lavori delle commissioni</p> <p>Calendario annuale delle attività del parlamento</p> <p>Sito internet dedicato ai giovani cittadini</p> <p>Canale televisivo</p>	<p>Pratiche</p> <p>Attività per i giovani cittadini</p>	<p>Esperienze</p> <p>Festival della Politica</p>
---	--	---

Informazione

Strumenti e pratiche

Nell'ambito del sito internet istituzionale, si segnalano per il Parlamento fiammingo due strumenti informativi peculiari. Il primo è un video della durata di poco più di due minuti che attraverso il percorso compiuto da una giovanissima protagonista veicola con immagini evocative e brevi titoli dedicati a funzioni, competenze e principi di funzionamento il messaggio di un Parlamento aperto ai cittadini. Il secondo strumento si sostanzia, invece, nella modalità con la quale le informazioni sul Parlamento vengo offerte nella sezione dedicata. I testi, infatti, oltre che per temi: rappresentanti, partiti, gruppi politici; elezioni; storia etc. sono declinati anche a partire da domande chiave, come ad esempio: Come funziona il Parlamento? A partire da quest'ultima domanda è possibile avere accesso ad un'altra serie di quesiti che permettono di ottenere informazioni relative ai compiti del Parlamento, alle funzioni della planaria e delle commissioni, alla nomina del governo, all'iter legislativo e così via. Le risposte alle domande si caratterizzano per un ampio uso nell'ambito del testo di collegamenti ipertestuali che permettono di avere accesso ad informazioni ulteriori su tematiche eterogenee connesse al funzionamento dell'istituzione. Le informazioni presenti sul sito internet si completano poi con quelle contenute in volume in formato PDF di 264 pagine curato da Norbert De Batselier, Presidente del Parlamento fiammingo dal 1995 al 2006, intitolato: Vivere la democrazia: il potere di un parlamento nel 21° secolo.

Alle informazioni generali sul Parlamento e le sue attività, ricostruibili oltre che per mezzo di calendari settimanali, anche attraverso un calendario annuale presente sul sito, si affiancano poi le informazioni relative alle singole commissioni. Nelle pagine dedicate a queste ultime, risultano interessanti ai fini dalla pubblicità e della trasparenza delle loro attività, la presenza degli atti e dei documenti a vario titolo all'attenzione della commissione e sullo stato di avanzamento del loro iter.



La home page del sito “Il potere della tua voce”

Di interesse nell’ambito degli strumenti informativi, risulta essere, infine, il sito “Il potere della tua voce”, De kracht van je stem, che sintetizza l’insieme dell’offerta educativa del Parlamento fiammingo. Il sito ha come obiettivo quello di offrire ai giovani cittadini informazioni e conoscenze volte a stimolare lo sviluppo alla cittadinanza democratica. Sulla pagina internet sono messi a disposizione materiali didattici ed educativi per insegnanti e studenti su supporti differenziati, dai PDF ai video, e su argomenti eterogenei, da “democrazia, cittadinanza e politica” alle collezioni d’arte del Parlamento, passando per “pacchetti di lavoro” sulle politiche abitative e alloggi sociali. Per ognuno dei materiali messi a disposizione vengono indicati i destinatari: dagli alunni delle scuole primarie e secondarie, agli insegnanti, agli adulti più in

generale. Gli obiettivi del sito, dietro al quale è possibile rilevare una pratica di relazione alla quale lavora un team di sette persone, oltre ad essere sintetizzati sullo stesso portale web sono anche declinati in maniera più ampia e approfondita in un “Piano strategico” che definisce anche le attività in presenza organizzate per i giovani cittadini nella sede del Parlamento: dalle visite guidate alle simulazioni in aula.

Rilevante sul fronte informativo, la presenza del Parlamento sui social network. Non solo nei più generalisti Facebook, Twitter, Instagram e YouTube, ma anche sulla “rete professionale” LinkedIn.

Da segnalare, infine, tra gli strumenti, la presenza di un

canale televisivo nato nel gennaio 2018 denominato Vlamsparlement.it la cui programmazione è gestita da un soggetto privato risultato vincitore assegnatario del contratto per il servizio. Il canale televisivo trasmette le sedute plenarie dell’assemblea, le riunioni delle commissioni e programmi informativi sulle tematiche di rilevanza e attualità discusse dagli ospiti politici.

Focus - Social network “Consigli”	
Fiandre	
Facebook 2.655 Like	Lombardia
Twitter 25.700 Follower	Facebook 9.695 Like
YouTube 722 Iscritti	Twitter 10.800 Follower
Instagram 565 Follower	YouTube 234 Iscritti
LinkedIn 3.228 Follower	Instagram 469 Follower
Dati verificati il 23/03/2018	

Consultazione

Focus audizioni

Per quanto riguarda la dimensione della consultazione e in particolar modo **le audizioni, in base a quanto stabilito dall’articolo 35 del Regolamento interno del Parlamento fiammingo, esse possono essere condotte nell’ambito della fase istruttoria dei provvedimenti, ma anche in relazione a petizioni e più in generale sulle competenze affidate alla singola commissione.** Per quanto riguarda

la fase istruttoria, la commissione può, a maggioranza assoluta dei voti, invitare persone o istituzioni o richiedere documentazione, informazioni o cooperazione, in qualsiasi fase della procedura. In base a quanto stabilito dal secondo comma dell'articolo 35, le commissioni hanno l'obbligo di condurre audizioni, nell'ambito dell'*iter* di un provvedimento nel caso in cui almeno cinque dei componenti ne facciano richiesta.

Partecipazione attiva

Strumenti

Nell'ambito degli strumenti di partecipazione attiva a disposizione dei cittadini fiamminghi, le **petizioni possono essere rivolte al Parlamento in relazione a tematiche eterogenee: dalla messa a parte dell'assemblea dell'esistenza di una determinata questione o di un problema, alla proposta di un intervento normativo**. In base a quanto stabilito dall'articolo 101 del Regolamento del Parlamento fiammingo, le petizioni vengono notificate all'Ufficio di presidenza, che stabilisce se considerare l'istanza rivolta all'assemblea come una petizione e a quale commissione affidarne il trattamento in base alla materia. Una volta affidata la petizione alla commissione, quest'ultima può decidere se trattarla nel merito o prenderne atto esprimendosi sull'inopportunità di un approfondimento parlamentare, magari alla luce di una precedente calendarizzazione del tema nei lavori dell'assemblea.

Le petizioni firmate da almeno 15.000 persone non sono invece sottoposte ad un vaglio preventivo da parte degli organi dell'assemblea.

Una volta presa in carico la petizione, la commissione nomina uno o più *reporter* e si può decidere di procedere ad audizioni sul tema in oggetto e di chiedere informazioni al governo.

Terminato l'*iter*, la commissione riferisce in plenaria sulla petizione stessa o sulla decisione assunta nel merito. La plenaria si esprime a sua volta o sul merito della petizione o sulla decisione assunta dalla commissione. Ogni componente del parlamento può proporre modifiche alle conclusioni della commissione fintanto che queste non vengano adottate dalla plenaria. Durante l'intero *iter*, il firmatario o il primo firmatario nel caso di audizioni sottoscritte da più soggetti, viene informato sulle diverse decisioni assunte. Queste ultime vengono riportate trimestralmente in un elenco pubblico che da conto della petizioni e del loro esito nel periodo in esame.

Esperienze

Nell'ambito delle esperienze, anche se attualmente non più in essere, si segnala il *Festival della Politica* condotto nel 2008 e nel 2013. Nell'ambito del Festival, condotto per una settimana nel mese di ottobre, si sono svolte in entrambe le edizioni: **visite guidate, dibattiti, conferenze, esibizioni e spettacoli presso la sede del Parlamento.**

4.1.4 Galles

Il Galles, membro Associato alla rete dei Quattro motori per l'Europa insieme a Fiandre e Voivodato della Piccola Polonia, è, insieme a Inghilterra, Irlanda del Nord e Scozia, parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, "*nation state*" caratterizzato dal punto di vista istituzionale per la presenza di un legislativo bicamerale composto da una Camera ad elezione diretta, la Camera dei Comuni (*House of Commons*) e da una non elettiva, la Camera dei Lord (*House of Lords*). Il bicameralismo britannico non è paritario e si caratterizza per una regolazione dei rapporti tra le due Camere attraverso convenzioni e per una preminenza legislativa della Camera dei Comuni. La sola delle due alla cui fiducia è legato il Governo.

Focus - Partecipazione elettorale	
Fiandre	92,67% (2014)
Catalogna	79,04% (2017)
Lombardia	73,10% (2018)
Baden-Württemberg	70,4% (2016)
Piemonte	66,44% (2014)
Veneto	57,16% (2015)
Scozia	55,6% (2016)
Toscana	48,28% (2015)
Galles	45,3% (2016)
Emilia-Romagna	37,71% (2014)

Nell'ambito della *devolution* britannica, il processo di trasferimento di poteri dal centro alle autorità sub-nazionali avviato nel Regno Unito con una serie di referendum consultivi svoltisi sul finire degli anni '90, il Galles ha visto, con il *Government of Wales Act 1998*, l'istituzione di una Assemblea monocamerale, la *National Assembly for Wales*. Un "*corporate body*" responsabile dell'esercizio delle funzioni esecutive e di quelle legislative, non dotato però di un potere legislativo autonomo, ma sottoposto all'autorizzazione del Parlamento britannico. A fronte di questo primo assetto, un secondo *Government of Wales Act* datato 2006, e seguito ad un percorso di più lungo periodo avente come meta principale la separazione delle funzioni legislative da quelle esecutive, ha introdotto una chiara separazione delle competenze e dei ruoli tra il legislativo e l'esecutivo e ha individuato ventuno settori nell'ambito dei quali l'Assemblea può esercitare le proprie competenze. Nel dicembre 2014, il *Wales Act 2014*, ha conferito all'Assemblea gallese ulteriori competenze, ancorché limitate, in materia fiscale ulteriormente rafforzate dal *Wales Act 2017*, le cui disposizioni entreranno in vigore gradualmente nel 2018 rafforzando il modello di *devolution* gallese.

In base a quanto stabilito dal *Government of Wales Act 2006*, le materie di competenza della *National Assembly for Wales*:

- agricoltura, foreste, animali, piante e sviluppo rurale;
- monumenti e palazzi storici;
- cultura;
- sviluppo economico;
- educazione e formazione;
- ambiente;
- servizi antincendio e di salvataggio;
- autostrade e trasporti;
- *housing* sociale;
- governo locale;

- assemblea nazionale del Galles;
- amministrazione pubblica;
- welfare;
- turismo;
- tasse devolute;
- pianificazione territoriale e urbana;
- difesa dalle acque dalle inondazioni;
- lingua gallese.

Galles, elementi di sintesi istituzionale			
	Livello nazionale Monarchia parlamentare Parlamento bicamerale - <i>House of Common</i> - <i>House of Lords</i>	Livello regionale <i>Devolution</i> 3 diversi parlamenti monocamerale - Galles - Irlanda del Nord - Scozia	Galles Popolazione: 3.105.858 (2016) PIL pro-capite: € 27.900 (2015) 60 componenti del Parlamento: <i>Assembly Members (AMs)</i>

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Eurostat

Le buone pratiche in tema di relazione con cittadini e imprese

Così come tutte le assemblee rappresentative sub-nazionali prese in considerazione in questa sede, anche il Parlamento del Galles si caratterizza per la presenza di un insieme di istituti che ne sostanziano la relazione con cittadini e imprese.

Tra tali istituti, è utile indicare quelli che non sono attualmente previsti nella stessa forma dal Consiglio regionale della Lombardia.

La ricognizione può essere condotta seguendo la schematizzazione offerta dal continuum **informazione, consultazione, partecipazione attiva** e considerando altresì la distinzione tra **strumenti, pratiche ed esperienze**.

Focus - Buone pratiche di relazione con cittadini e imprese	
Strumenti	Esperienze
Calendario interattivo attività del Parlamento	<i>Welsh Youth Parliament</i>
Mappa del territorio per individuare i parlamentari di riferimento	
Infografica dedicata allo stato d'avanzamento dei provvedimenti	
Sito internet dedicato ai giovani cittadini	
Guida su come prendere parte alle consultazioni	
Molteplici pagine <i>Twitter</i>	

Informazione

Strumenti

Il sito internet istituzionale della National Assembly for Wales costituisce il principale strumento nel quale vengono offerte informazioni su caratteristiche, competenze e attività dell'istituzione gallese. Come per tutti i casi considerati, anche il sito internet dell'Assemblea gallese è un meta-strumento che a sua volta ne contiene di ulteriori, tra questi si segnala innanzitutto la presenza di un calendario degli impegni e delle attività dell'assemblea nell'ambito del quale è possibile rinvenire non solo informazioni relativamente al futuro, ma è altresì consentito ricostruire l'agenda passata dell'istituzione avendo accesso ai singoli temi calendarizzati e a tutti i documenti collegati alle diverse attività: dalla plenaria d'assemblea alle attività delle commissioni, sino agli eventi e alle esibizioni illustrate ora per ora.

Nell'ambito degli strumenti di informazioni presenti sul sito, risulta di interesse la modalità con la quale è possibile individuare il proprio rappresentante di riferimento. Nella sezione Assembly Members ed in particolare nella

Focus - Social network "Consigli"	
Galles	Lombardia
Facebook 9.568 Like	Facebook 9.695 Like
Twitter 43.500 Follower	Twitter 10.800 Follower
YouTube 485 Iscritti	YouTube 234 Iscritti
Instagram 1.812 Follower	Instagram 469 Follower
Dati verificati il 23/03/2018	

sotto-sezione intitolata Find your Assembly Members, è possibile individuare e approfondire le attività di un singolo componente dell'assemblea o attraverso la ricerca per nome o attraverso una mappa nell'ambito della quale individuare i politici eletti in ogni area territoriale. Nella sezione Assembly Members si specifica in particolare che 40 dei 60 componenti dell'assemblea rappresentano le diverse aree territoriali del Galles, mentre i restanti 20 rappresentano le 5 regioni di cui si compone il territorio. I rappresentanti eletti lavorano però per l'assemblea nel suo complesso e rappresentano dunque gli interessi di tutti i gallesi.

Tra gli strumenti informativi proposti, risulta d'interesse la presenza di una sotto-sezione dedicata all'iter legislativo nella quale è possibile ricostruire lo stato d'avanzamento dei provvedimenti. Questi ultimi, divisi per categoria, vengono presentati in base ad un avanzamento in quattro fasi, dalla presentazione all'approvazione finale, cui si aggiungono, nella spiegazione fornita sempre sul sito, altre due fasi successive all'approvazione in assemblea.

Legislative Process



Avanzamento del Processo legislativo, sito internet National Assembly for Wales

In termini informativi risulta infine significativa la presenza di una sezione "educazione" che rimanda ad un sito internet dedicato ai più giovani. La pagina web, denominata "Your Assembly", oltre ad offrire informazioni sul Parlamento, sulle sue competenze, attività e modalità con le quali rapportarsi con esso, offre sezioni dedicate a diverse fasce di età (inferiore a 11 anni, tra 11 e 14 e tra i 14 e i 18 anni) nell'ambito delle quali è possibile reperire informazioni ad hoc e avere accesso a strumenti per svolgere attività informative e formative in classe. Tra queste ultime vengono anche proposti temi e materiali per dar vita a dibattiti. Il sito illustra inoltre le modalità operative attraverso le quali contattare e organizzare con gli uffici dedicati del Parlamento - ed in particolare con l'Assembly's education outreach service - incontri informativi e formativi nelle scuole e nelle università.

Le attività poste in essere dell'Assembly's education outreach service per i giovani, sono declinate più in generale nei confronti della società gallese dall'Outreach Team. Il Servizio si occupa di predisporre presentazioni, workshop ed eventi sul territorio con l'obiettivo di incoraggiare la comprensione sul ruolo dell'assemblea e il coinvolgimento dei cittadini. L'Outreach Team lavora anche in collaborazione con organizzazioni e associazioni e ha altresì il compito di supportare l'assemblea nel verificare l'implementazione delle politiche poste in essere dal Governo attraverso il coinvolgimento di diversi soggetti. Le tecniche utilizzate dall'Outreach Team in questo senso sono eterogenee e includono web-chat, interviste video, questionari, eventi e focus group.

Oltre che sul proprio sito internet istituzionale, il Parlamento gallese svolge la propria attività informativa sui social network nei quali è presente con pagine Facebook, Twitter e YouTube. Per quanto riguarda in particolare Twitter, oltre che con un account ufficiale dell'assemblea, il parlamento

gallese è presente con più profili specifici tra cui uno dedicato ai più giovani e uno per ogni singola commissione.

Consultazione

Strumenti e pratiche

Il sito internet istituzionale dell'Assemblea gallese ha, nella pagina dedicata ai lavori d'assemblea, una sotto-sezione nella quale vengono raccolte le **consultazioni** in corso. Queste ultime possono essere distinte tra i **casi meno formali** nei quali le commissioni richiedono agli interessati di esprimersi su un determinato tema, i **casi di consultazioni brevi** ugualmente promosse dalla commissioni, le **indagini su questioni di interesse per le commissioni** e **consultazioni promosse da singoli componenti dell'assemblea** in merito a proposte di legge avanzate da questi ultimi. Relativamente a quest'ultima fattispecie, infatti, gli *Standing Orders of the National Assembly for Wales*, il regolamento interno dell'Assemblea, prevedono che per le proposte di legge di singoli membri si debba provvedere ad una consultazione preliminare.

In ognuna delle pagine vengono fornite le informazioni utili per prendere parte alle consultazioni declinate in forma di domande aperte. Ogni pagina dedicata alle consultazioni rimanda altresì ad una **"Guida su come prendere parte alle consultazioni"**. Nella guida **vengono illustrate le ragioni per le quali le commissioni possono scegliere di dar corso a consultazioni** e **si forniscono inoltre indicazioni di dettaglio su quali informazioni includere** nella propria risposta e **le modalità per formularla** – ad esempio si specifica che è preferibile sottoporre un documento non superiore alle 3.000 parole. **La Guida illustra poi la possibilità di sottoporre all'attenzione delle commissioni anche file digitali** video o audio. **Vengono infine illustrate le condizioni sotto le quali la commissione provvede alla pubblicazione dei materiali sottoscritti.**

Focus audizioni

L'ascolto di soggetti esterni da parte delle commissioni della *National Assembly for Wales*, può avvenire anche in presenza. In questo caso si dà forma ad **audizioni pubbliche** che **vengo solitamente anticipate dall'invio alla commissione da parte dei soggetti auditi delle informazioni che intendo sottoporre all'attenzione dei membri dell'Assemblea** e che possono essere ulteriormente specificate in presenza. Lo stesso sito internet istituzionale dell'Assemblea offre tutte le informazioni necessarie per prendere parte all'audizione, che può essere condotta con un solo soggetto alla volta o **con più invitati**. In quest'ultimo caso **l'audizione diviene un panel nell'ambito del quale la commissione approfondisce sotto più punti di vista lo stesso tema. A questo tipo di audizioni, di carattere più formale, possono affiancarsi riunioni informali delle commissioni** delle quali non viene redatto un verbale e che consentono un'interlocuzione più confidenziale.

Partecipazione attiva

Strumenti

Come per altri casi presi in considerazione, anche per l'assemblea gallese **le petizioni sono uno degli strumenti alla base della partecipazione attiva dei cittadini**. Per la *National Assembly for Wales*, le petizioni costituiscono uno strumento con il quale è possibile portare all'attenzione una questione, un problema o una proposta rispetto alle quali l'assemblea stessa o il governo hanno poteri di intervento. Ogni petizione considerata ammissibile dall'Ufficio di presidenza deve essere considerata dall'assemblea e **viene presa in carico da una commissione *ad hoc* dedicata alle petizioni**, la *Petitions Committee*.

Anche per le petizioni, il sito internet istituzionale fornisce tutte le **informazioni relative a come sottoscriverle, quali materie possono essere oggetto di tale istituto e quali strumenti possono essere usati per sottoporre la petizione all'Assemblea**. In merito a questi ultimi, oltre alla possibilità di utilizzare l'*e-mail*, il sito dell'assemblea offre un sistema di *e-petition* attraverso il quale è possibile sottoporre la propria petizione compilando un *format*.

Oltre a sottoscrivere una petizione direttamente, è possibile avere accesso alle petizioni sottoscritte da altri dando loro il proprio supporto attraverso una sottoscrizione.

In base a quanto stabilito dal Regolamento dell'assemblea, **le petizioni vengono prese in carico dalla citata commissione istituita *ad hoc* e costituita da quattro componenti**, uno per ogni gruppo rappresentato in parlamento. Una volta prese in carico le petizioni, **la commissione può svolgere ulteriori approfondimenti, ascoltare i sottoscrittori o altri soggetti coinvolti dal tema in esame, sottoporre l'argomento della petizione all'attenzione dell'assemblea o chiudere la petizione**.

I possibili esiti del procedimento sono eterogenei e si sostanziano nel mettere a parte i soggetti ritenuti più idonei tra Governo, Assemblea, altre commissioni o singoli membri del Parlamento affinché pongano in essere azioni in risposta al tema sollevato dalla petizione.

Seppur in fase di creazione, tra gli strumenti della partecipazione attiva è possibile, infine, citare il **Parlamento gallese della gioventù, *Welsh Youth Parliament***, il cui nome è però ancora in fase di definizione. Il Parlamento coinvolgerà giovani con meno di 18 anni, sarà probabilmente composto di 60 membri e sarà impostato come **una piattaforma attraverso la quale i giovani potranno partecipare alla vita democratica**.

4.1.5 Scozia

La Scozia è stata scelta per il *benchmarking* alla luce dalla sua caratterizzazione paradigmatica

Focus - Partecipazione elettorale

nell'ambito della *devolution* britannica: il processo di trasferimento di poteri dal centro alle autorità sub-nazionali avviato nel Regno Unito con una serie di referendum consultivi svoltisi sul finire degli

anni '90 in relazione al quale essa ha ottenuto margini di devoluzione superiori rispetto a quelli riconosciuti a Galles e Irlanda del Nord.

Fatti salvi tali margini, la Scozia è, insieme a Inghilterra, Irlanda del Nord e Galles, parte del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, “*nation State*” che si caratterizza dal punto di vista istituzionale per un legislativo bicamerale composto da una Camera ad elezione diretta, la Camera dei Comuni (*House of Commons*) e da una non elettiva, la Camera dei Lord (*House of Lords*). Il bicameralismo britannico non è paritario e si caratterizza per una regolazione dei rapporti tra le due Camere attraverso convenzioni e per una preminenza legislativa della Camera dei Comuni. La sola delle due alla cui fiducia è legato il Governo.

Fiandre	92,67% (2014)
Catalogna	79,04% (2017)
Lombardia	73,10% (2018)
Baden-Württemberg	70,4% (2016)
Piemonte	66,44% (2014)
Veneto	57,16% (2015)
Scozia	55,6% (2016)
Toscana	48,28% (2015)
Galles	45,3% (2016)
Emilia-Romagna	37,71% (2014)

Nell’ambito del processo di *devolution* di cui sopra, con lo *Scotland Act* 1998, la Scozia ha visto contestualmente l’istituzione del proprio Parlamento - seppur privo di una sovranità, che resta in capo all’assemblea di Westminster - e l’affidamento di una potestà legislativa primaria in alcune materie residuali (Caravale, 2015). A quattordici anni dal primo, nel 2012, un secondo *Scotland Act* ha poi ampliato i poteri dell’assemblea scozzese in materia fiscale.

Scozia, elementi di sintesi istituzionale			
	Livello nazionale	Livello regionale	Scozia
	Monarchia parlamentare Parlamento bicamerale - <i>House of Common</i> - <i>House of Lords</i>	<i>Devolution</i> 3 diversi parlamenti monocamerali - Galles - Irlanda del Nord - Scozia	Popolazione: 5.376.607 (2016) PIL pro-capite: € 36.700 (2015) 129 componenti del Parlamento: <i>Members of the Scottish Parliament (MSPs)</i>

Fonte: Elaborazione PoliS-Lombardia su dati Eurostat

Il Parlamento scozzese può legiferare nell’ambito di tutte le materie che non ricadono nella competenza legislativa del Parlamento britannico e ha in particolare competenze in tema di:

- agricoltura, selvicoltura e pesca;
- istruzione e formazione;
- ambiente;

- servizi sanitari e sociali;
- housing sociale;
- alcuni aspetti del diritto e della procedura penale e del diritto civile;
- governo locale;
- sport e arti;
- turismo e sviluppo economico;
- trasporti.

A seguito del referendum sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito del settembre 2014, ha preso avvio, nonostante la vittoria dei "no" con il 55,3% dei voti, il trasferimento di ulteriori poteri al Parlamento scozzese in materie quali tassazione, welfare e disciplina elettorale. Il trasferimento di competenze si è in particolare sostanziato in un terzo *Scotland Act* nel 2016.

Le buone pratiche in tema di relazione con cittadini e imprese

Così come tutte le assemblee rappresentative sub-nazionali prese in considerazione in questa sede, anche il Parlamento scozzese si caratterizza per la presenza di un insieme di istituti che ne sostanziano la relazione con cittadini e imprese.

Tra tali istituti, è utile indicare quelli che non sono attualmente previsti nella stessa forma dal Consiglio regionale della Lombardia.

La ricognizione può essere condotta seguendo la schematizzazione offerta dal *continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva* e considerando altresì la distinzione tra **strumenti, pratiche ed esperienze**.

Focus - Buone pratiche di relazione con cittadini e imprese		
<p>Strumenti</p> <p>Calendario interattivo attività del Parlamento Mappa del territorio per individuare i parlamentari di riferimento Istruzioni su come organizzare una protesta Sezione del sito dedicata ai giovani Live chat sul sito Sezione "Your Voice" del sito Parlamento composto di giovani cittadini Vademecum dedicato alle audizioni Molteplici pagine <i>Twitter</i></p>	<p>Pratiche</p> <p>Festival della Politica</p>	<p>Esperienze</p> <p>Commissione riforma parlamentare</p>

Informazione

Strumenti

Lo strumento principe dell'informazione veicolata dal Parlamento scozzese è certamente costituito dal sito internet istituzionale. Caratterizzato, come per tutti i casi presi in esame, come un meta-strumento che a sua volta ne contiene di ulteriori. Dal punto di vista dell'informazione veicolata da quest'ultimo, risulta interessante la presenza in *home page* di un **calendario delle attività del Parlamento che permette di conoscere attraverso collegamenti ipertestuali: le attività giornaliere delle commissioni, gli eventi organizzati, gli impegni dei Gruppi politici, le visite in programma e gli impegni d'Aula**. Ad affiancare il calendario vi è poi uno strumento, definito **MSP Finder, che consente di individuare, attraverso una mappa del territorio, i parlamentari di riferimento per collegio e regione di residenza**. Nell'ambito dell'applicazione, infatti, si specifica che "ognuno in Scozia è rappresentato da otto parlamentari: uno per il proprio collegio elettorale e sette per la più ampia regione nella quale ognuno vive" e che il *MSP Finder* è uno strumento per scoprire chi sono i propri rappresentanti e come contattarli.

Le informazioni veicolate dal sito internet riguardano poi un insieme eterogeneo di temi connessi ai lavori dell'assemblea, ai suoi componenti e alle loro attività e toccano altresì le modalità attraverso le quali cittadini e residenti possono essere coinvolti nella vita e nelle attività del Parlamento. Nell'ambito di quest'ultima area tematica, risulta **particolarmente interessante la sezione dedicata alle istruzioni relative a come organizzare una protesta**. Nella pagina sul tema, si specifica che il Parlamento scozzese "riconosce l'importanza di una protesta pacifica in una società democratica". A partire da queste premesse, si aggiunge poi che il Parlamento è disponibile a offrire a chi intenda protestare gli strumenti volti a facilitare l'organizzazione di una manifestazione efficace, che protegga contemporaneamente gli interessi delle altre persone che frequentano la sede del Parlamento. Nella pagina vengono inoltre specificate le informazioni che devono essere condivise con gli uffici del Parlamento nell'ambito dell'organizzazione della manifestazione e **viene messo a disposizione un "Codice di condotta" che contiene le condizioni generali per porre in essere dimostrazioni presso la sede del Parlamento**. In tema di strumenti di informazione, **si conferma, come per altre assemblee, un'attenzione particolare rivolta ai giovani cittadini, ai quali è dedicata una sezione "educazione" nell'ambito della più ampia categoria denominata "visita e impara"**. All'interno di tale sezione sono presenti una serie di **informazioni** sul Parlamento e sulle sue attività, **indicazioni sulle modalità con le quali prendere parte a visite guidate e una serie di giochi interattivi piuttosto semplici dedicati ai giovanissimi**.

Da segnalare, infine, nell'ambito degli strumenti informativi la presenza del Parlamento scozzese sui *social network* con una particolare attenzione a *Twitter*. **La presenza su *Twitter* dell'assemblea scozzese, non si limita infatti ad una**

Focus - Social network "Consigli"

Scozia	Lombardia
Facebook 28.117 Like	Facebook 9.695 Like
Twitter 78.700 Follower	Twitter 10.800 Follower
YouTube 7.782 Iscritti	YouTube 234 Iscritti
Instagram 4.622 Follower	Instagram 469 Follower

Dati verificati il 23/03/2018

solo pagina ufficiale, come nel caso

degli altri *social*, ma vede la presenza di singoli profili per ogni commissione che hanno così modo di comunicare in tempo reale le proprie attività.

L'attività *social* è "affiancata" dalla presenza sul sito internet del Parlamento di una *live chat* disponibile dal lunedì al venerdì dalle 9:00 alle 17:00 nell'ambito della quale è possibile porre quesiti sul Parlamento, i suoi membri, le sue attività e le procedure.

Consultazione

Strumenti e Pratiche

Tra gli strumenti volti alla consultazione dei cittadini, rileva innanzitutto la sezione "*Your Voice*" del sito internet, nella quale **vengono aggregate informazioni e strumenti per la consultazione e la partecipazione attiva**. Nella sezione *Your Voice* è possibile rinvenire notizie sul rapporto con i componenti del Parlamento e del Governo - anche per mezzo del *lobbying* - una sintesi di quanto viene svolto dalle commissioni parlamentari e le modalità per interagire con esse. Sono inoltre aggregate, le informazioni relative a: consultazioni, petizioni, gruppi politici e modalità per prendere parte agli eventi svolti all'interno del Parlamento o organizzarli.



La home page del sito "*Your voice*"

Per quanto riguarda **le consultazioni**

propriamente dette - intese come pratica nell'ambito della consultazione più ampiamente intesa - esse **sono previste in base agli *Standing Orders* del Parlamento scozzese**, il Regolamento interno dell'Assemblea, innanzitutto **in relazione alle proposte di legge presentate da singoli parlamentari**, che devono preliminarmente essere sottoposte a consultazione per un periodo di tempo non inferiore a dodici settimane. I singoli componenti del Parlamento possono scegliere di non sottoporre le loro proposte a consultazione, ma in tal caso devono giustificare la loro scelta, che verrà comunque valutata dalla commissione di riferimento, la quale potrà richiedere che per la prosecuzione dell'*iter* del provvedimento la consultazione venga comunque effettuata.

Sul sito del Parlamento scozzese è dunque presente una sezione apposita nella quale è data informazione sul periodo della consultazione e dove i singoli proponenti spiegano in un breve video le ragioni e i contenuti della loro proposta di legge. Alla spiegazione generale si accompagna un approfondimento puntuale contenuto in un "*Consultation Document*" messo a disposizione in formato PDF. Segue un *link* dedicato alla consultazione vera e propria, nell'ambito della quale, dopo una serie di domande generali relative all'identità di chi decide di prendere parte alla consultazione, si giunge ad una serie di quesiti specifici che possono essere anticipatamente visualizzati in calce al "*Consultation Document*". Nella sezione dedicata alle consultazioni su progetti di legge di singoli

membri del Parlamento scozzese, è possibile trovare anche consultazioni condotte da commissioni parlamentare su tematiche attinenti alle loro attività.

Focus audizioni

La consultazione dei cittadini strutturata dal Parlamento scozzese si sostanzia anche attraverso le audizioni. A norma dello *Scotland Act 1998* e degli *Standing Orders* dell'Assemblea, quest'ultima **può invitare qualsiasi persona a conferire in relazione a qualsiasi materia**. Entrambi i riferimenti citati strutturano in maniera piuttosto formale la convocazione dei soggetti, definiti testimoni, a comparire nelle commissioni e prevedono, seppur con limitazioni ed eccezioni, un obbligo in capo a tali soggetti di presentarsi presso la sede del Parlamento. **Al di là di quanto previsto formalmente, nella prassi, le commissioni non hanno sino ad oggi dato attuazione in chiave letterale ai poteri riconosciuti loro nell'ambito della convocazione e i soggetti da audire sono stati più semplicemente invitati a prendere parte alle audizioni.**

Nell'ambito delle audizioni, gli auditi, oltre alle dichiarazioni orali, che debbono possibilmente essere sostenute da un documento scritto da far pervenire ai commissari prima dell'audizione o entro tre giorni dal suo svolgimento, possono far giungere alla commissione documenti scritti volti ad integrare quanto comunicato oralmente o rispondere a domande rimaste inevase durante la discussione. **In aggiunta all'ascolto di singoli soggetti, le commissioni possono invitare più interlocutori a prendere parte a "panels" o "round tables" nell'ambito delle quali, gli invitati, cittadini singoli e/o rappresentati di organizzazioni, offrono contemporaneamente i loro punti di vista su un determinato tema.**

I soggetti da audire possono essere convocati, oltre che in relazione a tematiche oggetto delle competenze e dell'attenzione di singole commissioni, anche in connessione a petizioni nell'ambito delle quali la commissione per le petizioni reputi necessario un approfondimento ulteriore.

Per quanto concerne il regime di pubblicità, le audizioni sin qui descritte, che si caratterizzano come formali, vengono svolte in forma pubblica come per le altre attività delle commissioni. Di tali audizioni viene redatto un *Official Report* che consiste nella trascrizione integrale.

Per quanto riguarda il caso scozzese, **un approfondimento particolare deve essere dedicato alle modalità con le quali vengono offerte informazione circa le audizioni**. In questo senso è opportuno innanzitutto sottolineare che nel periodo durante il quale è stato condotto questo progetto di ricerca, in particolare tra l'ottobre del 2017 e il gennaio del 2018, gli strumenti informativi relativi alle audizioni sono mutati. In particolare, sino agli ultimi mesi del 2017, il sito internet del Parlamento scozzese offriva le informazioni circa le audizioni oltre che in maniera diversificata sia nell'ambito delle modalità di lavoro delle commissioni, che in quello della partecipazione, attraverso un documento PDF contenente notizie di natura logistica relative alle modalità con cui raggiungere la sede del parlamento e alla disposizione dei soggetti nella sala di audizione, sino alle informazioni su come prepararsi per prendere parte al momento di confronto. **Con il 2018, il PDF informativo è stato sostituito da una sezione *ad hoc* del sito internet che fornisce tutte le informazioni dedicate alle audizioni, da quelle**

prettamente **logistiche** relative a come raggiungere la sede del parlamento, a quelle inerenti le possibili **modalità con le quali l'audizione può essere condotta** - *Round table* o *Panel* – sino alle **modalità con le quali i soggetti interessati possono prepararsi per l'audizione** a partire dal presupposto che “non vi sia un modo ‘giusto’ per offrire la propria testimonianza”, ma che con alcuni suggerimenti - come quello di visionare alcune delle audizioni già condotte e rinvenibili sul sito internet - si possa migliorare la qualità della propria partecipazione in quella sede. A queste informazioni di carattere pratico **si aggiungono poi i commenti di alcuni soggetti che hanno preso parte alle audizioni e un contributo video dei commissari** nel quale questi ultimi spronano gli invitati a prendervi parte con serenità. La sezione del sito, informa inoltre **sulla disposizione dei soggetti nella sala** nella quale viene effettuata l'audizione. Infine, **vengono specificate le modalità con le quali si dà pubblicità all'audizione** stessa, dal video, al Report ufficiale e si offrono specifiche indicazioni relative alle modalità con le quali il Parlamento dà attuazione al *Freedom of Information* (FOI) nell'ambito dell'implementazione della pubblicità delle audizioni. **È più volte riportata, infine, la specificazione della possibilità di rivolgersi ai funzionari del Parlamento per chiarire qualsiasi dubbio.**

Partecipazione attiva

Strumenti

Lo strumento delle petizioni, previsto dagli *Standing Orders*, consente a qualsiasi persona fisica, giuridica o associazione di mettere a parte il Parlamento, attraverso l'utilizzo di qualsiasi lingua, di una determinata questione. **Le petizioni offrono ai soggetti che intendono avvalersene un modo per rendere l'assemblea consapevole dell'esistenza di un problema o un strumento per richiedere un determinato intervento.** In entrambi i casi, in relazione a questioni rilevanti a livello nazionale. Il processo legato alle petizioni viene definito dal Parlamento scozzese come aperto, accessibile e volto ad incoraggiare la partecipazione. In questo senso, **non sono dunque previsti limiti per sottoscrivere una petizione** ed è sufficiente che essa sia sostenuta da un singolo soggetto. **Le petizioni possono essere avanzate sia in forma cartacea che on-line**, in questo caso è necessaria una registrazione preliminare sulla piattaforma dedicata. Le petizioni vengono prese in carico da una commissione *ad hoc*. **A discrezione del sottoscrittore, prima della presa in carico da parte della commissione, la petizione può essere resa pubblica, commentabile e sottoscrivibile sul sito internet dell'assemblea scozzese e sui suoi social network.** I sottoscrittori, vengono in ogni caso informati sull'avanzamento dell'*iter* della petizione, di cui possono seguire la discussione in *streaming*. Nell'ambito delle sedute dedicate, i sottoscrittori della petizione possono essere convocati per offrire ulteriori informazioni. L'*iter* prosegue poi con eventuali scambi di informazione tra la commissione e altri soggetti e con il successivo invio ad altre commissioni o all'esame dell'Aula.

Ad affiancare il più classico strumento delle petizioni, **nell'ambito della partecipazione attiva, è possibile annoverare l'esistenza di un Parlamento composto di giovani cittadini denominato *Scottish Youth Parliament* (SYP).** I suoi componenti, di età compresa tra i 14 e i 25 anni, vengono eletti ogni due anni da loro coetanei residenti in Scozia. L'idea dello SYP è quella di rappresentare i giovani scozzesi e offrire un'occasione per far ascoltare il loro punto di vista con l'obiettivo di renderlo realtà. Un impegno che si concretizza a partire dalla **pubblicazione periodica di un Manifesto.** L'ultimo, 2016-2021, è intitolato “*Lead the way*” e a seguito del lavoro dei componenti dello SYP e di ampie

consultazioni - nel caso dell'ultimo Manifesto sono state circa 70mila le risposte di giovani raccolte - lo *Scottish Youth Parliament*, ha reso pubbliche le posizioni espresse dai soggetti coinvolti su un insieme eterogeneo di temi: dall'eguaglianza alla politica estera. I valori di riferimento dello SYP sono: **democrazia, diritti, inclusione e imparzialità politica. Il Parlamento dei giovani scozzesi ha un proprio sito internet ed è presente sui social network.** Formalmente si tratta di una *charity* avente come scopo quello di promuovere l'istruzione e la conoscenza dei giovani e incoraggiarli a diventare cittadini attivi e membri a pieno titolo delle loro comunità. Lo SYP è sostenuto e finanziato dal governo scozzese.

Pratiche

Nell'ambito delle pratiche di partecipazione attiva poste in essere dal parlamento scozzese, risulta rilevante indicare l'esistenza di un **Festival della politica** che viene **organizzato con cadenza annuale da 13 edizioni nella sede del Parlamento scozzese** e che ha come obiettivo quello di mettere insieme differenti voci per discutere un tema diverso per ogni edizione. Il titolo del Festival nel 2017 è stato *"Rebellion + Revolution"* con sottotitolo *"Debate, Film, Music"*.

Esperienze

Da segnalare, infine, perché contigua ai temi oggetto di questo progetto di ricerca, l'esperienza di approfondimento condotta dalla **Commissione per la riforma parlamentare** che nel giugno 2017 **ha dato vita ad un Report dedicato al Parlamento scozzese e declinato sull'approfondimento di tre aspetti: il rafforzamento e l'incremento dell'efficacia dell'assemblea, lo sviluppo di una sempre maggiore capacità di controllo sull'operato dell'esecutivo e il rafforzamento delle opportunità volte a rafforzare il coinvolgimento dei cittadini.** Una pubblicazione nell'ambito della quale molta attenzione è stata dedicata al ruolo che nelle tre principali aree trattate può essere svolto dai diversi organi dell'assemblea a cominciare dalle commissioni e che **si conclude con l'indicazione pratica di una serie di oltre 70 raccomandazioni che considerano aspetti diversificati, dall'entità numerica ottimale delle commissioni alla ricerca di metodi alternativi per le riunioni, dalla gestione degli affari d'aula, alla revisione periodica degli *Standing Orders*, dalla valorizzazione dell'identità del Parlamento alla revisione periodica della comunicazione digitale, dall'opportunità di una guida alle buone pratiche per le consultazioni sino al rafforzamento della *partnership* con gli enti locali e a una più stretta collaborazione con lo *Scottish Youth Parliament*.**

4.2 Strumenti, pratiche ed esperienze dai Consigli regionali

Gli strumenti, le pratiche e le esperienze della relazione tra assemblee rappresentative, cittadini e imprese esistenti nel panorama europeo possono essere accompagnate dall'**indicazione di alcune suggestioni provenienti dai quattro Consigli regionali presi in considerazione anche nell'ambito del confronto legislativo sulle audizioni delle commissioni consiliari: Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Veneto.**

Anche in questo caso, strumenti, pratiche ed esperienze vengono presentati senza una pretesa di esaustività e con l'avviso preliminare che se la diffusione di modelli a livello internazionale condiziona

le politiche delle istituzioni (vedi *supra*, capitolo 1), tale condizionamento è ancor più stringente a livello di istituzioni omologhe a livello sub-nazionale. Uno stato di cose che fa sì che buona parte dei modelli e degli approcci pratici di riferimento siano condivisi e che dunque solo un numero limitato di strumenti, pratiche ed esperienze tra quelle poste in essere dai Consigli regionali siano differenti. In questo senso, dunque, anche nell'indicazione degli elementi di interesse rilevati a livello regionale, non si riproporranno quelli già esistenti per il Consiglio regionale della Lombardia.

Le informazioni raccolte nel presente paragrafo sono frutto della ricognizione normativa e dei siti internet delle assemblee, nonché di quanto raccolto nell'ambito di una serie di interviste qualitative condotte con un "testimone privilegiato" per Consiglio regionale tra tre di quelli considerati (Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto). Le interviste sono state raccolte con le modalità già illustrate (vedi *supra*, capitolo 2).

Anche in questa breve ricognizione **si utilizzeranno come riferimenti per l'esposizione il *continuum*: informazione, consultazione, partecipazione attiva e la tripartizione strumenti, pratiche, esperienze** già precedentemente descritte ed approfondite (vedi *supra*, capitoli 1 e 2).

Informazione

La ricognizione condotta in tema di informazione, ha evidenziato una sostanziale somiglianza delle attività poste in essere dalle assemblee considerate. In questo senso si segnala un generalizzato utilizzo dei siti internet istituzionali come meta-strumento informativo in aggiornamento costante sia in termini di contenuti contingenti, che in relazione alla loro stessa struttura, recentemente rinnovata per tutti i Consigli presi in considerazione e in fase di rinnovamento per il Consiglio regionale del Veneto. Al di là degli interventi volti ad incrementare e migliorare la qualità delle informazioni offerte sulle pagine *web*, questi hanno poi generalmente conosciuto con il tempo un solido utilizzo e il raggiungimento di un certo equilibrio tra contenuti obbligatori e facoltativi. L'esistenza di linee di tendenza simili riscontrate per i siti internet trova conferma anche per l'utilizzo dei *social network*, riconosciuti come essenziali nella relazione con l'esterno dai soggetti intervistati e utilizzati principalmente per comunicare: attività condotte e scelte assunte, fasi evolutive degli *iter* provvedimentali avviati, esistenza e natura di attività istituzionali eterogenee, nonché peculiarità ed eccellenze del territorio regionale e ricorrenze storiche.

Nell'ambito di una generale condivisione di forme e contenuti implementati dalle assemblee sul fronte informativo, si segnalano come peculiari due profili. Il primo, l'adozione da parte del Consiglio regionale del Veneto di un documento dedicato alla "*policy* che il sistema Consiglio regionale del Veneto adotta sui *social media*, dove è presente secondo finalità istituzionali e nell'interesse generale della comunità, al fine di informare i cittadini, illustrare i provvedimenti adottati, ascoltare opinioni e richieste". Il documento, composto di 8 punti, illustra: cosa l'istituzione pubblica sui *social network*, cosa si è scelto di non pubblicare, l'obiettivo, ove possibile, di bloccare contenuti pubblicitari, i *social network* sui quali l'istituzione è presente, le "*regole di conversazione*" (*netiquette*) adottate, la *social media policy* interna e le informazioni relative al trattamento dei dati personali.

Il secondo profilo è invece relativo ad una pratica adottata dal Consiglio regionale del Piemonte nell'ambito della gestione del *social network Twitter* – particolarmente utilizzato dalle assemblee di Galles e Scozia (vedi *supra*). La pratica (attività ripetuta e permanente) che l'assemblea piemontese ha adottato è quella di seguire le sedute del Consiglio regionale con *tweet* di sintesi degli interventi condotti dai consiglieri.

Consultazione

Ad affiancare le attività comunicative, nella relazione con cittadini e imprese, ogni Consiglio regionale svolge un insieme di attività riconducibili alla zona del *continuum* della consultazione. Fatto salvo quanto indicato dal punto di vista delle prescrizioni normative nel capitolo sulle audizioni, **rileva segnalare: l'Albo regionale delle associazioni e il protocollo di consultazione dell'Assemblea regionale emiliano-romagnola, la scelta del Consiglio regionale piemontese di porre in essere una distinzione più netta tra audizioni e consultazioni** soprattutto per mezzo delle modalità della loro conduzione, **la pratica del Consiglio regionale toscano di dedicare una sezione del sito internet alle consultazioni, la pratica, di fatto una prassi istituzionale, del Consiglio regionale del Veneto di condurre le audizioni definite in questa sede come "conoscitive su tematiche contingenti"**, ad esempio quelle di aziende in crisi, **di fronte ai Capigruppo del Consiglio e non in seno alle commissioni consiliari.**

Per quanto riguarda il **Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna**, come già evidenziato, esiste, a norma dell'articolo 19 dello Statuto un **"albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare** all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale". Nell'Albo sono iscritte le associazioni che lo richiedano nelle due finestre temporali messe a disposizione durante l'anno a questo scopo. Le associazioni iscritte, operanti sul territorio regionale, possono partecipare al procedimento di formazione di leggi regionali e atti amministrativi rilevanti di competenza dell'Assemblea legislativa, attraverso gli strumenti di consultazione definiti nel Protocollo dedicato al tema. Quest'ultimo costituisce parte integrante dello Statuto ed è volto ad assicurare trasparenza e circolazione delle informazioni nonché a promuovere processi decisionali inclusivi. Il **Protocollo sulla consultazione emiliano-romagnolo** individua altresì le modalità utili a **rendere le commissioni consiliari "un canale di dialogo permanente tra l'istituzione elettiva e le forme associative"** in relazione all'*iter* provvedimentali ampiamente inteso, al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche. Gli **strumenti della consultazione** individuati sono: pubbliche udienze conoscitive, audizioni, incontri specifici e consultazioni telematiche. Agli strumenti, il Protocollo affianca, infine, sette **principi della consultazione:**

- **massima partecipazione** - intesa come garanzia generale e declinata peraltro come preferenza per la consultazione telematica;
- **trasparenza** - in relazione a tematiche, soggetti, fattori di influenza delle scelte;
- **efficacia** - anche in relazione ai tempi di consultazione;
- **chiarezza** - nelle comunicazioni circa le consultazioni;

- **limiti di tempo [congrui] per partecipare** - con una comunicazione di eventuali incontri con almeno dieci giorni di anticipo e 30 giorni come riferimento temporale di apertura delle consultazioni telematiche;
- **pubblicazione** - dei contributi offerti e degli esiti;
- **risultanze** - con l'indicazione nella relazione per l'aula sull'oggetto trattato dei soggetti coinvolti.

L'esistenza del Protocollo di consultazione del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna costituisce l'occasione per dar corso ad un breve approfondimento sugli sviluppi e l'attenzione che a livello internazionale, europeo e nazionale, il tema della consultazione sta ottenendo. A livello internazionali ed europeo - ancora una volta in maniera indicativa rispetto alla rilevanza della circolazione dei modelli istituzionali – sono ad esempio stati sviluppati dall'OCSE i *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making* e dalla Commissione europea le "Linee guida sulla consultazione delle parti interessate". A quanto sviluppato a livello sovranazionale si possono aggiungere le iniziative domestiche: le "Linee guida sulla consultazione pubblica" sviluppate nel 2013 da Formez PA e le più recenti "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia" redatte dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2017 come programmato in base a quanto previsto nell'ambito della partecipazione italiana all'iniziativa internazionale *Open Government Partnership*. Oltre a queste, **risultano di particolare interesse perché sviluppate a livello assembleare le "Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato" approvate nel 2017.**

Principi della consultazione pubblica			
Emilia-Romagna (2007) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Massima partecipazione ▪ Trasparenza ▪ Efficacia ▪ Chiarezza ▪ Limiti di tempo per partecipare ▪ Pubblicazione ▪ Risultanze 	Formez PA (2013) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Flessibilità ▪ Informazione ▪ Efficacia ▪ Trasparenza e chiarezza ▪ Pubblicità ▪ Durata ▪ Analisi dei dati ▪ <i>Feedback</i> ▪ Accessibilità ▪ Innovazione 	Funzione pubblica (2017) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impegno ▪ Chiarezza ▪ Trasparenza ▪ Sostegno alla partecipazione ▪ Privacy ▪ Imparzialità ▪ Inclusione ▪ Tempestività ▪ Orientamento al cittadino 	Senato della Repubblica (2017) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Imparzialità ▪ Lealtà comunicativa ▪ Inclusione ▪ Accessibilità ▪ Strutturazione ▪ Trasparenza ▪ Pubblicità ▪ Chiarezza ▪ Tempestività ▪ Tutela della riservatezza ▪ Riscontro

Oltre ad undici principi (Imparzialità, Lealtà comunicativa, Inclusione, Accessibilità, Strutturazione, Trasparenza, Pubblicità, Chiarezza, Tempestività, Tutela della riservatezza, Riscontro), le Linee guida elaborate dal Senato della Repubblica, esplicitano le fasi della consultazione: preparazione, svolgimento ed elaborazione dei documenti finali. A partire da una ricognizione preliminare sull'eventuale esistenza di consultazioni sul tema che si intende approfondire, le fasi individuate dal Senato si declinano ulteriormente. Nell'ambito della preparazione si avranno attività di pianificazione essenziali quali:

- individuazione dell'oggetto;
- definizione dell'obiettivo;
- individuazione dei destinatari (con particolare riferimento alla distinzione tra audizioni aperte a tutti o ristrette ad alcuni in funzione di oggetto e obiettivi);
- determinazione della durata (compresa tra le sei e le dodici settimane);
- formulazione dei quesiti;
- individuazione dello strumento (risposte scritte aperte - cd. *notice and comment*, interviste o questionari, indagini fondate su interviste strutturate a soggetti appartenenti a gruppi statisticamente significativi, piattaforme di dialogo - cd. forum di consultazione, audizioni);
- predisposizione della documentazione di supporto (specie per la diffusione dell'iniziativa oltre che sul sito internet istituzionale anche sui social media);
- decisioni relative alla consultazione.

Lo svolgimento della consultazione vedrà:

- la pubblicazione dei documenti di consultazione;
- la creazione di un punto di contatto per fornire informazioni e chiarimenti;
- il monitoraggio dell'andamento della consultazione, anche con elaborazioni statistiche;
- la rilevazione delle risposte fornite.

L'elaborazione dei documenti finali vedrà lo sviluppo di **un resoconto** sulle modalità di svolgimento, i soggetti partecipanti e i dati raccolti e di **una nota illustrativa** degli esiti della consultazione e dei suoi effetti. Entrambi i documenti dovranno essere resi pubblici e accessibili.

Come anticipato, in relazione al tema della consultazione **si segnala la pratica del Consiglio regionale del Piemonte, avviata dalla metà del 2017, di distinguere con maggiore nettezza tra audizioni e consultazioni**, considerando le prime come momenti di apertura verso l'esterno delle commissioni su argomenti di vario interesse non riconducibili a provvedimenti e le seconde come momenti di ascolto di soggetti esterni non individuali nell'ambito di un *iter* provvedimentale. **Una distinzione resa significativa attraverso la scelta di condurre le consultazioni in forma telematica.** Una decisione che si sostanzia in un *iter* che prevede: la pubblicizzazione della consultazione sulla *home page* del sito del Consiglio regionale e su una pagina dedicata, la fornitura degli estremi rilevanti e dei *link* attraverso i quali accedere per visualizzare la proposta e il *format* di compilazione per formulare le consultazioni. Tutte le memorie pervenute con questo metodo, previa sottoscrizione di una liberatoria, vengono

pubblicate sul sito internet del Consiglio regionale oltre ad essere sintetizzate a vantaggio dei consiglieri.

Relativamente alle consultazioni condotte dal **Consiglio regionale della Toscana**, è di interesse la **presenza nella pagina del sito internet istituzionale dedicata alle singole commissioni, di una sezione denominata “audizioni e consultazioni”**. In tale sezione vengono riportate, per anno, le audizioni/consultazioni condotte dalla commissione cui la pagina è dedicata, i soggetti coinvolti, l’oggetto dell’incontro e la lettera di invito.

Il tema delle consultazioni, conduce, infine, a segnalare la **prassi del Consiglio regionale del Veneto di audire soggetti che ne facciano richiesta al Presidente del Consiglio**, ad esempio categorie economiche in difficoltà, **dianzi ai Capigruppo del Consiglio regionale** e non in seno alle commissioni consiliari. Una pratica differente, ad esempio rispetto alle “crisi aziendali”, da quelle invalse per i Consigli regionali emiliano-romagnolo e piemontese, che vedono svolgere questo genere di ascolto più di sovente da parte della Giunta, e dalla prassi lombarda di condurre tale ascolto nell’abito della audizioni delle commissioni.

Partecipazione attiva

In tema di partecipazione attiva, è utile richiamare l’esistenza di alcune **leggi organiche sulle partecipazione** dei cittadini, tra queste, in ragione di un criterio di maggiore rilevanza in termini di partecipazione rispetto a quanto previsto da altri interventi normativi (Vipiana, 2018) si illustreranno le norme attualmente in vigore in **Emilia-Romagna, Toscana e Puglia**.

Per quanto concerne l’Emilia-Romagna, il riferimento normativo è costituito dalla legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3, “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. La legge è caratterizzata dall’inveramento di un approccio *bottom-up*, dal basso verso l’alto, che persegue **l’obiettivo di realizzare un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio, che valorizzi le migliori pratiche ed esperienze**. In quest’ottica, i **soggetti che hanno diritto a partecipare ai procedimenti partecipativi** sono: **persone, associazioni e imprese destinatarie delle scelte contenute in un atto regionale o locale** di pianificazione strategica, progettuale e di attuazione in ogni campo di competenza regionale. Una fattispecie allargata anche ai casi in cui Regione e enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici su opere nazionali. I **processi partecipativi** previsti dalla legge regionale 3/2010, sono intesi come **“un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione”**. Tali processi, della **durata massima di 6 mesi**, prorogabili, e aventi come esito un documento di proposta partecipata, possono essere avviati da:

- cittadini singoli o associati;

- Giunta o Assemblea legislativa regionali;
- enti locali – anche in forma associata;
- soggetti pubblici e privati che abbiano ottenuto l’adesione formale di uno dei soggetti pubblici titolari della decisione amministrativa pubblica collegata al processo.

In base a quanto stabilito dalla legge regionale 3/2010, i processi partecipativi possono ricevere un **contributo finanziario regionale**. L’*iter* per la richiesta di contributo è gestito dalla struttura competente della Giunta regionale. Per poter richiedere il contributo, i processi devono essere preventivamente valutati positivamente dal **Tecnico di garanzia in materia di partecipazione**. La **figura**, elemento peculiare della legge emiliano-romagnola, è **ricoperta da un dirigente dell’Assemblea legislativa** – attualmente il Direttore generale – e svolge **compiti: informativi**, di **supporto** e **consulenza** metodologica, di **mediazione**, volti a elaborare **orientamenti** e linee guida, di **qualificazione professionale in materia partecipativa** dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ed è titolare **dell’esame delle proposte di progetto di cui, come detto, certifica la qualità al fine della concessione dei contributi**. Il tecnico **valuta inoltre i progetti in itinere ed ex post**. Tra gli altri aspetti, a caratterizzare ulteriormente la legge emiliano-romagnola vi è la previsione di una **sessione annuale per la partecipazione** dell’Assemblea legislativa nella quale la Giunta regionale presenta una relazione sulla partecipazione nel territorio della Regione e il programma di iniziative per la partecipazione contenente indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali. Il documento deve essere approvato dall’Assemblea. La legge istituisce inoltre un **nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali** che ha il compito di esaminare e studiare le migliori pratiche partecipative attuate in Italia e all’esterno.

La legge regionale 3/2010 prevede, infine, una **clausola valutativa** a cinque anni, in relazione alla quale elaborare una riflessione sull’esperienza maturata. Anche in ragione di tale clausola è **attualmente in corso l’iter per la revisione della legge** attraverso un processo partecipativo. **Una revisione che ha incrociato quella della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 “Norme sulla partecipazione della regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario**, sulle attività di rilievo internazionale della regione e sui suoi rapporti interregionali”, e rispetto alla quale l’Assemblea emiliano-romagnola sta lavorando per costruire nell’ambito delle due leggi una serie di richiami reciproci sui temi della partecipazione e sui meccanismi della consultazione. Tali interventi si spiegano con la riflessione attualmente in corso su quale debba essere il ruolo che la Regione può giocare nelle relazioni *extra moenia*, anche con gli altri organi europei, e rispetto alla quale si sta lavorando per il rafforzamento di una filiera di relazioni che consenta di innestare eventuali attività di proposta e risposta agli organi europei in maniera qualificata, rapida, inclusiva ed efficace.

Per quanto concerne **la Regione Toscana**, il riferimento normativo in termini di partecipazione è costituito dalla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 **“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”**, essa definisce una serie di **obiettivi** eterogenei declinati dal “contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia” a “contribuire alla parità di genere”. Alla luce di questi obiettivi, **possono intervenire nei processi partecipativi: cittadini, stranieri e apolidi residenti** nel territorio interessato dai processi partecipativi stessi, le **persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio e che abbiano interesse al territorio medesimo e**

all'oggetto del processo partecipativo. La legge toscana definisce poi cosa si debba intendere con **dibattito pubblico regionale: un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione** su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica. **È questo l'elemento maggiormente caratterizzante la legge toscana,** che deve essere svolto **nella fase preliminare di elaborazione di un progetto, un'opera o un intervento, quando tutte le opzioni sono ancora possibili.** Sono principalmente oggetto di Dibattito pubblico:

- le opere di iniziativa pubblica con investimenti complessivi superiori ai €50.000.000;
- le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a €50.000.000.

A queste due fattispecie principali si affiancano ulteriori casi e specificazioni di applicazione e deroga alle disposizioni.

Relativamente all'attivazione del Dibattito pubblico, questa avviene attraverso l'informazione da parte dei soggetti coinvolti alla Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione istituita dalla stessa legge regionale, che avrà peraltro il compito di gestire il Dibattito pubblico. Quest'ultimo si conclude con la produzione di un rapporto finale da parte di un soggetto responsabile, che dopo una serie di passaggi formali, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dovrà "commentare" dichiarando se intenda rinunciare all'intervento, proporre modifiche o confermare il progetto.

Oltre alle previsioni sul Dibattito pubblico, la legge regionale 46/2013 contiene anche disposizioni relative alle modalità e caratteristiche del sostegno regionale a progetti partecipativi di altra natura sottoposti da cittadini, imprese, enti locali, istituzioni scolastiche e universitarie all'attenzione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione.

Completano quanto previsto dalla legge 46/2013 una serie di disposizioni relative a informazione, formazione e coordinamento in materia di partecipazione.

Ai fini del finanziamento la norma finanziaria aveva previsto per gli anni 2013, 2014, 2015 una spesa annua di €150.000.

Si segnala, infine, una delle ultime leggi in tema di partecipazione adottate a livello regionale: la legge regionale 13 luglio 2017, n. 28 "Legge sulla partecipazione" approvata dal Consiglio regionale della Puglia. La legge, che ha un'impostazione simile a quella toscana, prevede disposizioni relative al Dibattito pubblico e la definizione di altri istituti e strumenti volti a sostenere e promuovere la partecipazione piena e consapevole delle persone, sia come singoli sia nelle formazioni sociali. La legge pugliese identifica principalmente come soggetti titolari del diritto di partecipazione: cittadini, stranieri, apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché associazioni, imprese, organizzazioni e altre formazioni sociali, le quali abbiano interesse al territorio o all'oggetto del processo partecipativo. La previsione normativa pugliese definisce come partecipativi

i processi che coinvolgano i titolari del diritto di partecipazione e che prevedano: coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati. L'oggetto dei processi partecipativi possono essere: procedure e procedimenti tesi all'elaborazioni di atti normativi regionali, atti di programmazione, pianificazione e progettazione regionali o locali nonché provvedimenti amministrativi.

Spetta alla Giunta regionale adottare il programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi.

È la stessa Giunta regionale ad istituire come unità organizzativa con funzioni in materia di partecipazione un Ufficio della partecipazione. L'Ufficio ha compiti eterogenei, dalla predisposizione del programma annuale, al sostegno all'interazione e allo scambio tra i soggetti coinvolti da processi partecipativi, da compiti informativi ad adempimenti gestionali in termini di formazione e consulenza.

Oltre all'Ufficio della partecipazione, la legge 28/2017 istituisce presso il Consiglio regionale un Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini, che svolge funzioni di garanzia sulla attuazione della legge stessa.

Come per la legge toscana, anche nel caso pugliese viene definito il Dibattito pubblico per le grandi opere, inteso come processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica. La procedura è prevista principalmente per opere di iniziativa pubblica con investimenti superiori a €50.000.000 e per opere pubbliche e private con investimenti fino a tale cifra che presentino tuttavia rilevanti profili di interesse regionale.

La legge pugliese prevede inoltre forme di partecipazione "manutentiva", volte a valutare quanto adottato in materia. Tali forme di partecipazione si sostanziano:

- nella sessione annuale del Consiglio regionale sulla partecipazione nella quale si valuta e verifica l'attuazione del programma annuale;
- in *Town meeting* coinvolgenti sindaci e amministratori degli enti locali sul programma di governo;
- in *Citizen meeting* intesi come incontri tematici a base territoriale non predefinita cui partecipano tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione e convocati su loro richiesta o su quella di amministratori locali o del Presidente della Giunta regionale. Le richieste vengono valutate dell'Ufficio della partecipazione, che ne definisce le modalità di svolgimento.

Nell'ambito di un approccio più di natura *bottom-up*, dal basso verso l'altro, la legge pugliese prevede altresì il sostegno regionale in termini finanziari, metodologici o di assistenza nella comunicazione a proposte di processi partecipativi presentate da enti locali, scuole, università, pubbliche amministrazioni, associazioni, fondazioni, sindacati, partiti, movimenti politici, società e imprese.

In fase di prima attuazione, lo stanziamento per l'esercizio finanziario 2017 è stato stabilito in €50.000; €100.000 per il 2018 e gli anni successivi.

INDICAZIONI DI POLICY

Alla luce delle considerazioni e delle comparazioni condotte, si presentano di seguito le indicazioni di *policy* che il Consiglio regionale della Lombardia potrebbe prendere in considerazione con l'obiettivo di avvicinare cittadini e imprese.

Le indicazioni vengono proposte distinguendole sul più volte richiamato **continuum informazione, consultazione, partecipazione attiva** (OCSE, 2002)²⁰. Per ognuna delle tre dimensioni, dopo l'elencazione delle indicazioni di *policy* vengono esplicitati i riferimenti alla luce dei quali esse sono state individuate.

Informazione

Il *benchmarking* effettuato nella **dimensione dell'informazione** ha consentito di rilevare alcuni strumenti, pratiche ed esperienze²¹ attualmente non rinvenibili tra quelli a disposizione del Consiglio regionale della Lombardia, in base ai quali **si evidenzia la possibilità di considerare le seguenti indicazioni di *policy***:

- **differenziare gli strumenti presenti sul sito internet istituzionale** con la previsione di: contenuti video, un calendario di lungo periodo delle attività e mappe per l'individuazione dei Consiglieri eletti nelle diverse circoscrizioni;
- **implementare sulla pagina internet del Consiglio regionale uno strumento di interlocuzione "diretta" ("live chat")** con gli utenti anche a fronte delle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche;
- **dare vita ad una pagina web che veicoli in maniera dedicata informazioni e attività rivolte ai giovani**;
- **incrementare la presenza di concorsi rivolti ai giovani** che abbiano l'obiettivo di rafforzare la conoscenza e la partecipazione di questi ultimi alle attività dell'Assemblea regionale;
- **creare un "Consiglio dei giovani"** composto da "rappresentanti eletti";
- **rafforzare la presenza sui social media** con un'eventuale differenziazione dei profili *Twitter* declinati per commissione consiliare;

²⁰ Con informazione, consultazione, partecipazione attiva si sono rispettivamente intese: la diffusione di notizie da parte delle amministrazioni e la contestuale possibilità per i cittadini di ottenerne su loro richiesta (il tutto, però, con un flusso informativo unidirezionale dall'amministrazione ai cittadini); l'ottenimento da parte dell'amministrazione, in una relazione bidirezionale limitata, di reazioni dei cittadini e delle imprese sulla formulazione delle politiche pubbliche; il coinvolgimento, in un'elaborata relazione bidirezionale, dei cittadini alla presa di decisioni e alla formulazione di politiche pubbliche

²¹ Con strumenti, pratiche ed esperienze si fa rispettivamente riferimento a: i dispositivi necessari per compiere una determinata operazione o svolgere una attività e dunque, nel caso in esame, l'avvicinamento tra un'istituzione, i cittadini e le imprese; le attività ripetute e permanenti poste in essere da un'istituzione in un determinato periodo nel rapporto con cittadini e imprese; le attività poste in essere in maniera non continuativa da parte di un'istituzione per ottenere il rafforzamento della relazione con l'esterno

- **elaborare un *vademecum* informativo rivolto ai soggetti auditi in commissione**, con particolare riferimento ai soggetti “deboli” che storicamente riescono a trovare un ascolto maggiore in Consiglio regionale rispetto a quanto non avvenga presso l’Esecutivo²²;
- **organizzare un festival annuale “della Politica”** caratterizzato dalla presenza di momenti di approfondimento, dibattito e svago che consentano di veicolare informazioni sull’esistenza, le caratteristiche e le competenze del Consiglio regionale della Lombardia.

In relazione alla prima indicazione di *policy* si segnala che in alcune delle realtà prese in esame, Baden-Württemberg e Fiandre in particolare, è riscontrabile sui siti internet istituzionali un utilizzo maggiore rispetto a quanto non accada per il Consiglio regionale della Lombardia di contenuti video volti a veicolare in modo immediato alcune delle informazioni rivolte a cittadini e imprese. Le stesse assemblee di Baden-Württemberg e Fiandre, insieme a quelle di Galles e Scozia, si caratterizzano inoltre per la presenza sulla propria pagina *web* di un calendario di lungo periodo degli impegni dell’Assemblea e dei suoi organi e delle attività condotte. Uno strumento che per Baden-Württemberg, Galles e Scozia è accompagnato da mappe per l’identificazione, a partire dalla circoscrizione di elezione, dei rappresentanti di riferimento dei cittadini.

Per il caso scozzese rileva altresì l’esistenza sul sito internet istituzionale di una *live chat*, oggetto della seconda indicazione di *policy* citata, che consente agli utenti di “interloquire” direttamente con l’Assemblea e di ricevere risposte in tempo reale o quantomeno di ottenere rapidamente e direttamente i riferimenti dei soggetti più idonei da contattare in relazione ai quesiti posti.

La maggior parte delle assemblee prese in esame nel contesto europeo sono poi accomunate dall’esistenza di un sito internet *ad hoc* dedicato ai giovani, nel quale sono veicolate informazioni e iniziative rivolte a questi ultimi. È il caso di Baden-Württemberg, Fiandre e Galles. Le assemblee di Scozia e Catalogna hanno invece una pagina a tema sui siti internet istituzionali.

Nell’ambito dell’attenzione rivolta ai più giovani, alcune assemblee prevedono tra le attività proposte concorsi volti ad accrescere l’educazione civica, l’aggregazione e la partecipazione anche a fronte di premi dedicati; accade ad esempio per l’assemblea del Baden-Württemberg. Sotto questo profilo, si segnalano inoltre le iniziative, alla base della quinta indicazione, volte a offrire ai giovani uno spazio per la loro rappresentanza, e in parte per l’influenza sui decisori pubblici, come nel caso del consolidato Parlamento dei giovani scozzesi, *Scottish Youth Parliament* e della nascente assemblea dei giovani del Galles.

L’analisi del fronte informativo non ha potuto prescindere da un riferimento ai *social media*. Con particolare riferimento a *Twitter*, si segnala la scelta condotta sia dal Parlamento scozzese che dall’Assemblea gallese - alla base della sesta indicazione di *policy* - di essere presente sulla piattaforma con più profili e in particolare con una “pagina” per ognuna delle commissioni assembleari. Una scelta che pare poter consentire a queste ultime di rivolgersi a una platea di soggetti interessati alle loro attività in maniera diretta. Lo stesso *Twitter* è stato peraltro scelto dal Consiglio regionale del Piemonte

²² Sul tema dell’audizione di soggetti “deboli” in Consiglio regionale, si veda, anche *supra*: Bin R. (2002)

per diffondere in diretta le sintesi degli interventi dei Consiglieri regionali durante le sedute dell'Assemblea. Relativamente ai *social media* si segnalano altresì: l'adozione da parte del Consiglio regionale del Veneto di una propria *social media policy* e la presenza per il caso del Parlamento fiammingo oltre che sulle piattaforme *social* più generaliste, anche sulla "rete professionale" *LinkedIn*.

Per quanto concerne la settimana indicazione di *policy*, i casi di Scozia e Galles sono stati considerati indicativi per la presenza di strumenti informativi (*vademecum*) appositamente dedicati alle audizioni utili soprattutto per i soggetti che vi prendano parte in un'unica occasione come più volte avvenuto durante la X Legislatura del Consiglio regionale lombardo specie nell'ambito delle audizioni definite in questo lavoro come conoscitive.

Si richiamano, infine, alcune pratiche poste in essere dalle assemblee considerate, come la serie di conferenze itineranti organizzate nelle città del Baden-Württemberg, la cui presidenza è peraltro direttamente impegnata in una serie di incontri nelle scuole. A queste pratiche possono affiancarsi i festival dedicati alla Politica organizzati sia dal Parlamento fiammingo che da quello scozzese che si caratterizzano come utili momenti di divulgazione e approfondimento.

Consultazione

In ragione degli elementi di interesse emersi nell'ambito della comparazione europea e nazionale e degli approfondimenti effettuati, si segnala la possibilità di considerare nella dimensione della consultazione le seguenti indicazioni di *policy*:

- **implementare una piattaforma informatica interna o esterna al sito internet istituzionale che consenta di condurre consultazioni** ed eventualmente di mettere a disposizione altri strumenti di interlocuzione con il Consiglio regionale;
- **sviluppare linee guida sulla consultazione** specifiche per il Consiglio regionale della Lombardia;
- **sviluppare un albo pubblico dei soggetti audibili nell'ambito dell'iter provvedimentale;**
- **sviluppare e implementare un *database* trasversale alle commissioni consiliari per la gestione delle informazioni relative ad audizioni e consultazioni** in termini di soggetti auditi, temi trattati, territori coinvolti ed eventuali esiti;
- **differenziare dal punto di vista prescrittivo o nella prassi le audizioni condotte a scopo conoscitivo dalle consultazioni poste in essere nell'ambito dell'iter provvedimentale.**

La dimensione della consultazione contiene al suo interno elementi diversificati, in merito agli strumenti di **consultazione *on-line***, risulta di particolare interesse quanto posto in essere dal Parlamento della Catalogna, il quale ha attiva sul proprio sito internet una **piattaforma di consultazione che aggrega in sé anche altri strumenti informativi e di interlocuzione con la società di riferimento**. Un modello diverso in relazione alle consultazioni sui provvedimenti è invece adottato dalle Assemblee di Galles e Scozia che prevedono nell'ambito dei propri siti internet, spazi dedicati alla consultazione su atti all'attenzione delle commissioni. Per quanto concerne gli strumenti di consultazione *on-line*, tipicamente caratterizzati da alti costi e necessità di impiego di competenze

esperte, si ritiene utile evidenziare la possibilità di mutuare piattaforme messe a disposizione da soggetti esterni²³ riducendo i costi di progettazione e gestione.

Il fronte delle **consultazioni**, non poteva prescindere da una indicazione connessa all'opportunità di sviluppare **linee guida** sul tema **compatibili con quanto già posto in essere a livello internazionale, nazionale e regionale**. Tali linee guida, utili per standardizzare e incrementare l'efficacia delle consultazioni, non sono attualmente previste dal Consiglio regionale della Lombardia, che ne ha però indicata l'elaborazione tra i risultati attesi e gli indicatori del Piano della *performance* 2018 in termini di predisposizione di una proposta tecnica da sottoporre all'Ufficio di Presidenza entro il mese di maggio 2018.

Un albo pubblico dei soggetti audibili segnalato nella terza indicazione di *policy* è da tempo adottato dall'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna e **permetterebbe di rendere maggiormente trasparente l'identità di tali soggetti e la modalità della loro individuazione**.

Un elemento di ulteriore trasparenza delle audizioni potrebbe consistere nella possibilità, segnalata nella quarta indicazione di *policy*, **di prevedere un database trasversale alle diverse commissioni consiliari** che consenta di rendere conto in maniera analitica di soggetti auditi, temi trattati, territori coinvolti ed eventuali esiti dei momenti di interlocuzione in termini di atti. Una possibilità di rendicontazione attualmente non disponibile in questa forma né in Lombardia, né negli altri contesti considerati, che potrebbe trovare un riferimento di metodo in questo lavoro.

Come noto, il titolo del presente progetto di ricerca presenta un interrogativo di fondo relativo al possibile nuovo ruolo delle audizioni condotte dalle commissioni consiliari. Il quesito è sorto in ragione di quello che preliminarmente pareva essere un modello peculiare adottato dal Consiglio regionale della Lombardia relativamente a questo istituto. Alla luce dell'analisi sistematica di quanto posto in essere dalle commissioni nell'ambito delle audizioni, in sede conclusiva, è possibile sostenere che **durante la X Legislatura si è delineato un modello peculiare di interlocuzione delle commissioni consiliari con la società regionale strutturato sulle audizioni. Tale modello, opportunamente sistematizzato, pare poter costituire una delle basi per incrementare l'avvicinamento di Consiglio regionale, cittadini e imprese** e attualmente si caratterizza principalmente per:

- l'utilizzo esclusivo del termine audizioni per indicare momenti di ascolto della società regionale condotti dalle commissioni sia nell'ambito dell'*iter* provvedimentale che in modo disgiunto rispetto a quest'ultimo;
- la conduzione della maggior parte delle audizioni "fuori seduta";
- la trasmissione in diretta *streaming* delle audizioni;
- la non pubblicazione di verbali e resoconti integrali delle audizioni sul sito internet del Consiglio regionale.

²³ Due esempi in questo senso sono: *Citizenlab* e *Loomio*

La comparazione europea e nazionale sul tema delle audizioni ha messo in luce l'esistenza di un quadro assai eterogeneo rispetto al quale la "tipologia regionale lombarda" non trova riscontri pienamente assimilabili in relazione, ad esempio, alla platea di potenziali soggetti audibili e ai temi in relazione ai quali le audizioni vengono condotte. Una diversificazione riscontrabile anche relativamente alla pubblicità delle sedute e dei lavori.

In ragione della peculiarità delle audizioni lombarde e in particolare dell'ampio numero di audizioni definite in questa sede come conoscitive²⁴, nell'ambito delle quali il Consiglio regionale non è successivamente titolare di un potere di decisione diretto come nell'*iter* di un provvedimento, si è suggerita nella quinta indicazione di *policy* una possibile sistematizzazione di quanto posto in essere attraverso la differenziazione dal punto di vista prescrittivo o nella prassi delle audizioni condotte a scopo conoscitivo dalle consultazioni poste in essere nell'ambito dell'*iter* provvedimentale.

La possibilità di una differenziazione più netta tra audizioni conoscitive e consultazioni su provvedimenti, il cui uso è stato storicamente piuttosto promiscuo a livello regionale (De Santis, 2013), trova conferma, ad esempio, nella prassi adottata del Consiglio regionale del Piemonte di distinguere nettamente tra audizioni conoscitive e consultazione su provvedimenti soprattutto a fronte della conduzione delle seconde non più "in presenza", ma *on-line*.

Tale distinzione sarebbe portatrice di una maggiore chiarezza rispetto alle attività del Consiglio regionale e ne aumenterebbe l'*accountability*.

L'eventuale previsione di questa differenziazione potrebbe declinarsi oltre che dal punto di vista nominale, anche riguardo alle modalità di conduzione dei due diversi tipi di interlocuzione con la società regionale. Le audizioni conoscitive potrebbero continuare ad essere previste "fuori seduta", in diretta *streaming*²⁵ e senza la pubblicazione di resoconti integrali. Così da mantenerne il carattere informale che secondo alcune voci presenti in letteratura²⁶ ha una certa rilevanza, traducibile per il Consiglio regionale della Lombardia in termini di capacità di approfondire la conoscenza e l'interlocuzione con i territori, prendere in considerazione determinati temi e problematiche e farsi "cassa di risonanza" per problemi contingenti. Le consultazioni poste in essere nell'ambito dell'*iter* provvedimentale potrebbero essere condotte "in seduta" o con l'implementazione, in aggiunta alla diretta *streaming*, di una prassi sistematica di pubblicazione di verbali e resoconti integrali.

²⁴ Attestatesi durante la X Legislatura intorno al 60% del totale delle audizioni condotte (vedi *supra*, capitolo 3)

²⁵ Tale forma di pubblicità è peraltro sovrapponibile a quella prevista per le audizioni informali condotte dalle Commissioni della Camera dei deputati, come desumibile, ad esempio, dal "punto b" del Parere della Giunta per il Regolamento del 26 giugno 2013

²⁶ Vedi *supra* pagina 66, nota 16

Partecipazione attiva

In termini di **partecipazione attiva** è infine possibile suggerire la possibilità di considerare **due indicazioni di policy**:

- **lo sviluppo di una piattaforma *on-line* per la sottoscrizione di petizioni;**
- **la definizione di una legge organica sulla partecipazione.**

Il confronto con le realtà europee in tema di partecipazione attiva ha offerto riscontri soprattutto in relazione allo strumento delle petizioni. Queste ultime sono un istituto previsto da tutte le assemblee considerate; tuttavia, l'accezione del loro scopo cambia nei diversi contesti. Mentre in alcuni casi esse costituiscono uno strumento per mettere a parte l'Assemblea di mancanze proprie o più in generale delle istituzioni pubbliche, è il caso del Baden-Württemberg, nella maggior parte delle altre realtà considerate le petizioni hanno lo scopo di mettere l'Assemblea a conoscenza di determinati temi, problematiche o necessità. Fatte salve queste differenze, **ad accomunare quasi tutte le realtà considerate vi sta il fatto che esse offrono anche la possibilità di sottoscrivere le petizioni attraverso un *format* presente *on-line*,** attualmente non messo a disposizione dal Consiglio regionale della Lombardia e potenzialmente utile per facilitarne la sottoscrizione.

La partecipazione attiva nell'ambito di un confronto nazionale ha consentito, invece, di mettere in luce l'esistenza di alcune leggi organiche sul tema, in particolare quelle attualmente in vigore in Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. Una legge sulla partecipazione non è attualmente presente in Regione Lombardia né in una versione orientata a sostenere le pratiche partecipative "nate dal basso", come nel caso emiliano-romagnolo, né in una versione che coniughi a questo aspetto l'implementazione del dibattito pubblico sulle grandi opere come nei casi toscano e pugliese.

Anche alla luce delle premesse evidenziate in questo lavoro e delle costatazioni condotte nel capitolo primo relativamente allo sviluppo nel tempo dei paradigmi partecipativo e deliberativo per far fronte alla crisi di legittimazione delle istituzioni da più parti richiamata, pare utile ricordare in conclusione che **qualora i decisori pubblici regionali intendano sviluppare,** oltre a quanto possibile nell'ambito della democrazia rappresentativa, **esperienze di tipo deliberativo, esistono nello Statuto d'Autonomia disposizioni che possono consentire di percorrere tale strada.** In questo senso è particolarmente rilevante quanto disposto dall'articolo 10, comma tre: "la Regione predispone procedure e strumenti idonei ad adattare i suoi procedimenti all'esercizio responsabile del suo potere decisionale in materia di innovazione tecnico-scientifica". Quanto disposto da tale articolo, infatti, "pone la Regione Lombardia in una posizione privilegiata per quanto riguarda l'attivazione di procedure deliberative all'interno del processo decisionale in ambito di innovazione tecnico-scientifica" (Colombo, 2014, p. 9). Qualora li si cercasse, esistono dunque anche sotto questo profilo - complementare a quanto offerto nell'orizzonte rappresentativo - margini solidi per avvicinare il Consiglio regionale ai cittadini e alle imprese.

Come autorevolmente ricordato in passato su questo stesso tema, però, **"a professionalità [e risorse] invariata[e] ogni innovazione è destinata a perdere gran parte della sua efficacia"** (Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli Regionali e delle Province Autonome, 2003, p. 48).

BIBLIOGRAFIA

Assemblea legislativa Regione dell'Emilia-Romagna, *Deliberazione dell'Assemblea n. 145 del 28 novembre 2007 - "Protocollo di consultazione delle associazioni iscritte all'Albo generale di cui all'art. 19 dello Statuto"*

Arnstein S. R. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*, in *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, pp. 216-224

Airoldi M. (2012), *I regolamenti delle assemblee legislative*, Torino, Giappichelli

Allegretti U. (2006), *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 151-166

Allegretti U. (2010), *Democrazia partecipativa*, Firenze, Firenze University Press

Bellardi L. (2004), *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lavoro e diritto*, 1/2004, pp. 183-230

Bianchi D. G., Raniolo F. a cura di (2017), *Limiti e sfide dalla rappresentanza politica*, Milano, Franco Angeli

Bifulco R. (2011), *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto Annali*, vol. IV, Milano, Giuffrè

Bifulco R. (2012), *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli

Bilancia P. (2017a), *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi*, n. Speciale 1/2017

Bilancia P. (2017b), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi*, n. Speciale 1/2017

Bin R. (2002), *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2002, pp. 923-927

Bobbio N. (2005), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi

Bobbio L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, pp. 11-26

Bobbio L., Pomatto G. (2007), *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto di ricerca per la Provincia Autonoma di Trento

Bobbio L. (2017), *La partecipazione dei cittadini nello Statuto della Regione Piemonte*, in *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli

Bretschneider S., Marc-Aurele Jr. F. J., Wu J. (2005), *"Best Practices" Research: A Methodological Guide for the Perplexed*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, n. 2/2005, pp. 307-323

Bourdieu P. (2009), *Ragioni pratiche*, Bologna, Il Mulino

Caravale G. (2015), *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, *Federalismi*, Focus Fonti, n. 1/2015

- Cariola A. (1994), *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè
- Caretti P. (2005), *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006
- Cassese S. (2017), *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori
- Castorina E. (2017), *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi*, n. Speciale 1/2017
- Censis (2016), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Milano, Franco Angeli
- Colombo A. (2014), *Democrazia partecipativa e legislazione regionale*, Milano, Éupolis Lombardia, Policy Paper
- Cerreto R. (2008), *La pubblicità dei lavori in Commissione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2006, pp. 601-621
- Cerruto M. (2011), *Da amministrati a cittadini: la customer satisfaction nelle pubbliche amministrazioni italiane*, in *Questioni e forme della cittadinanza*, Milano, Franco Angeli
- Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli Regionali e delle Province Autonome (2003), *Dialogo con i cittadini. Rapporto sulle strategie di relazione tra le Assemblee legislative ed i cittadini*
- Consiglio regionale della Toscana (2009), *Il ruolo e l'attività delle commissioni consiliari nelle assemblee elettive regionali*, Resoconto del seminario tenutosi il 4 dicembre 2009
- Crouch C. (2004), *Postdemocrazia*, Bari, Laterza
- Dainese G. (2015), *La comunicazione della P.A. e la valutazione del personale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli
- Damonte A. (2010), *I fabbisogni informativi dei consiglieri regionali lombardi nel processo di law making*, in *Conoscenza e democrazia: il Consiglio Regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, Milano, IReR
- Demos & Pi (2018), *Rapporto sugli italiani e lo Stato*, on-line
- Della Porta D. (2010), *L'intervista qualitativa*, Bari, Laterza
- De Santis V. (2013), *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli
- De Rosa R. (2010), *Il Parlamento italiano alla prova tecnologica*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, pp. 545-569
- De Rosa R., Reda V. (2017), *Open Government: disegnare la partecipazione per la società del futuro*, in *Comunicazione politica*, 3/2017, pp. 537-542
- De Toffol F., Valastro A. (2012), *Dizionario di democrazia partecipativa*, Regione Umbria - Consiglio regionale

Dickmann R. (2008), *Atti e attività parlamentari con funzione conoscitiva*, in Dickmann R., Staiano S. (2008), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè

Dickmann R., Staiano S. (2008), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè

Di Ciolo V. (1968), *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, n. 10/1968, pp. 637-690

Di Gaspare G. (2017), *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Amministrazione in cammino*, on-line

Dipartimento della Funzione pubblica (2017), *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*, on-line

Dolowitz D. (2012), *Vecchie e nuove prospettive sul trasferimento istituzionale. L'analisi del "chi" e del "come" nel policy transfer*, in *Il trasferimento internazionale dei modelli istituzionali*, Bologna, Il Mulino

Dolowitz D., Marsh D. (1996), *Who Learns What from Whom?*, in *Political Studies*, 44/1196, pp. 343-357

Éupolis Lombardia (2017), *Rapporto Lombardia 2017*, Milano

Elster J. (1997), *The Market and the Forum, Three Varieties of Political Theory*, in Bohman J., Rehg W. (a cura di), *Deliberative Democracy, Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, pp. 3-33.

Faure A., Pollet G., Warin P. (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Debat atour la notion de référentiel*, Parigi, L'Harmattan

Florida A. (2012), *La democrazia deliberativa: teoria, processi e sistemi*, Roma, Carocci

Florida A. (2017), *Un'idea deliberativa delle democrazie. Genealogia e principi*, Bologna, Il Mulino

Freschi A. C. (2004), *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in *Economia e politica industriale*, n. 121/2004, pp. 233-252

Formez PA (2017), *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso*, on-line

Formez PA (2017), *Linee guida sulla consultazione pubblica*, on-line

Gatti C. (1998), *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati

Gbikpi B. (2005), *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005, pp. 97-130

Giannini M. S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, Roma, Tipografia del Senato della Repubblica

Giuffrè F. (2017), *Rappresentanza, partecipazione e nuove dinamiche della regolazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017

Ipsos (2018), *Lo stato degli Enti Locali in Italia*, on-line

- ISTAT (2017), *Indagine multiscopo sulle famiglie: Aspetti della vita quotidiana, on-line*
- Karageorgou V. (2012), *Transparency Principle as an Evolving Principle of EU Law: Regulatory Contours and Implications*, presentato alla conferenza *Comparing and Contrasting "Europeanization": Concepts and Experiences*, Atene
- La Spina A. (2007), *La comunicazione pubblica*, in *Nuova informazione bibliografica*, n. 3/2007, pp. 499-518
- Leroy M. (2008), *Il federalismo belga*, in *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè
- Letta G. (1986), *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1986, pp. 161-172
- Maccabiani N. (2010), *Codeterminare senza controllare*, Milano, Giuffrè
- Mangiameli S. (2013), *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, in *ISSiRFA, on-line*
- Manzella A. (2008), *Rappresentanza e partecipazione: le Assemblee come arene decisionali aperte*, in *Fare leggi, rappresentare interessi, valutare politiche. Idee e riflessioni su come sta cambiando il ruolo dei Consigli regionali. Atti del seminario*, Milano, Consiglio regionale
- Martines T. et al (2011), *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè
- Melis G. (2008), *L'evoluzione recente e i problemi aperti dell'amministrazione italiana*, in *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni, I, Istituzioni, regole e mercato. Analisi e studi*, Napoli, Formez PA
- Merton R. K. (2000), *Teoria e struttura sociale. Vol. III. Sociologia della conoscenza e sociologia della scienza*, Bologna, Il Mulino
- Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, Franco Angeli
- OCSE (2002), *Cittadini come partner: Manuale dell'OCSE sull'Informazione, la Consultazione e la Partecipazione alla formulazione delle Politiche Pubbliche*, Parigi, OCSE
- Pasini D. (1970), *Crisi delle istituzioni*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 37, n. 1, pp. 120-125
- Petruciani S. (2017), *La crisi della democrazia e la regressione oligarchica*, in *Notizie di Politeia*, n. 126/2017, pp. 26-34
- Piccioni D. (2006), *Audizioni parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2006, pp. 338-343
- Pinelli C. (2008), *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008
- Pitruzzella G. (2004), *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004
- Regonini G. (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 1/2005, pp. 3-32
- Regonini G. (2010), *Vantaggi e rischi degli esperimenti deliberativi*, in *Innovare la democrazia: teorie ed esperienze di deliberazione pubblica*, Milano, Guerini e associati

- Rolla G. (2010), *Il sistema costituzionale italiano - Vol. 4 Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè
- Rovinetti A. (2000), *Diritto di parola: strategie, professioni, tecnologie della comunicazione pubblica*, Milano, Il Sole 24 ore
- Rugge F. a cura di (2012), *Il trasferimento internazionale dei modelli istituzionali*, Bologna, Il Mulino
- Sartori G. (1994), *Democrazia cosa è*, Milano, Rizzoli
- Sartori G., Dahrendorf R. (1977), *Il Cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi
- Schmidt V. A. (2012), *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, in *Political Studies*, vol. 61, n. 1, pp. 2-22
- Selznick P. (1949), *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press. Traduzione italiana (1974), *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, Franco Angeli
- Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti Normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* a cura di (2017), *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse, on-line*
- Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti Normativi. Marci S. a cura di (2017), *Recenti sviluppi in materia di consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse, on-line*
- Senato della Repubblica. Servizio per la Qualità degli Atti Normativi. Ufficio Valutazione Impatto (2017), *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse, on-line*
- Senato della Repubblica (2017), *Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato, on-line*
- Tagliani F. (1996), *Le audizioni in sede politica: evoluzione e prospettive dell'istituto*, in *Il Parlamento della Repubblica: Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati
- Tanda A. P. (1996), *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, Roma, Colombo
- Vaccari S. (2015), *L'evoluzione del rapporto tra la pubblica amministrazione e le persone nel prisma dello sviluppo della «trasparenza amministrativa»*, in *Jus-online* n. 3/2015, pp. 1-41
- Vaira M. (2011), *La costruzione della riforma universitaria e dell'autonomia didattica Idee, norme, pratiche, attori*, Milano, Edizioni Universitarie di Lettere Economia e Diritto LED
- Vipiana P. (2018), *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio costituzionale* n. 1/2018
- Vizioli N. (2014), *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 48/2014, pp. 187-205

SITOGRAFIA

Capitolo 1

Sustainable Development Goals–SDGs dell’Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

ISTAT (2017), *Indagine multiscopo sulle famiglie: Aspetti della vita quotidiana, on-line*

<https://www.istat.it/it/archivio/91926>

Demos & Pi (2018), *Rapporto sugli italiani e lo Stato*

<http://www.demos.it/rapporto.php>

Ipsos (2018), *Lo stato degli Enti Locali in Italia, on-line*

<https://www.ipsos.com/it-it/lo-stato-degli-enti-locali-italia-0>

Archivio Storico delle Elezioni, Ministero dell’Interno, Dipartimento per gli affari Interni e Territoriali

<http://elezionistorico.interno.gov.it/>

Capitolo 2

Notizie sul Progetto Palco da Lombardia Quotidiano

<http://archive.lombardiquotidiano.com/web/crl/approfondimenti/palco>

Notizie sul Progetto Palco da ForumPA

<http://www.forumpa.it/pa-digitale/la-regione-lombardia-mette-le-democracy-sul-palco>

Capitolo 3

INPS, Osservatorio sulle Ore autorizzate di Cassa Integrazione Guadagni

<https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/cig/main1.html>

Capitolo 4

ISSiRFA, *La comparazione europea ed internazionale*

<http://www.issirfa.cnr.it/la-comparazione-europea-ed-internazionale.html>

Dipartimento di Scienze politiche dell’Università “La Sapienza” di Roma, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le riforme istituzionali, Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei

<http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/i-paesi-europei/>

Baden-Württemberg sito internet istituzionale del Parlamento

<https://www.landtag-bw.de/home.html>

Baden-Württemberg sito internet dedicato ai giovani

<http://www.jungerlandtag-bw.de/home.html>

Catalogna sito internet istituzionale del Parlamento

<https://www.parlament.cat/web/index.html>

Catalogna spazio virtuale Escó 136

<https://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html>

Fiandre sito internet istituzionale del Parlamento

<https://www.vlaamsparlement.be/>

Fiandre sito internet dedicato ai giovani

<https://www.dekrachtvanjestem.be/>

Galles sito internet istituzionale dell'Assemblea

<http://www.assembly.wales/en/Pages/Home.aspx>

Galles sito internet dedicato ai giovani

<http://www.yourassembly.org/>

Galles sito internet del Parlamento gallese della gioventù

<https://www.youthparliament.wales/>

Scozia sito internet istituzionale del Parlamento

<http://www.parliament.scot/>

Scozia sito internet dello *Scottish Youth Parliament*

<http://www.syp.org.uk/>

Conclusioni e prospettive

Esempi di piattaforme per la consultazione *on-line*

<https://www.citizenlab.co/>

<https://www.loomio.org/>

Avvicinare il Consiglio regionale a cittadini e imprese

ALLEGATI

Indagine qualitativa – Traccia interviste

L'intervista condotta nell'ambito del progetto di ricerca in oggetto sarà volta ad approfondire:

- quali sono stati e che caratteristiche hanno avuto interventi e attività posti in essere dal Consiglio regionale lombardo durante la X Legislatura nell'ambito della relazione con cittadini e imprese;
- le caratteristiche, il ruolo e le potenzialità delle audizioni delle commissioni consiliari;
- la "direzione" nella quale gli intervistati considerano "l'avvicinamento" di Consiglio regionale, cittadini, imprese, ovvero se sia il primo a doversi muovere verso i secondi o se debbano essere i secondi ad avvicinarsi al primo;
- l'opinione degli intervistati circa il ruolo della rappresentanza.

Questionario *e-mail* – Traccia

- In your opinion, what are the five most important steps your Parliament implemented to improve the relationship with its citizens and enterprises? Please, consider instruments (i.e. devices needed to perform a certain operation or carry out an activity), practices (i.e. repeated and permanent activities, aimed at a concrete result in a certain field) and experiences (i.e. activities carried out in a non-continuous way);
- Do you think hearings conducting by the commissions can be an instrument to improve the relationship between the Parliament and its citizens and enterprises? Are there any practices in your Parliament linked with hearings you think can be useful from this point of view?

Si ringraziano / Thanks to

Muhterem Aras, Carlo Borghetti, Elvira Carola, Eugenio Casalino, Maria Cefalà, Alberto Ceriani, Alessia Damonte, Kevin Davies, Leonardo Draghetti, Pina Fieramosca, Enrico Gasparini, Antonello Grimaldi, Reinhard Hönle, Elin Jones, Ken Macintosh, Giovanni Battista Magnoli Bocchi, Daniela Maroni, Fulvio Matone, Luisa Messana, Isabella Molina, Nella Moscon, Emanuela Pani, Jan Peumans, Fabio Poppi, Elisa Restelli, Nicolamaria Sanese, Roberto Valente

Avvicinare il Consiglio regionale a cittadini e imprese

