

DEMOCRAZIA, COMPETENZE TECNICHE, DELIBERAZIONE

di Gloria Regonini, docente di Politiche pubbliche
e Analisi e valutazione delle politiche presso la facoltà di Scienze
politiche dell'Università degli Studi di Milano

Questo articolo cerca di fornire una mappa per rintracciare e valutare le dinamiche non politiche che sostengono e qualificano il buon funzionamento delle democrazie. Più precisamente, l'obiettivo è identificare sfere di legittimità integrative o alternative rispetto a quella generata dal "responso delle urne", per passare ad analizzare le modalità di convivenza con le tradizionali istituzioni politiche, partendo dall'esperienza delle democrazie rappresentative considerate più avanzate.¹

La prima fonte di legittimità *non partisan* è quella radicata nelle discipline che hanno per oggetto di studio le stesse decisioni pubbliche. Gli ultimi tre decenni hanno visto un importante allargamento delle prospettive analitiche a disposizione delle isti-

tuzioni per orientare le loro scelte.² In molti paesi, quali gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, il Canada, l'Australia e i paesi scandinavi, i legislativi, gli esecutivi e le amministrazioni hanno creato strutture *ad hoc* per utilizzare i vantaggi delle competenze tecniche indipendenti.

La seconda parte di questo contributo analizza un'altra fonte di conoscenza, alternativa sia a quella che trae la sua legittimità dal responso delle urne e dal principio di maggioranza, sia a quella certificata dalle comunità scientifiche. Si tratta dei flussi di idee generati dalla partecipazione civica su base volontaria a processi di tipo cooperativo o deliberativo. La tesi principale riguarda l'esistenza di forti sinergie rispetto a queste due fonti di dati, valutazioni, proposte, entrambe *non partisan*.

1 Più precisamente, le tesi presentate sono il risultato di più ricerche comparate sull'impatto da parte della *knowledge society* sul funzionamento dei parlamenti in Gran Bretagna, Stati Uniti e Italia. La prima, finanziata dal Consiglio Regionale della Lombardia, è disponibile al sito <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/crl/Servizi/Ricerche>. La seconda, tuttora in corso, è finanziata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

2 M.B. Brown, *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*, The MIT Press, Cambridge (MA) 2009.

In conclusione, l'articolo fornisce alcune indicazioni sulle troppe tessere mancanti nel puzzle della democrazia italiana.

LE COMPETENZE PROFESSIONALI RIGUARDANTI LE DECISIONI PUBBLICHE

Il modo di analizzare ciò che viene fatto dalle autorità pubbliche è significativamente evoluto nell'ultimo secolo di vita delle democrazie contemporanee, portando allo scoperto nuove chiavi di lettura e arricchendosi di nuovi saperi. Una ricostruzione storica dello sviluppo delle scienze delle decisioni pubbliche deve partire dall'identificazione di alcuni fondamentali blocchi di competenze, nati con l'emersione di aspetti cruciali dello Stato moderno. Il primo di questi blocchi è il diritto pubblico, con le sue varie articolazioni (diritto costituzionale, amministrativo...). Questo primato epistemico delle scienze delle leggi è basato su un fondamentale passaggio storico: la prima qualificazione attribuita allo Stato post-assolutista è "Stato di diritto", Stato tenuto al rispetto del principio di legalità. Le molteplici valenze semantiche del termine "diritto" – il complesso delle norme, la disciplina che studia tali norme, la sfera inviolabile delle prerogative individuali ecc. – bene esemplificano l'intreccio tra la vicenda storica dello Stato democratico contemporaneo e lo sviluppo delle discipline che hanno permesso alle sue inedite caratteristiche di affermarsi e di consolidarsi. Nel corso di questo contributo, faremo riferimento a questo blocco di competenze con il termine "legge".

La seconda prospettiva analitica è la scienza delle finanze pubbliche. Sul piano storico, la separazione del Tesoro dello Stato dalle casse del sovrano e

l'imposizione di vincoli al suo potere di spendere e di tassare sono stati un obiettivo fondamentale delle rivoluzioni democratiche. Sul piano disciplinare, da questa svolta deriva l'esigenza di mettere a punto criteri oggettivi per valutare le conseguenze delle diverse forme di raccolta e di utilizzazione dei fondi pubblici e per certificare l'affidabilità dei bilanci. Identificheremo questa prospettiva con il termine "budget".

La terza chiave di lettura, identificata con i termini di "scienza dell'amministrazione" o di "management pubblico", prende corpo alla fine dell'Ottocento, quando alcuni scienziati sociali, quali Max Weber in Germania e Woodrow Wilson negli Stati Uniti, colgono l'emergere di un fenomeno del tutto nuovo: la nascita di apparati burocratici con caratteristiche quali la specializzazione, l'imparzialità, l'avanzamento per merito.

Dai loro studi nasce una nuova disciplina, orientata ad approfondire i metodi per aumentare l'efficienza della macchina pubblica. Anche in questo caso, la polivalenza del termine "management", che sta a indicare sia la funzione sia chi la svolge sia le competenze per renderla più incisiva e produttiva, è una spia del complesso intreccio tra il processo di *institution building* e quello di *knowledge building*.

La ricerca sul caso statunitense e britannico ha portato alla luce il radicamento di una quarta prospettiva disciplinare, l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, che consiste nel leggere trasversalmente una parte importante di quel che avviene all'interno della sfera pubblica – le norme approvate, i fondi stanziati, gli uffici coinvolti – per considerare l'insieme di queste attività come risposte a un problema di rilevanza pubblica. Questa comune finalizzazione dà un significato aggiuntivo alle scelte pubbliche e fornisce un nuovo parametro

per giudicare della loro correttezza. La novità non è solo di tipo analitico. Da alcuni decenni, i siti dei ministeri e delle agenzie indipendenti dei due paesi ospitano database con l'elenco dei programmi intrapresi per mitigare, se non risolvere, un disagio, un'arretratezza, un effetto negativo, e forniscono dati sui risultati conseguiti, che si tratti di interventi volti a tenere aggiornati gli effetti delle sostanze tossiche³ o di progetti per migliorare l'istruzione universitaria.⁴

L'emersione di questa quarta prospettiva disciplinare nei paesi dell'area angloamericana è strettamente legata alla grande trasformazione intervenuta a partire dagli anni sessanta nell'ampiezza e nel modo di operare dell'intervento pubblico, con l'attuazione delle riforme nell'area del welfare: lotta all'esclusione sociale, innalzamento dei livelli di istruzione, riduzione della disoccupazione. Negli anni settanta, un nuovo impulso è poi derivato dalla crescente attenzione al problema del degrado ambientale e alle iniziative per contrastarlo. Tutti questi programmi condividono alcuni tratti comuni:

- per riuscire, richiedono il coordinamento tra diversi apparati pubblici e la collaborazione di attori esterni a essi: cittadini, organizzazioni rappresentative delle imprese, dei lavoratori, della società civile, associazioni no profit;
- il loro successo non consiste nel rispettare la legge o nel restare dentro il budget assegnato o nell'organizzare bene gli uffici, ma nel dimostrare, dati alla mano, di avere effettivamente ridotto la gravità del problema che li ha generati: la quota di famiglie sotto la soglia di povertà, l'inquinamento da CO₂ ecc.

³ http://www.epa.gov/tri/tridata/data_quality_reports/about.htm.

⁴ <http://www.bis.gov.uk/policies>.

D'ora in poi, faremo riferimento a questa prospettiva con il termine "policy".

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLE QUATTRO PROSPETTIVE

Le quattro prospettive analitiche precedenti rivestono una particolare rilevanza per il tema del nostro contributo non soltanto perché segnano passaggi importanti nell'evoluzione dell'ampio campo di discipline che si occupano della sfera pubblica. La loro importanza deriva dal fatto che sui loro oggetti di studio sono stati costruiti non solo insegnamenti universitari o iniziative editoriali, ma vere e proprie istituzioni con l'obiettivo di valutare la correttezza delle scelte dei governi sulla base di parametri tecnici, non condizionati dall'esito delle urne o da valutazioni politiche.

Più precisamente, queste competenze sono oggi incardinate nei legislativi, negli esecutivi, nelle amministrazioni e nelle agenzie indipendenti con due diverse funzioni:

- fornire elementi oggettivi per la valutazione delle alternative disponibili, per permettere l'adozione di decisioni sostenute da buoni argomenti;
- condurre indagini sulle scelte adottate in precedenza, per valutare la loro effettiva rispondenza alle esigenze che le avevano generate.

Per dare un'idea dell'ampiezza di queste conoscenze *non partisan* all'interno delle istituzioni politiche, basate su logiche *partisan*, consideriamo innanzitutto la prima funzione, quella di sostegno alla decisione.

• Per le competenze aggregate intorno alla prospettiva "legge", facciamo riferimento agli uffici legislativi che, all'interno dei parlamenti e degli esecutivi, vedono impegnati i tecnici del diritto:

- nell’analisi dei vincoli derivanti da fonti di rilevanza superiore;
- nel *drafting* di testi che tengano conto della qualità formale delle norme;
- nella valutazione dell’incastro con le regole preesistenti;
- nella verifica dei costi dell’adeguamento per i destinatari della regolazione.

- Per le competenze aggregate intorno alla prospettiva “budget”, molti parlamenti si sono dotati di robuste strutture tecniche in grado di assisterli nell’analisi dei bilanci e nella valutazione dell’impatto finanziario delle diverse proposte di legge. Il Congressional Budget Office, istituito nel 1974 quale agenzia del Congresso degli Stati Uniti, è un importante esempio di questa tendenza. Com’è noto, gli esecutivi di tutti i paesi hanno apposite strutture tecniche per il monitoraggio delle finanze pubbliche e per la valutazione *ex ante* dei provvedimenti che comportano spese.
- Per quanto riguarda la prospettiva “management”, l’istituzionalizzazione di queste specifiche competenze tecniche all’interno dei parlamenti segue un percorso più frammentato, dato che sono soprattutto i governi a creare agenzie e commissioni di esperti con il compito di proporre e valutare innovazioni per migliorare le performance dell’amministrazione pubblica. Ma, a partire dagli anni novanta, anche i legislativi hanno cercato strade nuove per far pesare il giudizio degli esperti nella valutazione dei progetti di riforma amministrativa.
- Le competenze aggregate intorno alla prospettiva “policy” in genere si radicano nei parlamenti in seguito all’evoluzione dei servizi offerti dalle biblioteche camerati, che tendono a specializzarsi per temi che rispecchiano i diversi settori dell’intervento pubblico, come dimostra il Congressional

Research Service statunitense.⁵ All’interno degli esecutivi, l’istituzionalizzazione delle competenze di *policy* avviene spesso attraverso la migliore definizione dei compiti e delle risorse dei vari gruppi di esperti mobilitati per formulare proposte sui temi più complessi nell’agenda del governo. È però soprattutto la seconda funzione, quella della valutazione *ex post*, a mettere in evidenza i profondi effetti dell’innesto di competenze *non partisan* all’interno di istituzioni politiche basate su logiche *partisan*.

Più precisamente, qui concentriamo la nostra attenzione sulle strutture cui compete svolgere indagini e formulare giudizi sulla correttezza dell’operato dei governi. Queste istituzioni di garanzia prendono nomi diversi nei diversi paesi. Richiamiamo rapidamente qui di seguito una loro tipologia basata sui nostri quattro approcci analitici.

1- Con riferimento alla prospettiva “legge”, citiamo le magistrature (corti costituzionali, tribunali amministrativi...) incaricate di sorvegliare la correttezza formale delle decisioni delle istituzioni politiche rispetto al criterio della gerarchia delle fonti normative e della legittimità degli atti.

2- Con riferimento alla prospettiva “budget”, citiamo le Supreme Audit Institutions, agenzie indipendenti con una storia ormai bicentenaria cui compete l’*audit* dei conti pubblici. Nell’Europa continentale questa funzione è svolta dalle corti dei conti. Nei paesi anglofoni, le strutture con questa missione si sviluppano intorno alla figura del *Comptroller* o *Auditor General*, cane da guardia (*watchdog*) incaricato di sorvegliare i flussi di denaro pubblico per conto dei parlamenti.

⁵ <http://www.loc.gov/crsinfo/>.

3- Con riferimento alla prospettiva “management”, come abbiamo appena rimarcato, gli esecutivi dei principali paesi occidentali negli ultimi decenni si sono dati strutture per il monitoraggio e la valutazione dei vari comparti dell’amministrazione, con l’obiettivo di garantire che la macchina si muova nella direzione indicata dai loro programmi di governo. Ma queste iniziative rispondono a un’esigenza diversa rispetto a quella di garantire a tutti i cittadini che i dirigenti pubblici compiano effettivamente le scelte più efficienti nella gestione delle risorse umane, tecnologiche, logistiche e nell’acquisizione di beni e servizi. Per rispondere a questa seconda esigenza, occorrono infatti sedi istituzionali che garantiscano una qualche terzietà e autonomia rispetto all’esecutivo. Come è noto, non si chiede all’oste se il vino è buono. Nei paesi angloamericani, le istituzioni indipendenti nate intorno alla figura del *Comptroller* (il Government Accountability Office – GAO – negli Stati Uniti, il National Audit Office – NAO – in Gran Bretagna ecc.) negli ultimi due decenni si sono attrezzate per compiere approfondite verifiche della capacità dei manager delle diverse amministrazioni di conseguire i risultati attesi nei tempi previsti.

4- La stessa dinamica vale per la prospettiva “policy”. Anche in questo caso, infatti, agli uffici creati all’interno degli esecutivi per monitorare l’attuazione delle politiche promesse agli elettori si sono affiancate valutazioni indipendenti svolte da quelle stesse strutture (GAO, NAO...) nate per certificare i bilanci pubblici, ma oggi trasformate in fondamentali istituzioni per la valutazione di tutte le principali scelte pubbliche, non soltanto con riferimento al budget, ma anche alla gestione delle diverse amministrazioni

e all’implementazione delle politiche pubbliche.⁶ Così, per esempio, per meglio segnalare questo cambiamento, dal 2004 il GAO ha cambiato il suo nome da General Accounting Office a Government Accountability Office.

IL CONCETTO DI ACCOUNTABILITY

L’effettiva indipendenza e autorevolezza di tutte queste strutture dipendono da una serie di elementi, quali la collocazione istituzionale, le modalità di designazione dei responsabili, le risorse umane e finanziarie utilizzabili, la disponibilità degli esecutivi a collaborare fornendo i dati, e il sostegno delle comunità epistemiche di riferimento.⁷ In generale, questi centri di valutazione costituiscono fondamentali presidi per garantire un requisito essenziale della democrazia, per il quale nella nostra lingua non esiste nemmeno il nome: l’*accountability*. Infatti questo termine è intraducibile nelle lingue neolatine, anche se le sue radici sono latine: *accountability* deriva dal latino *accomptare*, una forma con prefisso di *computare*, che a sua volta deriva da *putare*.⁸ *Putare* significa pensare, credere, stimare, reputare, giudicare. Tracce di questa famiglia lessicale rimangono in termini quali contabilità, ma anche imputato o computer. Le definizioni odierne di questo termine sono numerosissime. La più utilizzata, con

⁶ J.A. Hird, “Policy Analysis for What? The Effectiveness of Nonpartisan Policy Research Organizations”, in “Policy Studies Journal”, v. 33, n. 1, 2005, pp. 83-106.

⁷ M.J. Dubnick, H.G. Frederickson (a cura di), *Accountable Governance Problems and Promise*, Sharpe, Armonk (NY) 2011.

⁸ Oxford English Dictionary seconda edizione, Version 4.0: Oxford University Press, 2009.

riferimento alla valutazione in ambito istituzionale, si lega a tre concetti costitutivi: «A è *accountable* rispetto a B quando A è obbligato a informare B circa le azioni e le decisioni (passate o future) di A medesimo; fornire giustificazioni circa tali azioni e decisioni; subire punizioni in caso di eventuali condotte sbagliate».⁹

Sul piano teorico, un'interessante linea di ricerca riguarda il rapporto tra:

– *accountability* elettorale, esercitata dai cittadini con il voto, e

– *accountability* “tecnica”, realizzata attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'attività degli esecutivi da parte di agenzie indipendenti, del tipo di quelle presentate nel paragrafo precedente.

Sul fatto che l'*accountability* elettorale sia condizione necessaria perché si possa definire democratico un sistema politico, non ci sono discussioni. Il problema è: l'*accountability* elettorale è anche condizione sufficiente? Fino alla fine degli anni settanta, la parte preponderante della ricerca politologica rispondeva più o meno esplicitamente in modo positivo. A questa posizione davano per altro un sostegno indiretto le teorie economiche della democrazia, tanto nella versione di Schumpeter,¹⁰ quanto nelle versioni aggregate sotto il termine di *public choice*. La reale competizione tra i partiti per il voto era considerata in grado di produrre incentivi sufficienti per produrre un allineamento tra le scelte dei governi e le preferenze degli elettori.

Lo scenario cambia verso la fine degli anni ottanta,

per effetto di una serie di dinamiche:

– da un lato, l'*accountability* elettorale non si rivela in grado di bloccare le derive plebiscitarie o autoritarie di alcune democrazie, per esempio in America Latina;¹¹

– con la caduta dei regimi comunisti dell'Est, l'opera di *institution building*, spesso realizzata con la consulenza di esperti statunitensi, portava in primo piano l'importanza del corretto disegno di agenzie terze, quali le banche centrali, le Corti costituzionali e le Supreme Audit Institution (SAI);

– riflessioni analoghe emergono dopo il 2001, in seguito ai tentativi infruttuosi di esportare la democrazia in alcuni paesi islamici.

Più o meno negli stessi anni, le teorie economiche della democrazia individuavano una serie di limiti nell'*accountability* elettorale. Soprattutto grazie alle teorie principale-agente, venivano analizzate le asimmetrie informative e i disallineamenti motivazionali capaci di aprire larghi squarci di inefficienza nel circuito elettori/eletti/implementatori delle politiche.

Il mandato elettorale a termine e la divisione dei poteri tra il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario sono i classici strumenti con i quali le costituzioni democratiche cercano di rimediare ai limiti dell'*accountability* elettorale. Per quanto riguarda la prima garanzia, il fatto che i contesti sociali ed economici, interni e internazionali, siano divenuti sempre più turbolenti e imprevedibili, pone il problema della continua revisione “in corso d'opera” dei programmi elettorali dei governi, che difficilmente possono rimanere congelati per tutta la durata quadriennale o quinquennale del mandato: «Le condizioni

possono cambiare in modo tale che il rispetto del mandato non è più il meglio per gli elettori [...] In certe situazioni, gli eletti hanno due possibilità: o deviare dal mandato per seguire politiche che migliorano il benessere degli elettori, o rimanere fedeli al mandato anche se pensano che questa aderenza non è il meglio per gli elettori».¹²

Per quanto riguarda la divisione dei poteri, difficilmente i normali strumenti informativi di cui tradizionalmente dispongono i parlamenti (come indagini conoscitive, commissioni d'inchiesta) possono compensare la perdita di trasparenza conseguente alla crescente complessità dell'intervento pubblico e a dinamiche quali:

– le modificazioni introdotte nelle politiche pubbliche nazionali per effetto delle decisioni prese dagli organi dell'Unione europea, spesso a loro volta accusati di un deficit di democrazia;

– la devoluzione di competenze a governi subnazionali, senza tradizioni e competenze adeguate a garantire incisive rendicontazioni e verifiche;

– la tendenza ad affidare a enti non pubblici – imprese o associazioni del terzo settore – l'implementazione delle politiche o la fornitura di servizi, con l'effetto di rendere opache le modalità di spesa di una parte importante del denaro pubblico.

Per questi motivi, negli ultimi dieci anni in molti paesi il concetto di *accountability* è balzato ai primi posti nell'agenda delle riforme istituzionali e la sua definizione è divenuta più precisa e articolata: «Perché si possa considerare una relazione sociale come una pratica di *accountability* [...]

– deve esserci un attore che fornisce informazioni sulla sua condotta a un qualche forum;

– deve esserci anche una spiegazione e una giustificazione della condotta: non propaganda, o l'erogazione di informazioni o di istruzioni a un pubblico generico;

– la spiegazione deve essere diretta a uno specifico forum, non fornita in modo occasionale;

– l'attore deve sentirsi obbligato a farsi avanti, anziché considerare nella sua discrezionalità il fatto di fornire un qualche rendiconto;

– deve esserci la possibilità di un dibattito e di un giudizio da parte del forum, con l'eventuale imposizione di sanzioni o premi, anche informali: non un monologo senza conseguenze».¹³

I quattro tipi di presidi specializzati nella valutazione *ex post* secondo le loro proprie prospettive disciplinari sono dunque strumenti essenziali per integrare l'*accountability* elettorale, compensando i suoi limiti. Queste *specialized professional auditing institutions*¹⁴ infatti pongono dei chiari limiti a quello che gli eletti possono fare:

– limiti di tipo giuridico (*legal/judicial accountability*);

– limiti di tipo finanziario (*financial accountability*);

– limiti nella gestione della macchina amministrativa (*administrative accountability*);

– limiti allo sfruttamento delle politiche pubbliche per obiettivi diversi da quelli dell'attenuazione di mali pubblici.

9 A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, (a cura di), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO) 1999.

10 J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, New York 1942.

11 L. Diamond, L. Morlino (a cura di), *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005.

12 B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, “Elections and Representation”, in id., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge (MA) 1999, pp. 35-37.

13 M. Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework”, in “European Law Journal”, v. 13, n. 4, 2007, pp. 447-468.

14 P.K. Blind, *Accountability in Public Service Delivery: A Multidisciplinary Review of the Concept*, <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/undpadm/unpano46363.pdf>.

LE QUATTRO PROSPETTIVE DISCIPLINARI E LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Le nostre quattro prospettive analitiche tornano utili non solo per cogliere le trasformazioni generate dall'innesto delle competenze tecniche nelle tradizionali istituzioni politiche, ma anche per decifrare le dinamiche in atto nella sfera di quegli esperimenti, partecipativi o deliberativi, volti ad aumentare il potere dei cittadini con forme di impegno alternative a quelle tradizionali.

Anche nell'analisi delle funzioni di quelle che potremmo chiamare "valutazioni civiche", per distinguerle sia da quelle politiche sia da quelle tecniche, possiamo operare una distinzione tra:

– da una parte processi partecipativi *ex ante*, che precedono la decisione formale e che sono volti a fornire proposte e analisi in vista del miglioramento delle scelte pubbliche,

– dall'altra processi partecipativi *ex post*, che seguono la decisione formale e che sono orientati a fornire elementi per un giudizio *bottom up* sui concreti effetti dei provvedimenti adottati.

Per quanto riguarda la valutazione civica *ex ante*, citiamo questi esercizi di "decision making condiviso".

– La prospettiva "legge" è stata la prima a essere declinata anche in chiave partecipativa. Ricordiamo che la facoltà dei cittadini di intervenire attivamente nel processo di formulazione delle leggi è prevista e regolata da molte costituzioni attraverso gli strumenti dei referendum e delle proposte di legge di iniziativa popolare.

– La prospettiva "budget" ha acquistato una rilevanza partecipativa sua propria a partire dall'esperimento di bilancio sociale avviato a Porto Alegre alla fine degli anni ottanta, proposto come caso esemplare nel primo Forum Sociale Mondiale tenutosi

nel 2001. Da allora, migliaia di amministrazioni, a livello centrale e locale, hanno avviato esperimenti di allocazione deliberativa di una parte più o meno ampia delle loro risorse finanziarie.

– La prospettiva "management" fornisce il frame per due diverse forme di cooperazione per il disegno di amministrazioni e servizi pubblici più efficienti.¹⁵

Da un lato, il Collaborative Public Management mira a mobilitare e a focalizzare la capacità di autovalutazione e di proposta dei funzionari pubblici, per giungere alla formulazione di proposte innovative dall'interno delle stesse organizzazioni, dall'altro, sono gli utenti dei servizi ad autoconvocarsi, sempre più frequentemente utilizzando le risorse del web 2.0, per avanzare idee o per costruire *apps* (*application software*) in grado di migliorare le prestazioni delle amministrazioni.

– È soprattutto la prospettiva di *policy* la più utilizzata per esperimenti di deliberazione pubblica, grazie alla sua potenzialità di collegare evidenze eterogenee (il quadro normativo, le risorse finanziarie, la gestione organizzativa, ma anche i concreti comportamenti di *policy makers* e *policy takers*) riconducendole a un problema di rilevanza pubblica, in sintonia con le domande che spesso nascono dal senso comune: che cosa possiamo fare per attenuare una situazione percepita come negativa? Quale contributo di idee possiamo dare per migliorare l'intervento pubblico?

Il nostro schema risulta utile anche per analizzare i processi partecipativi che seguono la decisione¹⁶ e che si propongono di utilizzare *ex post* la valutazio-

¹⁵ «Public Administration Review», dicembre 2006, vol. 66, Supplemento 1.

¹⁶ J.C. Green, "Participatory evaluation", in "Advances in Program Evaluation", vol. 3, 1997, pp. 171-189.

ne civica per rafforzare l'*accountability* dei sistemi politici democratici. L'insieme di queste pratiche prende spesso il nome di *social accountability*, per distinguere questo tipo di rendicontazione da quella istituzionale, formalmente attivata da quei presidi cui abbiamo fatto riferimento. In comune, le due forme di *accountability* hanno non solo l'obiettivo di condurre inchieste e di esprimere giudizi, ma anche il proposito di giungere all'identificazione dei responsabili e all'analisi delle loro giustificazioni, anche per apprendere dagli errori.

– Con riferimento alla prospettiva "legge", la *social accountability* si traduce nella valutazione *bottom up* dell'effettiva *compliance* degli attori pubblici e privati rispetto ai vincoli normativi in vigore. Il rispetto della *rule of law* diviene il parametro per denunciare comportamenti devianti, dal posteggio in doppia fila agli abusi di potere dei dirigenti pubblici.

– Con riferimento alla prospettiva "budget", il bersaglio degli esercizi di "saggezza distribuita" sono gli sprechi, le allocazioni improduttive di denaro pubblico, i carichi fiscali iniqui, per denunciarne gli effetti distorsivi rispetto ai mercati competitivi e individuare le catene clientelari che li collegano ai decisori politici.

– Per quanto riguarda la prospettiva "management", l'analisi *bottom up* dei cittadini clienti può fornire evidenze capaci di innescare una profonda revisione dei dati ufficiali sulle performance delle amministrazioni e dei servizi, con un significativo impatto sui metodi di costruzione e utilizzazione degli indicatori e sulle valutazioni dei dirigenti responsabili.

– La prospettiva "policy" può essere facilmente utilizzata per aumentare la *social accountability* delle scelte dei governi, attraverso esperimenti partecipativi e deliberativi che mettono a confronto i problemi che stavano all'origine delle politiche con i risultati

effettivamente conseguiti. Del resto, questa apertura al giudizio dei profani appartiene per molti versi al dna delle *policy sciences*: «Quelli che hanno specifiche informazioni su una determinata situazione sono i migliori critici e i migliori giudici della plausibilità di contrastanti ipotesi riguardo al loro contesto. Dobbiamo sviluppare procedure per far emergere le loro critiche e i loro giudizi. In questo processo, dobbiamo dare a questi osservatori non professionisti la fiducia in se stessi e l'occasione per dichiarare pubblicamente il loro dissenso con le conclusioni degli scienziati sociali professionisti».¹⁷

LE SINERGIE TRA FONTI DI CONOSCENZA NON PARTISAN

Negli ultimi dieci anni, la distanza tra l'uso istituzionale delle competenze dei tecnici e la produzione di buone idee in contesti partecipativi e deliberativi si è andata sensibilmente riducendo. Da un lato, i successi del *crowd sourcing* e di iniziative di *codesign* nel campo del software e dell'organizzazione delle conoscenze (valga per tutti il riferimento a Wikipedia) hanno aumentato la credibilità della valutazione *bottom up*, animata dal semplice obiettivo di contribuire a vivere in un mondo migliore. Molti governi e molte amministrazioni pubbliche cercano oggi di incorporare queste fonti di dati, idee e proposte all'interno dei loro progetti istituzionali di valutazione *ex ante* ed *ex post*.

¹⁷ D.T. Campbell, *The Experimenting Society*, in W.N. Dunn (a cura di), *The Experimenting Society: Essays in Honour of Donald T. Campbell*, Transaction Publishers, New Brunswick (NJ) 1998, p. 58.

Dall'altro lato, non c'è alcun dubbio che le attività, per definizione pubbliche, di istituzioni formali, caratterizzate da un'elevata indipendenza politica e gestite secondo rigorosi standard professionali, forniscono un sostegno enorme agli esperimenti di proposta e di scrutinio condotti in contesti partecipativi e deliberativi. La disponibilità dei dati, la trasparenza dei criteri utilizzati per la loro elaborazione, la loro organizzazione secondo linee di senso ben identificabili, la facilità con cui possono essere importati e riutilizzati per altre ricerche, sono fattori che danno un contributo fondamentale all'abbattimento dei costi informativi che, come è noto, costituiscono il più serio ostacolo all'attivo impegno dei cittadini-votanti-contribuenti nell'analisi di ciò che i loro rappresentanti fanno. Significative da questo punto di vista sono le trasformazioni in atto nel funzionamento dei parlamenti di alcuni paesi, quali Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Australia. Se, per esempio, consideriamo gli effetti del consolidamento della nostra quarta prospettiva, la *policy*, rispetto alla prima, la legge, da cui deriva il nome stesso di "legislativo" notiamo una decisa ridefinizione delle coordinate entro cui queste istituzioni collocano il loro mandato. Per quanto riguarda i poteri decisionali, questi vengono sempre più spesso descritti dagli stessi parlamentari con riferimento non solo all'approvazione di leggi, ma anche al disegno, o ridisegno, di politiche pubbliche. Per quanto riguarda i poteri di scrutinio e di indagine, da almeno due decenni, come abbiamo sottolineato, accanto alle tradizionali verifiche circa la *compliance* da parte dei vari apparati rispetto alle norme in vigore, una parte considerevole dell'attività degli eletti consiste nell'interazione con i *watchdogs* del Parlamento per garantire l'*accountability* delle politiche pubbliche.

Entrambe queste tendenze stanno permettendo la sperimentazione di interessanti intersezioni con quella che abbiamo definito come la seconda fonte di conoscenza *non partisan*: quella civica, generata in contesti deliberativi e partecipativi. Le difficoltà sono ancora notevoli, ma è ormai concreta la possibilità per i cittadini di disporre, a costo zero, accanto alla versione del politico-*policy maker*, anche quella degli analisti di professione e di chi le politiche le conosce per esperienza diretta, confrontata e valutata nell'interazione diretta con altri cittadini.

LE MOLTE TESSERE MANCANTI NEL PUZZLE ITALIANO

Quella delineata finora è una mappa delle trasformazioni in atto nelle relazioni tra:

- le tradizionali istituzioni della democrazia rappresentativa;
- il consolidamento delle competenze tecniche sviluppate per analizzare i diversi aspetti dell'intervento pubblico;
- la diffusione di elementi di conoscenza autonomamente elaborati dai cittadini, in larga parte grazie all'utilizzazione degli strumenti dell'ICT.

Rispetto a questo quadro, il caso italiano si caratterizza per alcuni vuoti. In primo luogo, per quanto riguarda il processo di istituzionalizzazione delle competenze professionali, la prospettiva "diritto" mantiene ancora un primato pressoché incontrastato. La prospettiva "budget" fino ad anni molto recenti è rimasta soggetta esclusivamente a considerazioni di tipo politico, spesso impenetrabili da parte di criteri oggettivi su base tecnica, con i risultati oggi sotto gli occhi di tutti. Fino ai recenti provvedimenti di riforma delle amministrazioni pubbliche, la

loro attività era ispirata essenzialmente al rispetto del principio della correttezza formale, con scarsa considerazione per i criteri manageriali di gestione delle risorse umane, della logistica e delle risorse tecnologiche.

Quasi introvabili sono presidi istituzionali basati sull'applicazione delle competenze disciplinari proprie della *policy analysis* e della *policy evaluation*. Se a livello regionale il quadro presenta interessanti segni di evoluzione, a livello centrale non esiste alcuna struttura votata all'utilizzazione istituzionale di queste risorse analitiche. Più in generale, la scarsa attenzione per gli elementi che distinguono le quattro diverse prospettive analitiche determina una babele delle lingue in cui ricorrono termini percepiti come positivi – performance, *outcome*, valutazione, controllo – senza alcuna considerazione per gli specifici significati da essi assunti nei diversi contesti epistemici, con ciò sacrificando anche la capacità di tradurli in concreti strumenti operativi. Il quadro diventa ancora più sconcertante se consideriamo non solo la prima funzione delle competenze tec-

niche – fornire sostegno alle decisioni da adottare –, ma anche la seconda: garantire l'*accountability*, attraverso una rendicontazione chiara degli effetti delle scelte dei governi, e l'individuazione di eventuali errori e dei loro responsabili. Notevoli sono, infatti, i costi della contrapposizione tra la legittimazione derivante dal responso delle urne e quella fondata sulle evidenze raccolte da esperti che operano entro istituzioni poste al riparo della dinamica partitica. Sacrificare la seconda alla prima significa privare chi prende decisioni pubbliche dei vantaggi di diagnosi *non partisan* e dell'opportunità di identificare gli errori e di imparare a correggerli.

Infine, l'assenza di produttori istituzionali di dati e valutazioni indipendenti rende, comparativamente ad altri paesi, molto più gravosa l'attuazione di esperimenti di valutazione civica in contesti deliberativi e partecipativi. A soffrirne non è solo un ideale di democrazia, ma è anche la possibilità di fruire di una fondamentale e gratuita risorsa per migliorare i nostri governi, qualunque colore essi abbiano.