

Caratteristiche e implicazioni delle norme statutarie e regolamentari sulla valutazione delle *policies* locali. L'esperienza dei Comuni del lago Trasimeno

Characteristics and implications of statutory and regulatory provisions on the evaluation of local policies. The experience of the municipalities of Lake Trasimeno

Nicola Pettinari

Ricercatore (tipo RTD-B) in Istituzioni di Diritto pubblico (IUS/09) afferente al Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, dove è titolare dell'insegnamento di "Istituzioni di Diritto pubblico" (presso il corso di laurea triennale in "Scienze della Comunicazione") e dell'insegnamento di "Democrazia partecipativa" (presso i corsi di laurea magistrali in "Politiche e Servizi sociali" e in "Politica, Amministrazione, Territorio"). Tra i suoi interessi di ricerca, *inter alia*: qualità legislativa formale e sostanziale, valutazione di norme e politiche pubbliche, diritti sociali, nuove fragilità, rischi di trasformazione delle democrazie pluraliste nel mondo contemporaneo. E-mail: nicola.pettinari@libero.it | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4665-4133>

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 18, n. 2, e4781, may-august, 2022 - ISSN 2238-0604

[Received/Recebido: september 16, 2022; Accepted/Aceito: september 30, 2022;

Publicado/Published: october 3, 2022]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2022.v18i2.4781>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Riassunto

Il presente saggio si propone di indagare, nel contesto territoriale del lago Trasimeno, come le politiche locali abbiano introiettato una crescente spinta alla partecipazione nella gestione dei territori interessati. Si può fondatamente sostenere che i nuovi Regolamenti sull'amministrazione condivisa e i beni comuni siano fonti particolarmente meritevoli di attenzione nel gestire il processo di ri-lettura e di revisione delle politiche di governo dei territori. In particolare, ciò verrà indagato dal punto di vista normativo, andando ad osservare come le fonti più tipicamente chiamate a regolare le attività a livello locale (Statuti e, ancor più, Regolamenti, soprattutto recenti) siano state in grado di evolversi giuridicizzando nuovi strumenti e modalità, predisponendo le basi per altrettanto nuovi – almeno rispetto ai più tradizionali – modelli di intervento.

Parole-Chiave: Norme statutarie; Amministrazioni locali; Beni comuni; Trasimeno.

Abstract

This essay aims to investigate, in the territorial context of Lake Trasimeno, how local policies have introduced a growing drive to participation in the management of the territories concerned. It can be reasonably argued that the new Regulations on shared administration and common goods are particularly worthy sources of attention in managing the process of re-reading and reviewing the government policies of the territories. In particular, this will be investigated from a regulatory point of view, by observing how the sources most typically called upon to regulate activities at the local level (Statutes and, even more, Regulations, especially recent ones) have been able to evolve by legalizing new tools and modalities, laying the foundations for equally new - at least compared to the more traditional - models of intervention.

Keywords: Statutory rules; Local administrations; Common goods; Trasimeno.

*[Sul lago Trasimeno] Il mio occhio rimase abbagliato da quel mar
diffuso d'oro che dal fondo s'agitava, scintillava, fiammeggiava;
i suoi flutti, ondeggiando, portavano riflessa
l'immagine rilucente del sole che già tramontava,
staccavano dalla sua corona degli spruzzi lampeggianti
e li mandavano cullando alle onde vicine,
finché si sperdevano al piede dei monti e delle colline verdeggianti,
che graziosamente contornavano il lago*
Wilhelm von Gaudy

1. Da una prospettiva “tecnico-ingegneristica” al coinvolgimento degli abitanti del territorio: per un *mutamento di paradigma*

Il presente saggio si propone di indagare, nel contesto territoriale del lago Trasimeno, come le politiche locali abbiano introiettato una crescente spinta alla partecipazione nella gestione dei territori interessati. Ma, al di là della volontà delle amministrazioni locali (talvolta più disposte ad accogliere il contributo derivante dai saperi e dalle azioni degli abitanti, altre volte più refrattarie rispetto a questo punto) e della stessa disponibilità a collaborare di chi vive nella realtà interessata, il coinvolgimento di soggetti della società civile nella gestione di attività di interesse comune pone problemi operativi che solo attraverso il diritto possono essere pienamente valorizzati e sottratti a pericolose emersioni di nuove conflittualità, sia tra amministrazione e amministrati, sia tra amministrati stessi.

È partendo da questa constatazione che qui si è inteso indagare come le nuove prospettive del coinvolgimento, segnatamente espresso nel ricorso a pratiche di democrazia partecipativa, debbano nutrirsi dell’apporto delle *potenzialità offerte dalla valutazione delle politiche pubbliche e della sperimentazione degli interventi e delle soluzioni*. In particolare, ciò verrà indagato dal punto di vista normativo, andando ad osservare come le fonti più tipicamente chiamate a regolare le attività a livello locale (Statuti e, ancor più, Regolamenti, soprattutto recenti) siano state in grado di evolversi giuridicizzando nuovi strumenti e modalità, predisponendo le basi per altrettanto nuovi – almeno rispetto ai più tradizionali – modelli di intervento.

Lo sforzo di comprendere il Trasimeno e gli aspetti più salienti delle politiche pubbliche che hanno direttamente inciso su di esso implica soffermarsi e riflettere sul suo ruolo ecologico, socio-antropologico, economico-produttivo e culturale. Per farlo non mancano fonti e documenti dai quali desumere indicazioni in questo senso. Indicazioni di genere estremamente vario, che spaziano dalle declinazioni estetiche apprezzabili nelle arti figurative e nella poesia¹ alle ben più tecniche trattazioni dei

1 Nell’ambito di quest’ultima non mancano riferimenti che attestano lo spessore dell’attenzione dedicata al Trasimeno anche da esponenti di alto livello della cultura internazionale, tra i quali George Byron. Ciò sembra rilevante nel qualificare il Trasimeno anche come un *bene comune di interesse internazionale* (fermo rimanendo il fatto che sia significativamente altrettanto *di interesse locale*): una caratteristica che deriva direttamente dal suo essere stato, ed essere, oggetto e fonte di ispirazione di processi creativi in senso artistico che – proprio in quanto alcuni di essi hanno toccato i vertici del respiro internazionale – rendono il Trasimeno una realtà conosciuta ben oltre i confini regionali e nazionali, e quindi da tutelare con riguardo alle sue *specificità*. Sempre nell’ambito della produzione poetica ispirata al Trasimeno, non meno importante appare la produzione dei poeti “locali”, quantomeno come fonte per desumere aspetti di rilievo circa la definizione del ruolo del Trasimeno nella cultura popolare e in quella “colta”. Per un’ampia rassegna di tale produzione (comprendente dal citato Byron a poeti umbri) si segnala BARTOCCIONI, PUBLIO TRENTO. IL TRASIMENO NELLA POESIA. PERUGIA: BENUCCI, 1983.. La scelta di citare Byron si fonda sull’elevata rappresentatività della sua produzione nel tracciare l’entità del valore del Trasimeno come bene

problemi del lago (e delle strategie di intervento) rintracciabili negli atti pubblici.

Restringendo il punto di partenza dell'analisi alla progettazione e alla valutazione delle politiche pubbliche, appare ragionevole, però, circoscrivere la base documentale proprio alle tipologie di questi atti (a carattere pubblico, quali provvedimenti amministrativi, dossier, rapporti, etc.), in quanto consentono la possibilità di ricostruire tratti significativi degli *approcci*, degli *strumenti* e delle *procedure* inerenti agli interventi di gestione – diretta o indiretta – del lago e dei territori limitrofi.

Una prima presa in esame di tali documenti conduce a osservare come la maggioranza degli atti appena menzionati (sin dai più antichi²) sia precipuamente incentrata su descrizioni, analisi, ipotesi e progetti di intervento *ispirati da prospettive* (descritte nei relativi linguaggi) *tecnico-ingegneristiche*, in maggioranza di tipo idrologico, volte alla gestione dei livelli dell'acqua e delle modalità di regolazione di flussi in entrata o in uscita dal lago. Alcune eccezioni possono essere menzionate in riferimento a interventi di amministrazione agraria (dei terreni produttivi), commerciale e delle attività di pesca. Più recentemente rispetto ai precedenti, si è intensificato il ricorso a interventi di tipo naturalistico-conservativo e di tipo strategico in senso economico e turistico³.

Sembra interessante come in un'analisi pubblicata dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Perugia nel 1955⁴ – e quindi in un testo a carattere

comune di interesse internazionale. In *Childe Harold's Pilgrimage* (il brano risale al 1816), il Trasimeno diviene – oltrepassando la dimensione di *bene comune in senso fisico e materiale* – un *bene comune preziosamente immateriale*, un luogo dell'immaginario comune, della memoria storica corale, evocativo e depositario di un passato (l'epoca delle Guerre Puniche) che fissa una tappa storica cruciale non solo per la storia di Roma, ma per gli equilibri dell'intero Mediterraneo. I versi sul Trasimeno offerti da Byron in tale opera rappresentano una pietra miliare del romanticismo non solo inglese, ma a tutti gli effetti del romanticismo europeo *tout court*.

- 2 Ciò si rileva in tutti i documenti relativi agli interventi più consistenti operati sul lago. Si tratta di un aspetto ricorrente nei documenti (per ricordarne solo alcuni): sull'intervento intrapreso, nel 1422, da Braccio da Montone (signore di Perugia), che fece realizzare un nuovo emissario di circa 1 km di lunghezza; su quelli (nella seconda metà del XVI secolo) di papa Sisto V, volti a deviare gli unici immissari naturali del Trasimeno, il Rigo Maggiore e la Tresa, verso il lago di Chiusi; su quelli operati fra il XVIII e il XIX secolo per la riduzione del bacino imbrifero; su quelli (1896-1898) del Consorzio di Bonifica presieduto da Guido Pompilj, per realizzare un nuovo emissario parallelo a quello del XV secolo; e su quelli dagli anni quaranta cinquanta del XX secolo a oggi.
- 3 Immaginando un asse diacronico di riferimento per studiare le politiche incidenti sul lago che parta convenzionalmente dal Medioevo (pur consapevoli del fatto che interventi relativi al Trasimeno siano stati posti in essere ben prima) sino a giungere ai giorni nostri, la frequenza di documenti che normano/regolano questi ambiti si evincerebbe *prevalentemente* – sebbene ciò non significhi assolutamente in modo *esclusivo* – concentrata in un ridotto segmento posto nella porzione terminante di tale asse (identificabile con gli ultimi decenni).
- 4 Si tratta di un'analisi redatta BISANTI, Carlo. Il Trasimeno quale possibile fonte di ricchezza. *Dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Perugia*: Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria, Perugia, n. 3, 1955.

marcatamente tecnico (nel primo senso ricordato sopra) – non si sia lesinato in ricorso alla retorica (tanto richiamando la mitologia classica quanto evocando la definizione di dono di Dio) nella parte finale, ove si ricorda come la leggenda narra

che Trasimeno, figlio di Tirreno, in una sua escursione all'interno del territorio, si invaghiasse della ninfa "Agilla" e che, avendo il di lui padre negato il matrimonio, tanto ne pianse da formare con le sue lacrime il lago che porta il suo nome.

Noi vorremmo consolare l'afflitto Trasimeno, ridargli il suo pieno vigore, renderlo lieto come nella sua giovinezza, farlo veramente la perla di questa Italia centrale, cuore della Penisola, di questa nostra Italia che ha ricevuto da Dio il superbo dono di una insuperabile bellezza⁵.

Al di là delle scelte retorico-stilistiche (forse piuttosto "eccedenti", o quantomeno desuete, rispetto ai canoni della collocazione), tale formulazione segnala l'esistenza di una volontà di salvaguardia e di "rilancio" del lago, ed è significativo che ciò avvenga in un testo che, pur essendo ipertroficamente occupato da indicazioni di tipo meramente ingegneristico, lascia emergere simili aspetti riconducendoli alla prospettiva del Trasimeno quale «*possibile fonte di ricchezza*». Si tratta di una prospettiva che possiamo interpretare come un primo passo verso una concezione di sviluppo delle politiche relative al lago orientate alla sua valorizzazione come *risorsa* e, embrionalmente, come *bene comune*, sebbene un simile orizzonte sia tuttora inquadrabile come obiettivo da raggiungere (fortemente auspicabile pensando agli scenari futuri già del breve periodo, e certamente ancor più in riferimento a quelli del medio e del lungo). Detta prospettiva, seppur piuttosto avanzata per la metà degli anni '50 del novecento, veniva però argomentata confermando la pervicace (e storicamente radicata da secoli) *tendenza a formulare le questioni riguardanti il Trasimeno meramente in termini di dinamiche ed equilibri idrologici e interventi idraulico-ingegneristici*, se è vero che:

fonte di ricchezza il Trasimeno potrà diventare se si immagazzinerà nel suo ampio seno acqua per la irrigazione.

Sorge qui spontanea la domanda: ma è ciò possibile? È quello che vedremo in seguito⁶.

5 BISANTI, Carlo. Il Trasimeno quale possibile fonte di ricchezza. *Dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Perugia*: Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria, Perugia, n. 3, 1955. p. 12.

6 BISANTI, Carlo. Il Trasimeno quale possibile fonte di ricchezza. *Dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Perugia*: Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria, Perugia, n. 3, 1955. p. 8.

Potremmo criticamente rivisitare detto quesito controbilanciandolo con un altro: possiamo davvero sostenere che per «consolare l'afflitto Trasimeno» e «per ridargli il suo pieno vigore» basti intervenire *esclusivamente* sui suoi livelli e sulle strutture volte a canalizzare, immagazzinare e distribuire le sue acque? È sufficiente, in sostanza, agire su questi aspetti affinché lo «sheet of silver» celebrato da Byron⁷ possa godere di piena salute ecologica ed essere pienamente inserito, in modo sostenibile e proficuo, nelle attività produttive dei territori circostanti (essere la loro «fonte di ricchezza»)?

La risposta è probabilmente *no*: anche le strategie più raffinate dal punto di vista tecnico infatti, al di là della loro capacità di rispondere settorialmente a una data necessità, hanno bisogno di *inserirsi in un ciclo dinamico* che sappia guardare oltre il singolo intervento *x* nel dato settore disciplinare/ambito *y*. È possibile canalizzare in modo eccellente un'area, ma un utilizzo non adeguato delle acque o degli impianti da parte degli abitanti può comunque rendere quell'area esposta a problemi collaterali (ma potenzialmente non meno dannosi di quelli di partenza, sugli stessi o altri profili). Allo stesso modo si può programmare e intraprendere l'implementazione di un modello molto avanzato e conservativo di intervento ecologico sulla flora o sulla fauna, ma se i comportamenti degli abitanti interferiranno (anche inconsapevolmente) con le dinamiche sottese a tale intervento, è molto probabile che lo stesso si concluda con un insuccesso.

Da questi due esempi si potrebbe desumere che il problema di fondo sia una sorta di *deficit* informativo degli abitanti e si potrebbe, di conseguenza, ipotizzare che tutto sia risolvibile con valide strategie informative e di comunicazione pubblica. Ma riprendendo i due esempi precedenti, si può specularmente sostenere – in piena ragionevolezza – che sia un'opera di canalizzazione, sia un intervento sulla flora o sulla fauna, potrebbero andare incontro a un effetto “paradosso”: non ottenere, cioè, i risultati sperati (anche qualora siano stati pianificati con alto livello di qualità teorica), *che si sarebbero potuti conseguire, invece, attraverso il coinvolgimento degli abitanti*, soprattutto se depositari e portatori di *saperi e conoscenze* specifici, radicati nella tradizione e plasmati alla luce della familiarità con il territorio, la sua natura, i suoi processi e i suoi tempi.

Il difetto di taluni interventi risiederebbe, in sintesi, nel loro essere “etero-indotti”, e quindi avulsi e distanti dai contesti e dai soggetti che ne sono i destinatari. Sembrerebbe dunque importante, per esempio, non solo provvedere alle infrastrutture idrauliche per irrigare i campi che circondano il Trasimeno (obiettivo giustamente indicato come fondamentale in molti atti oltre a quelli qui citati), ma anche soffermarsi

⁷ Canta Byron in *Childe Harold's Pilgrimage* (1816):

Far other scene is Thrasimene now;

Her lake a sheet of silver, and her plain

Rent by no ravage save the gentle plough

[Canto IV, LXV]

su *quali* soggetti (e *come*) li lavorino muovendo il «gentle plough» scelto da Byron come simbolo di quella pacifica laboriosità⁸ che conferisce alle terre circostanti alcuni dei loro tratti paesaggisticamente peculiari. I lavoratori agricoli della zona sono senza dubbio depositari non solo di conoscenze sulle tecniche agrarie di base, ma anche di importanti capacità di osservazione dei fenomeni naturali connessi al lago, al ciclo delle sue acque e al loro utilizzo. Da ciò deriva la possibilità di inquadrarli come veri e propri punti di riferimento per individuare nuclei sensibili sullo “stato di salute” del lago e, complessivamente, del suo eco-sistema e delle interazioni tra questo e le attività antropiche. Lo stesso vale per i pescatori⁹ e, in entrambi i casi, la loro prospettiva di osservazione appare irrinunciabile per definire gli effetti e gli impatti delle politiche pubbliche sugli equilibri ecologici, sociali e produttivi gravitanti intorno al Trasimeno. Ma i lavoratori dell’agricoltura e della pesca non sono i soli *soggetti* del lago e dei suoi territori: pur rimanendo tra quelli in un certo senso più rappresentativi della cultura, dei bisogni e delle potenzialità dell’area osservata, contributi analoghi possono potenzialmente provenire dalla *totalità degli abitanti* che in essa, *uti singuli* o *uti socii*, si trovano a svolgere la propria esistenza e le proprie attività, in tutti gli

- 8 In particolare, sottolinea tale aspetto in opposizione e superamento dello stato di improduttiva violenza e venuta meno di ordine ed equilibri tipica della guerra. Il brano di *Childe Harold’s Pilgrimage* è relativo alla conclusione della battaglia del Trasimeno, nel giugno 217 a. C., durante la seconda Guerra punica. La pacifica e “fertile” attività dell’aratro, insieme alla placida e suggestiva immagine del lago come velo d’argento e ai vecchi alberi folti, viene usata da Byron in piena contrapposizione con la crudeltà e la distruttività della guerra. Tanto che:

<p>LXV ... <i>Her aged trees rise thick as once the slain Lay where their roots are; but a brook hath ta'en - A little rill of scanty stream and bed - A name of blood from that day's sanguine rain; And Sanguinetto tells ye where the dead Made the earth wet, and turned the unwilling waters</i> [red.]</p>	<p>LXV ... i suoi vecchi alberi sorgono così folti come una volta giacevano i morti là dove sono ora le loro radici: ma un ruscello – un piccolo fiumicello di poca portata e dallo stretto letto – ha preso un nome di sangue dalla rossa pioggia di quel giorno; e il Sanguinetto indica ove i caduti bagnarono la terra e resero rosse le acque nolenti*</p> <p><i>*traduzione in prosa di A. RICCI, pubblicata da Sansoni</i></p>
--	---

L’evento rappresenta indiscutibilmente uno dei più importanti avvenimenti storici del Trasimeno: «si combatté nelle località che oggi portano il nome di Sanguinetto, Ossaia, Sepoltaglia, Pian di Marte, nomi tristemente evocativi del massacro GIARDINA, Roberto. *L’Europa e le vie del Mediterraneo*. Da Venezia a Istanbul, da Ulisse all’Orient Express. Milão: Giunti Editore, 2006.

- 9 La profondità e la ricchezza dei saperi di questi è stata approfonditamente spiegata (dal punto di vista antropologico) in CENCIONI, Claudia; CECCHINI, Clara. *I venti del Trasimeno nella cultura dei pescatori*. Si nun tira l vènto, chiappi poco. Perugia: Era Nuova, 2000.

ambiti e all'interno delle varie formazioni sociali presenti. L'*inclusività*, pare, dunque, un presupposto ineludibile per formare adeguate volontà politiche, in senso non tradizionalmente partitico-rappresentativo, ma nella direzione del miglioramento della capacità delle politiche locali di rispondere ai bisogni e fornire risultati efficaci (e di farlo efficientemente). Gli strumenti partecipativi, a questo scopo, sembrano rappresentare un "*tool kit*" particolarmente adeguato, che potrebbe consentire il superamento di un *deficit* partecipativo di fondo, attestato dall'assenza di riferimenti a soggetti non istituzionali (e, tantomeno, di riferimenti a tecniche di ascolto e/o consultazione volte a raccogliere e recepirne i contributi) nella citata analisi della Camera di commercio e in molti documenti analoghi.

Ciò porta lo studioso di diritto pubblico e l'analista delle politiche pubbliche a sollevare una naturale serie di quesiti riguardanti tale assenza dei *soggetti interessati*¹⁰, cioè di quegli *attori sociali* (cittadini, abitanti, coltivatori, pescatori, produttori, commercianti, etc.) interessati – in modo variabile – dai processi (e dai procedimenti) tipici delle politiche *sul* lago Trasimeno. L'esclusione sembra, in particolare, tanto più perniciosa quanto più i soggetti esclusi e marginalizzati sono esponenti proprio di quelle categorie di abitanti (spesso culturalmente e socio-economicamente deboli¹¹) che, a livello di saperi tradizionali e capacità di osservazione diretta del territorio, sembrano in grado di fornire le indicazioni più spendibili con successo. L'essere «*interessati da*» non sembra essere stato tradotto, nella maggioranza degli atti osservabili (a eccezione che nel caso degli amministratori e di alcuni "soggetti forti"), in un probabilmente più efficace – e certamente più democratico¹² – "*venire coinvolti in*": coinvolti, cioè, nei processi decisionali delle *policies* locali e di gestione dei beni comuni relativi al lago e, conseguentemente, di pieno interesse per gli attori sociali a esso legati. La prospettiva tecnica dell'idrologia e dell'ingegneria idraulica (o al limite gestionale in senso economico e imprenditoriale) sembra essere stata, insomma, per lungo tempo preferita e anteposta – secondo una modalità pressoché totalizzante – a quella della *partecipazione* dei destinatari delle norme e delle politiche alla *progettazione*, all'*attuazione* e alla *valutazione* di queste. Con il risultato di una esclusione *de facto* della maggioranza degli abitanti e dei portatori di interessi e bisogni dei territori del lago.

10 In questo contesto tale espressione viene utilizzata in un'accezione più ampia di quella consolidata in ambito strettamente gius-amministrativistico (come rinvenibile nelle norme e nella giurisprudenza a esso riconducibili).

11 Molto spesso i lavoratori dediti ad attività cruciali (specie del settore primario) concretamente depositari di conoscenze e tecniche tradizionali sono soggetti anziani, o spesso sottoposti a pesanti fenomeni di proletarizzazione, difficoltà economiche da crisi delle attività da cui dipendono, non escludendo anche quelle di tipo comunicativo e di interazione (si pensi, attualmente, ai nuovi volti del c.d. "*digital divide*", soprattutto quello che interpone una consistente barriera tra anziani – e, in generale, non "nativi digitali" – e accesso alla pubblica amministrazione).

12 Soprattutto alla luce del principio pluralistico (art. 2 Cost. it) e del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2).

Viene così a rendersi vividamente chiaro il complesso di ragioni alla base della scelta del tema di approfondimento intrapreso nel presente saggio che, come accennato in apertura, intende mostrare attraverso quali modalità, nelle realtà del Trasimeno e degli Enti locali titolari di competenze amministrative e regolamentari sui territori corrispondenti, gli strumenti della *Valutazione* – e, congiuntamente, della *Sperimentazione* – sono stati positivizzati nelle fonti. E, soprattutto, come essi possano evincersi complementari a quelli della partecipazione in vista dei fini della costruzione, del consolidamento, della verifica degli effetti e del miglioramento progressivo del *metodo di governo partecipato*, alla luce di una precisa (e innovativa) *trasformazione del paradigma di fondo*: da quello delle politiche ‘*sul*’ Trasimeno a quello delle politiche ‘*per*’ il Trasimeno, ‘*per*’ i suoi territori e ‘*per*’ i suoi abitanti.

2. La declinazione del nesso *Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione* al servizio dei territori del Trasimeno

La trasformazione del paradigma di fondo *supra* tratteggiata implica la centralità del ruolo della valutazione e della sperimentazione nell’attuazione (e nella verifica *ex post* dei risultati) di strategie partecipative che sappiano riportare al centro dei processi decisionali di competenza dei Comuni del Comprensorio del Lago Trasimeno il lago stesso e, necessariamente, i suoi territori e i suoi abitanti. La messa a sistema del trinomio ‘*partecipazione-valutazione-sperimentazione*’¹³ potrebbe a tutti gli effetti rappresentare una prospettiva ragionevolmente idonea, in quanto dotata di ampio potenziale in termini di inclusività e duttilità, per le nuove politiche di governo dei Comuni del Trasimeno. L’individuazione dei Comuni come soggetti centrali dei processi decisionali relativi al Trasimeno è dovuta a una molteplicità di fattori:

1. La titolarità, a essi attribuita con la Riforma del Titolo V, di un numero estremamente elevato di funzioni amministrative;
2. Le loro fonti tipiche (i Regolamenti) risultano particolarmente idonee a regolare aspetti cruciali – decisionali e gestionali - delle politiche pubbliche locali;
3. I Comuni sembrano presentare caratteristiche che li rendono soggetti privilegiati nella costruzione di *reti*, anche internazionali, e al *recupero di strumenti e istituti giuridici radicati nei loro territori*, potenzialmente in grado di esprimere un’efficace continuità con la tradizione e i suoi saperi.

‘Valutazione’ e ‘sperimentazione’ sono termini ormai consolidati nel linguaggio che, attraversando diversi ambiti disciplinari, tratta di politiche pubbliche. Ben prima

13 Per una concettualizzazione estesa di questo nesso, in particolare con riguardo al livello locale che qui interessa, si veda PETTINARI, Nicola. *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali. Napoli: Jovene Editore, 2019.

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 (nella convinzione che il ritorno a significati storici originari costituisca la premessa di una consapevolezza necessaria per affrontare le sfide poste ai *policy-* e *rule-makers* contemporanei). 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*.

Certamente, però, 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»¹⁴, i rischi emergenti (connessi a questo punto) 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»¹⁵: un fenomeno immediatamente connesso a una pericolosa deriva di «destrutturazione dell'autorità»¹⁶. 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 consolidando¹⁷ 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

14 LIPPI, Andrea. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino, 2007.p. 3.

15 LIPPI, Andrea. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino, 2007.p. 3.

16 LIPPI, Andrea. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino, 2007.p. 3.

17 In modo più o meno sostanziale a seconda dei casi.

di dare una nuova 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).

Gli strumenti partecipativi, e dunque la stessa democrazia partecipativa, assumono al tempo presente – in risposta al quadro delineato – una funzione *integrativa*, di completamento e correzione collaborativa, rispetto alla più tradizionale democrazia rappresentativa¹⁸, alle sue dinamiche e alle sue modalità di interazione e decisione. Affinché gli strumenti tipici della democrazia partecipativa¹⁹ possano svolgere questa funzione, è perciò necessario che il loro inserimento nei processi decisionali pubblici avvenga secondo precisi parametri di qualità e di adeguatezza tecnica²⁰: 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*).

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). 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, in risposta alla «necessità di acquisire forme di *legittimazione democratica dei processi e dei prodotti normativi*»²¹.

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

18 Sulla natura integrativa e collaborativa della democrazia partecipativa rispetto a quella rappresentativa, si veda PETTINARI, Nicola. *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali. Napoli: Jovene Editore, 2019. p. 281-289.

19 Il più praticato, diffuso e richiamato dei quali è quello della *consultazione*.

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

21 VALASTRO, Alessandra. La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?. In: RAVERAIRA, MARGHERITA. *“Buone” regole e democrazia*. Perugia: Rubbettino, 2007. p. 149.

‘ex ante’, ma anche, e soprattutto, nell’ambito della valutazione ‘ex post’, quale vera e propria “controprova” dell’efficacia e qualità della regolazione applicata»²².

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 “Libro bianco del comitato delle regioni sulla *governance* multilivello”²³ 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)»²⁴. 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».

L’attenzione per la dimensione dei territori, e dunque la rilevanza che valutazione e sperimentazione assumono per la partecipazione alle politiche locali sembrano trovare 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

22 VALASTRO, Alessandra. La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?. In: RAVERAIRA, MARGHERITA. “Buone” regole e democrazia. Perugia: Rubbettino, 2007. p. 168.

23 80a Sessione Plenaria 17-18 Giugno 2009, (2009/C 211/01).

24 CARBONE, LUIGI; TIBERI, GIULIA. La “better regulation”. *Quaderni costituzionali: ambito comunitario*, Bologna, v.3, p. 700, 2001.

discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nella cura degli interessi pubblici»²⁵. 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 solo 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)»²⁶.

Ma la riflessione sull'importanza degli strumenti osservati per il livello locale di governo non si esaurisce qui. Può infatti essere evidenziato anche 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, intesa come “partecipazione al fare, al gestire”*. 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

25 GIGLIONI, Fabio. L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni. Il “diritto delle città”. In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 22 set. 2015. Disponibile em: <https://www.labsus.org/2015/09/unione-europea-per-lo-sviluppo-dei-beni-comuni/>. Accesso em: 30 ago. 2022.

26 PATSIAS, CAROLINE; LATENDRESSE, ANNE; BHERER, Laurence. Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, p. 2, 2013. Nello stesso lavoro è stato inoltre evidenziato che studies carried out in Europe by Sintomer and de Maillard (2007) and Sintomer et al. (2008) show clearly that the mechanisms of decentralization of local governments do not necessarily engender participatory democracy; on the contrary, some of these may encourage participation only at the neighborhood level or in a public-private partnership and thus fall short of the objectives of participatory democracy (Jouve and Booth, 2003). Ciò sembra interessante in relazione a molti effetti, sul livello locale, della Riforma del Titolo V del 200, la quale sembra essersi appiattita sulla riduttiva quanto sterile ricerca di mere formule di articolazione territoriale del potere, con l'unico risultato – in senso totalmente contrario all'istanza costituzionale pluralista – di aver moltiplicato gli spazi riservati e chiusi del ceto politico locale e non anche ad aprirsi alla società, VALASTRO, Alessandra. Partecipazione, politiche pubbliche, diritti. In: VALASTRO, Alessandra. *Le regole della democrazia partecipativa*. Napoli: Jovene Editore, 2010. p. 25.

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»²⁷.

Valutazione e sperimentazione divengono così, in seno alle dinamiche locali (soprattutto comunali), 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 verifica 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"²⁸, 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»²⁹.

3. Le norme statutarie e regolamentari nei Comuni del Comprensorio: verso nuovi strumenti e modelli?

Sulla base di quanto sinora detto, valutazione e sperimentazione devono divenire elementi ragionevolmente portanti del percorso evolutivo orientato alla concretizzazione di un'effettiva "democrazia di prossimità". Il loro connubio ai fini di un uso razionale ed efficace degli strumenti partecipativi sembra trovare degli spazi di implementazione ottimali, infatti, nel contesto delle politiche di governo locali e nell'esercizio del *potere statutario e del potere regolamentare dei Comuni*, dato che proprio nella valutazione può essere efficacemente individuato

27 MORO, Giovanni. *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini*. Convegno della Società italiana di scienza politica Roma, Università LUISS, 18 set. 2009. Disponibile em: <https://ecas.issueelab.org/resources/29735/29735.pdf>. Accesso em: 30 ago. 2022. p. 17.

28 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».

29 VALUTAZIONE civica. In: PUBBLICA amministrazione di qualità. 12 jan. 2012. Disponibile em: <http://www.qualitapa.gov.it/archivio/valutazione-civica/>. Accesso em: 30 ago. 2022.

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 autonomo³⁰.

Sembra, in tal senso, proficuo immaginare e strutturare la “messa a sistema” del circolo Partecipazione-Valutazione-Sperimentazione secondo uno schema basato su una triade operativa costituita:

- a. dal *recupero* di elementi – strumenti, istituti giuridici e forme organizzative³¹ – propri della tradizione, radicati nelle norme giuridiche e nelle norme sociali dei territori del lago, riconducibili anche a epoche lontane (comunanze agrarie, usi civici, ma anche usi e consuetudini);
- b. dal *potenziamento* di elementi – strumenti e istituti giuridici – rinvenibili, in quanto già presenti in precise fonti dell’ordinamento giuridico (a normativa invariata, insomma) negli Statuti e nei Regolamenti dei Comuni del Comprensorio del Lago Trasimeno;
- c. dall’*innovazione* degli elementi esposti ai precedenti punti *a* e *b* (da

30 Corsivi miei; MORO, Giuseppe. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Roma: Carocci, 2005. p. 31.

31 Tra queste risultano particolarmente interessanti quelle fondate sulla creazione di *reti collaborative e organizzative tra città* (tra amministrazioni ma anche tra abitanti e formazioni sociali). Si tratta di forme ben conosciute sin dall’antichità e che nel medioevo (si pensi alle leghe cittadine) sono state alla base di strategie non solo difensive, ma anche – e in modo particolarmente creativo – di crescita economica e mobilità delle idee, delle conoscenze e dei saperi.

Nuovi modelli di collaborazione tra città sembrano essere sempre più richiesti dalle amministrazioni per rispondere a esigenze e bisogni comuni in un quadro di risorse sempre più ristrette (specie per gli Enti locali, nonostante la rilevanza delle funzioni), e sono ormai molteplici le esperienze ad attestare che i temi della cooperazione e dell’associazionismo intercomunale hanno cominciato ad emergere come una valida alternativa, COMPLETA, ENZO RICARDO. *La articulación intermunicipal en Argentina: Origen, balance y recomendaciones. Istituzioni del federalismo*, p. 357, 2015. Non mancano esperienze e progetti tra Comuni appartenenti a realtà statuali distinte, al punto di poter parlare di un vero e proprio diritto transnazionale delle città, GIGLIONI, Fabio. *L’Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni. Il “diritto delle città”*. In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 22 set. 2015. Disponível em: <https://www.labsus.org/2015/09/unione-europea-per-lo-sviluppo-dei-beni-comuni/>. Acesso em: 30 ago. 2022. Un esempio di apertura inclusiva a soggetti residenti e abitanti nei comuni limitrofi (e dunque collaborativa, nella misura in cui amplia le possibilità di *amministrare, in modo condiviso, il lago come bene comune*) è offerto dal Regolamento proposto presso il Comune di Bracciano (IL LAGO di Bracciano bene comune. Il 21 febbraio si presenta il Regolamento. In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 18 fev. 2015. Disponível em: <http://www.labsus.org/2015/02/il-lago-di-bracciano-bene-comune-il-21-febbraio-si-presenta-il-regolamento/>. Acesso em: 30 ago. 2022.).

intendere come “tensione” – fondata sul principio democratico e su quello del buon andamento – verso il miglioramento evolutivo delle norme e delle politiche, attraverso ‘*enlightment*’³² e apprendimento di *policy*).

A quest’ultima categoria si lega la necessità di creare modelli ripetibili in modo da riprodurre, contestualizzandole flessibilmente, le «esperienze più riuscite» poco sopra citate, con l’ulteriore prospettiva di inserirle in un circuito non estraneo a quello delle *reti civiche* e della ‘*governance* reticolare’³³. Il tutto con lo scopo di perseguire una capitalizzazione delle ‘*best practices*’ realizzate, creando una base conoscitiva (in termini pragmatici) sempre più ampia a disposizione delle amministrazioni locali, con particolare priorità per tutte quelle strategie che possono accrescerne il *know how* di base per implementare strumenti partecipativi e valutativi e di condurre fasi sperimentali nell’attuazione delle loro politiche di governo. In piena economicità, insomma, si possono realizzare strategie che insegnino alle amministrazioni locali come implementare il *metodo di governo partecipato*, sperimentandolo e valutandone i risultati. La creazione di un adeguato *dialogo strutturato* tra le amministrazioni poste in connessione reticolare potrebbe agire nella direzione del potenziamento della leale collaborazione istituzionale, con il *plus* di poter organizzare specifiche iniziative di scambio informativo e di reciproco supporto e monitoraggio tra enti interessati al perseguimento di micro-obiettivi analoghi e affini. Si tratta di innovazioni che, a ben vedere, sembrano un primo passo di non poco conto verso la normalizzazione di pratiche volte a valorizzare stabilmente i saperi e gli apporti decisionali e gestionali degli abitanti nella cura dei beni comuni, nel perseguimento del benessere generale e della sostenibilità ambientale e umana degli interventi.

Ma come farlo concretamente? Come rendere la prospettiva descritta nel Par. 2 una *pratica operativa* (magari un *procedimento*)? La via del *potenziamento* degli strumenti e degli istituti già presenti negli Statuti e nei Regolamenti dei Comuni del Comprensorio del Trasimeno sembra una via che merita di essere percorsa in quanto trova un valido “punto di partenza” in alcune norme statutarie e regolamentari. Le criticità rilevabili in tali previsioni, inoltre, possono fornire indicazioni essenziali sulle innovazioni da apportare, in particolare per sanare determinate lacune in fatto di valutazione, sperimentazione e monitoraggio (lacune che rischiano di minare la fluidità dei circuiti e dei processi partecipativi e delle *policies* di governo locali in generale). La

32 La nozione a cui si fa riferimento è qui intesa nell’accezione originaria, come formulata e connessa alle politiche pubbliche da WEISS, CAROL. Nel corso della sua riflessione a partire da *Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research*. *Policy Analysis*, n. 3, p.531-545, 1977. Si veda anche WEISS, Carol. *Policy research as advocacy: Pro and con*. *Knowledge & Policy*, n. 4, p. 37-56, 1991.

33 Per un approfondimento di questi aspetti, con particolare riferimento al contesto regionale umbro (e in connessione con le potenzialità della difesa civica ai medesimi scopi), si veda PETTINARI, Nicola. *Il Difensore Civico Regionale in Umbria tra Principio di Prossimità e ‘Governance Reticolare*. *Federalismi.it*, Roma, n. 22-25, 2015.

base documentale di riferimento per le prossime considerazioni è pertanto costituita dagli Statuti e dai Regolamenti sia dei Comuni del Comprensorio che si affacciano direttamente sul Trasimeno (Castiglione del Lago, Magione, Panicale, Passignano sul Trasimeno, Tuoro sul Trasimeno) sia di quelli che, pur non affacciandovisi direttamente, possono essere considerati a pieno titolo Comuni esponentziali dei territori del lago (Città della Pieve, Paciano, Piegaro).

Va rilevato, in primo luogo, come nelle fonti analizzate non manchino riferimenti alla partecipazione, in particolar modo allo strumento della consultazione. Nel trattare quest'ultima, gli Statuti spesso riservano a un apposito Regolamento il compito di regolarne i processi, individuarne i soggetti e definirne tempi e modalità. Paradigmatico, in questo senso, è lo Statuto del Comune di Castiglione del Lago³⁴ che, all'art. 34 (Capo III, "Modalità di partecipazione") stabilisce che «l'amministrazione comunale può indire consultazioni della popolazione allo scopo di acquisire pareri e proposte in merito all'attività amministrativa» e che (co. 2) «le forme di tali consultazioni sono stabilite in apposito regolamento». Lo stesso avviene nello Statuto del Comune Tuoro sul Trasimeno³⁵, ove la riserva di Regolamento compare al co. 5 dell'art. 30 (Capo III, "Modalità di partecipazione"). Schema analogo per lo Statuto del Comune di Città della Pieve³⁶, dove all'art. 11 ("Consultazioni"), co. 1, si presta particolare attenzione al ruolo dei soggetti istituzionali (il Consiglio, le sue Commissioni e la Giunta) che possono promuovere *audizioni consultive* «onde acquisire elementi utili all'esercizio delle funzioni istituzionali», mentre al co. 2 ci si sofferma sulle «forme di partecipazione degli interessati nell'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive». In entrambi i casi, ad ogni modo, si rimanda al Regolamento. Medesime disposizioni si rinvengono nello Statuto del Comune di Panicale³⁷ (Capo III, "Modalità di partecipazione", art. 26) e in quello di Passignano sul Trasimeno (Titolo VII, "Istituti di Partecipazione - Difensore Civico", Capo I, "Partecipazione dei cittadini-Riunioni-Assemblee", art. 39).

Più strutturato è l'insieme di previsioni desumibili dallo Statuto del Comune di Paciano³⁸, dove, all'art. 18 ("Consultazioni della popolazione"), lo schema-base assodato sopra viene soddisfatto interamente al co. 1, per passare a definire in modo inclusivo, al co. 2, i *soggetti*, stabilendo che la consultazione, secondo l'oggetto, può essere estesa ad una o più categorie di cittadini, ai residenti ed operatori in quartieri,

34 Approvato con delibera c. c. n. 111 del 27/11/2009.

35 Approvato con Delibera Consiglio Comunale n. 27 del 12/06/1991 (ultima modifica effettuata dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 41 del 01/10/2013).

36 Approvato con deliberazione del C.C. n. 18 del 7/2/2000.

37 Approvato con Delibera Consiglio Comunale n. 33 del 31/05/2000. Si tratta di un caso interessante in quanto il *drafting* dello stesso sembra aver recepito una prospettiva che lega saldamente *partecipazione* e *decentramento*, tanto da trasferirla nel Capo I (Titolo III, "Istituti di partecipazione e diritti dei cittadini").

38 Approvato con Delibera n. 46 del 28/12/2004.

frazioni od ambiti delimitati del territorio comunale, «*ovvero a tutta la popolazione*». Al co. 3 la consultazione viene saldata alle politiche di governo dei territori, in quanto «deve riguardare materie di *esclusiva competenza locale*». Di seguito vengono specificati gli strumenti³⁹.

Pur avendo strutturato maggiormente (e con una certa intensità) l'attenzione sui soggetti, sul legame con le competenze locali e sugli strumenti partecipativi, però, anche lo Statuto del Comune di Paciano non si sottrae a una necessaria osservazione (valida per tutti gli altri Statuti del Comprensorio e per l'attuazione delle loro disposizioni nei relativi Regolamenti).

È evidente che, sebbene i Comuni del Comprensorio del Lago appaiano consapevoli dell'importanza di normare (con intensità e modalità variabili) a livello statutario e regolamentare la partecipazione, non appaiano – almeno analizzando tali fonti – altrettanto consapevoli del ruolo della valutazione (che trova spazio, invece, nello Statuto regionale) e della sperimentazione. Tanto meno della necessità di una *strategia sinergica* tra le tre. Tutti gli Statuti e i connessi Regolamenti non difettano di previsioni circa la partecipazione e il suo strumento principale, la consultazione, ma l'assenza di previsioni relative a valutazione e sperimentazione (e dunque della “copertura” normativa offerta da Statuti e Regolamenti in termini di garanzia giuridica) pregiudica la concreta messa a sistema del trinomio P-V-S. Una messa a sistema potenzialmente relegata, al limite, al ruolo di “comparsa”, e cioè di variabile non normata interna a esperienze e “*best practices*”: probabilmente significative nell'attestare un interesse da parte di eventuali amministrazioni virtuose, ma ben lontane dal garantire *uniformità territoriale e continuità temporale* all'esercizio dei diritti degli abitanti, al loro coinvolgimento nei processi decisionali e alla cura dei territori e dei loro beni comuni.

Quanto sin qui detto, però, riguarda una specifica generazione di Statuti e Regolamenti, collocabile nei primi quattordici anni degli anni 2000 (per quanto alcune fonti risalgano agli anni '90, esse sono state ampiamente sottoposte a molteplici modifiche, soprattutto in tempi recenti). Fino, cioè, alla menzionata⁴⁰ 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. Un evento che ha segnato l'avvio del processo

39 Sempre dal co. 3 si evince che la consultazione «è effettuata: a) mediante *FORUM di cittadini*, tenuti nelle sedi comunali od in altri ambienti idonei, con l'intervento dei rappresentanti degli organi di governo del Comune, delle associazioni territorialmente o funzionalmente interessate e dei dirigenti responsabili dei servizi ed attività comunali pertinenti alla riunione; b) mediante *questionari inviati dal Sindaco alle famiglie*, con le modalità e termini previsti dal regolamento, nei quali sono prospettati con chiarezza gli elementi essenziali delle iniziative e sono richiesti contributi propositivi e pareri che consentono di accertare gli orientamenti prevalenti e di considerare eventuali singole proposte di particolare pregio ed interesse» [*Corsivi miei*].

40 Fine Par. 2 *Infra*.

di crescente diffusione di questo tipo di Regolamenti, che potremmo definire “di nuova generazione”, anche ricongiungendoci al rilancio della partecipazione in senso integrato (cioè tra metodi e tecniche della partecipazione “al decidere”, espressa nella consultazione, e quelli propri della partecipazione “al fare”, direttamente correlati all’amministrazione condivisa dei beni comuni).

Tra i Comuni italiani che sinora hanno approvato questi Regolamenti⁴¹ spicca, nel Comprensorio del Trasimeno, il Comune di Città della Pieve, che l’11 dicembre 2014 ha adottato per primo il suo “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”⁴². Ad esso hanno fatto seguito i Comuni di Tuoro sul Trasimeno⁴³, nel 2018, e, l’anno seguente, di Castiglione del Lago⁴⁴.

È da sottolineare come, in larga parte, questa “nuova generazione” di Regolamenti segni un notevole avanzamento rispetto alla più tradizionale modalità di regolamentare la partecipazione (e, potremmo aggiungere, di *non normare* valutazione e sperimentazione). Un avanzamento che sembra apprezzabile sia sul piano degli strumenti (ben più approfonditamente regolati e più avanzati dal punto di vista tecnico), sia sul piano delle garanzie, concretizzate non solo nel livello di normatività espresso dalla previsione nel Regolamento (garanzie giuridiche), ma anche sul piano dell’*efficacia della partecipazione*. Non sembra sbagliato sostenere che un avanzamento si possa riscontrare anche nella predisposizione degli amministratori ad adottare simili atti, essendo ben tre i Comuni del Comprensorio che hanno mostrato interesse – giungendo all’approvazione – per tali Regolamenti (un apprezzabile segnale, insomma, di *avanzamento culturale*).

Si può fondatamente sostenere che i nuovi Regolamenti sull’amministrazione condivisa e i beni comuni siano fonti particolarmente meritevoli di attenzione nel gestire il processo di ri-lettura e di revisione delle politiche di governo dei territori del Trasimeno. La principale delle ragioni in favore di ciò è la completezza di questi nuovi

41 Per una visione complessiva del fenomeno: I REGOLAMENTI per l’amministrazione condivisa dei beni comuni. In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 5 abr. 2007. Disponibile em: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. Accesso em: 30 ago. 2022.

42 Numerose le esperienze attuative intercorse, mediante patti di collaborazione: si vedano, in proposito, le pagine PAGGETTI, Barbara. Regolamento beni comuni: partiti a Città della Pieve i primi due progetti. In: laboratorio per la sussidiarietà, Roma, 8 maio 2015. Disponibile em: <http://www.labsus.org/2015/05/regolamento-beni-comuni-partiti-citta-della-pieve-primi-due-progetti/>. Accesso em: 30 ago. 2022. e PROGETTO beni comuni. In: COMUNE di Città Della Pieve, Della Pieve, 2022. Disponibile em: <http://www.comune.cittadellapieve.pg.it/c054012/zf/index.php/serviziaggiuntivi/index/index/idtesto/227>. Accesso em: 30 ago. 2022.

43 L’approvazione del Regolamento sulla collaborazione tra Cittadini e Amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani è avvenuto con Delibera del Consiglio Comunale n. 11 del 19/04/2016.

44 L’approvazione del Regolamento per la Cittadinanza Attiva e i Beni Comuni è avvenuto con Delibera di Consiglio Comunale n. 43 del 19/12/2019.

atti regolamentari nel trattare efficacemente *non solo la partecipazione, ma anche la sua messa a sistema, triangolandola operativamente con valutazione e sperimentazione.*

La prospettiva esposta nel Par. 2, insomma, trova negli strumenti di questo tipo di Regolamento un valido modello per regolamentare aspetti cruciali per il rilancio del Trasimeno e dei suoi Territori (e la qualità della vita dei suoi abitanti), a maggior ragione per la presenza di tre Regolamenti già approvati nei suoi territori: senza troppi sforzi nell'intraprendere nuovi massicci interventi regolativi, la soluzione sembra venire dalla – facilmente praticabile – *replicabilità* del modello offerto dai Regolamenti in questione (e dai relativi Patti di collaborazione), soprattutto nei termini del dettaglio riservato al normare e garantire inclusività e strumenti tecnici atti a renderne efficaci gli effetti.

Tra gli elementi di forza che dovrebbero costituire le pietre angolari di un processo di diffusione e potenziamento (auspicabilmente inserendoli in una *governance* reticolare e comunicativa tra i Comuni del Lago) degli strumenti della valutazione e della sperimentazione, quelli che sembrano prioritari come “punti di partenza” già dal breve periodo sono i seguenti (desunti dal Regolamento di Città della Pieve, che ha fatto da “apripista” nel contesto osservato, poi seguito dagli altri due).

Con riguardo alla *valutazione*, essa è oggetto del Capo VII (“Comunicazione, trasparenza e valutazione. All’art. 27 e 28 di tale Capo vengono regolati aspetti connessi alla messa a sistema del trinomio P-V-S (rispettivamente la *comunicazione collaborativa* e gli *strumenti per favorire l’accessibilità delle opportunità di collaborazione*), ma è all’art. 29 che l’entità della valutazione prende forma, strutturata, al co. 3, in modo che la rendicontazione (fondamentale in termini di *accountability*) delle attività realizzate si attiene ai principi generali di a) chiarezza; b) comparabilità; c) periodicità; d) verificabilità. Le informazioni che la rendicontazione deve contenere vengono elencate, completando un elevato profilo in termini di garanzie e trasparenza, al co. 4 e sono relative a a) obiettivi, indirizzi e priorità di intervento; b) azioni e servizi resi; c) risultati raggiunti; d) risorse disponibili e utilizzate.

Ma forse gli aspetti più significativi vengono raggiunti al co. 7, dove viene esplicitato un aspetto fondamentale: che il Comune si adopera per consentire un’efficace diffusione della rendicontazione, mettendo gli elaborati a disposizione di tutta la cittadinanza attraverso strumenti individuati coinvolgendo i cittadini, quali la pubblicazione sulla rete civica. Ulteriore garanzia (di tipo maggiormente tecnico) si riscontra al co. 8: il Comune e i cittadini si impegnano a «implementare tecniche di misurazione quantitativa delle 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».

In fatto di *sperimentazione*⁴⁵ il Regolamento fornisce indicazioni al Capo IX (“Disposizioni finali transitorie”), all’art. 33, che prevede (co. 1) che le previsioni in esso contenuto siano sottoposte ad un periodo di sperimentazione della durata di due anni, e che (co. 2) durante il periodo di sperimentazione il Comune verifichi, «con il coinvolgimento dei cittadini attivi, l’attuazione del presente regolamento al fine di valutare la necessità di adottare interventi correttivi». Una norma, quest’ultima, esemplare nel contemperare *garanzie partecipative* (coinvolgimento dei cittadini attivi) e *garanzie qualitative* (miglioramento evolutivo ed ‘*enlightment*’ mediante gli interventi correttivi) al servizio dell’amministrazione condivisa dei beni comuni del Trasimeno, ma da guardare come efficacemente estendibili alle politiche di governo del Trasimeno in generale (rendendole, cioè, garanzie non solo della partecipazione, ma del metodo partecipato stesso).

La previsione del *monitoraggio* compare, infine, all’art. 4, dedicato allo strumento dei patti di collaborazione, vale a dire lo «strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni» (co. 1). Al co. 2, dopo la precisazione del fatto che il contenuto dei patti varia in relazione «al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione», si stabilisce che questi, «avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta», definiscano in particolare (segue un elenco) «i) le misure di pubblicità del patto, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico dell’andamento, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione». La modalità di previsione del *monitoraggio periodico dell’andamento* giunge in questo modo, parallelamente a quella inerente la sperimentazione, a rafforzare il saldarsi delle *garanzie partecipative* alle *garanzie qualitative* (misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione). Ciò confermando che probabilmente la via più razionale, efficace ed economica nel perseguimento di un metodo partecipato di governo dei territori del Trasimeno sia proprio quella intrapresa attraverso il *set* di strumenti appena descritti.

45 Sembra interessante che, al di là del ricorso al termine “sperimentazione” nel senso inteso nell’analisi delle politiche pubbliche più tradizionale, lo stesso termine compaia anche all’art. 7 (“Promozione della creatività urbana”), co. 1, nell’accezione di *sperimentazione artistica*: Il Comune promuove la creatività, le arti, la formazione e la sperimentazione artistica come uno degli strumenti fondamentali per la riqualificazione delle aree urbane o dei singoli beni, per la produzione di valore per il territorio, per la coesione sociale e per lo sviluppo delle capacità.

Referencial bibliográfico

BARTOCCIONI, Publio Trento. *Il Trasimeno nella poesia*. Perugia: Benucci, 1983.

BISANTI, Carlo. Il Trasimeno quale possibile fonte di ricchezza. *Dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Perugia*: Giunta provinciale per la difesa degli interessi dell'Umbria, Perugia, n. 3, 1955.

CARBONE, LUIGI; TIBERI, GIULIA. La "better regulation". *Quaderni costituzionali: ambito comunitario*, Bologna, v.3, p. 700, 2001.

CENCIONI, Claudia; CECCHINI, Clara. *I venti del Trasimeno nella cultura dei pescatori*. Si nun tira l vènto, chiappi poco. Perugia: Era Nuova, 2000.

COMPLETA, ENZO RICARDO. La articulación intermunicipal en Argentina: Origen, balance y recomendaciones. *Istituzioni del federalismo*, p. 357, 2015.

GIARDINA, Roberto. *L'Europa e le vie del Mediterraneo*. Da Venezia a Instambul, da Ulisse all'Orient Express. Milão: Giunti Editore, 2006.

GIGLIONI, FABIO. *L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni*. Il "diritto delle città". In: CONFINI online, Trento, 22 set. 2015. Disponível em: <https://www.confionline.it/detail.aspx?prog=59602>. Acesso em: 30 ago. 2022.

GIGLIONI, Fabio. *L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni*. Il "diritto delle città". In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 22 set. 2015. Disponível em: <https://www.labsus.org/2015/09/unione-europea-per-lo-sviluppo-dei-beni-comuni/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

I REGOLAMENTI per l'amministrazione condivisa dei beni comuni. In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 5 abr. 2007. Disponível em: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

IL LAGO di Bracciano bene comune. Il 21 febbraio si presenta il Regolamento. In: LABORATORIO per la sussidiarietà, Roma, 18 fev. 2015. Disponível em: <http://www.labsus.org/2015/02/il-lago-di-bracciano-bene-comune-il-21-febbraio-si-presenta-il-regolamento/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

LIPPI, Andrea. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna: il Mulino, 2007.

MORO, Giovanni. *Partecipare a cosa?* Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini. Convegno della Società italiana di scienza politica Roma, Università LUISS, 18 set. 2009. Disponível em: <https://ecas.issuelab.org/resources/29735/29735.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022. p. 17.

MORO, Giuseppe. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Roma: Carocci, 2005. p. 31.

PAGGETTI, Barbara. Regolamento beni comuni: partiti a Città della Pieve i primi due progetti. In: laboratorio per la sussidiarietà, Roma, 8 maio 2015. Disponível em: <http://www.labsus.org/2015/05/regolamento-beni-comuni-partiti-citta-della-pieve-primi-due-progetti/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

PATSIAS, CAROLINE; LATENDRESSE, ANNE; BHERER, Laurence. Participatory Democracy,

Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance'. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 37, p. 2, 2013.

PETTINARI, Nicola. Il Difensore Civico Regionale in Umbria tra Principio di Prossimità e 'Governance Reticolare. *Federalismi.it*, Roma, n. 22-25, 2015.

PETTINARI, Nicola. *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali. Napoli: Jovene Editore, 2019.

PETTINARI, Nicola. *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali. Napoli: Jovene Editore, 2019. p. 281-289.

PROGETTO beni comuni. In: COMUNE di Città Della Pieve, Della Pieve, 2022. Disponível em: <http://www.comune.cittadellapieve.pg.it/c054012/zf/index.php/serviziaggiuntivi/index/index/idtesto/227>. Acesso em: 30 ago. 2022.

VALASTRO, Alessandra. La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?. In: RAVERRA, MARGHERITA. "Buone" regole e democrazia. Perugia: Rubbettino, 2007. p. 149.

VALASTRO, Alessandra. Partecipazione, politiche pubbliche, diritti. In VALASTRO, Alessandra. *Le regole della democrazia partecipativa*. Napoli: Jovene Editore, 2010. p. 25.

VALUTAZIONE cívica. In: PUBBLICA amministrazione di qualità. 12 jan. 2012. Disponível em: <http://www.qualitapa.gov.it/archivio/valutazione-civica/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

WEISS, CAROL. Nel corso della sua riflessione a partire da Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research. *Policy Analysis*, n. 3, p.531-545, 1977.

WEISS, Carol. Policy research as advocacy: Pro and con. *Knowledge & Policy*, n. 4, p. 37-56, 1991.