

COMPITI E SUDDIVISIONE FONDI TRA LE UNITÀ DI RICERCA
prot. 2005141220

Coordinatore Scientifico	Giliberto CAPANO
Ateneo	Università degli Studi di BOLOGNA
Titolo della Ricerca	Quale ruolo per le assemblee rappresentative? Parlamenti nazionali e consigli regionali fra processo legislativo ed esigenze di controllo.
Finanziamento assegnato	Euro 92.000
Durata	24 Mesi

Obiettivo della Ricerca

Questa ricerca rappresenta la continuazione non solo ideale ma sostantiva di una ricerca cominciata verso la fine degli anni '90 sulle trasformazioni del Parlamento italiano. Questa attività di ricerca ha goduto, fra l'altro, anche del sostegno di un Cofin nel 2002. Sulla strada tracciata da un'attività di indagine teorica ed empirica quasi decennale, questo progetto intende fortemente approfondire maggiormente l'indagine empirica ampliandone l'estensione anche alle assemblee regionali, in una fase in cui il trasferimento di funzioni alle Regioni fa notevolmente aumentare la rilevanza politico-istituzionale dei processi legislativi regionali. All'interno di questa cornice programmatica generale, il progetto intende perseguire tre obiettivi sostanziali.

In primo luogo, completare ed approfondire in modo sistematico e mirato le trasformazioni delle assemblee legislative italiane (quella nazionale e quelle regionali) all'interno di un sistema politico che, da quasi un quindicennio, è stato soggetto di un lungo processo di transizione, di riforme istituzionali e, inoltre, oggetto di un processo di modificazione dei confini e della struttura istituzionale a causa dei processi devoluzione legislativa sia verso l'Unione Europea sia verso le istituzioni regionali. In questo contesto di importanti trasformazioni istituzionali, è lecito attendersi che anche le assemblee si vedano modificati non solo il proprio ruolo ma anche le aree di intervento ed influenza nei processi di policy-making; così come, al tempo stesso, è lecito attendersi che possano modificarsi le caratteristiche interne alle assemblee stesse (le regole, i valori consolidati, i processi). In particolare risulta interessante investigare come il Parlamento nazionale stia reagendo al processo di verticalizzazione del law-making intercorso nell'ultimo quindicennio e, al tempo stesso, che tipo di equilibrio le assemblee legislative regionali abbiano trovato con i propri esecutivi, in un contesto in cui è stata introdotta l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e in cui sono notevolmente aumentate le responsabilità legislative delle regioni stesse. Una descrizione dettagliata ed approfondita - in tempo reale, in prospettiva diacronica e comparata - è necessaria non solo per capire dove stanno andando le assemblee legislative italiane, ma anche per comprendere dove sta andando il sistema politico italiano in generale. Ovviamente, il focus primario dell'indagine sarà sull'interazione tra assemblee ed esecutivi per individuare le specifiche tipologie mediante le quali le assemblee stesse svolgono la loro funzione legislativa e quella di controllo dell'esecutivo, e, più generalmente, le caratteristiche strutturali dell'interazione nei sottosistemi assemblee legislative/esecutivi.

Il secondo obiettivo del progetto è costituito dall'aggiornamento dei data-base (creati dal gruppo di ricerca nell'ultimo decennio) sulle modalità ed i contenuti attraverso i quali il Parlamento italiano svolge le proprie funzioni istituzionali e dalla creazione di nuovi data base che riguardano le assemblee regionali. In questo senso, quindi, l'obiettivo delle tre unità che compongono il gruppo di ricerca è rappresentato dalla costituzione (ovvero in alcuni casi dall'aggiornamento) di data-set concernenti: il processo legislativo nazionale e regionale (con particolare attenzione alle dinamiche di delega delle assemblee agli esecutivi e al potere di agenda); la funzione di controllo (con particolare attenzione agli atti di indirizzo); le modalità di reclutamento e di carriera dei parlamentari e dei consiglieri regionali; le caratteristiche della rappresentanza (ovvero delle modalità mediante le quali i rappresentanti percepiscono il proprio ruolo nelle assemblee legislative). Questa raccolta sistematica di dati relativi al complesso dell'attività parlamentare e delle assemblee regionali rappresenta già essa stessa un elemento di plusvalore scientifico della ricerca proposta, laddove troppo spesso si ragiona e si discute dei processi di rappresentanza e delle decisioni prese per la collettività attraverso una prospettiva formale o ideologizzata.

Infine, il terzo obiettivo è, ovviamente, di carattere interpretativo ed esplicativo. Attraverso il materiale raccolto si cercherà di capire se alla tendenza maggioritaria che caratterizza la dinamica del sistema partitico corrisponde una tendenza maggioritaria anche nei rapporti tra governo e parlamento e tra le assemblee regionali ed i loro esecutivi e si scandaglierà il rapporto tra maggioranze ed opposizioni. Al tempo stesso si individueranno le eventuali soluzioni di continuità o la persistenza di alcune caratteristiche storicamente proprie dell'attività parlamentare italiana (il consensualismo) e si andrà a vedere se e quanto questa caratteristica del parlamento nazionale riguarda anche le assemblee regionali; si disegneranno le dinamiche relative ai rapporti tra partiti e gruppi assembleari, ai percorsi di carriera dei rappresentanti. Inoltre, attraverso i dati di cui sopra si monitorerà in tempo quasi reale il ridisegno degli assetti istituzionali del policy-making derivanti dalla riforma costituzionale introdotta con la legge 3/2001 e dai processi di europeizzazione, osservando se e come questa devoluzione di competenze obbligata è stata attuata e come le Regioni hanno deciso sulle nuove competenze assegnate. Questa attività descrittiva-interpretativa sarà la base necessaria per la finalità teorico-esplicativa che il programma di ricerca si propone.

In particolare, il progetto di ricerca focalizzerà la sua attenzione, a seconda delle dinamiche specificatamente investigate, nel mettere alla prova ipotesi tra loro rivali, tutte appartenenti al cosiddetto filone dell'analisi neo-istituzionale. Da una parte, infatti si testeranno le principali ipotesi presentate dall'istituzionalismo razionale (con particolare attenzione alla teoria dei Veto players e sulle teorie principale-agente) - particolarmente significative laddove il focus esplicativo si sofferma sul rapporto tra esecutivo ed assemblea nelle dinamiche di delega; dall'altra parte si vaglierà la congruenza degli approcci di istituzionalismo storico soprattutto relativamente alle dinamiche di evoluzione istituzionale ed intra-istituzionale. Infine, si testeranno le principali teorizzazioni - presenti in politica comparata - relativamente al funzionamento dei meccanismi di rappresentanza. In particolare, si intende concentrare l'attenzione teorica-esplicativa, sulle variabili che determinano le dinamiche legislative in relazione, soprattutto, ai

rapporti tra esecutivi ed assemblee e sulle modalità mediante le quali le trasformazioni in atto stanno incidendo sui meccanismi di rappresentanza e di formazione delle élites. Con questi riferimenti teorici - prevalenti nella letteratura internazionale comparata -, si cercherà di interpretare e spiegare non solo dinamiche connesse al ruolo sistemico - decisionale e di rappresentanza - delle assemblee legislative italiane ma anche quelle più specifiche, connesse alle loro dinamiche interne.

Innovazione rispetto allo stato dell'arte nel campo

Il progetto che viene qui presentato si caratterizza per un ambizioso disegno di ricerca finalizzato precipuamente, dal punto di vista esplicativo, a presentare un fruttifero campo di confronto dei diversi approcci teorici offerti dalla letteratura. Infatti, l'allargamento del referente empirico dal parlamento nazionale alle assemblee regionali italiane consente di inserire una dimensione comparata (tra unità omogenee, quali sono le regioni italiane) per valutare "se" e "come" le regole del gioco piuttosto che le prassi consolidate insieme ai fattori culturali incidono sui processi legislativi. Al tempo stesso, l'approfondimento dell'analisi del parlamento nazionale consente quella analisi longitudinale e diacronica mediante la quale lo stesso confronto tra le diverse opzioni teoriche può essere sperimentato. Per ultimo, è evidente come tale indagine consentirebbe di confrontare se, e quanto, vi siano presenti caratteristiche isomorfe tra le dinamiche parlamentari nazionali e quelle regionali. Tale comparazione è importante non solo dal punto di vista descrittivo ma anche esplicativo, laddove la diversità dei percorsi storici e delle regole del gioco potrebbe consentire un test particolarmente significativo per i diversi approcci teorici dai quali il progetto trae ispirazione.

Questo disegno di ricerca può, pertanto, costituire un significativo campo di indagine per apportare un contributo rilevante, a livello internazionale, ai problemi teorici connessi all'individuazione di variabili esplicative rispetto al ruolo delle assemblee nei processi legislativi, al loro rapporto con l'esecutivo sia per quanto riguarda il processo legislativo sia per quanto concerne le relazioni di tipo politico. Problematiche estremamente significative laddove ormai da un ventennio, in tutti i paesi occidentali, stiamo assistendo ad una significativa ridefinizione del ruolo storico delle assemblee legislative.

Criteri di verificabilità

- a) la valutazione complessiva dell'approfondimento del lavoro di definizione teorica e di rassegna bibliografica, ed una valutazione qualitativa e quantitativa relativa ai data-base veramente realizzati e messi in condivisione con la comunità scientifica;*
- b) la valutazione dell'accuratezza e della completezza dei report di ricerca e dei working papers che usciranno dal progetto durante detta fase, al momento della riflessione comune da parte dei tre gruppi di ricerca (e della loro collocazione sia per quanto concerne i convegni sia per quanto concerne le riviste);*
- c) almeno 4 articoli originati dalla ricerca dovrebbero essere pubblicati o accettati per la pubblicazione entro la fine del 2007 da riviste internazionali referate oppure pubblicati all'interno di opere collettanee edite da case editrici internazionali;*
- d) la valutazione dello stato di avanzamento per la preparazione dei tre volumi indicati sopra.*

Elenco delle Unità di Ricerca

Sede dell'Unità	Università degli Studi di BOLOGNA
Responsabile Scientifico	Gilberto CAPANO
Finanziamento assegnato	Euro 42.890

Compito dell'Unità

L'unità locale dell'Università di Bologna ha il compito di ricostruire una ampia batteria di indicatori attraverso i quali sia innanzitutto possibile fornire una immagine comparativa aggiornata del modo in cui si svolge il processo legislativo nelle Regioni italiane. Non esistono, peraltro, studi di questo genere nella letteratura nazionale. Al tempo stesso, tale batteria di indicatori consentirà di approfondire e sottoporre a verifica empirica le ipotesi e le teorie prescelte per guidare la ricerca, con riferimento ai tre principali settori in cui si articola la letteratura internazionale sul tema: le funzioni che le Commissioni svolgono nel processo di law making; le determinanti della «executive discretion» ovvero della discrezionalità del potere esecutivo nell'implementazione delle politiche; i fattori della «policy stability», quindi la preservazione o il cambiamento nelle politiche pubbliche.

Fra le finalità di questo gruppo spicca certamente quella di sottoporre a verifica sia i modelli già presenti in letteratura, dedotti prevalentemente dalla Teoria della delega e da quella dei Veto Players, sia modelli, almeno parzialmente, innovativi. Per poter svolgere questo tipo di analisi risulterà necessario prendere in considerazione una molteplicità di dimensioni empiriche riguardanti le variabili dipendenti e tutte le possibili variabili indipendenti a cui si riferiscono tali modelli. Più precisamente, le variabili monitorate dalla ricerca saranno:

- a) la struttura dei sistemi partitici regionali, con particolare riferimento al grado di vulnerabilità elettorale dei governi e alla frammentazione partitica;*
- b) la composizione partitica dei consigli e delle giunte, anche al fine di documentare il verificarsi o meno di alternanze;*
- c) la coesione organizzativa dei partiti di maggioranza;*
- d) l'intensità del sostegno elettorale su cui i singoli legislatori possono contare in virtù di relazioni personali dirette con l'elettorato,*

dei legami di partito o dei rapporti con gruppi di interesse;

e) la struttura dello spazio politico e la posizione dei partiti di maggioranza a riguardo delle principali politiche con riferimento ad alcune issue specifiche;

f) l'allocazione dei poteri di definizione dell'agenda tra l'esecutivo e gli organi direttivi interni delle assemblee legislative;

g) la disponibilità di risorse organizzative e conoscitive che mettono le assemblee in grado di intervenire attivamente sulle proposte presentate dall'esecutivo nonché di controllare l'azione dell'esecutivo nell'implementazione delle politiche pubbliche;

h) la distribuzione delle competenze tra le Commissioni e l'incisività del ruolo delle Commissioni stesse nell'esame dei testi di legge;

i) l'ampiezza della delega che l'assemblea legislativa attribuisce all'esecutivo, misurata con il grado di incisività delle modifiche apportate dalle assemblee ai progetti di legge presentati dall'esecutivo;

j) l'entità della produzione legislativa e il suo grado di innovatività rispetto allo status quo.

La ricerca sarà estesa a tutte le 20 regioni italiane, a cui si aggiungono le 2 Province autonome in cui si articola la Regione Trentino-Alto Adige. Ove possibile, si ricostruiranno serie storiche di dati che coprano le ultime due legislature, oltre a quella in corso, in modo da avere un numero di osservazioni sufficiente a svolgere analisi statistiche multivariate ($N \geq 60$). Si consideri che larga parte della letteratura internazionale, a causa dei notevoli problemi che pone la comparazione tra casi nazionali diversi (con lingua, forme istituzionali e tradizioni legislative diverse), è spesso costretta a lavorare con un numero di casi e di osservazioni sensibilmente inferiore.

Sede dell'Unità Università degli Studi di SIENA

Responsabile Scientifico Luca VERZICHELLI

Finanziamento assegnato Euro 26.440

Compito dell'Unità

Il ruolo dell'unità senese è quello di lavorare sul processo di istituzionalizzazione della classe politica (anche a livello sub-nazionale) e dalla conseguente ridefinizione del rapporto rappresentativo tra eletto (nazionale e locale) e territorio, lavorando sui seguenti quesiti:

A. Quanto è ampio il ceto politico-rappresentativo a livello regionale in Italia e quali caratteristiche presenta? Questa unità deve, dunque, fornire in primo luogo una "mappa" sulla rappresentanza di meso e macro livello in Italia, progetto spesso ventilato ma mai messo effettivamente in atto dalla nostra comunità scientifica. In questo modo, oltre a dare un contributo fattivo allo studio complessivo della classe politica, si pongono le basi per una serie di approfondimenti qualitativi sulle caratteristiche locali o piuttosto quelle partitiche che connotano alcuni settori dell'élite politica. La formulazione di tale obiettivo conduce ad una questione di ricerca direttamente connessa ad esso: quali intrecci e quali collegamenti sono individuabili tra una pluralità di sistemi partitici regionali, oggi più indipendenti tra loro, e le differenti caratteristiche del ceto politico italiano? Partendo da tale quesito si possono sviluppare varie ipotesi, che potrebbero da un lato enfatizzare le diversità tra i ceti politici regionali (subordinate a fattori specifici come la prevalenza di una sub-cultura politica, i diversi partiti predominanti, il diverso tessuto sociale di riferimento, ecc.) oppure alcune convergenze: per esempio l'emergere di caratteristiche trasversali alle varie realtà studiate, connesse al ruolo più eminentemente amministrativo ed alle specificità mostrate dal ceto politico regionale nelle politiche vicine alla "missione" del governo locale.

B. Quali percorsi di carriera e di circolazione delle élite politiche di meso-macro livello sono oggi riscontrabili in Italia? Questa domanda avvicina il nodo interpretativo specifico affrontato dalla unità senese, che si connette ad un programma di ricerca comparata già definito nelle sue linee generali e focalizzato sulla comparsa di un sistema di integrazione tra i ceti rappresentativi dei vari livelli e sulla nozione di direzionalità plurima delle carriere politiche. La variabile indipendente, in questa linea di ragionamento, è costituita dalla progressiva trasformazione della politica democratica, in particolare in Europa, verso un sistema di reciproca penetrazione tra i livelli di governo, che inciderebbe sui confini della classe politica, su alcune sue caratteristiche ed anche, appunto, sui percorsi di carriera politica.

C. Da ultimo, e si tratta dell'obiettivo più elevato del progetto, l'unità senese focalizzerà l'attenzione sulle attitudini a "pensare" il proprio ruolo da parte dei rappresentanti di livello meso e macro in Italia. In particolare, lo sviluppo di un sistema, oramai ultratrentennale, di rappresentanza a livello regionale, rafforzato e rilegittimato dalla più recente prospettiva di riforma federale, ha cambiato le percezioni delle élite da un sistema gerarchico, imperniato sulla natura rappresentativa superiore del parlamento nazionale, ad una diversa percezione dei ruoli rappresentativi? E come si colloca in questo quadro il rapporto con il collegio ed il grado di dipendenza verso la polity (locale, nazionale, sopranazionale) di riferimento?

Sede dell'Unità Università degli Studi di MILANO

Responsabile Scientifico Marco GIULIANI

Finanziamento assegnato Euro 22.670

Compito dell'Unità

L'unità milanese ha il compito precipuo di lavorare sulle dinamiche del Parlamento nazionale, con i seguenti compiti:

- 1) completare il lavoro di raccolta e catalogazione dei dati parlamentari iniziato a partire dalla decima legislatura (1987-), e proseguito poi nel Cofin 2002, in modo da avere a fine progetto basi dati complete e aggiornate al naturale compimento della 14ma legislatura (-2006).*
- 2) integrare tali database sia con le basi dati raccolte nel tempo dall'unità senese presso il Circap, sia con alcune basi dati più specifiche (sul processo di emendamento dei progetti di legge) sviluppate dall'unità forlivese nel corso del precedente Cofin.*
- 3) sviluppare l'analisi del livello parlamentare nazionale sulla scorta dei dati raccolti, con una particolare attenzione per la comparazione diacronica relativa all'ultimo decennio (1996-2001 e 2001-2006), e con espliciti riferimenti al quadro internazionale.*
- 4) una comparazione diacronica, sia con gli anni ottanta che fra le due legislature centrali dell'analisi lungo le linee e gli indicatori più tradizionali d'interpretazione del processo legislativo (iniziativa parlamentare e governativa, tempi, tassi e fattori di successo, paternità e caratteristiche della normativa prodotta, livello del consenso, rapporto fra Aula e Commissione ecc.); le riflessioni metodologiche compiute nel corso degli ultimi lavori del gruppo milanese permetteranno però di arricchire tale quadro generale "tradizionale", sia con un più attento utilizzo delle informazioni comparative internazionali (rispetto a quanto fatto, ad esempio, nella pur interessante ultima relazione sul Parlamento nel 2003 prodotta dagli Uffici studi parlamentari), sia con una problematizzazione degli indicatori tradizionalmente utilizzati (ad es. sulla paternità e sul consenso), sia con un loro ulteriore arricchimento (in particolare nel campo della classificazione dei provvedimenti distinti per complessità e area di policy).*
- 5) tracciare le "nuove linee" e i "nuovi fronti" lungo cui passano i cambiamenti tutt'ora in atto nel ruolo e nelle funzioni svolte dal parlamento. Il termine della 14ma legislatura nel corso del biennio di durata della ricerca proposta costituisce un elemento rilevante per comprendere il momento strategico in cui si colloca il lavoro dell'unità milanese:*
 - 5a) subito dopo due legislature (probabilmente) capaci di arrivare alla loro scadenza naturale - e quindi in grado per la prima volta di soddisfare le condizioni per una seria comparazione fra "prima" e "seconda" Repubblica;*
 - 5b) immediatamente dopo l'alternanza al governo di due coalizioni politiche che hanno dimostrato di reggere, ciascuna a suo modo, alle tensioni interne e di mirare alla realizzazione di propri programmi di governo; - e quindi nella posizione ideale per una confronto dei rapporti legislativo-esecutivo nei due periodi;*
 - 5c) infine, a oltre un decennio dalle principali riforme istituzionali della prima metà degli anni '90 - e quindi dopo un lasso di tempo sufficientemente ampio per poter mettere alla prova le ipotesi di path-dependencies istituzionali vs. gli equilibri istituzionali indotti dalla presenza di nuove regole e nuovi attori.*