

# Osservatorio sulle fonti

## VALUTAZIONE E SPERIMENTAZIONE NEL GOVERNO PARTECIPATO DEI TERRITORI. DAL LIVELLO LOCALE QUALCHE APPUNTO PER PROCEDERE...

di Nicola Pettinari\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il nesso *Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione*: in generale... - 3. ... e per le politiche locali in particolare. - 4. Le garanzie: il contributo di monitoraggio e clausole valutative nella "messa a sistema" del circolo *Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione*. - 5. Monitoraggio, sperimentazione e clausole valutative nei Regolamenti comunali. Soggetti, tempi e procedure tra vecchi e nuovi paradigmi. - 6. Sulla via di un ripensamento della valutazione *nella* partecipazione? Qualche appunto per procedere...

*The development of this essay stems from the intention to observe and conceptualise the changes recently occurred in the role of evaluation and experimentation within the law- and policy-making. In the first part, it has been deepened the relevance of the nexus linking Participation, Evaluation, and Experimentation, both in general terms and in specific reference to the sphere of local policies. The analysis also focuses on the qualitative and legal guarantees offered by the contribution of monitoring and evaluation clauses in the implementation of the "P-E-E circle" mentioned above. The final part concludes with observations regarding legislative techniques adopted (and to be adopted in the future) in drafting and issuing local regulations.*

---

\* Dottorando in 'System Theory and Sociology of Normative and Cultural Processes' (Università di Macerata) e membro del Comitato scientifico dell'Osservatorio Politiche Partecipative (OPP) del Centro Studi Giuridici e Politici dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Introduzione

Lo sviluppo del presente saggio nasce dalla volontà di osservare e concettualizzare i mutamenti recentemente sopravvenuti nel *ruolo della valutazione e della sperimentazione* in seno ai procedimenti di produzione delle norme e delle politiche pubbliche.

La tendenza - crescente da circa un quindicennio - a prevedere strumenti di tipo partecipativo in seno ai procedimenti di produzione di norme e *policies* ha incontrato (e incontra), nel contesto italiano, pervicaci resistenze nell'attuazione e ampi rischi di inefficacia e inefficienza nel raggiungimento dei risultati. Si tratta di epifenomeni che non possono però costituire, da soli, una valida base di partenza per una critica alla partecipazione e verso gli strumenti di democrazia partecipativa: ciò perché il tentativo di implementare tali strumenti si è spesso realizzato sotto condizioni non ottimali, *in contesti e attraverso procedure* altamente esposte a effetti distorsivi (spesso determinati dalle refrattarietà proprie della cultura politica sottesa all'azione dei rappresentanti e degli amministratori italiani, ma anche di natura fortemente operativa, per esempio nella selezione delle tecniche e degli strumenti utilizzati, etc.). Si potrebbe arrivare quasi a sostenere che gli strumenti partecipativi sembrano dover dimostrare la loro validità non *grazie* alla loro implementazione ma, spesso, *nonostante* essa: non è raro che molte decisioni e azioni pubbliche - anche comprensive di fasi impropriamente definite "partecipate" - vengano tacciate di non condurre ai risultati attesi, di trascurare le specificità di dati individui o gruppi a favore di altri, di essere state prodotte e attuate senza coinvolgere adeguatamente i destinatari, in una serie di doglianze che sembrano rilevare uno "scollamento" tra aspettative (e necessità) dei cittadini e concreta azione dei poteri pubblici.

Le critiche alla rappresentanza politica e alla P.A., seppur legittime come stimolo, non possono scivolare in forme (patologiche) di banalizzazione generalizzata - talvolta pericolosamente anti-sistema - che le vede ridotte solamente a sedi di poteri indifferenti, inefficaci o corrotti: esse sono e rimangono cardini irrinunciabili di una società democratica che, in modo ordinato, deve cercare soluzioni adeguate per le esigenze dei suoi componenti. Allo stesso modo, non possono essere ignorate determinate criticità che, tradizionalmente, accompagnano l'agire di entrambe, dando luogo a detti casi di malcontento.

Come pensare, allora, un apporto pratico e operativo che renda - in modo complementare - le dinamiche rappresentative e amministrative capaci di riallinearsi, efficacemente e inclusivamente, con le *persone* e con i *risultati* (che dovrebbero costituire l'orizzonte delle norme e delle politiche pubbliche)? La domanda sembra porsi in modo speculare rispetto a una sorta di piccola *check list* che dovrebbe accompagnare ogni osservazione sull'uso di uno strumento partecipativo, rispetto al quale vale sempre la pena di interrogarsi sulla capacità dello stesso di interconnettere le norme sociali, gli usi, le abitudini con le norme giuridiche; sulla capacità di rendere norme giuridiche e *policies* maggiormente idonee nel raggiungere i loro scopi (fornendo risposta ai *reali* bisogni di abitanti e territori); sulla capacità di accrescere l'efficacia dell'azione pubblica e il rispetto delle norme; sulla capacità di produrre impatti positivi nel promuovere sviluppo economico sostenibile ed esercizio dei diritti.

# Osservatorio sulle fonti

Per rispondere a questi interrogativi è necessaria una riflessione su come le norme e le politiche pubbliche vadano inserite (tanto più se lette alla luce del paradigma partecipativo) all'interno di un panorama più ampia e interdisciplinare, che sappia sottrarre le previsioni normative e l'implementazione degli strumenti alla perniciosa "autoreferenzialità" del punto di vista dei c.d. "operatori giuridici interni", per lo più identificabili con i funzionari dei servizi e degli uffici interessati. Ed è proprio nel loro carattere "inter-disciplinare" che *la valutazione e la sperimentazione partecipate* sembrano mostrare alcuni dei loro più interessanti punti di forza, consentendo fasi operative concretamente capaci di "aprire" i processi decisionali: un'apertura che ambisce ad acquisire una duplice valenza. Da un lato, infatti, è in gioco un'apertura *inclusiva verso i soggetti* (dato il carattere partecipativo, vengono inclusi e ascoltati soggetti esterni ai processi tradizionali); dall'altro, un'apertura *inclusiva in senso cognitivo*, consentendo l'acquisizione di informazioni provenienti da discipline diverse da quelle marcatamente giuridico-amministrative (ad esempio economiche e sociali) ma anche da *saperi tradizionali* non di rado trascurati nella progettazione degli interventi (un'indifferenza spesso pagata a caro prezzo dai territori, come testimoniato da vari e noti accadimenti nella storia del paese).

Valutazione e sperimentazione sono pertanto, in primo luogo, *spazi di razionalizzazione* delle norme e delle politiche pubbliche, tanto nella loro progettazione quanto nell'osservazione dei loro effetti (e quindi della loro applicazione).

L'osservazione condotta ha evidenziato come i più recenti mutamenti riguardanti la valutazione e la sperimentazione di norme e politiche abbiano interessato principalmente i *livelli di governo* e la *tipologia di fonte normativa interessata*, segnando uno spostamento del centro di interesse (previsione e applicazione) per tali strumenti *dai livelli statale e regionale al livello locale*.

Valutazione e sperimentazione sono due segmenti che sono stati individuati ormai da tempo come non trascurabili, ma che solo sporadicamente hanno trovato uno spazio concreto di implementazione, andando frequentemente incontro a modalità di applicazione *formali* che ne hanno delineato una *fisionomia 'statica'*, poco incidente sulla reale qualità della gestione della cosa pubblica.

Di questa prima stagione, ricca di criticità, è esemplare il caso dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), dalle cui evidenze sperimentali ben raramente sono scaturiti provvedimenti normativi statali e regionali migliori o procedimenti fattivamente inclusivi.

È dal livello locale che sembrano invece pervenire, più di recente, concrete possibilità di ri-concepire il ruolo della sperimentazione e della valutazione. Se il livello locale, infatti, aveva già mostrato timide aperture verso gli strumenti partecipativi e verso la possibilità che essi venissero 'messi a sistema' attraverso valutazione e sperimentazione (previste in alcuni regolamenti "tradizionali", sia *ad hoc* che di settore), è con il recente sviluppo dei *regolamenti sui beni comuni e sulla c.d. "amministrazione condivisa"* che si è creato spazio fertile per un ripensamento - innovativo e concretamente spendibile - del ruolo della sperimentazione e della valutazione.

Il "rilancio della partecipazione" intimamente connesso alla diffusione e all'applica-

# Osservatorio sulle fonti

zione dei regolamenti sull'amministrazione condivisa si pone, così, in un rapporto biunivoco e circolare con gli strumenti della sperimentazione e della valutazione. Da un lato, i regolamenti degli Enti locali sono le fonti che regolano, tutelano e valorizzano i momenti in cui si sperimentano ipotesi/opzioni/idee e quelli in cui si valutano i relativi risultati (mediante previsioni avanzate in fatto di sperimentazione, valutazione e monitoraggio). Dall'altro lato, è grazie alle esperienze di sperimentazione e di valutazione partecipate che si possono desumere *feedback* ed evidenze (qualitative e quantitative) utili ai fini di un apprendimento progressivo volto al miglioramento, di volta in volta, delle strategie e delle azioni intraprese (secondo la nozione di 'enlightment' proposta da Weiss).

Nelle più recenti fonti secondarie del livello locale è dunque possibile leggere l'opportunità (appetibile tanto per gli amministratori quanto per i cittadini) di *ri-conquistare la nozione originaria della sperimentazione* (e di *ri-elaborarla* in seno alla valutazione) quale *spazio flessibile e inclusivo, capace di liberare energie creative e saperi, oltre che di rendere ripetibili i modelli di azione* che si rivelano, di volta in volta, i più proficui. È in questa *ri-conquista* e in questa *ri-elaborazione* che si gioca la sfida (anticipata nel titolo) di un nuovo '*percorso dinamico*', capace di irradiarsi all'azione amministrativa *tout court*, innovando prassi, procedure e il rapporto stesso tra pubblica amministrazione e cittadini.

Se il Regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa (v. *infra*) appare come lo "spartiacque" verso una nuova - e ben più avanzata - fase caratterizzata dalla complementare integrazione tra "partecipazione nel decidere" e "partecipazione nel fare e nel gestire", non sembra sbagliato sostenere che tale complementarietà possa trovare nel parallelo rilancio della *sperimentazione* e della *valutazione partecipate* il suo "(pacifico) armamentario" privilegiato (catalizzando in senso *cooperativo e collaborativo* l'applicazione del principio costituzionale di *sussidiarietà*).

## 2. Il nesso Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione: in generale...

Il teorico e *pragmatic practitioner* della qualità Philip B. Crosby ha brillantemente sintetizzato cosa significhi "essere efficaci" in uno schema duale costituito da due orizzonti teleologici: le *persone* e i *risultati*. Questa prospettiva, maturata nel *quality management*, sembra ben attagliarsi alle sfide poste agli attuali *policy makers*, tanto più se pensiamo a come molte politiche pubbliche vadano ormai ragionevolmente concepite come vere e proprie "politiche della fragilità"<sup>1</sup>, in contesti di crisi che richiedono risposte non più raggiungibili mediante gli schemi e gli approcci tradizionali.

Le mutate circostanze storiche hanno ampiamente mostrato, avendo scompaginato e riplasmato consolidati assetti socio-economici, come non si possa più eludere la necessità di concretizzare uno sviluppo parallelo e permeabile tra *rispetto/valorizzazione* dei percorsi umani, individuali e di gruppo, e *coerenza* delle politiche. Ecco dunque che lo

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sul tema della fragilità nelle politiche pubbliche si veda A. VALASTRO, *La vita fragile. Ripensare i paradigmi delle politiche oltre la debolezza e le crisi*, in AA.VV., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Wolter Kluwer, 2016.

# Osservatorio sulle fonti

schema di Crosby, orientato alle persone e ai risultati, sembra mostrare la capacità di ricomprendere in sé il problema generale di cosa significhi, attualmente, tematizzare (come nozione) e perseguire (come fine) un'adeguata *qualità delle politiche pubbliche*.

‘Valutazione’ e ‘sperimentazione’ sono termini ormai consolidati nel linguaggio che, attraversando diversi ambiti disciplinari, tratta di politiche pubbliche. Ben prima che radicassero nell’analisi delle norme e delle politiche pubbliche, tali termini hanno conosciuto impieghi specifici e diversi, la cui natura più intima non è però svincolabile da alcuni crinali semantici di cui sarà necessario tenere conto ai fini dell’analisi intrapresa in questo contributo.

Pur nell’impossibilità di ricostruire qui in modo dettagliato e completo l’evoluzione dei termini analizzati nella totalità degli ambiti, delle sfumature semantiche e delle situazioni storiche o geografiche che li hanno visti chiamare in causa, potremmo sintetizzare il nucleo fondamentale del loro significato asserendo che la nozione di sperimentazione è precipuamente legata alla dimensione della *validazione scientifica*, mentre la nozione di valutazione è per lo più riferibile alle dimensioni dell’*efficacia* e dell’*efficienza*.

La prima nozione si sviluppa storicamente in contrapposizione al principio di autorità nell’argomentazione scientifica, imprimendo un segno nel pensiero occidentale che avrebbe determinato il passaggio definitivo, in termini di storia della cultura, dal Medioevo all’età moderna: si pensi all’attenzione prestata da Galileo Galilei nel descriverne il ruolo all’interno della teorizzazione del suo metodo. Quel segno ha ben oltrepassato i confini del metodo di osservazione del moto dei corpi celesti e della conseguente descrizione dei medesimi in termini matematici: si trattava di una sfida lanciata ai detentori di un’autorità non solo di tipo culturale, ma marcatamente politico, e che, come tale, intaccò una visione del mondo fatta di adesione acritica a un ordine teologico dal quale promanavano, per bocca di un ceto “specializzato” (*oratores*), verità da ritenere vere in quanto tali. L’idea di sperimentare frantumò il monolite di questa accettazione incondizionata, aprendo le porte a una visione del mondo decisamente differente: la verità sarebbe stata determinata dal risultato delle prove sperimentali (e, in prospettiva, delle valutazioni che ne sarebbero scaturite) e non più dal prestigio dell’autorità che la formulava e che la comunicava pretendendo di affermarla automaticamente, in virtù della propria posizione di vertice nella società. Si trattava di una rottura con la tradizione che non poteva non creare cambiamenti culturali impattanti sul piano delle istituzioni e della cultura politica: le leggi e le politiche dello Stato iniziarono ad avviarsi lungo un cammino che le avrebbe condotte a mutare sotto le spinte dei contributi che, nei secoli a venire, sarebbero pervenuti dal contrattualismo e dal costituzionalismo (direttamente reattivi rispetto a molti assunti della rivoluzione scientifica) e, in definitiva, dall’imponente percorso teorico sotteso alla definizione di *democrazia* e di *ordinamento democratico* (in senso sia giuridico che politico). Con l’irrompere della sperimentazione nel sapere occidentale non entrava in crisi, quindi, solamente una forma storica del sapere, ma anche una precisa forma storica del rapporto tra governanti e governati: l’assolutismo.

Le leggi, gli atti amministrativi e le politiche pubbliche, in tempi piuttosto variabili a

# Osservatorio sulle fonti

seconda delle esperienze, si apprestavano ad abbandonare il loro ruolo di “prodotto” della volontà di un monarca *legibus solutus*, per divenire il prodotto dell’attività dei nuovi soggetti al centro della vita istituzionale: i Parlamenti e gli apparati burocratici. La nascita delle c.d. scienze camerali iniziava, pur embrionalmente, a porsi degli interrogativi circa la possibilità e l’utilità di *valutare* le azioni intraprese nell’esercizio di poteri e funzioni pubbliche, non solo nel senso dell’opportunità politica, ma anche in direzioni più tecniche, molto simili a quelle che oggi attribuiremmo alle sfere dell’efficacia e dell’efficienza, ma anche della *qualità*.

In tempi molto più recenti la nozione di valutazione ha trovato spazi di rafforzamento nei fenomeni connessi all’economia di mercato, specialmente sotto la spinta delle esigenze emergenti negli scambi internazionali: esigenze alle quali si è tentato di rispondere predisponendo una notevole varietà di strumenti di controllo degli attori economici e commerciali e delle loro attività, specie in relazione al rispetto degli obblighi contrattuali tra *partners*.

Certamente, il senso e il valore della sperimentazione e della valutazione non possono essere ridotti alla mera validazione tecnico-scientifica delle politiche pubbliche o alle relative efficacia ed efficienza. Si tratta di aspetti senza dubbio fondamentali, ma che da soli consentirebbero solo una lettura ridotta, povera e parziale del nesso che lega valutazione e sperimentazione, e del nesso che lega questo binomio alla realizzazione delle politiche pubbliche e allo studio dei loro risultati. E, in entrambi i casi, l’ulteriore rischio derivante da una simile limitatezza interpretativa consisterebbe nella mancata comprensione del ruolo degli strumenti, dei metodi e delle tecniche propri della partecipazione, oltre che del ruolo che essi possono potenzialmente rivestire nella geometria delle politiche pubbliche. Ciò è tanto più vero in un contesto, quale quello attuale, caratterizzato da una costante perdita di linearità e definizione del *policy making*, il cui perimetro è sempre più friabile, con confini sempre meno coincidenti con quelli classici del perimetro istituzionale tradizionale. Se l’applicazione concreta della nozione di *governance* ha, infatti, condotto a «morfologie inconsuete e dinamiche opache e flessibili»<sup>2</sup>, i rischi emergenti sono tutt’altro che trascurabili. Tra questi, il primo da prendere in considerazione è la possibilità che l’irregolarità dei confini menzionata sia la premessa per uno scivolamento della progettazione delle norme e delle politiche pubbliche in una sorta di fenomeno «fuori controllo»<sup>3</sup>: un fenomeno immediatamente connesso a una pericolosa deriva di «destrutturazione dell’autorità»<sup>4</sup>. Si tratta di una deriva la cui pericolosità è deducibile dal rischio che, a sua volta, ne discende: se viene destrutturata un’autorità che si è andata consolidando<sup>5</sup> come “democratica”, viene anche a dissolversi larga parte delle certezze e dei punti fermi inerenti a ciò che siamo abituati a recepire e concepire come “democratico”, riaprendo la partita storica della necessità di dare una nuova

---

<sup>2</sup> A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d’uso al problema degli impatti*, Working paper esterni 03/08, Dipartimento di Studi sociali e politici, Università degli Studi di Milano, p. 3.

<sup>3</sup> *Ivi*.

<sup>4</sup> *Ivi*.

<sup>5</sup> In modo più o meno sostanziale a seconda dei casi.

# Osservatorio sulle fonti

definizione della democrazia e dei suoi processi o, quantomeno, di individuare nuovi contenuti e strumenti sufficientemente efficaci nell'integrare quelli tradizionali (in vista del perseguimento del principio democratico non solo in senso teleologico, ma anche come parametro metodologico dell'esercizio dei poteri pubblici).

È questo, in sintesi, il quadro a cui va ricondotta una delle evidenze fondamentali che i più attenti studiosi del tema della partecipazione da tempo sottolineano: gli strumenti partecipativi, e dunque la stessa democrazia partecipativa, assumono in questa fase storica una funzione *integrativa*, di completamento e correzione, rispetto alla più tradizionale democrazia rappresentativa, alle sue dinamiche e alle sue modalità di interazione e decisione. Affinché gli strumenti tipici della democrazia partecipativa possano svolgere questa funzione, è necessario che il loro inserimento nei processi decisionali pubblici avvenga secondo precisi parametri di qualità e di adeguatezza tecnica<sup>6</sup>: parametri che trovano il loro spazio di applicazione nella valutazione (soprattutto dal punto di vista strumentale) e nella sperimentazione (caratteristica di specifici segmenti del processo di *policy making*).

A ben vedere, il centro della nozione e della teoria della valutazione appare intimamente legato con un tema non estraneo allo sviluppo della nozione originaria del costituzionalismo e della democrazia: il problema della limitazione del potere dei governanti. Un tema che emerge, agli albori dell'età moderna, insieme alla presa di coscienza del fatto che il solo principio della separazione dei poteri non sarebbe bastato, in quanto principio meramente strutturale, a impedire - di fatto - la formazione di governi arbitrari. A distanza ormai di secoli, il problema riemerge sotto nuove forme, adeguato alle forme giuridiche e ai portati culturali contemporanei, ma immutato nella sostanza: analizzare scientificamente le politiche pubbliche, in particolare studiandone la progettazione e gli effetti in un contesto di *multilevel governance*, significa inevitabilmente effettuare un tentativo di comprensione di come i poteri in gioco possano trovare un adeguato bilanciamento, soprattutto in risposta a nuove sfide, comportanti la necessità di un adeguamento di tipo pluralistico tanto in riferimento ai livelli di governo quanto in riferimento ai diritti dei destinatari degli interventi pubblici, delle comunità e dei territori.

La democrazia partecipativa può quindi essere sintetizzata come una concezione della democrazia volta a implementare, come metodo di governo, un *set* di strumenti finalizzati all'ampliamento della platea dei soggetti consultati, in modo da garantirne un coinvolgimento effettivo nella formazione della volontà politica sottesa a un determinato intervento normativo o di *policy*. Potremmo fissare questo concetto sostenendo che gli strumenti della partecipazione si prefiggono di agire, rispetto ai processi decisionali pubblici, in senso "espansivo" (concentrandoci sul loro scopo primario, e cioè l'espansione della base decisionale, e quindi l'allargamento dell'arena deliberativa in favore dei destinatari). Uno scopo senza dubbio centrale nel percorso evolutivo di un sistema democratico e delle sue politiche, ma che necessita di un contrappeso per giungere a un livello apprezzabile di equilibrio tra le componenti del sistema: se da un lato si agisce,

---

<sup>6</sup> Presupposti fondamentali non solo per la legittimità formale del loro inserimento, ma anche sotto profili sostanziali, quali efficacia ed efficienza degli interventi.

# Osservatorio sulle fonti

infatti, in senso “espansivo” (rispetto ai destinatari), è comunque necessario, per ricondurre l’esercizio dei poteri pubblici su un binario pienamente pluralista e inclusivo, agire anche in senso “restrittivo” (questa volta, però, rispetto ai governanti, prevenendo potenziali spazi di arbitrarietà dell’azione). E questo contributo è esattamente quello offerto dalla valutazione, soprattutto laddove questa consti di contributi derivanti dagli strumenti partecipativi.

La valutazione (sia di tipo *ex ante* che *ex post*) permette, infatti, di *standardizzare* e *razionalizzare* (non ultimo grazie al contributo del metodo sperimentale) il ricorso agli strumenti partecipativi negli schemi e nelle sequenze tipici della produzione e dell’attuazione di una norma e di una politica pubblica, e lo fa proprio rispetto ad alcuni dei nuclei più sensibili del contributo partecipativo: si pensi, per esempio, alla possibilità di mediare (anche in casi particolarmente conflittuali) interessi e posizioni, di elaborare opzioni e selezionare in modo condiviso la più opportuna, di elaborare linee programmatiche; ma si pensi anche alla possibilità di creare spazi di osservazione degli effetti generati da un impatto che, attraverso questi strumenti, viene rilevato direttamente, non *sui* soggetti, ma *con i* soggetti maggiormente interessati. Il tutto supportato dalle *potenzialità “ortopediche”* della sperimentazione: non solo dialogare, decidere e valutare *con* i destinatari, ma anche, e per certi versi soprattutto, correggere *insieme* i risultati di volta in volta imputabili alle fasi precedenti. La sperimentazione, in questo senso, potrebbe essere intesa come una sorta di “zona intermedia” tra la partecipazione e la valutazione, uno spazio di elaborazione di soluzioni tecniche, di prove osservabili e di miglioramento evolutivo che possano coadiuvare, rispettando la specificità di entrambe, tanto la valenza “espansiva” del contributo partecipativo quanto la valenza “restrittiva” espressa dalla valutazione (contro una certa malintesa discrezionalità della P.A. e le relative derive).

Appare difficile negare come l’implementazione di tecniche di progettazione e valutazione partecipate (integrate dal contributo della sperimentazione) possa rivelarsi potenzialmente proficua, tanto per i legislatori e amministratori quanto per i destinatari delle norme e delle politiche pubbliche. In buona sostanza, l’azione “restrittiva” che la valutazione eserciterebbe rispetto agli amministratori non va assolutamente confusa con una forma di delegittimazione o diminuzione della strategicità e della centralità del ruolo degli amministratori, dei legislatori o dei funzionari: al contrario, essa sembrerebbe da intendere come una risorsa al servizio di una rinnovata forma di legittimazione, direttamente derivante dalla capacità di trasformare zone critiche e di conflitto del *policy making*<sup>7</sup> in arene di discussione dove il consenso non è più il risultato di una via a senso unico<sup>8</sup>, ma il prodotto di una discussione recettiva, di un dialogo strutturato di cui i cittadini sentono crescentemente il bisogno. A questo proposito, vale la pena ricordare la stretta interdipendenza che connette, all’interno delle dinamiche legislative e amministrative, valori e parametri quali *partecipazione, qualità di norme e policies, legalità e consenso*. Si tratta di un legame la cui consapevolezza appare inscindibile dall’opera-

---

<sup>7</sup> Quelle dove l’arbitrarietà della politica produce gli effetti più dannosi in termini di fiducia e affidamento del cittadino.

<sup>8</sup> Quale quella su cui viaggiano le dinamiche elettorali tipiche della mera rappresentanza.



# Osservatorio sulle fonti

zione di determinare il livello democratico e descrivere la reale qualità dei modelli normativi e di *policy* adottati nei contesti di riferimento, a maggior ragione in un contesto in continua evoluzione e caratterizzato da sfide sempre nuove: per comprendere e razionalizzare queste ultime, gli amministratori troverebbero in valutazione e sperimentazione delle alleate strategiche notevoli, specie in risposta alle sfide poste dagli obiettivi fissati dalla c.d. “democrazia di prossimità” nel contesto della ‘*multilevel governance*’.

Partecipazione, valutazione e sperimentazione costituiscono pertanto i vertici di una triangolazione concettuale che non può essere ignorata nel costruire modelli di studio e di analisi delle politiche pubbliche e, tantomeno, delle loro possibilità di innovazione ed evoluzione (tecnica e democratica).

### 3. ... e per le politiche locali in particolare

Tale triangolazione emerge, in forma piuttosto timida (spesso in dichiarazioni largamente di principio o in indicazioni a carattere debolmente vincolante), in un’ampia varietà di norme che, nonostante diversi aspetti critici, rimangono senza dubbio riferimenti importanti: in primo luogo perché la ricostruzione delle criticità connesse alla loro attuazione costituisce una valida base analitica per comprendere cosa non abbia funzionato e come correggere il processo in atto in senso spendibilmente innovativo.

L’introduzione di strumenti partecipativi in diretta connessione a pratiche di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle norme e delle politiche è avvenuta all’interno di un preciso “contenitore” tematico: quello della qualità della normazione (soprattutto nell’accezione “sostanziale” di quest’ultima). È ormai da diversi anni che i Governi italiani manifestano una certa attenzione verso la qualità (sostanziale, ma anche formale) dei testi normativi e della regolazione in senso ampio, tanto da rendere questo aspetto, nelle dichiarazioni dei vari esecutivi, uno degli obiettivi strettamente connessi ai programmi di governo, in risposta alla «*necessità di acquisire forme di legittimazione democratica dei processi e dei prodotti normativi*»<sup>9</sup>.

Dagli anni novanta si è andato sviluppando un crescendo di interventi in materia di qualità della legislazione che prevedono strumenti partecipativi, valutazione e fasi sperimentali. È, tra l’altro, in questi atti che viene a consolidarsi la tendenza (statale e sub-statale) a concepire la *consultazione* come strumento intermedio e connettivo tra la dimensione partecipativa e quella valutativa: uno strumento che avrebbe dovuto «trovare spazio non soltanto in momenti diversi all’interno della stessa valutazione ‘*ex ante*’, ma anche, e soprattutto, nell’ambito della valutazione ‘*ex post*’, quale vera e propria “controprova” dell’efficacia e qualità della regolazione applicata»<sup>10</sup>.

Se, infatti, la consultazione è per sua natura intrinsecamente *partecipativa*, lo spazio procedurale nel quale tale strumento avrebbe dovuto trovare attuazione è tipicamente *valutativo*, andandosi a sostanziare all’interno delle Analisi di impatto della regolamen-

---

<sup>9</sup> A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), “*Buone*” regole e democrazia, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007, p. 149.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.168.

# Osservatorio sulle fonti

tazione (A.I.R.) e delle Valutazioni di impatto della regolamentazione (V.I.R.), e dunque di attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*. Tra le principali fonti che esprimono questa tendenza possiamo ricordare, per esempio, le leggi di semplificazione del 1999 e del 2005<sup>11</sup>.

Il ruolo riservato alla consultazione quale strumento di democrazia partecipativa, la forte connessione di questa con la valutazione, e la necessità di ricorrere a sperimentazioni specifiche (in grado di affinare le tecniche richieste per adeguare i procedimenti) sono elementi presenti nei documenti istituzionali europei sin dai primi anni 2000. È infatti da allora che, almeno in termini di proclamazione di principi e intenzioni, iniziò a farsi strada l'idea che si dovesse intraprendere un percorso volto alla creazione di un *metodo* capace di garantire agli *stakeholders* la sicurezza di essere consultati e di poter acquisire un ruolo di spessore nel determinare le scelte pubbliche e all'interno dei procedimenti di progettazione e formazione delle norme e delle politiche. Un obiettivo che venne trasfuso in documenti che avrebbero costituito il punto di riferimento per i legislatori nazionali e regionali e per i livelli di governo territoriali, che da tali documenti trassero la "scintilla d'innescò" per le prime sperimentazioni di consultazione in valutazioni di impatto (soprattutto *ex ante*).

Abbiamo avuto modo di osservare come la qualità della normazione sia stata l'"incubatrice" all'interno della quale si sono schiusi i presupposti normativi di un forte legame tra strumenti partecipativi, valutazione (sia *ex ante* che *ex post*) e sperimentazione. Sin dalle prime menzioni della consultazione nelle disposizioni di legge italiane, e dalle prime sperimentazioni AIR, è emerso come i temi della partecipazione e della valutazione - anche estendendosi oltre il perimetro tecnico-legislativo della qualità delle norme - assumessero una rilevanza ben specifica a livello regionale e locale, intersecandosi proprio in quegli anni con la Riforma del Titolo V della Costituzione.

Proprio in questa prospettiva, partecipare alla progettazione delle politiche regionali e locali, sperimentarle e valutarle in modo partecipato erano operazioni che avrebbero dovuto assumere la valenza di importanti opportunità per confrontarsi, per la prima volta in modo concreto, con strumenti e passaggi procedurali che offrivano importanti potenzialità, non solo per allargare l'arena della partecipazione dei territori e degli abitanti - rendendola sempre più accessibile e interattiva - ma anche per valorizzare il capitale sociale e umano di quei territori e delle relative comunità. Ciò in un momento in cui i neo-costituzionalizzati principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza emergevano come centro di questa impostazione, e cercavano concrete occasioni di applicazione. Le vicende italiane hanno condotto, però, a esiti piuttosto differenti rispetto a quanto proclamato, come vedremo più avanti.

La stretta connessione tra partecipazione-valutazione-sperimentazione e i livelli di governo sub-statali, con particolare riguardo per la tutela dei territori, sembra però attraversare saldamente il primo decennio degli anni 2000, e trova non solo una conferma, ma un vero e proprio rafforzamento nel Parere d'iniziativa del Comitato delle regioni

---

<sup>11</sup> La l. n. 50/1999 e la l. n. 246/2005, insieme alle quali va ricordato l'"Accordo tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione" (29 marzo 2007).

# Osservatorio sulle fonti

“Libro bianco del comitato delle regioni sulla *governance* multilivello”<sup>12</sup> del 2009. In esso la rilevanza della consultazione, come fulcro di un metodo di governo partecipato e valutabile, va a collocarsi al centro di tematiche inerenti non solo la qualità dei processi decisionali ma, più in generale, il processo di edificazione di una democrazia matura (soprattutto sotto il profilo della forma di stato in senso territoriale), capace di strutturarsi su più livelli di *governance* normativa: non si tratta, appunto, di mere questioni di tecnica legislativa, bensì di un più ampio e complesso problema, riconducibile a «quanto regolare, perché regolare, come regolare, come amministrare la regolazione esistente e, in ultima analisi, come governare le politiche regolative di un sistema politico a più livelli (locale, regionale, nazionale e comunitario)»<sup>13</sup>.

Il frontespizio del documento, laddove dichiara scopi e intenti, può dirsi un vero e proprio “manifesto” del ruolo auspicato per la triangolazione partecipazione-valutazione-sperimentazione nell’edificazione e nel potenziamento della *governance* multilivello. In esso non mancano riferimenti e chiare proclamazioni che, sebbene particolarmente ampie e onnicomprensive, forniscono senza dubbio una buona base a cui ancorare futuri tentativi evolutivi delle politiche territoriali e locali. Per esempio, si raccomanda che qualsiasi riforma strategica comunitaria di rilievo sia accompagnata «da un piano d’azione territoriale» concordato tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, ove siano previsti meccanismi politici idonei a facilitare «l’appropriazione, la realizzazione e la valutazione delle politiche attuate, nonché un piano di comunicazione decentrato».

Sul piano degli strumenti, viene sottolineata la necessità di predisporre «strumenti appropriati a sostegno della democrazia partecipativa», soprattutto nel quadro della strategia di Lisbona, dell’agenda sociale e della strategia di Göteborg, «nonché lo sviluppo di meccanismi analoghi all’Agenda 21, ovvero meccanismi partecipativi e integrati che formulano piani strategici a lungo termine». Dal punto di vista dei soggetti, istituzionali e non, viene raccomandato il rafforzamento della pratica del partenariato, sottolineando due accezioni: quella “verticale” («Enti regionali e locali-Governo nazionale e Unione europea») e quella “orizzontale” («Enti regionali e locali-Società civile»); nel caso di quest’ultima spicca la specificazione del fatto che ciò avvenga «in particolare nel quadro del dialogo sociale». Si procede poi a invitare la Commissione e gli Stati membri «a riformare il metodo aperto di coordinamento per renderlo più inclusivo, grazie alla definizione, in collaborazione con gli enti regionali e locali, di indicatori di *governance* partecipativa e indicatori territoriali». A questo punto trova inoltre conferma lo strumento dell’analisi d’impatto, che viene saldamente cucito all’analisi delle politiche territoriali, giacché tra le raccomandazioni spicca quella di «rendere sistematica l’analisi dell’impatto territoriale grazie al coinvolgimento, a monte dell’adozione delle decisioni politiche, dei diversi attori interessati». Ciò in modo da comprendere appieno le «ripercussioni economiche, sociali e ambientali che le misure comunitarie proposte, legislative e non, avrebbero sui territori».

---

<sup>12</sup> 80ª Sessione Plenaria 17-18 Giugno 2009, (2009/C 211/01).

<sup>13</sup> L. CARBONE, G. TIBERI, *La "better regulation" in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 3/2001, p. 700.

# Osservatorio sulle fonti

Sul piano del ricorso al metodo sperimentale, appare significativo come in tale documento il Comitato delle regioni si sia impegnato a «presentare proposte per sostenere il ricorso alla sperimentazione a livello regionale e locale in determinati settori di intervento dell'Unione europea». Si tratta di settori di una certa crucialità, quali strategia per la crescita e l'occupazione, agenda sociale, politica di integrazione, politica a favore dell'innovazione, politica di coesione, sviluppo sostenibile e protezione civile.

Sembra utile ricordare anche il punto in chiusura di questa prima parte del documento, ove si raccomanda di concludere «*patti territoriali europei*<sup>14</sup>», che consentano di associare su base volontaria i diversi livelli di governo competenti, «al fine di apportare gli adeguamenti necessari alla realizzazione dei grandi obiettivi e delle priorità politiche dell'Unione europea in partenariato con gli enti regionali e locali»<sup>15</sup>.

Più avanti, al punto 4 (“Rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria”) il trinomio partecipazione-valutazione-sperimentazione viene richiamato e declinato in relazione alla scelta di strumenti pertinenti, che viene definita come «il criterio imprescindibile per garantire l'efficacia del metodo comunitario e far progredire gli standard della *governance* europea, accordando maggiore importanza alla differenziazione e alla specializzazione». L'articolazione di questi strumenti tra i vari livelli di potere viene concepita e strutturata come garanzia di coerenza dell'intervento comunitario. Lo sviluppo del processo di consultazione, della sperimentazione e dell'analisi dell'impatto territoriale, insieme al «metodo aperto di coordinamento» e agli strumenti giuridici di negoziazione<sup>16</sup>, vengono presentati come pilastri di una strategia di contro-bilanciamento degli effetti negativi di tre elementi: la concentrazione del processo decisionale, la dispersione dell'azione e la diluizione dei risultati. A questo scopo, i menzionati «meccanismi e strumenti rappresentano nuove possibili strade per raggiungere gli obiettivi strategici dell'Unione europea».

L'attenzione per la dimensione dei territori, e dunque la rilevanza che valutazione e sperimentazione assumono per la partecipazione alle politiche locali trovano un ulteriore campo di sviluppo nella disciplina dei nuovi Fondi strutturali, specialmente con riguardo alle politiche di coesione 2014-2020, e in diretto richiamo della nozione di «sviluppo locale partecipativo»; ma anche nelle «nuove direttive europee sugli appalti e sulle concessioni che investono direttamente su una maggiore discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nella cura degli interessi pubblici»<sup>17</sup>. Se da un lato si tratta di espandere uno spazio discrezionale a favore dell'autonomia, però, va sempre ricordato quanto sopra detto, e cioè che il potere (politico e amministrativo) necessita, in un'ottica democratica, di trovare un limite alla sua sfera di azione. La necessità storica di individuare questo limite, attualmente, sembra trovare uno spazio di concretizzazione non so-

---

<sup>14</sup> Corsivo mio.

<sup>15</sup> A questa raccomandazione fa seguito l'invito, per gli enti regionali e locali interessati, a impegnarsi «in un tale processo e a manifestargli il loro interesse nel quadro della consultazione avviata sull'attuazione del Libro bianco».

<sup>16</sup> Quali i patti territoriali o il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

<sup>17</sup> F. GIGLIONI, *L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni*, Il “diritto delle città”, 22 settembre 2015, Il punto di Labsus Notizie.

# Osservatorio sulle fonti

lo nella complementarità della democrazia partecipativa con quella rappresentativa, ma, a chiusura del cerchio, in un utilizzo appropriato degli strumenti offerti dalla valutazione e nel metodo sperimentale, probabilmente i più indicati nel perseguire il costante sforzo di sostanziare una rinnovata legittimazione democratica e di “incanalare” l’azione dei poteri pubblici entro un perimetro definito e controllabile. Ciò sembra ancor più vero nei contesti locali, in considerazione del fatto che

History reminds us how numerous decentralization initiatives, far from having served the cause of democracy, have led to a subordination of the power of citizens or even to the strengthening of local nepotism (see, for example, Heller, 2001)<sup>18</sup>

Ma la riflessione sull’importanza degli strumenti osservati per il livello locale di governo non si esaurisce qui. Come evidenzia Alessandra Valastro nel suo saggio in questo numero della Rivista, vi è un altro tipo di complementarità che sta assumendo una fisionomia sempre più identificabile, e che sta modellando nuove forme di azione alle quali si fa sempre più ricorso: la complementarità tra partecipazione in senso decisionale e amministrazione condivisa dei beni comuni. Dopo l’approvazione, avvenuta il 19 maggio 2014, del “Regolamento sulle forme di collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” da parte del Comune di Bologna, la diffusione di questo tipo specifico di regolamenti a livello comunale sta conoscendo un significativo *trend* positivo. Si tratta di un fenomeno decisivo per le future linee di sviluppo delle politiche pubbliche locali e della relativa regolamentazione, in aperta connessione con la possibilità di fornire risposte adeguatamente calibrate alle sfide poste dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost), specie nella declinazione della «sussidiarietà circolare»<sup>19</sup>.

Si pensi inoltre al rilievo conferito dal Libro bianco (sopra ricordato) del 2009 alla sussidiarietà nell’attuazione della *governance* multilivello: quest’ultima viene lì concepita come poggiate «sul rispetto del principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato». Il Libro bianco è inoltre chiaro, riaffermando questo vincolo relazionale, nello specificare che «il rispetto del principio di sussidiarietà e la *governance* multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l’accento sulla loro interazione».

Valutazione e sperimentazione divengono così, in seno alle dinamiche locali, le principali risorse per adeguare secondo proporzionalità e adeguatezza gli interventi (coinvolgendo i destinatari), anche per sottrarre la partecipazione a derive autoreferenziali, manipolative o dirigiste della classe politico-amministrativa locale: la valutazione verifi-

---

<sup>18</sup> C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’*, in *Intern. Journ. of urb. and reg. res.*, 2013, p. 2.

<sup>19</sup> G. MORO, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Convegno della Società italiana di scienza politica Roma, Università LUISS, 18 settembre 2009, p. 17.

# Osservatorio sulle fonti

ca l'efficacia della partecipazione (nel “decidere”) e della cura dei beni comuni (nel “fare”) all'interno dei settori di azione delle politiche locali, secondo indicatori non solo “efficientistici” e inglobando garanzie e livelli essenziali; la sperimentazione moltiplica le arene di confronto nelle sue fasi e, con esse, le possibilità di recepire dialogicamente, e in senso marcatamente correttivo, i contributi della partecipazione emersi da dette arene, riconsegnando tali risultati a successive valutazioni.

Non da ultimo, il ricorso al metodo sperimentale sembra costituire uno *step* di rilievo anche nell'edificazione della c.d. “valutazione civica”<sup>20</sup>, intesa come «processo di analisi critica e sistematica dell'azione delle amministrazioni pubbliche che coinvolge direttamente i cittadini e le associazioni nelle varie fasi di gestione dei servizi»<sup>21</sup>. Infatti, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Formez hanno promosso, nell'ambito del PON Governance 2007-2013, in collaborazione con Cittadinanzattiva e Fondaca e con il coinvolgimento attivo di 14 città delle regioni obiettivo convergenza, «un percorso sperimentale per la creazione di una metodologia di valutazione civica». Tale progetto è stato concepito con la finalità di verificare la possibilità di adottare il metodo della valutazione civica come «fondamentale supporto di programmazione e di gestione strategica della pubblica amministrazione, basato sull'adeguata rappresentazione del punto di vista del cittadino mediante il suo coinvolgimento nella valutazione della qualità dei servizi»<sup>22</sup>.

La sperimentazione, in buona sostanza, sembra essere uno dei tratti che collega più intimamente la partecipazione al “decidere” con la partecipazione al “fare”, la democrazia partecipativa con l'amministrazione condivisa dei beni comuni e l'attivismo civico. È interessante la connessione colta da G. Moro, il quale rileva come, per ricondurre a unità l'estrema diversità di idee e azioni in gioco, «potrebbe essere utile *considerare la democrazia partecipativa come un esperimento*»<sup>23</sup>, dando a questo termine il significato di applicazione nella realtà di teorie e modelli al fine di verificarne la consistenza»<sup>24</sup>. In modo più preciso, in sostanza, si potrebbe definire «quello della democrazia partecipativa un campo di sperimentazione di forme e procedure di riforma della democrazia volte a includere più strettamente ed efficacemente i cittadini nel processo politico, specialmente con riferimento alla formazione delle *policy* che investono direttamente le loro vite».

Riprendendo la metafora dell'esperimento,

---

<sup>20</sup> In questo caso, la valutazione è bastata sul reperimento di dati oggettivi mediante cui viene formulato un giudizio sui servizi, che costituirà un punto di partenza per apportare eventuali miglioramenti degli stessi. Rispetto alla *customer satisfaction* (che si concentra sulla qualità percepita), «nella valutazione civica ci si focalizza sugli elementi di qualità tecnica del servizio, cioè sulla qualità effettivamente erogata».

<sup>21</sup> <http://www.qualitapa.gov.it/archivio/valutazione-civica/>

<sup>22</sup> Il Dipartimento della Funzione Pubblica ne ha identificato il principale riferimento normativo nell'art. 461 co. 2 della legge Finanziaria del 2008 (l. n. 244/2007), ove si prevede un ruolo attivo dei cittadini e delle associazioni nel *monitoraggio* permanente dei servizi pubblici, nonché momenti di confronto con cittadini e associazioni per la verifica del funzionamento dei servizi.

<sup>23</sup> Corsivo mio.

<sup>24</sup> G. MORO, *Partecipare a cosa?*, cit., p. 3.

# Osservatorio sulle fonti

si potrebbe affermare che il fenomeno dell'attivismo civico è anch'esso un esperimento, ma di un tipo diverso da quello della democrazia partecipativa. Esso può ben essere reso dal secondo significato che il vocabolario fissa per il termine “esperimento”: quello di prova o tentativo. Tentativo, in questo caso, di riformare, arricchire, integrare o modificare radicalmente i paradigmi tradizionali della democrazia, ma senza che tutto questo discenda da schemi teorici o modelli; piuttosto sulla base degli effetti diretti e indiretti della presenza di nuovi tipi di soggetti nell'arena pubblica, in grado di modificare atteggiamenti e comportamenti degli altri attori che a loro volta modificano il sistema delle relazioni tra di essi (Wildavsky, 1999: 264)<sup>25</sup>

Sia che la sperimentazione venga concepita come attività volta all'elaborazione di *teorie e modelli*, sia che venga concepita come *prova o tentativo*, appare ormai chiaro come anche nelle politiche pubbliche, a maggior ragione locali, il suo paradigma di fondo - legato alla flessibilità degli strumenti, alla duttilità delle ipotesi di soluzione, alla permeabilità dei processi (in previsione della valutazione degli stessi) - non possa venire meno. Un paradigma che dovrebbe tendere, piuttosto, a evolversi nella direzione dell'incontro e dell'armonizzazione tra le due nature della sperimentazione: se, infatti, il processo evolutivo in atto sembra far convergere, in forma piuttosto spontanea, il *toolkit* della democrazia partecipativa con quello dei beni comuni e dell'attivismo civico, appare altrettanto logico supporre che la commistione tra le due tipologie di strumenti necessiti di idonee esperienze sperimentali, forgiate per indagare in profondità le specificità intrinseche e le potenzialità strategiche di questa commistione, sottoporla a *test*, e osservarla.

Nulla impedisce che si possa dare spazio a prove e tentativi nell'elaborazione di teorie e modelli, come nulla impedisce che porre in essere prove e tentativi coinvolga il riferimento a teorie e modelli (sia come obiettivi verso cui tendere o come risultato dell'osservazione delle prove e tentativi intrapresi). Al contrario: l'integrazione tra le due prospettive costituisce ragionevolmente, se non la soluzione, una valida pre-condizione per “dipanare la matassa” delle disfunzioni tipiche delle politiche pubbliche italiane (a tutti i livelli di governo), individuando sia strumenti concretamente spendibili sul piano operativo, sia adeguati modelli partecipativi, valutativi e sperimentali sul piano teorico<sup>26</sup>. Nell'analisi delle politiche pubbliche non possono esistere, in analogia con quanto avviene nelle scienze naturali, elaborazioni teoriche che non siano connesse con l'osservazione della realtà, come non possono darsi tentativi sperimentali che non si fondino su una preordinata presa in considerazione dei fondamenti teorici già consolidati al momento in cui il “nuovo” esperimento viene concepito. Ciò non esclude in alcun modo una libera possibilità di espressione e realizzazione di esperienze spontanee, anzi, la sfida è proprio quella di “accoglierle” e integrarle nella progettazione delle politiche pubbliche, il tutto senza depauperarle del loro contenuto spontaneistico. La sperimentazione è dunque, *di per sé*, un'unità che si articola nella duplice natura descritta, che solo un approccio *innaturale* (in consapevole mala fede o semplicemente per mancanza di con-

---

<sup>25</sup> *Ivi.*

<sup>26</sup> Consentendo così di superare molte “strette” determinate da procedure talvolta non più adeguate ai tempi, ma senza intaccare la sfera delle *garanzie*.

# Osservatorio sulle fonti

sapevolezza o ingenuità) può pensare di scindere arbitrariamente.

È sulla base del quadro fin qui delineato che il presente saggio tenterà di concettualizzare le *sfide* che, al tempo presente, sembrano porsi per la valutazione e la sperimentazione in relazione al ricorso a strumenti partecipativi e all'emergente amministrazione condivisa dei beni comuni. Un tentativo che dovrà necessariamente fissare i tratti salienti degli *scenari passati* per cogliere l'ampiezza e le possibili forme delle *prospettive future*. Intraprendendo questa operazione sembra logico porsi i seguenti quesiti: Quali sono le previsioni normative che hanno dato forma e sostanza all'inserimento di pratiche afferenti alle nozioni osservate? Come sono state attuate e con quali criticità? Come è possibile ripensare (magari ancorandosi a norme e documenti già esistenti) determinati strumenti in vista di ineludibili necessità istituzionali (per es. la costruzione della "multilevel governance europea") e sociali (risposta ai bisogni di individui, territori e comunità locali)? Quali spazi riservare a tali strumenti (e in quali fonti)?

#### 4. Le garanzie: il contributo di monitoraggio e clausole valutative nella "messa a sistema" del circolo Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione

Monitoraggio e clausole valutative costituiscono a tutti gli effetti quello che potremmo definire l'"armamentario strumentale" della valutazione e della sperimentazione. Il ricorso a tali strumenti, di conseguenza, viene a connaturarsi come un'operazione essenziale nella "messa a sistema" del circolo *Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione*. Se il *trait d'union* tra monitoraggio e clausole valutative va identificato, dal punto di vista teleologico, nell'essenzialità appena accennata e nell'impossibilità di rinunciarvi ai fini del perseguimento di politiche *efficacemente ed efficientemente partecipative*, è però opportuno mettere in luce come si tratti di due componenti ben distinte nella natura, nei "micro-obiettivi" perseguiti<sup>27</sup> e nella frequenza con la quale si è fatto sinora ricorso all'uno o alle altre (soprattutto in termini di previsioni normative).

Una definizione preliminare potrebbe essere formulata fissando come il *monitoraggio* consista in un sistema di raccolta e archiviazione di dati di base (ove possibile in forma quantitativa) da interpretare e utilizzare nelle fasi della valutazione (importante per predisporre una base conoscitiva, ma di per sé ancillare e "inerte", se non adeguatamente armonizzato nella valutazione). La *clausola valutativa* è, invece, uno strumento giuridico con una fisionomia ben precisa, inquadrata sia in termini sostanziali (pone una domanda di valutazione che circoscrive e determina l'oggetto della valutazione) che formali: essa è una parte fisicamente costitutiva dell'atto normativo che la ospita, e la sostanzialità dei suoi effetti giuridici è legata, non da ultimo, alla correttezza tecnico-normativa con cui è stata redatta e inserita nell'atto.

A un primo sguardo, dunque, sembrerebbe potersi desumere che il monitoraggio - utilizzando la struttura logica delle proporzioni in matematica - stia alla dimensione

---

<sup>27</sup> Rimane salvo l'elemento di un "macro-obiettivo" comune, identificabile nel perseguimento delle finalità tipiche della valutazione della qualità di norme e politiche pubbliche in generale e, ancor più specificamente, della *valutazione partecipata* e della *valutazione delle politiche partecipative* (tipologie che presentano forti punti di interconnessione ma, a loro volta, non sovrapponibili).



# Osservatorio sulle fonti

dell'azione e del *procedimento* come le clausole valutative stanno alla dimensione della *prescrizione normativa* (nel caso specifico alla *regolamentazione*). Un'affermazione utile a inquadrare più la natura che non lo "spazio di azione" dell'uno e dell'altro strumento, e che di per sé non può prefigurare un sistema di camere "a tenuta stagna": è vero che il monitoraggio è un'attività estremamente operativa e burocratica, ma è anche vero che, in realtà, trova una copertura (sul piano normativo) piuttosto diffusa (certamente rispetto alle clausole valutative). Alla stessa maniera, le clausole valutative non dovrebbero essere solo inserimenti di tipo tecnico-normativo, ma dovrebbero operare attivamente e in pieno raccordo con l'attività svolta dai Comuni nella progettazione e nella valutazione delle politiche poste in essere.

Possiamo integrare quanto detto rilevando come a una natura fortemente normativa delle clausole valutative abbia, in realtà, corrisposto una di fatto inesistente trasposizione delle stesse nei regolamenti comunali<sup>28</sup>, almeno sinora. Previsioni in fatto di monitoraggio, invece, non difettano nello stesso tipo di fonte.

Un destino ben diverso, quindi, che si potrebbe ipotizzare in parte legato proprio all'entità dell'impegno e della vincolatività per i soggetti responsabili - politicamente e amministrativamente - dei procedimenti interessati (nel caso del monitoraggio le operazioni sono minori, più semplici, più standardizzate, meno onerose e meno "rischiose" in termini di esposizione politica). Le prescrizioni in termini di monitoraggio infatti, come si vedrà nel prossimo paragrafo, appaiono ben meno strutturate e penetranti di quanto si esiga nel caso delle clausole valutative: in questo secondo caso, il modello necessariamente incentrato intorno alla necessità di garantire l'efficacia giuridica della c.d. "domanda di valutazione" rende l'operazione tecnicamente più complessa e articolata rispetto alle attività di raccolta e archiviazione dei dati tipiche del monitoraggio.

Questa minore complessità procedurale del monitoraggio non deve condurre a una percezione di quest'ultimo come secondario rispetto alla generale attività valutativa: quest'ultima, a prescindere dalle tecniche di valutazione adottate nei casi specifici, non sarebbe infatti possibile senza l'apporto offerto dal primo nel reperimento e nell'organizzazione dei dati nel corso delle fasi dei processi decisionali e attuativi. Il monitoraggio è dunque una condizione necessaria, ma non sufficiente, per "mettere a sistema" il circolo *Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione*.

Per acquisire concretamente e operativamente la valenza di metodo di governo efficace, tale "messa a sistema" presuppone perciò una basilare sinergia tra due livelli. Da un lato si trova il piano informativo/conoscitivo, in termini di rilevamento e affidabilità dei dati raccolti (da valutare): un livello che include e presuppone un'adeguata *garanzia qualitativa* delle informazioni (scopo del monitoraggio). Dall'altro si trova il piano della *garanzia giuridica*: la duplice garanzia, in altre parole, del fatto che vengano individuati

---

<sup>28</sup> A differenza di quanto avviene nella legislazione regionale, dove il ricorso alle clausole valutative è, in alcune Regioni, un fenomeno in crescente sviluppo. Si veda, a tal proposito, A. VALASTRO, N. PETTINARI, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in (a cura di) F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Bologna, Il Mulino, 2016 (contributo elaborato nell'ambito della ricerca Astrid - Cranec "Territori e autonomie: un'analisi economico-giuridica").

# Osservatorio sulle fonti

nuclei sensibili obiettivamente rilevabili e indagabili da valutare, e del fatto che questi verranno *davvero* valutati, entro tempi ragionevoli e con metodi inclusivi (scopo delle clausole valutative).

Si tratta di due livelli che, in vista della piena attuazione di un'effettiva “democrazia di prossimità”, devono ragionevolmente essere contemplati come parametri fondamentali, specialmente nel contesto delle politiche locali e nell'esercizio del potere regolamentare dei Comuni, dato che proprio nella valutazione può essere efficacemente individuato

uno spazio utile per realizzare politiche pubbliche non centralistiche, che tengano conto, piuttosto, dei contesti locali, valorizzando le *specificità* e le *forze innovative*. Si può pensare, cioè, a una diffusione delle innovazioni che, in una prima fase, cerchi di inventare nuove modalità di affrontare i problemi valorizzando e organizzando le energie presenti in una realtà locale e che, in una serie di fasi successive, invece, proponga le *esperienze più riuscite* come esempi non da imitare in modo pedissequo ma da adottare in modo autonomo<sup>29</sup>.

Sia la necessità di individuare «le *specificità* e le *forze innovative*» sia la necessità di distinguere e riproporre (in forma di modello) «le *esperienze più riuscite*» portano a ricondurre il monitoraggio e le clausole valutative (in quanto strumenti della valutazione) all'alveo del metodo sperimentale. Non solo, infatti, la sperimentazione appare come lo spazio operativo ideale per la raccolta dei dati (monitoraggio) e per distillare (osservando bisogni e facendo emergere conflitti) i contenuti da valutare in fase di attuazione di un intervento - e da trasfondere nelle c.d. "domande di valutazione" (clausole valutative) -, ma sembra anche lo spazio dove la duttilità e l'inclusività del metodo possono maggiormente servire a individuare energie e potenzialità dei territori e degli abitanti (le «*specificità*»). A completamento di questa prima fase, gli esiti della sperimentazione sono anche il punto di partenza per l'elaborazione di un modello *ripetibile*.

La ripetibilità dello schema di un dato intervento (inteso come migliore opzione, nel suo ambito, ai fini del pieno utilizzo delle capacità/potenzialità) è, ormai da tempo, il centro dell'osservazione delle c.d. “*best practices*”<sup>30</sup> e del “*benchmarking*” (interessando anche aspetti di forte intersezione con il controllo strategico)<sup>31</sup>. Si tratta di un punto di primaria importanza se pensiamo alla necessità di strategie dirette a ottimizzare l'uti-

---

<sup>29</sup> Corsivi miei; G. MORO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, 2005, p. 31.

<sup>30</sup> Per una descrizione del ruolo delle *best practices* nelle politiche pubbliche si vedano, *inter alia*: Formez, Dipartimento della funzione pubblica, *La governance locale: strumenti e buone pratiche*, 2006; C.E. BOGAN, M. J. ENGLISH, *Best Practices, LLC, Benchmarking for Best Practices: Winning Through Innovative Adaptation*, New York, McGraw-Hill, 1994; J. NASH, J. EHRENFELD, *Codes of environmental management practice: assessing their potential as a tool for change*, in *Ann. rev. of energy & the environment*, 22, 1997, pp. 487-535; *Report on good practices in health and migration in the UE*, <http://www.inmp.it/index.php/ita/Pubblicazioni/LIBRI/Report-on-good-practices-in-health-and-migration-in-the-UE>; S. BRETSCHNEIDER, F. J. MARC-AURELE, E J. WU, “*Best Practices*” *Research: A methodological guide for the perplexed*, in *Journ. of publ. adm. res. & th.*, 2/2005, pp. 307-323.

<sup>31</sup> Tale aspetto rappresenta anche il fulcro del processo di apprendimento e di *enlightment* a cui si fa riferimento, in più occasioni, nel presente lavoro.

# Osservatorio sulle fonti

lizzo delle risorse economiche, sempre più contenute negli enti locali, pur a fronte di competenze numerose e centrali nell'esercizio di una vasta gamma di diritti. In questo senso, non è erraneo ricordare come le politiche locali non dovrebbero trascurare - nel perseguire obiettivi di economicità - di accompagnare le previsioni relative al monitoraggio con l'introduzione di adeguate clausole valutative, capaci non solo di indagare l'efficacia dei risultati, ma anche di razionalizzarne gli impatti socio-economici e (se comprensive di strumenti di *consultazione*) di rendere le politiche locali concretamente inclusive. La "messa a sistema" del circolo Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione è, in altre parole, difficilmente realizzabile senza la *chiusura del circuito garanzie qualitative-garanzie giuridiche*.

## 5. Monitoraggio, sperimentazione e clausole valutative nei Regolamenti comunali. Soggetti, tempi e procedure tra vecchi e nuovi paradigmi

Dall'analisi dei regolamenti comunali emergono le due linee di tendenza, sostanzialmente antitetiche, sopra accennate.

Per quanto concerne il monitoraggio (in vario modo presente nelle previsioni regolamentari), nelle rare occasioni in cui si fa riferimento a valutazione e sperimentazione, il termine compare sempre in connessione con questi ultimi due (in un numero non trascurabile di casi sono interscambiabili nella rubricazione, con un certo grado di confusione nella tecnica normativa adoperata nella redazione dei regolamenti).

Per quanto invece concerne le clausole valutative, a differenza di quanto avviene ormai in modo consolidato e crescente nelle leggi regionali, esse non paiono ancora trovare spazio nei regolamenti comunali.

La sperimentazione costituisce un caso intermedio tra i due precedenti: il ricorso al carattere della sperimentalità, ormai tendenzialmente in crescita, caratterizza un numero significativo (anche se minoritario) di casi. Tra questi possiamo ricordare, per esempio, alcuni regolamenti del Comune di San Secondo Parmense (PR), quali quelli sulla Consulta delle frazioni, sulla Consulta per lo sviluppo del territorio e le attività produttive, sulla Consulta giovanile e sulle associazioni e il volontariato<sup>32</sup>. In questi regolamenti si dichiara, mediante la stessa formula (nella Disposizione transitoria rispettivamente all'art. 11 nei primi due e all'art.10 negli altri), che «nei prossimi 12 mesi di attuazione» il regolamento «ha carattere sperimentale». La disposizione viene rafforzata attraverso l'inserimento di un meccanismo che consente agli aderenti alla Consulta e ai suoi organi, al termine di questi 12 mesi, «nel caso se ne ravvisasse la necessità», di sottoporre il regolamento a proposte di modifica.

A ciò va aggiunta la previsione (art. 8 del regolamento delle associazioni e del volontariato), più specificamente "valutativa", di un Rapporto annuale: «La consulta entro un mese dalla riunione ordinaria tra smette al sindaco e al presidente del consiglio una relazione sull'attività svolta e il programma dell'attività futura; il presidente del consiglio comunica tale relazione ai capigruppo».

---

<sup>32</sup> Approvati rispettivamente con gli atti del C.C. n. 57/2012, n. 59/2012, n. 58/2012 e n. 60/2012.

# Osservatorio sulle fonti

In altri casi si è scelto di prevedere un lasso di tempo definito al termine del quale sottoporre a verifica il regolamento, anche successivamente alla scadenza della fase di sperimentazione. Un regolamento di questo tipo è quello per l'istituzione e il funzionamento della Consulta delle ragazze e dei ragazzi della Città di Imola<sup>33</sup> (BO), che all'art. 11 stabilisce che «L'istituzione della Consulta è da intendersi sperimentale e da sottoporsi a verifica al termine del primo biennio, entro il 31.12.2009. Anche successivamente a tale scadenza, il presente regolamento sarà comunque sottoposto a verifiche periodiche da effettuarsi ogni due anni». Sempre a Imola, il regolamento comunale della Consulta sportiva imolese<sup>34</sup> fa riferimento (art. 10) alla necessità di essere «oggetto di un monitoraggio che dovrà avvenire entro un anno dalla sua entrata in vigore. Questo compito è demandato al Tavolo di Confronto dello Sport e all'Assemblea». Si tratta di un'ipotesi sicuramente da porre in evidenza, ma ben meno consistente (sul piano della continuità della valutazione) rispetto alla precedente ipotesi ricordata (inerente «verifiche periodiche da effettuarsi ogni due anni»).

Il riferimento al monitoraggio trova spazio anche nel regolamento del forum “cittadini insieme” del Comune di San Casciano in Val di Pesa<sup>35</sup> (FI), nel quale si individua un soggetto preciso - l'Assessore competente - che «limitatamente a questa fase sperimentale di attuazione del presente regolamento invierà al Consiglio Comunale una relazione semestrale sull'avvio e sull'andamento dell'attività del Forum (art. 8)». Tale riferimento al monitoraggio (sostanziato nella forma della relazione semestrale) appare, in questo caso, esplicitamente connesso sia alla fase iniziale (probabilmente con lo scopo di rilevare le criticità in fase di avvio), sia allo svolgimento *in itinere* delle attività (permettendo una ricostruzione sequenziale dei dati di rilievo sull'andamento del Forum).

Anche il regolamento della partecipazione del Comune di Piacenza<sup>36</sup> (PC) sceglie il monitoraggio come strumento di verifica degli «effetti prodotti dal percorso di partecipazione a valle delle decisioni assunte dalla giunta e dal consiglio», rafforzando la previsione con un diretto riferimento all'*accesso agli atti, alla trasparenza e al dialogo*. A chiusura del percorso partecipativo si dispone inoltre la presentazione di un «report annuale della partecipazione, quale documentazione del percorso svolto, che viene trasmesso al sindaco e alla giunta e presentato al consiglio comunale». Il soggetto competente alla predisposizione del *report* viene individuato, in questo caso, nell'assessorato competente alla partecipazione. È interessante notare come “Monitoraggio” e “Report annuale” siano considerati gli ultimi punti<sup>37</sup> (rispettivamente *c* e *d*) dell'elenco delle “Fasi della partecipazione” all'art. 5 (unico articolo a costituire il Titolo II, “Il percorso di partecipazione”).

Uno degli spazi all'interno dei quali è possibile rinvenire, in forma più o meno esplicita, riferimenti alla verifica e alla valutazione degli effetti è quello connesso alla modificazione dei regolamenti. Nel regolamento comunale per il funzionamento della Con-

---

<sup>33</sup> Delibera C.C. n. 188/2007.

<sup>34</sup> Delibera C.C. n. 139/2005.

<sup>35</sup> Deliberazione n. 54/2011.

<sup>36</sup> Delibera C.C. n. 23/2013.

<sup>37</sup> Preceduti da “Informazione” e “Consultazione” (rispettivamente punti *a* e *b*).

# Osservatorio sulle fonti

sulta per l'ambiente del Comune di Sassuolo<sup>38</sup> (MO), per esempio, si prevede (art. 6) che «Ad un anno dall'insediamento, l'Amministrazione Comunale, su parere della stessa Consulta, si impegna a verificare l'esperienza fatta per portare i correttivi che si riteranno necessari al presente regolamento»<sup>39</sup>.

Non mancano però esempi caratterizzati da forti restrizioni del peso delle Consulte nell'incidere efficacemente, con le proprie valutazioni, sulle modifiche dei regolamenti. Nel regolamento per la consulta giovanile<sup>40</sup> del Comune di Traversetolo (PR) si stabilisce, all'art. 15, che esso può «essere modificato dal consiglio comunale su proposta degli aderenti alla consulta dopo il voto favorevole della maggioranza del consiglio della consulta» (riconoscendo quindi un ruolo ad essa nel proporre, con un'adeguata maggioranza, modifiche al regolamento), ma sembra significativo che si specifichi, subito dopo, che «il consiglio comunale può in qualsiasi momento provvedere senza il parere del consiglio della consulta alla modifica del presente regolamento»<sup>41</sup>.

La modificazione e i suoi procedimenti sono un contenuto piuttosto frequente nei regolamenti analizzati. Gli esempi appena riportati rientrano, quindi, in una casistica che si presenta tra due tendenze opposte: da un lato, una forte restrizione dei soggetti titolari del potere di modificare il regolamento (limitando quello degli stessi organismi partecipativi, come le Consulte) e, dall'altro, una tendenza a espandere le tipologie di soggetti coinvolti (anche ben oltre gli organismi designati).

Come esempi di queste due tendenze divergenti possono essere considerati il regolamento della Consulta comunale dello sport del Comune di Gavorrano<sup>42</sup> (GR) e il regolamento del Consiglio comunale e del sindaco dei ragazzi del Comune di Melilli (SR).

Nel primo caso (Gavorrano) riscontriamo un potere indiscutibilmente elevato, da parte del Consiglio comunale, nella possibilità di modificare il regolamento: all'art. 14 si dispone infatti che tale modificazione può avvenire «in tutto od in parte con deliberazione del Consiglio Comunale». La modificazione non è soggetta quindi ad alcuna valutazione obbligatoria e tantomeno si prevede un apporto partecipativo, ma anzi, ci si preoccupa di riaffermare in modo ben determinato la centralità del Consiglio.

Nel secondo caso (Melilli), invece, l'art. 17 ci offre la possibilità di apprezzare un ampliamento della varietà di soggetti coinvolti, non solo al di fuori del Consiglio, ma anche oltre l'organismo di partecipazione (nel caso specifico il Consiglio comunale dei ragazzi): infatti, «Dopo l'entrata in vigore del presente regolamento e comunque antecedentemente alla prima elezione del consiglio, il Sindaco, unitamente al Presidente del consiglio, convoca un'assemblea di tutti gli alunni interessati al fine di esaminare il pre-

---

<sup>38</sup> Deliberazione C.C. n. 278/1987.

<sup>39</sup> Appare significativo che l'articolo fosse introdotto da questa formula: «Per rispondere alla sempre più pressante necessità di scambio di informazioni tra società civile ed amministrazione, ai lavori della Consulta potranno essere invitate altre associazioni ed organizzazioni interessate ai problemi in discussione. La Consulta si insedierà all'atto della prima riunione convocata secondo quanto dispone l'art. 5».

<sup>40</sup> Delibera C.C. n. 7/2008.

<sup>41</sup> Questo aspetto relativo alla partecipazione organica (consulte) è il perfetto corrispettivo, dal punto di vista della partecipazione effettiva, di quanto avviene con la non-vincolatività degli esiti del referendum consultivo.

<sup>42</sup> Deliberazione C.C. n. 38/2000.

# Osservatorio sulle fonti

sente regolamento ed eventualmente proporre emendamenti da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale». L'estensione del coinvolgimento alla generalità degli alunni («tutti gli alunni») è un segno di inequivocabile apertura, e (anche se piuttosto lontano dalla possibilità di parlare di una istituzionalizzazione della valutazione *ex-post*) consente ad un pubblico piuttosto ampio la possibilità di intervenire proponendo modifiche, sulla base di valutazioni su esiti raggiunti o anche solo ipotizzati.

Gli elementi sinora riportati sono, nella maggioranza dei casi (anche in quelli più inclusivi), lontani da un modello effettivamente partecipativo nell'implementazione di tecniche di valutazione *ex post*. La scarsità di clausole valutative ne è il segnale più evidente, ma, più in generale, è la debole incisività della maggioranza degli strumenti individuati a provare tale tendenza.

Rafforza questa considerazione anche il risicato utilizzo di termini quali 'valutazione' o 'verifica' in questo tipo di regolamenti, decisamente rari e limitati a pochi casi, tra l'altro quasi del tutto inesistenti nei regolamenti antecedenti al 2000. Solo in quegli anni, infatti, questi termini iniziano a comparire con una certa parsimonia in alcuni regolamenti sulla partecipazione. Tra questi, il regolamento della partecipazione del Comune di Prato<sup>43</sup> (PO), dove, all'art. 18 ('Esito dei processi partecipativi') si prevede che «In caso di accoglimento della proposta, devono essere precisate nel medesimo atto le fasi e le modalità con cui l'arena deliberativa ha determinato il processo partecipativo nonché le modalità di verifica dei risultati dello stesso processo, di concerto con i cittadini e/o le realtà locali che hanno preso parte all'arena deliberativa». Il merito principale è sicuramente quello non solo di aver previsto delle modalità di verifica dei risultati, ma soprattutto di averle previste in diretta connessione con il coinvolgimento di soggetti tradizionalmente esclusi dal processo decisionale, ponendo le basi per una valenza partecipativa degli strumenti di valutazione.

Come è già stato evidenziato, spunti innovativi vengono oggi dai più recenti regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, ai quali vale la pena di volgere uno sguardo. Nello specifico, il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* del Comune di Bologna (2014) ha formalizzato due punti particolarmente importanti per il tema che qui interessa.

In primo luogo, all'art. 30, co. 8, viene fissato il ricorso a tecniche di valutazione, stabilendo che «il Comune e i cittadini si impegnano ad implementare tecniche di *misurazione quantitativa*<sup>44</sup> delle esternalità positive e negative, dirette e indirette, materiali e immateriali, nonché degli impatti economici, sociali, culturali e ambientali prodotti dalle attività di collaborazione e pongono gli esiti della misurazione quantitativa alla base di un processo di valutazione volto a confermare, modificare o estinguere particolari aspetti o tipologie delle attività di collaborazione, nonché della valutazione di risultato dei soggetti preposti alla loro attuazione per conto dell'amministrazione». Al Capo IX ('Disposizioni finali e transitorie'), art. 34, le c.d. clausole interpretative rafforzano la

---

<sup>43</sup> Delibera C.C. n. 10/2002, modificato con delibera C.C. n. 75/2002 e con delibera C.C. n. 111/2010.

<sup>44</sup> Corsivo mio.

# Osservatorio sulle fonti

connotazione partecipativa della valutazione stabilendo che «Allo scopo di agevolare la collaborazione tra amministrazione e cittadini, le disposizioni del presente regolamento devono essere interpretate ed applicate nel senso più favorevole alla possibilità per i cittadini di concorrere alla cura ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani».

In secondo luogo, viene valorizzata la forma della Sperimentazione (art. 35), sempre in diretta connessione con il rafforzamento del ruolo partecipativo della valutazione, prevedendo che «Durante il periodo di sperimentazione il Comune verifica, con il coinvolgimento dei cittadini attivi, l'attuazione del presente regolamento al fine di valutare la necessità di adottare interventi correttivi».

Il successo di questo modello è indiscutibile in molti contesti della penisola, basti pensare al recepimento puntuale, da parte di Comuni di dimensioni variabili, del contenuto dei tre articoli del regolamento bolognese sopracitati.

## 6. Sulla via di un ripensamento della valutazione nella partecipazione? Qualche appunto per procedere...

L'analisi appena condotta sui contenuti specifici delle previsioni nei regolamenti pone dinnanzi ad alcune riflessioni. È stato rilevato come, a fronte di variegata (e relativamente ricorrenti) modalità di previsione del monitoraggio, le clausole valutative siano “il grande assente” - almeno dalla prospettiva assunta in questo contributo - nella regolamentazione locale della partecipazione. Un “assente” che potremmo ritenere in larga misura “ingiustificato”, sia sulla base generale del bisogno crescente di valutazione (*partecipata e sulla partecipazione*), sia sulla base specifica della “messa a sistema” del circolo Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione.

In buona sostanza, i regolamenti comunali paiono, *rebus sic stantibus*, piuttosto lontani dal raggiungimento della necessaria chiusura del circuito garanzie qualitative-garanzie giuridiche. Se infatti è possibile sostenere che le prime trovano in essi un certo grado di protezione in termini normativi, non è possibile sostenere lo stesso per le seconde: si tratta di un *vulnus* nell'effettività della partecipazione che, nel lungo periodo, potrebbe minare l'efficacia delle politiche stesse e la reale capacità di risposta delle amministrazioni locali ai bisogni degli abitanti e dei territori; e potrebbe, di conseguenza, determinare pericolosi scollamenti e conflitti - o aggravare quelli già presenti - tra amministratori e amministrati, proprio laddove la *prossimità* dovrebbe essere invece la chiave di volta di questo rapporto.

Come procedere, dunque? Pensare in senso propositivo agli scenari futuri significa *in primis* colmare la lacuna appena descritta, in vista della chiusura del doppio circuito di garanzie necessario a rendere effettiva la partecipazione e a dare, dunque, piena attuazione ai regolamenti comunali, quali fonti dell'ordinamento “privilegiate” e “responsabilizzate” proprio in termini di prossimità ai destinatari (la natura del Comune, a seguito della Riforma del Titolo V del 2001, è andata sempre più evolvendosi nella direzione di ente territoriale maggiormente prossimo ai cittadini). Tale doppio circuito delle garanzie, quindi, sembra anche connesso alla piena realizzazione dell'autonomia dell'Ente in senso esponenziale rispetto alla sua comunità e ai destinatari dei suoi regolamenti e del-

# Osservatorio sulle fonti

le sue politiche.

Si tratta di un processo di innovazione dell'esercizio dell'autonomia regolamentare dei Comuni che può essere considerato un vero e proprio *processo di rilancio della valutazione e della partecipazione*: il livello di governo locale potrebbe costituire il livello ideale in seno al quale “ripulire” (mediante sperimentazioni mirate) gli strumenti partecipativi e valutativi dalle criticità, dalle inerzie e dalle distorsioni che hanno caratterizzato la maggioranza delle esperienze regionali. Un processo di questo tipo implica una strategia “incipite”, capace cioè di guardare in due direzioni: da un lato conservando e potenziando, attraverso una revisione critica, gli elementi che possono considerarsi dei punti di partenza; dall'altro, mirando all'implementazione, *ex novo*, di strumenti già sperimentati ad altri livelli di produzione normativa, capitalizzando e correggendo i *vulnera* che hanno decretato il successo o l'insuccesso di quei medesimi strumenti in altri ambiti (soprattutto nazionale e regionale).

Per essere concreti, dunque, la sfida posta ai Comuni potrebbe trovare un'adeguata risposta nella capacità di dosare aspetti *conservativi* e aspetti *innovativi*. Nel caso del monitoraggio, un ricorso consolidato e una frequente previsione nei regolamenti della partecipazione inducono a non «gettare via il bambino con l'acqua sporca»<sup>45</sup>: inducono, cioè, a mutare (sulla base di un processo evolutivo basato sull'apprendimento) gli strumenti per aumentare le garanzie, ma mantenendo ben ferma - ed espandendo - la presenza dello strumento nei regolamenti dello stesso genere (*conservazione critica*). Nel caso delle clausole valutative, invece, si tratta di *innovare* radicalmente le fonti regolamentari, immettendo tali previsioni in un atto che sino ad ora non le ha mai contenute. Anche questa innovazione potrebbe definirsi *critica*, ma a differenza di quanto deve avvenire nel caso del monitoraggio (ove l'analisi critica va rivolta alle previsioni già esistenti nei regolamenti comunali e alle procedure intraprese dalle relative amministrazioni), l'analisi critica va qui operata - con una buona dose di senso della comparazione giuridica - nei riguardi delle evidenze risultanti dai casi di implementazione nelle leggi regionali (quindi *in un altro tipo di atto*, espressione del potere normativo di *un altro livello di governo*).

Nei precedenti paragrafi sono state ricordate le difficoltà di implementazione che, a livello regionale, hanno caratterizzato le vicende inerenti la valutazione *ex ante* ed *ex post*, espresse soprattutto nell'analisi e nella valutazione d'impatto della regolamentazione<sup>46</sup>. Da tali vicende il livello di governo locale può osservare e apprendere molto per fissare alcuni snodi cruciali da seguire nel suo processo di innovazione.

Una prima osservazione porta a rilevare come l'apertura manifestata nei confronti

---

<sup>45</sup> R. DE VINCENZI, L. GIULIANI, *La valutazione delle politiche del lavoro fra sperimentazione e nuova cultura politica*, Paper for the Espanet Conference "Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni", Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre 2014 (Sessione 22: Disegnare la valutazione delle politiche sociali tra vincoli normativi e aspirazioni di apprendimento), p. 12.

<sup>46</sup> Per una ricostruzione delle criticità inerenti AIR e VIR nelle Regioni italiane, si veda A. VALASTRO, N. PETTINARI, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, cit.



# Osservatorio sulle fonti

dell’AIR appaia senz’altro maggiore di quella emersa nei confronti della VIR. La ‘disparità’ di trattamento tra AIR e VIR nella legislazione regionale apparirebbe spiegabile come riflesso di una cultura politica fortemente incline alla ricerca del consenso: la consultazione in fase *ex ante*, tipica dell’AIR, è stata (e viene) molto spesso male interpretata da regolatori e *decision makers* come mero strumento informativo o come esercizio di costruzione del consenso, anche con derive fortemente populistiche. Per contro, nel pervicace rifiuto della valutazione *ex post*, pare risuonare una radicata diffidenza verso strumenti di verifica e di controllo, probabilmente percepiti dalla classe politica regionale (e locale) come potenzialmente corrosivi dell’autonomia dell’ente (o, forse ancor più, dello spazio di azione del singolo rappresentante) e dello spazio di azione della negoziazione politica, ancora sentita come irrinunciabile momento preparatorio alle fasi di mobilitazione elettorale. Ciò a maggior ragione in contesti - come quelli regionali e ancor più locali - di più stretta vicinanza relazionale tra elettore/governato ed eletto/governante. Si potrebbe interpretare tale discrasia come fortemente lesiva del legame biunivoco che deve instaurarsi tra fase di progettazione e fase di valutazione, indispensabilmente collegati in modo circolare in seno a quello che l’OCSE definisce “*life-cycle management of regulations*”.

Pur costituendo uno strumento di valutazione *ex post*, le clausole valutative sembrano però patire una refrattarietà decisamente meno escludente rispetto a quella che ha colpito la VIR a livello regionale. Il ricorso a esse, infatti, pare in costante aumento rispetto al momento della loro prima apparizione nel contesto italiano, nei primi anni 2000 (contemporaneo a quello della prima ondata di sperimentazioni AIR), e la previsione di esse ricorre persino in taluni Statuti regionali (Umbria<sup>47</sup>, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, e Marche). Come la VIR, anche le clausole valutative sono un importante strumento connesso direttamente alla *funzione di controllo*<sup>48</sup>. Ciò che le rende peculiari, però, è una natura in un certo modo ‘anfibia’: se è vero che si tratta di strumenti di valutazione *ex post*, è però anche vero che esse trovano il loro momento genetico nella fase di progettazione e sono, pertanto, altrettanto correlate alla dimensione *ex ante* dell’intervento regolativo e della relativa *policy* (le domande di valutazione dovrebbero, peraltro, essere costruite proprio a partire dai fini/obiettivi dell’intervento progettato). Questo radicamento nella fase della progettazione è probabilmente la ragione di un ‘avvicinamento’ a esse meno conflittuale da parte dei *decision makers*, i quali rinvergono in esso potenzialità di costruzione del consenso analoghe a quelle che - almeno parzial-

---

<sup>47</sup> Per un’analisi delle previsioni statutarie, e per un *case study* ove si evidenziano le criticità – soprattutto attuative – inerenti la sperimentazione AIR in Umbria (finalizzata alla progettazione della legge n. 8/2004, concernente la “*Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi*”), si veda N. PETTINARI, *La qualità della legislazione nelle Regioni: il caso umbro*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015.

<sup>48</sup> Anche in questo caso vale la considerazione generale secondo cui la qualità della normazione - specie nella sua declinazione “sostanziale” - fornisce importanti indicazioni non solo sulla produzione normativa, ma pure sulla forma di governo regionale, «dato che il procedimento legislativo può essere considerato un indicatore significativo anche dei rapporti tra Consiglio e Giunta», G. TARLI BARBIERI, *Una nuova stagione per la qualità della normazione nell’esperienza della regione toscana?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016, p. 1.

# Osservatorio sulle fonti

mente - percepiscono in seno all’AIR.

Tuttavia, a fronte della apprezzabile diffusione che le clausole valutative hanno raggiunto nel contesto regionale italiano, anch’esse non sfuggono a fenomeni di interpretazione erronea (o politicamente ‘comoda’) da parte dei legislatori, attratti dall’evidente risonanza in termini di immagine che esse possono offrire. A tale risonanza politico-sociologica non sempre, però, si accompagna un contenuto giuridicamente innovativo dal punto di vista sostanziale: pur constatando che il fenomeno è in diminuzione, in taluni casi è osservabile come molte clausole valutative regionali portino tale nome in modo improprio, veicolando solo ed esclusivamente la formula comunemente utilizzata per invitare la Giunta a trasmettere una relazione che descriva al Consiglio lo stato di attuazione di un dato intervento normativo (una prima criticità che, in futuri inserimenti nei regolamenti comunali, andrebbe tenuta ben presente a fini di prevenzione rispetto agli effetti patologici verificatisi in ambito regionale).

Ciò che emerge dall’analisi di tali inserimenti nelle leggi regionali è la frequente distorsione, nella redazione delle clausole, degli aspetti strutturali e funzionali fondamentali per il raggiungimento degli scopi attesi. Tali aspetti (definiti in modo esemplificativo come «ingredienti essenziali di una “buona” clausola valutativa»<sup>49</sup>) riguardano in primo luogo gli obiettivi conoscitivi che l’Assemblea interessata deve perseguire e quali informazioni dovranno venire prodotte, la necessità di individuare in modo chiaro i soggetti istituzionali incaricati di produrre tali informazioni, la definizione dei tempi e delle modalità inerenti l’elaborazione e la trasmissione dei dati informativi all’Assemblea, ma anche la previsione di uno stanziamento finanziario specificamente volto a coprire i costi di controllo, sperimentazione, monitoraggio e valutazione di norme e *policies*. A quanto ricordato va aggiunto il ruolo centrale delle c.d. ‘domande di valutazione’: inserite nella clausola con il fine di esplicitare quali siano i *contenuti* della relazione che la Giunta dovrà presentare all’Assemblea, esse disegnano l’ossatura delle attività di analisi valutativa che avrà ad oggetto lo stato di attuazione di un dato intervento regolativo e della *policy* a esso connessa. Inoltre, l’esplicitazione dei contenuti emerge come primo e fondamentale baluardo di protezione per la concretizzazione del doppio circuito di garanzie - qualitative e giuridiche - necessario per l’effettività della partecipazione (nel senso qui descritto).

La tendenza patologica potenzialmente più rischiosa è connessa a una sottovalutazione degli elementi sinora schematizzati, concretizzata in una estensione impropria dell’uso del termine ‘clausola valutativa’ per indicare disposizioni che non presentano le caratteristiche ricordate come fondamentali. Molto spesso la carenza più grave è proprio quella che colpisce la parte dedicata alle domande di valutazione, formulate in modo

---

<sup>49</sup> Precisamente dalla Nota CAPIRe n. 3 dell’Aprile 2003, *Le clausole valutative. Ovvero come ‘seminare’ il controllo durante la redazione di una legge e ‘raccolgerne i frutti’ dopo la sua approvazione*, p. 4. Il progetto CAPIRe è promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, al fine di perseguire la «missione di promuovere la cultura e l’uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative. Alle attività di CAPIRe partecipano rappresentanti politici e tecnici designati dai Consigli che aderiscono al progetto» [<http://www.capire.org/>].

# Osservatorio sulle fonti

non opportunamente spendibile o, in diversi casi, del tutto assenti (tendenza che si direbbe però in regressione, forse a seguito di un auspicabile processo di progressivo ‘*enlightment*’<sup>50</sup> su tali strumenti).

Una diagnosi non difficilmente formulabile in merito riguarda i casi in cui si è ricorsi alla formula ‘clausola valutativa’ per indicare la prescrizione (decisamente non valutativa, e ancor meno partecipativa) in virtù della quale la Giunta viene investita dell’obbligo, più o meno stringente, di trasmettere relazioni sullo stato di attuazione delle leggi: «una norma che veniva ripetuta in modo un po’ rituale e dalla quale non ci si attendeva molto in termini di ritorno informativo»<sup>51</sup>, peraltro spesso di estrema brevità o collocata in un articolo caratterizzato da finalità principali ben distinte dalla valutazione. Inefficace tentativo di rimedio a questo difetto è, in diverse clausole regionali, l’inserimento di un articolo inerente aspetti di rendicontazione: un tentativo che, alla prova dei fatti, non risulta nulla più che un’operazione di «cosmesi legislativa»<sup>52</sup>, che ben poco può sperare di realizzare l’auspicata *accountability*, da un lato tra Assemblea e Giunta e, dall’altro, tra amministratori/decisori e destinatari di norme e politiche.

Cosa è necessario, dunque, che i Comuni comprendano per massimizzare i benefici potenzialmente derivanti dall’inserimento di monitoraggio e clausole valutative nei loro regolamenti (specie se a carattere partecipativo, sia in senso organico che procedurale)?

Sintetizzando, potremmo distillare da quanto sin qui osservato alcune indicazioni di base.

Innanzitutto, è di primaria importanza non cadere nelle "trappole" degli utilizzi impropri degli strumenti, evitando soprattutto i rischi connessi alla mancanza di *precondizioni di garanzia*: ciò significa esplicitare in modo rigoroso, circostanziato e puntuale le “domande di valutazione” nelle clausole valutative. In caso contrario non si tratterebbe, infatti, di vere clausole valutative ma di più banali e generiche “domande di comunicazione”, al limite del tutto interne all’Ente e ai suoi soggetti (e quindi pervicacemente consegnate all’autoreferenzialità dei decisori, dei loro linguaggi, delle loro dinamiche e, nei casi peggiori, dei loro *fini latenti*<sup>53</sup>).

In secondo luogo, è necessario non asservire tali strumenti alle logiche partitocratiche e micro-ambientali del circuito politico locale. Molta attenzione deve essere prestata

---

<sup>50</sup> Sull’importanza di tale concetto, soprattutto in connessione alla necessità di creare un circuito unico tra progettazione e valutazione partecipate, si veda (*Riflessioni conclusive*) N. PETTINARI, *Dalla ‘pluralità’ al ‘pluralismo’. Ruolo e prospettive della progettazione e della valutazione partecipate di norme e politiche pubbliche a supporto di una ‘multilevel governance’ efficace, efficiente, democratica ed inclusiva*, in F. BETTINI, J. PAFFARINI, N. PARRA (a cura di), *Proposte per un diritto del terzo millennio. Atti del Convegno “Visioni del Giuridico” 2014*, Univali Editore, 2015.

<sup>51</sup> F. ROSA, 2001, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI, (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, citato nella Nota informativa CAPIRe n. 11, 2006, p. 3 [[http://www.capire.org/capireinforma/note\\_per\\_capire/nota112006.pdf](http://www.capire.org/capireinforma/note_per_capire/nota112006.pdf)].

<sup>52</sup> *Ivi*.

<sup>53</sup> A tal proposito, si richiama la distinzione (elaborata prevalentemente nell’ambito disciplinare della sociologia del diritto) tra *funzione latente* e *funzione manifesta* del diritto: la funzione *manifesta* si esprime nell’«orientamento dei comportamenti dei membri della collettività» e nel «trattamento dei conflitti individuali», mentre la funzione *latente* si esplica nel «legittimare il potere che lo ha emanato», V. POCAR, *Guida al diritto contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 74.

# Osservatorio sulle fonti

ai soggetti e alla loro capacità di mantenere una posizione equilibrata tra *coordinamento, controllo e imparzialità*. Si pensi, ad esempio, alla menzione dell'«assessorato competente alla partecipazione» come soggetto centrale nelle attività di monitoraggio e nella redazione del Report annuale (e dunque, di fatto, come soggetto di riferimento del processo partecipativo *tout court*): un fatto per nulla indebito in sé, anche se - trattandosi di soggetto tipicamente ascrivibile al potere esecutivo - varrebbe la pena domandarsi (e adottare a tal proposito misure di bilanciamento e garanzia) se una tale previsione possa sortire un effetto concretamente positivo di *rafforzamento dell'assunzione di responsabilità politica* (davanti al Consiglio e alla cittadinanza) oppure se, al contrario, essa venga a sostanzarsi come un *mero esercizio di pubbliche relazioni* (rispetto all'esterno dell'Ente, con gli *stakeholders*) o di *relazioni interorganiche* (rispetto all'interno dell'Ente, tra Giunta e Consiglio).

In terzo luogo, le clausole valutative devono essere costruite in modo tale da poter assolvere al ruolo di intersezione tra valutazione *ex ante* ed *ex post*. Possiamo ulteriormente definirle come spazio di apertura comunicativa *potenziale* tra decisori e destinatari: non solo *enlightment* sul contenuto delle politiche, dunque, ma sul rapporto stesso tra amministrati e amministratori (tornando così all'assunto base non solo della democrazia partecipativa come metodo, ma della partecipazione democratica come orizzonte teleologico).

Ma come si scrive una clausola valutativa? Come la si rende *funzionale* alla partecipazione (capace, cioè, di agire sia come *rafforzamento di pre-condizioni* sia come *strumento di controllo*)? Rispondere a tali interrogativi significa, sul piano formale, redigere una clausola valutativa di elevata qualità in termini di *drafting* tecnico-normativo e, sul piano sostanziale, saldare il piano delle garanzie qualitative con quello delle garanzie giuridiche, secondo lo schema interpretativo proposto sin dall'inizio del presente contributo.

Per le amministrazioni locali italiane che accoglieranno costruttivamente la sfida posta dalle nuove tendenze del *policy-making*, dalle nuove indicazioni sovranazionali (connesse alla struttura della "*multilevel governance*" europea) e dai bisogni di territori e comunità, potrà essere utile il piccolo "*vademecum*" offerto qui di seguito. Seppur modesto e sintetico, sarà sufficiente a non perdere di vista i tratti salienti (e le relative potenzialità positive) dello strumento della clausola valutativa e a non cadere nei rischi più comuni sopra ricordati.

La struttura portante qui di seguito offerta in forma paradigmatica cristallizza la *ratio* sottesa alle crescenti raccomandazioni (per es. da parte dell'OCSE e delle Istituzioni comunitarie) di adottare le clausole valutative ai fini di effettuare la raccolta, l'elaborazione e la comunicazione di una serie di informazioni selezionate da parte dei soggetti incaricati dell'attuazione del regolamento. Tra i pregi più significativi e propugnati dalle istituzioni pubbliche e private che promuovono la diffusione di tale strumento, vi sono quelli di rendere conoscibili tempi e modalità d'attuazione dell'intervento, porre in evidenza punti di criticità emersi in fase di sperimentazione o implementazione, sottoporre a valutazione gli esiti dell'intervento ed i relativi impatti e, soprattutto, poterlo fare con particolare riferimento agli obiettivi e alle finalità sanciti nel regolamento.

# Osservatorio sulle fonti

Al fine di facilitare l'applicazione della clausola valutativa e di ottimizzarne i risultati, nella stesura della stessa sarebbe utile seguire uno schema articolato in quattro segmenti principali che - al fine di rendere massimamente individuabili gli elementi rilevanti - sarebbe ragionevole trasfondere in altrettanti commi corrispondenti.

Questi dovrebbero incentrarsi sulla necessità di indicare con *chiarezza e comprensibilità*:

a) gli *obiettivi* che si intendono monitorare e/o le azioni prescritte nel regolamento di cui si vuole procedere a verificare lo stato di attuazione, gli effetti e gli impatti (in questa tipologia di contenuti va individuato il nucleo essenziale delle *domande di valutazione*<sup>54</sup>);

b) i *soggetti* del processo di valutazione (in particolare *referenti e responsabili*) e lo *strumento conoscitivo* mediante il quale si prevede di diffondere l'informazione sugli esiti della valutazione (Rapporto; Relazione; etc.);

c) i *metodi* e le *tecniche* con cui verrà effettuata la valutazione, ricorrendo al coinvolgimento dei destinatari e degli interessati (il ricorso alla consultazione e le modalità secondo cui essa verrà posta in essere determineranno in gran parte la portata partecipativa dell'intervento);

d) le *indicazioni temporali* che scandiscono le fasi dei procedimenti e dei processi oggetto dell'atto interessato (durata delle sperimentazioni, termini per la presentazione di Rapporti e Relazioni, etc.).

---

<sup>54</sup> Inoltre, la porzione dedicata alla clausola valutativa (fisicamente facente parte dell'atto regolamentare) può costituire - nel contesto complessivo del Regolamento - un'opportunità per rafforzare o spiegare ulteriormente i concetti contenuti nella sezione generalmente indicata come "Principi e finalità" (e soprattutto per raccordarli al piano della valutazione).