

Partecipare alle scelte pubbliche

L'esperienza
del Bilancio deliberativo
di Torino

a cura di **Stefania Ravazzi**

e **Gianfranco Pomatto**



Indice

1_ Coinvolgere i cittadini nelle scelte pubbliche: due modelli a confronto

- 1.1_ I processi partecipativi
- 1.2_ I processi deliberativi

2_ Le insidie della partecipazione

- 2.1_ I problemi dei processi partecipativi
- 2.2_ Le debolezze dei processi deliberativi
- 2.3_ Tentare un passo avanti

3_ Il Bilancio deliberativo della Città di Torino

- 3.1_ La prima edizione
- 3.2_ I nodi critici
- 3.3_ La seconda edizione
- 3.4_ I nodi ancora irrisolti

4_ Imparando dall'esperienza



1_ Coinvolgere i cittadini nelle scelte pubbliche: due modelli a confronto

I comuni cittadini hanno pochissime possibilità di far sentire la propria voce nella costruzione di politiche pubbliche. Possono scrivere lettere ai giornali, mandare e-mail al sindaco o al presidente del consiglio, intervenire sui blog, lanciare un tweet, ma è molto improbabile che vengano ascoltati. Per sperare di avere qualche influenza, un cittadino deve in genere unirsi ad altri, per esempio aderendo a un gruppo di interesse o formando un comitato di cittadini. Esistono però alcuni casi in cui i cittadini comuni prendono direttamente parte alla formulazione delle politiche: si tratta dei processi decisionali innovativi che si ispirano ai principi della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa.

L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino nasce proprio da una riflessione scientifica sulle potenzialità e le insidie di questi due modelli. Anche se spesso sono usati come sinonimi, in realtà il modello della democrazia partecipativa e il modello della democrazia deliberativa differiscono sotto alcuni aspetti chiave.

I processi partecipativi si propongono in particolar modo di attivare i cittadini nella sfera pubblica, in modo che possano esercitare pressione sugli amministratori pubblici, inducendoli ad occuparsi dei loro bisogni. Si tratta di forme di partecipazione che hanno cominciato a diffondersi nel secondo Dopoguerra e che presuppongono una mobilitazione spontanea e militante. Le forme partecipative di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche non sono

state istituzionalizzate fino agli anni Settanta, quando, nei paesi anglosassoni e nei paesi nordici in particolare, cominciarono a diffondersi pratiche di partecipazione più strutturata nel campo delle politiche urbanistiche (la cosiddetta urbanistica partecipata).

I processi deliberativi si pongono invece un obiettivo parzialmente diverso: creare sedi di discussione aperta e approfondita tra cittadini che hanno idee, punti di vista e interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni in modo costruttivo. La teoria della democrazia deliberativa è indubbiamente in parte legata a quella della democrazia partecipativa, ma si è progressivamente distinta per un maggiore orientamento alla costruzione del consenso e alla risoluzione dei conflitti nelle politiche pubbliche.

Un processo deliberativo è in genere molto più strutturato di un processo pura-



mente partecipativo: necessita di un'accurata progettazione, in genere sotto la supervisione di un «comitato di indirizzo» che sia espressione dei vari interessi che gravitano intorno alla questione a dibattito; prevede la condivisione pubblica di un insieme equilibrato di informazioni e punti di vista sulla questione a dibattito e lo svolgimento di discussioni paritarie e rispettose fra cittadini comuni riuniti in arene di piccole dimensioni al fine di argomentare e trovare soluzioni costruttive il più possibile condivise; fa ricorso a metodi di reclutamento dei partecipanti alternativi allo spontaneismo delle forme partecipative, come forme di sorteggio e/o di selezione mirata; coinvolge insieme ai cittadini anche esperti, tecnici, gruppi di interesse e autorità pubbliche allo scopo di far interagire in modo costruttivo saperi esperti e saperi profani; viene condotto con l'assistenza di professionisti chiamati facilitatori, esperti nella conduzione di dinamiche di gruppo, processi decisionali complessi e risoluzione alternativa dei conflitti. Si tratta quindi di processi non solo altamente strutturati, ma in un certo senso anche artificiali e *ad hoc*.

Seppure in alcuni casi siano state introdotte specifiche normative che prevedono l'attivazione obbligatoria o l'incentivazione di questi tipi di processi (in particolare in Francia la legge del 1997 sul *Débat Public* sulle grandi opere, nelle regioni italiane Toscana ed Emilia-Romagna le leggi sulla partecipazione introdotte rispettivamente nel 2007 e nel 2010 e a livello nazionale il decreto legislativo 50 del 2016, che introduce anche in Italia l'obbligo del dibattito pubblico sulle grandi opere), quasi sempre si tratta di esperienze che vengono attivate su iniziativa di un'amministrazione pubblica, senza che via sia alcun obbligo di legge e costituiscono una specifica fase all'interno di un processo decisionale più esteso. I risultati che producono hanno quindi un valore consultivo e, al pari delle proposte avanzate dagli altri attori della società civile, possono influenzare o non influenzare le decisioni finali assunte dalle istituzioni.

Vediamo nel dettaglio alcuni tipi di processi partecipativi e deliberativi. Questa panoramica aiuta a comprendere meglio le caratteristiche del processo che è stato sperimentato nella realtà torinese.

1.1_ I processi partecipativi

Il primo tentativo di reale istituzionalizzazione della democrazia partecipativa è oggi comunemente attribuito alla città brasiliana di Porto Alegre, che alla fine degli anni Ottanta introdusse il cosiddetto “bilancio” partecipativo (Orçamento Participativo), un processo ciclico, parallelo a quello istituzionale di definizione e approvazione degli impegni di spesa comunali, volto a coinvolgere gli abitanti della città nella definizione di priorità di spesa per opere pubbliche in vari settori. Secondo il *Participatory Budgeting Project*, una rete di attivisti impegnati nella promozione e monitoraggio di questa forma di partecipazione, da allora migliaia di esperienze e varianti di bilancio partecipativo sono state sperimentate in tutto il mondo, non solo in molte città di piccole e medie dimensioni, ma anche in metropoli come New York, Chicago, São Paulo, Montreal, Parigi, Madrid, Barcellona, Milano e Roma (www.participatorybudgeting.org).

I processi partecipativi come il bilancio partecipativo iniziano di regola con una promessa pubblica dell'autorità politica circa il budget a disposizione e la reale volontà politica di realizzare le proposte dei cittadini. La fase partecipativa si svolge attraverso forme assembleari di consultazione pubblica, in cui i cittadini discutono spontaneamente e in arene poco o per nulla strutturate dei problemi e delle esigenze del proprio territorio, alla presenza di politici e funzionari pubblici. Le raccomandazioni da trasmettere all'autorità politica sono di solito formulate autonomamente dai cittadini, vengono passate al vaglio di fattibilità e quindi preselezionate dai funzionari pubblici, eventualmente anche con l'applicazione di algoritmi che tengono conto di specifici criteri di distribuzione delle risorse pubbliche (per es. per favorire i quartieri più carenti di infrastrutture o quelli in cui la partecipazione popolare è maggiore), e infine sono definitivamente scelte attraverso un processo di voto popolare fra opzioni alternative.



1.2_ I processi deliberativi

I processi deliberativi contano ormai diversi formati, tutti però accomunati dai principi che abbiamo esposto prima:

- *la condivisione con cittadini comuni di un bagaglio di informazioni equilibrato sull'oggetto della decisione*
- *l'organizzazione di sessioni di discussione approfondite, informate e paritarie fra cittadini comuni ed esperti*
- *la strutturazione e gestione del percorso da parte di facilitatori professionisti con lo scopo di favorire un contributo attivo da parte di tutti, di stimolare nei partecipanti un approccio costruttivo e di raggiungere soluzioni condivise.*

Il formato più noto è quello delle cosiddette “giurie di cittadini”. Si tratta di processi volti ad includere nell'arena decisionale poche decine di cittadini (solitamente fra i 10 e i 40), estratti a sorte a partire da un campione rappresentativo della popolazione, che vengono riuniti per alcuni giorni (di solito da 2 a 5) per discutere ed esprimere raccomandazioni condivise su una particolare questione o scelta pubblica. Sono esperimenti temporanei e creati ad hoc, cioè organizzati per risolvere una singola questione e interrotti a obiettivo raggiunto. L'organizzazione del processo viene affidata ad un soggetto non politico, per garantirne l'imparzialità. L'autorità politica non svolge perciò un ruolo da protagonista nel processo inclusivo, limitandosi ad assumere la posizione di osservatore. I cittadini selezionati, che spesso percepiscono un indennizzo per l'intera durata del processo, hanno l'opportunità di interloquire con esperti e con soggetti portatori di interessi diversi sul tema. L'intero processo decisionale è assistito e regolato dai cosiddetti “facilitatori”, la cui funzione è di garantire che il dibattito pubblico si svolga secondo regole prestabilite e, con l'uso di varie tecniche, stimolare un clima dialogico positivo e costruttivo. Alla fine del processo, i partecipanti devono stilare un rapporto dettagliato e formulare delle raccomandazioni in merito alla questione. Obiettivo primario è di formulare raccomandazioni condivise, quindi il voto viene generalmente evitato. Il rapporto conclusivo viene poi trasmesso all'autorità politica competente con l'obiettivo di influire sulle sue decisioni.

I “sondaggi deliberativi” e i cosiddetti “town meetings del XXI secolo” sono processi pensati per coinvolgere campioni statisticamente rappresentativi della popolazione toccata dalla specifica questione oggetto di dibattito: centinaia o persino migliaia di partecipanti. Questi processi durano solitamente uno o due giorni e i partecipanti sono riuniti in un unico luogo. Il processo si svolge alternando fasi in plenaria (solitamente la fase informativa e la fase di audizione con gli esperti) e fasi dialogiche in piccoli tavoli di discussione da circa dieci partecipanti. Poiché i numeri elevati e i tempi così ristretti non lo consentono,

l'obiettivo di questi processi non è di formulare raccomandazioni condivise, ma di fotografare le opinioni dei potenziali destinatari di una politica pubblica dopo un processo di informazione e discussione che li ha potenzialmente resi più consapevoli e ragionevoli.



2_ Le insidie della partecipazione

I processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, sebbene talvolta siano presentati come panacea dei mali della democrazia rappresentativa e come strumento di rivitalizzazione della fiducia nelle istituzioni democratiche, sono piccole e delicate parentesi che integrano in modo imperfetto i tradizionali processi di *policy-making*. L'introduzione di queste brevi deviazioni dai percorsi decisionali tradizionali genera effetti di vario tipo. Questa sezione è dedicata alla ricostruzione di cosa sappiamo dei vizi e delle virtù dei due modelli, quello partecipativo e quello deliberativo, allo stato attuale della conoscenza scientifica.

2.1_ Vizi e virtù dei processi partecipativi

Diversi studi sui bilanci partecipativi condotti in diverse parti del mondo evidenziano come queste esperienze siano spesso occasioni in cui emerge una partecipazione attiva e interessata, una importante leva di crescita del civismo diffuso utile ad incidere direttamente sulle scelte pubbliche da parte dei cittadini (Abers 2000, Baiocchi 2003, 2005). Secondo alcuni studi, i cittadini che prendono parte ai processi partecipativi ne escono più consapevoli della complessità del contesto in cui opera la pubblica amministrazione e dei vincoli tecnici e legali che regolano la formulazione e l'implementazione delle politiche pubbliche (Avritzer 2000b, Fung e Wright 2003, Ravazzi 2007).

I processi partecipativi e deliberativi generano inoltre nei partecipanti un maggior senso di efficacia politica e una maggiore fiducia nel processo politico. I

cittadini che vengono inclusi nel processo decisionale facendo ricorso a queste arene sperimentali sembrano al termine dell'esperienza essere più consapevoli dell'importanza del ruolo che il cittadino può svolgere nel sistema politico, più decisi nell'affrontare le responsabilità che da tale ruolo discendono e più disposti ad accettare le conseguenze che il processo politico comporta (Sousa Santos 1998, Luskin, Fishkin e Jowell 2002, Nylén 2003, Parkinson 2003). Per esempio, da una *survey* condotta nel 1995 fra gli abitanti della città che per prima ha sperimentato un processo di gestione del bilancio comunale con la cittadinanza, risulta che la percentuale di cittadini che dichiarava di aver tratto benefici dalle opere e dai servizi proposti dall'amministrazione in concerto con i cittadini era di gran lunga superiore tra coloro che avevano partecipato al processo inclusivo (Sousa Santos 1998). Sembra infine che l'inclusione favorisca nei partecipanti la propensione all'attivismo, cioè all'azione diretta nel sistema sociale per affrontare i problemi collettivi (Button e Mattson 1999, Fung e Wright 2003).

I processi partecipativi non sembrano incidere in maniera significativa sull'intensità delle relazioni sociali e in generale sul modo in cui i cittadini si rapportano al sistema sociale (Thompson e Bell 2004), ad eccezione di quelli che diventano istituti permanenti e che vengono quindi integrati nel processo democratico come uno fra gli strumenti sempre a disposizione e non come un evento straordinario (Baiocchi 2003, Nylén 2002).

I processi partecipativi presentano tuttavia anche diversi problemi.

In primo luogo, essendo processi che mettono a diretto contatto i politici eletti (sindaco o governatore, assessori, consiglieri comunali, provinciali, regionali ecc.) con i cittadini-elettori, in diversi casi si registra uno sbilanciamento dei partecipanti, che risultano prevalentemente orientati a favore delle idee politiche della parte politica che promuove il processo. La partecipazione a processi aperti e non strutturati viene spesso ancora vissuta come una "scelta di campo", in linea con le proprie preferenze partitiche. Uno studio compiuto nel 2004 sul bilancio partecipativo di Roma rilevò che l'orientamento politico dei partecipanti era nettamente sbilanciato a sinistra come il colore politico del governo locale romano di allora (D'Albergo 2005).

Al di là del colore politico, un problema frequente è comunque la disomogeneità della partecipazione. Siccome l'accesso alle arene partecipative è generalmente lasciato all'autoselezione, alcune categorie di persone – militanti, cittadini coinvolti in reti amicali, politiche o associative – partecipano in modo più intenso rispetto ad altre categorie di persone, che a causa dei maggiori impegni familiari (ad esempio le madri), lavorativi (ad esempio i lavoratori autonomi) o per maggiore interesse verso altre attività da svolgere nel loro tempo libero (i giovani) tendono a non partecipare. Questa disomogeneità nel coinvolgimento comporta a sua volta l'esclusione o la marginalizzazione di determinate voci, punti di vista e interessi che invece sono presenti nella società.

Si tratta di un fenomeno che è stato evidenziato in molti bilanci partecipativi ed in diversi processi partecipativi che riguardano consistenti interventi sul territorio (Karpowitz and Mansbridge 2005; Ravazzi 2007; Revel 2007; Florida 2013; Bobbio 2013; Sintomer et al. 2016).

Inoltre, nelle arene partecipative non strutturate, non vengono usati strumenti per arginare la polarizzazione e il conformismo, due dinamiche di gruppo che gli studi di psicologia sociale hanno da tempo studiato estesamente. Gli individui tendono infatti, da un lato, ad aderire alle opinioni dominanti del gruppo di cui fanno parte e, dall'altro, ad assimilare selettivamente le informazioni nuove interpretandole come un sostegno alle proprie credenze pregresse (Petty e Cacioppo 1986; Mannarini 2009). Ciò significa che se i partecipanti di un processo partecipativo sono omogenei per qualche rilevante tratto della loro identità e tra loro esiste un orientamento maggioritario, per chi percepisce di essere in minoranza è socialmente più "oneroso" esprimere esplicitamente la sua opinione. Ma se chi è in minoranza non si esprime, si diffonde fra i partecipanti la percezione di far parte di un gruppo orientato unanimemente (spirale del silenzio), rendendo assai più probabile che il processo si concluda effettivamente con la confluenza unanime da parte di tutti sulla posizione maggioritaria (conformismo) (Moscovici e Zavalloni 1969; Myers e Lamm 1976; Noelle-Neumann 1993; Mendelberg 2002; Sustain 2002).

Infine, una delle debolezze più evidenti dei processi partecipativi è che spesso producono raccomandazioni, proposte, misure di *policy* molto elementari e poco innovative, politiche che di fatto non necessiterebbero di un ampio processo di coinvolgimento per essere formulate (piccoli interventi di manutenzione straordinaria a livello di quartiere o comune, piccoli aggiustamenti a politiche consolidate ecc.) (Ravazzi 2007). La ragione della natura basilare delle proposte che emergono nelle arene partecipative risiede prevalentemente nel fatto che, in assenza di informazioni sui problemi pubblici e di stimoli allo sviluppo di idee, gli esseri umani si concentrano sui propri bisogni essenziali e sull'esperienza quotidiana.



2.2_ Vizi e virtù dei processi deliberativi

I processi deliberativi si caratterizzano per un pluralismo di punti di vista e categorie sociali maggiori rispetto ai processi partecipativi. La composizione dei partecipanti infatti non è lasciata all'autoselezione e allo spontaneismo ma avviene generalmente attraverso tecniche di reclutamento appositamente pensate per favorire la partecipazione di categorie solitamente disinteressate o svantaggiate (reclutamento tramite campionamento stratificato della popolazione di riferimento e/o tramite tecniche di *outreach*, ossia di ricerca e coinvolgimento di specifici gruppi e categorie agendo direttamente nei luoghi di abituale frequentazione) (Bobbio e Pomatto 2007).

I processi deliberativi dimostrano la capacità di promuovere un confronto pluralista, basato sull'argomentazione e improntato al rispetto reciproco in cui non emergono significativi fenomeni di dominanza della discussione da parte di qualche partecipante, di manipolazione delle opinioni o di confluenza conformista verso l'opinione maggioritaria. E' ad esempio quanto emerge da un'analisi in profondità condotta su di una giuria dei cittadini realizzata a Torino sul tema della riforma federalista dello stato (Mannarini e Fedi 2013) e di due processi deliberativi sulla realizzazione di nuove centrali nucleari in Finlandia (Setälä et al. 2010).

Talvolta i partecipanti ai processi deliberativi grazie alle informazioni che ricevono e alla discussione a cui prendono parte cambiano significativamente la propria opinione sul tema in discussione: è ad esempio quanto successo in diversi sondaggi deliberativi su temi molto diversi condotti in varie parti del mondo (Fishkin, 1991, 1995 e 2009; Fishkin e Luskin 1999; Luskin, Fishkin e Jowell 2002; Fishkin e Luskin, 2005). In altri casi il cambiamento delle preferenze è meno consistente, ma è comunque presente e riguarda i partecipanti che inizialmente avevano preferenze deboli e poco fondate, come ad esempio nel caso di un processo deliberativo sul sistema previdenziale in Arizona (Barabas, 2004) e di un sondaggio deliberativo realizzato a Torino (Isernia et al., 2008). Diversi altri casi documentati in letteratura suggeriscono inoltre che anche quando i partecipanti non cambiano significativamente la propria opinione, è possibile che riescano ad individuare soluzioni innovative e mutualmente vantaggiose o comunque ad elaborare raccomandazioni ben strutturate in grado di offrire utili indicazioni ai decisori politici. E' ad esempio quanto è successo in diversi processi deliberativi su temi molto diversi tra loro: da scelte inerenti la gestione del territorio (Floridia 2013; Mariotto e Romano 2013; Morisi e Pillon 2013; Robiglio 2013), alle riforme costituzionali (Landemore 2015; Suiter et al. 2016; Caluwaerts and Reuchamps 2016), a questioni di carattere etico (Forester 2012; Ravazzi 2011).

Un problema che spesso affligge i processi deliberativi è la loro scarsa capacità di incidere sulle politiche reali. Diversi sono i casi di scarsa incidenza dei pro-

cessi deliberativi documentati in letteratura. Per fare solo alcuni esempi, possiamo citare una giuria dei cittadini inerente la realizzazione di un impianto per il trattamento dei rifiuti a Castelfranco di Sotto in Toscana e un *town meeting* sul testamento biologico realizzato a Torino (Pomatto e Ravazzi 2012), una giuria dei cittadini sulla regolamentazione del traffico nel centro storico di Bologna (Giannetti e Lewansky 2007), una giuria sulla riconfigurazione dei servizi sanitari territoriali realizzata a Leichestre, in Inghilterra (Parkinson 2006), i processi deliberativi riguardanti la *governance* della pesca nel Mar Baltico (Stöhr e Chabay 2010), un processo deliberativo sulla gestione dei rifiuti a Neuss in Germania (Holzinger 2000).

La ragione principale di questa scarsa capacità di incidere nelle politiche pubbliche e nelle scelte delle autorità politiche risiede secondo alcuni non solo nella loro natura altamente strutturata, ma nell'isolamento a cui spesso vengono sottoposte le arene deliberative per limitare pressioni esterne e tentativi di manipolazione da parte di attori politici e sociali interessati ad influenzare gli esiti del percorso. Questo isolamento rende i processi deliberativi somiglianti più ad esperimenti in vitro che a reali processi decisionali, limitando la loro visibilità e la loro capacità di attrarre l'attenzione di amministratori pubblici e *stakeholders*.

In alcuni casi inoltre i processi deliberativi diventano oggetto di tentativi di delegittimazione e di boicottaggio. Il formato altamente strutturato, l'utilizzo di tecniche di facilitazione, l'accesso riservato ad un numero limitato di partecipanti selezionato attraverso l'estrazione, specialmente quando il tema da trattare è già oggetto di conflitto, suscitano il sospetto che il processo sia pre-determinato negli esiti, facile preda di manipolazione e poco trasparente nei confronti dell'esterno (Pomatto e Ravazzi 2012, 2014).

Alla luce di questo quadro fatto di chiaroscuri, si stanno diffondendo esperienze di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche che possono essere definite *ibride*, cioè processi che combinano aspetti partecipativi e aspetti deliberativi amalgamandoli o alternandoli. Appartiene a questo genere il cosiddetto *Dibattito pubblico* (*Débat public*) su grandi opere (autostrade, elettrodotti, linee ferroviarie a alta velocità, inceneritori, rigassificatori, centrali elettriche, ecc.) introdotto in Francia una ventina di anni fa e ora previsto anche dalla legge italiana, sebbene in una forma meno strutturata. I progetti preliminari delle grandi opere sono sottoposti alla discussione dei cittadini che, in un processo strutturato e trasparente, possono formulare obiezioni e proporre modifiche. La maggior parte dei partecipanti è composta dalle persone direttamente colpite dalla realizzazione delle opere contestate e il processo è articolato alternando fasi partecipative più spontaneiste a fasi deliberative più strutturate, il tutto comunque rigorosamente condotto da facilitatori professionisti e supervisionato da Commissioni di indirizzo espressione dei vari interessi e punti di vista sull'opera in discussione (www.debatpublic.fr).

L'ibridazione del modello partecipativo con il modello deliberativo allo scopo di valorizzare le potenzialità e correggere almeno in parte i limiti di entrambi è stato l'intento che ha guidato l'esperienza torinese.



2.3_ Tentare un passo avanti

Il Bilancio deliberativo torinese nasce per volontà di Gianguido Passoni, assessore al Bilancio al momento dell'avvio del primo ciclo. L'ideazione e conduzione dell'intero percorso venne affidata dall'assessore al Laboratorio di Politiche dell'Università di Torino e in particolare alla dott.ssa Stefania Ravazzi, ricercatrice di Scienza politica presso il Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. Il gruppo che contribuì all'ideazione del percorso insieme al Laboratorio di Politiche era composto dall'assessore, dall'allora consigliera comunale Chiara Appendino e dal Centro Studi per la Democrazia Partecipativa, nella figura di Stefano Stortone.

L'assessore aveva deciso di sperimentare un formato innovativo di coinvolgimento dei cittadini per la progettazione e realizzazione di opere pubbliche, raccogliendo l'adesione della Circoscrizione 7 per un primo ciclo e della Circoscrizione 1 per un secondo ciclo. Complessivamente Il Comune stanziò 1.000.000 euro per le opere pubbliche nei due territori più 110.000 euro per la progettazione e gestione dei due percorsi nell'arco di 4 anni (2014 e 2015 per il percorso della Circoscrizione 7, 2016 e 2017 per il percorso in Circoscrizione 1).

Entrambi i cicli furono progettati con l'intento di sperimentare un percorso ibrido che coniugasse modello partecipativo e modello deliberativo cercando di:

- *garantire che il Comune rispettasse effettivamente gli esiti del percorso e realizzasse opere pubbliche il più possibile in linea con le proposte ideate dai cittadini*
- *favorire una buona integrazione del percorso nel sistema politico-amministrativo riducendo al minimo le asimmetrie informative, le resistenze cognitive degli attori e i conflitti*
- *migliorare la legittimità sociale del percorso, ossia la capacità di farlo percepire alla cittadinanza più ampia come una modalità utile e produttiva di costruire e attuare politiche pubbliche coinvolgendo i destinatari più o meno diretti degli interventi.*

L'architettura complessiva che emerse dalla fase progettuale non fu pensata come 'best practice', ossia come ricetta riproducibile ed esportabile (al limite brevettabile) in contesti diversi e per diversi tipi di scelte, ma come un tentativo ragionato e scientificamente fondato di superamento della dicotomia fra processi aperti e spontanei, soggetti a distorsioni, manipolazioni e bassa qualità dialogica e progettuale, e processi più costruttivi e di elevata qualità, ma ristretti, artificiali e sostanzialmente quasi invisibili alla popolazione. Il Bilancio deliberativo della Città di Torino fu così strutturato intorno a sei pilastri, sebbe-

ne il secondo ciclo differisca dal primo per alcuni aspetti procedurali e sostanziali, modificati dopo un'attenta riflessione sui buoni esiti e sugli insuccessi del ciclo precedente.

I sei pilastri possono essere sintetizzati come segue:

l'istituzione di un comitato direttivo (denominato Gruppo di coordinamento nel I ciclo e Cabina di regia nel II) composto dall'Assessore al Bilancio del Comune di Torino, da un numero ristretto di consiglieri di Circoscrizione di maggioranza e di opposizione, da alcuni funzionari del Comune e della Circoscrizione e dai ricercatori e facilitatori responsabili della conduzione dell'intero percorso, con lo scopo di supervisionare il processo e di prendere di comune accordo alcune scelte sostanziali riguardanti la posta in gioco, il formato del percorso e alcune regole di conduzione

l'organizzazione di una fase informativa preliminare (attraverso la scrittura e pubblicazione di un documento informativo sui dati di bilancio, sui margini di manovra del Bilancio deliberativo e sulle caratteristiche del territorio oggetto di opere pubbliche) e di modalità di informazione 'a chiamata' durante il percorso (attraverso la predisposizione di un canale di interazione con tecnici ed esperti)

la staffetta fra una prima fase incentrata sulla discussione dei problemi da affrontare sul territorio, organizzata in forma aperta e solo debolmente strutturata, e una seconda fase riservata ad una Commissione deliberativa, ossia un piccolo gruppo di cittadini estratti a sorte fra i partecipanti alla prima fase, che, partendo dagli esiti della prima, lavorasse all'elaborazione di proposte progettuali, in un contesto altamente strutturato alternando sessioni di informazione e discussione

la richiesta a ciascuna Commissione deliberativa di provare a formulare proposte altamente condivise per la costruzione di un paniere di 'progetti equivalenti', non solo per ammontare di risorse (non superiori a 500.000 euro come da accordi con il Comune) ma per sensibilità verso il territorio e capacità di rispondere ad esigenze reali di porzioni ampie di popolazione

il supporto di facilitatori professionisti nella gestione e conduzione di tutte le arene partecipative della prima fase e dell'arena deliberativa della seconda fase

una fase finale di voto aperta nuovamente a tutti i residenti per selezionare uno fra i progetti dei rispettivi panieri da inserire, per il primo ciclo, nel bilancio preventivo 2015 del Comune, per il secondo ciclo, nel bilancio preventivo 2017.

Vediamo in dettaglio le tappe dei due cicli del Bilancio deliberativo.



3_ Il Bilancio deliberativo della città di Torino

3.1_ La prima edizione

La figura 1 sintetizza le principali tappe del I ciclo:

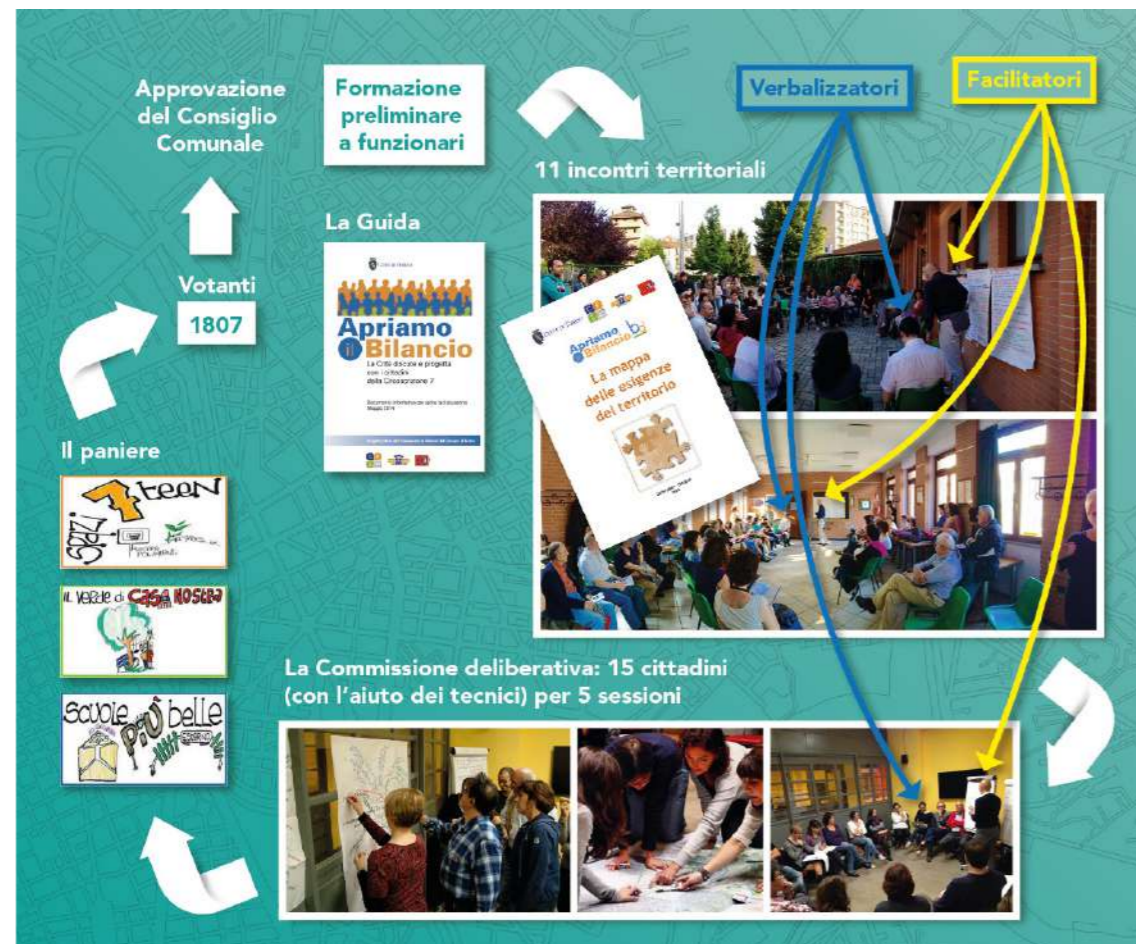


Figura 1 - Le tappe principali del I ciclo

La prima tappa del percorso consistette in due incontri di formazione sulle pratiche partecipative e deliberative rivolti ai funzionari pubblici del Comune e delle Circoscrizioni, per far conoscere potenzialità e rischi, insidie e aspetti delicati del coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte pubbliche ai tecnici che verosimilmente avrebbero potuto essere coinvolti nella fase progettuale.

Parallelamente, il gruppo di lavoro del Laboratorio di Politiche istituì il Gruppo di coordinamento, presieduto dall'Assessore al Bilancio del Comune di Torino e composto, oltre che dai ricercatori del Laboratorio di Politiche e dai facilita-

tori responsabili della gestione delle arene partecipative e deliberative, anche da due funzionari comunali, dal direttore della Circoscrizione 7 e da sei consiglieri di Circoscrizione più il presidente del Consiglio circoscrizionale. Pur non intervenendo sull'architettura complessiva del percorso, il Gruppo di coordinamento fu fondamentale per compiere numerose scelte durante l'intero ciclo, dall'oggetto del percorso ai contenuti del documento informativo all'organizzazione degli incontri e delle sedute della Commissione deliberativa, fino alla determinazione del bacino elettorale per la fase di voto.

Il Gruppo di coordinamento stabilì che il denaro stanziato dal Comune avrebbe potuto essere speso per qualsiasi tipo di opere pubbliche su qualsiasi porzione del territorio e che quindi la fase più prettamente deliberativa avrebbe dovuto affrontare anche il nodo della localizzazione delle opere pubbliche.

La seconda fase, durata diversi mesi, consistette nella scrittura del documento informativo, contenente una semplice descrizione del bilancio della città, del suo funzionamento e delle modalità con cui ogni anno viene predisposto, una descrizione dettagliata del percorso e alcune informazioni di base sulle caratteristiche del territorio e dei quartieri della Circoscrizione 7.

Questo documento servì come base per le discussioni negli 11 incontri territoriali che vennero organizzati nei vari quartieri (tab. 1).

Sede	Indirizzo	Data	Ora
Scuola Parini	C.so Giulio Cesare 26	27 maggio	17.30 - 19.30
Centro di incontro	Corso Casale 212	28 maggio	17.30 - 19.30
Scuola Fontana	Via Buniva 19	29 maggio	17.30 - 19.30
Scuola Lessona	C.so Regio Parco 19	4 giugno	17.30 - 19.30
Scuola Rosselli	Via Ricasoli 15	6 giugno	17.30 - 19.30
Biblioteca Calvino	L. Dora Agrigento 94	10 giugno	17.30 - 19.30
Parrocchia M. del Rosario	P.zza G. dalle Bande Nere 20	11 giugno	18.00 - 20.00
Cecchi Point	Via Cecchi 17	12 giugno	20.30 - 22.30
Centro di incontro	C.so Belgio 91	16 giugno	18.00 - 20.00
Scuola Holden	P.zza Borgo Dora 49	17 giugno	18.00 - 20.00
IAAD	Via Pisa 5	18 giugno	20.30 - 22.30

Tabella 1. Gli incontri territoriali del I ciclo

Gli incontri territoriali, aperti a tutti i residenti in Circoscrizione 7, assistiti da facilitatori professionisti e verbalizzati da personale del Laboratorio di Politiche, avevano come scopo principale quello di far emergere i problemi dei quartieri e di discutere delle esigenze più pressanti, proponendo eventualmente anche spunti per affrontarle. Parallelamente, venne costruito il sito del processo (www.bilanciodeliberativotorino.it) con una doppia funzione: consentire a chi non poteva recarsi agli incontri territoriali di contribuire alla raccolta di esigenze

e problemi del territorio e rendere conto delle varie tappe e dei vari risultati del percorso. Le esigenze e gli spunti raccolti nei vari incontri territoriali e attraverso il sito internet, le cui sintesi venivano caricate rapidamente sul sito del processo, vennero sintetizzate nella 'Mappa delle esigenze del territorio', che rappresentò la base informativa per la fase successiva.

A partire dalla mappa delle esigenze, la Commissione deliberativa aveva il compito di elaborare un paniere di progetti di costo massimo di €500'000 l'uno. I membri della Commissione furono nominati in una seduta pubblica estraendo a sorte fra coloro che avevano dato la propria disponibilità durante gli incontri territoriali (12 membri + 12 riserve) o sul sito internet (4 membri + 4 riserve), con l'obiettivo di costruire un gruppo eterogeneo per sesso, età e zona di residenza. Ai membri della Commissione si chiese di costruire in maniera condivisa il 'paniere di progetti equivalenti', di pari ammontare e ugualmente utili per il territorio. Per favorire la partecipazione di cittadini comuni, non fu consentita la candidatura di persone che ricoprivano cariche elettive in enti locali o ruoli di vertice (presidenza e/o direzione e/o rappresentanza) in imprese, associazioni e organizzazioni del territorio.

Le sedute della Commissione furono gestite da facilitatori professionisti e la Commissione lavorò a stretto contatto con i tecnici e i funzionari del Comune, per costruire progetti fattibili e sostenibili (37 è il numero totale di funzionari che sono stati coinvolti nella raccolta e presentazione di dati e informazioni sulle opzioni elaborate dai membri della Commissione). Le riunioni della Commissione furono cinque. La prima riunione venne utilizzata per permettere ai commissari di conoscersi tra loro, per condividere le regole per lavorare insieme



me e per ripassare i contenuti della mappa delle esigenze emersa dagli incontri pubblici. Durante la seconda riunione i commissari lavorarono sulla mappa: individuavano le connessioni esistenti tra le diverse esigenze in modo da aggregarle in un numero più limitato di famiglie e successivamente attribuirono le priorità. Continuando a ragionare sulla mappa in modo da aggregare ulteriormente le esigenze simili o compatibili, durante la terza riunione i commissari individuavano tre temi su cui concentrare la progettazione degli interventi: la riqualificazione di piccoli spazi verdi; la riqualificazione di spazi aperti adatti allo sport, al tempo libero e alla socializzazione di adolescenti e giovani; interventi di miglioramento e rinnovamento degli spazi comuni delle scuole.

La progettazione degli interventi per ciascun tema venne sviluppata nelle successive due riunioni. Le riunioni della Commissione venivano verbalizzate in tempo reale e rese consultabili sul sito entro pochi giorni dalla conclusione della seduta. Al termine della fase progettuale, la Commissione propose tre idee progettuali. I progetti furono pubblicati sul sito internet ed esposti nella sede della Circoscrizione 7 e in altri cinque luoghi ad alta frequentazione. I residenti in Circoscrizione 7 con almeno 16 anni compiuti poterono votare uno dei progetti elaborati dalla Commissione sulla piattaforma di voto elettronico Bipart, sviluppata dal Centro Studi per la Democrazia Partecipativa, o attraverso una postazione di voto cartaceo predisposta presso la sede della Circoscrizione. Alla fase di voto parteciparono 1807 residenti, circa il 2,5% degli aventi diritto al voto. Il progetto più votato (intitolato dalla Commissione 'Il verde di casa nostra'), che ottenne il 40,1% dei voti, prevedeva la riqualificazione di piccoli spazi esistenti nel quartiere al fine di renderli più fruibili, sicuri, sostenibili e accessibili a categorie diverse di popolazione. Quasi il 95% dei voti venne espresso attraverso la piattaforma on line, quasi il 60% da donne e più del 7% da stranieri.

Il progetto scelto dalla fase di voto venne recepito dalla Circoscrizione 7 e dalla Giunta del Comune di Torino nel mese di dicembre 2014 e gli uffici iniziarono a lavorare alla progettazione preliminare dei vari interventi a partire dal gennaio 2015.



3.2. I nodi critici

Il primo ciclo del Bilancio deliberativo è stato premiato nel 2015 dall'International Observatory on Participatory Democracy come "World Best practice", scelto fra 32 *nominations*. Nonostante l'orgoglio per il prestigioso premio internazionale, il percorso ha mostrato luci ed ombre, alcune comuni a molte altre esperienze deliberative, altre specifiche del percorso torinese e riconducibili a scelte metodologiche che hanno portato a modifiche nel secondo ciclo.

Gli elementi critici più rilevanti hanno riguardato: la legittimità del modello 'porta aperta' ma anche la conseguente sistematica assenza di alcune categorie di popolazione; l'importanza delle tecniche di facilitazione nel favorire un approccio costruttivo ma anche la loro scarsa efficacia di fronte ad interessi consolidati e dinamiche di polarizzazione; l'utilità della mappa delle esigenze e del paniere di progetti equivalenti nel favorire l'integrazione tra il formato deliberativo e le fasi più genericamente partecipative ma anche la modalità di facilitazione più invasiva che questa impostazione ha comportato; l'importanza della fase ristretta alla Commissione ma anche la difficoltà nel farla percepire come legittima da parte dei soggetti esterni al processo; la scarsa integrazione dei contributi di tecnici e rappresentanti politici con il lavoro dei cittadini; il rischio di deviazione degli esiti durante la fase di attuazione del progetto vincitore. Vediamo ciascun nodo critico più in dettaglio.

Di frequente i processi deliberativi utilizzano metodi di selezione dei partecipanti al fine di creare arene di discussione eterogenee, non popolate esclusivamente dai soggetti normalmente attivi nella sfera pubblica ma inclusive anche di punti di vista minoritari e categorie di popolazione solitamente non avvezze alla partecipazione politica. Tuttavia, le tecniche di reclutamento comportano costi elevati, in particolare quando si fa uso di metodi di campionamento statistico, e spesso non riescono a produrre gli esiti auspicati, per via della forte autoselezione dovuta a disuguaglianze sociali che è difficile superare se non al prezzo di lunghe fasi di *outreach*. La scelta dell'approccio della 'porta aperta' fu dunque ponderata alla luce del rapporto costi/benefici. Questa scelta ha però generato una partecipazione fortemente sbilanciata, che ha visto una sostanziale assenza dei giovani e degli immigrati, nonostante il territorio della Circoscrizione 7 fosse uno di quelli a maggior tasso di immigrati residenti. Questo squilibrio è stato in parte colmato con il referendum finale, che ha visto comunque una certa partecipazione anche delle comunità straniere, ma ha comunque comportato nella fase partecipativa iniziale e nella fase deliberativa l'assenza di voci che avrebbero arricchito lo spettro di idee e prospettive sulle esigenze del territorio.

La facilitazione svolta da professionisti è uno dei pilastri fondamentali dei processi deliberativi, dovuta al fatto che le dinamiche che tali processi vogliono innescare si presentano solo rarissimamente in forma spontanea. Tuttavia, il





grado di efficacia dei metodi di facilitazione è variabile e soggetto a numerosi fattori intervenienti. Nel complesso, l'osservazione partecipante delle sessioni di discussione ha confermato le indagini empiriche già condotte su altri processi deliberativi, che hanno dimostrato come la facilitazione sia tanto più efficace quanto più i soggetti partecipanti siano già predisposti ad accogliere, ascoltare e farsi contaminare da punti di vista e opinioni differenti, mentre risulti più invasiva e al tempo stesso meno efficace in presenza di soggetti con interessi forti e preferenze intense e di fronte a meccanismi di polarizzazione o conformismo. In altre parole, anche in presenza di una facilitazione decisa e strutturata, la deliberazione si svolge in forme tutt'altro che limpide e pure, inframmezzandosi e mescolandosi con interazioni di carattere negoziale e anche con vere e proprie rigidità cognitive e relazionali che è probabilmente impossibile scardinare.

I due dispositivi ideati per consentire l'integrazione fra modello partecipativo

e modello deliberativo erano la mappa delle esigenze, ossia una sintesi delle problematiche emerse nella prima fase partecipativa, che avrebbe dovuto costituire la base conoscitiva di partenza per la formulazione e discussione delle proposte progettuali, e il paniere di progetti equivalenti, che avrebbe costituito la rosa di opzioni nella fase di voto finale aperta nuovamente a tutti i residenti.

L'utilizzo dei due dispositivi ha funzionato in modo efficace nel raccordo tra i due modelli, consentendo al tempo stesso una maggiore legittimazione della discussione deliberativa ristretta, articolata a partire dagli esiti della fase precedente allargata e più spontanea, e una maggiore qualità e profondità della partecipazione allargata, ancorandola a progetti elaborati con un lungo lavoro di informazione, analisi e discussione. Tuttavia, questi due dispositivi di raccordo hanno comportato un grande sforzo di facilitazione nei confronti dei membri della Commissione deliberativa, da un lato per indurli a focalizzarsi sulla mappa delle esigenze accantonando i propri interessi o la propria visione delle criticità del territorio, dall'altro per indurli a lavorare su progetti paralleli con lo stesso slancio e la stessa dedizione, quindi in un certo senso forzandoli a fare un passo indietro rispetto al proprio ordinamento di preferenze o a ridefinirlo in termini di curva di opzioni equivalenti. Il secondo obiettivo in particolare ha messo in difficoltà i facilitatori e li ha indotti a dividere la commissione in gruppi progettuali che hanno di fatto snaturato in parte la natura del paniere, che è emerso più come somma di progetti distinti che come costruzione condivisa di opzioni sostituibili.

Nonostante il lavoro della Commissione sia stato lungo, approfondito e faticoso, alcuni comitati di cittadini esterni al processo hanno ripetutamente attaccato e criticato la legittimità di un percorso di ideazione riservato a poche persone e svolto a porte chiuse. Le principali critiche dei comitati, rivolte anche ufficialmente con un esposto al Consiglio comunale di Torino, riguardavano la dubbia legittimità di un gruppo di cittadini 'non rappresentativo' della popo-



lazione del territorio della Circoscrizione 7 e il rischio di manipolazione delle sedute da parte dei tecnici della circoscrizione e del comune, rivelando una sostanziale sottovalutazione del ruolo degli organizzatori e dei facilitatori nel riuscire a condurre un percorso imparziale (o come si usa dire, equidistante), non condizionato dalla politica e dall'amministrazione pubblica.

Nonostante le critiche dei comitati si siano incentrate sul rischio di manipolazione più o meno intenzionale degli orientamenti dei commissari da parte di addetti ai lavori, la principale criticità dell'interazione con i tecnici è stata piuttosto una tendenza a resistere cognitivamente alle sollecitazioni di apertura e immaginazione poste dai facilitatori in relazione alle idee dei commissari. La logica amministrativa e tecnica induce infatti ad assumere un atteggiamento routinario nella risoluzione di problemi e nella ricerca di soluzioni fattibili, logica che entra però in aperta tensione con quella deliberativa, che punta all'immaginazione costruttiva, alla ricerca di soluzioni inedite e alla contaminazione fra punti di vista diversi. Anche per limitare i meccanismi di chiusura cognitiva stimolati da alcuni funzionari, il lavoro dei facilitatori è stato oneroso e tendenzialmente invasivo, e ciononostante non del tutto efficace. Una parte dei tecnici che hanno interagito con i commissari durante le sedute è entrata nel processo priva di un'adeguata preparazione allo scopo del processo e alle dinamiche di relazione con cittadini profani. Questa tensione fra la logica tecnico-burocratica ha ristretto significativamente i margini di immaginazione e spesso non per via di vincoli realmente insormontabili.

Dopo il referendum finale, la fase di scrittura dei progetti preliminari si è rivelata fondamentale in termini di definizione puntuale degli interventi da realizzare e il gruppo di lavoro ha quindi ritenuto opportuno riaprire la partecipazione organizzando incontri aperti agli abitanti proprio nei luoghi di intervento, con l'obiettivo di definire con loro le opere specifiche o di dettagliare quelle già stabilite dalla Commissione. Gli incontri non sono stati privi di frizioni e conflitti, in particolare nel caso di due piccoli giardini da anni oggetto di proteste per via di schiamazzi notturni e atti vandalici. La fase di accompagnamento all'attuazione si è dunque rivelata estremamente importante e decisiva, in termini di legittimazione del percorso e di definizione più puntuale delle opere pubbliche.



3.3_La seconda edizione

La figura 2 sintetizza le principali tappe del II ciclo.

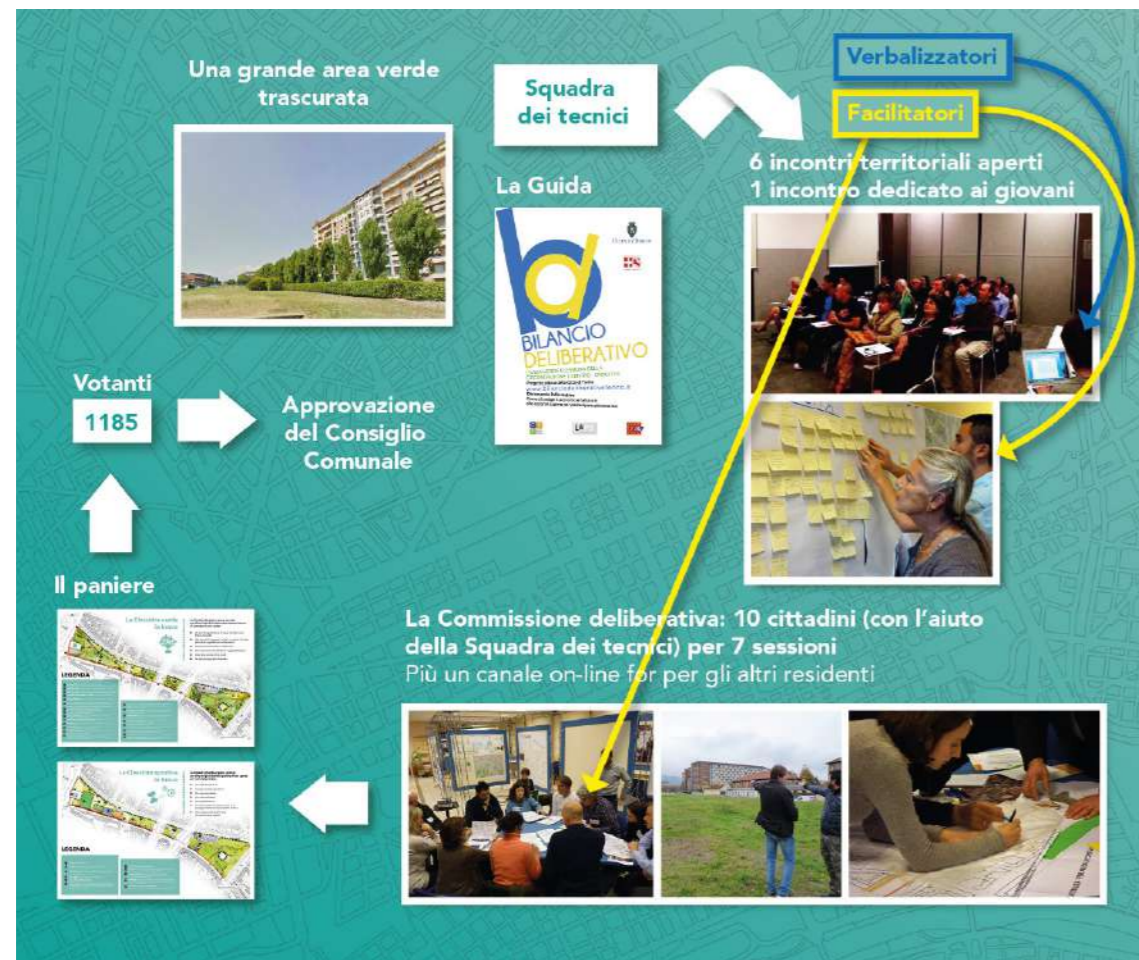


Figura 2 - Le tappe principali del II ciclo

La prima fase del percorso venne dedicata a strutturare il percorso con l'aiuto di una 'Cabina di regia', presieduta dal Presidente della Circoscrizione 1 e composta, oltre che dai ricercatori del Laboratorio di politiche, da otto consiglieri di Circoscrizione, la Direttrice dei Servizi amministrativi della Circoscrizione, due funzionari ed un tecnico della Circoscrizione. A differenza della precedente edizione, in cui il denaro stanziato avrebbe potuto essere speso per qualsiasi tipo di opera straordinaria su tutto il territorio della Circoscrizione, gli organizzatori scelsero di concentrare le risorse su due aree, una nel quartiere Crocetta e una nel quartiere Centro, che necessitassero di interventi significativi per renderle pienamente utilizzabili ed integrate nella vita cittadina.

La scelta di concentrare le risorse in due grandi aree rispondeva all'obiettivo di aumentare i margini di progettualità dei cittadini, che nella prima edizione

si erano rivelati esigui, data la frammentazione delle risorse in piccoli punti di socializzazione. La Cabina di regia venne incaricata di identificare aree che presentavano problemi di sottoutilizzo e potenzialità di valorizzazione ad uso pubblico e dalla fase esplorativa emerse un'area ampiamente condivisa per il quartiere Crocetta (l'area denominata 'Clessidra', collocata sopra lo snodo ferroviario che ospiterà la stazione Zappata, tra corso Turati, Largo Orbassano, Corso De Nicola e Via Tirreno) e una rosa di sette aree più piccole nel quartiere Centro: piazzale Piccinini, piazza Savoia, i Bagni di Corso Valdocco, la caserma De Sonnaz, la parte bassa dei Giardini Reali, la parte rialzata di Piazza Arbarello e i giardini del Buon Pastore (il triangolo verde in disuso tra Corso Regina, Corso Principe Oddone e Corso Principe Eugenio).

La lista venne sottoposta al vaglio dei tecnici del Comune per identificare eventuali vincoli o problematiche che avrebbero reso il percorso deliberativo inattuabile per vincoli strutturali, legali o burocratici. I funzionari del Comune confermarono l'ampia fattibilità per l'area Clessidra, mentre presentarono diversi limiti per tutte le aree identificate sul territorio del quartiere Centro. Dopo un'attenta disamina, la Cabina di regia decise di selezionare l'area Clessidra e l'area Buon Pastore come oggetto del processo deliberativo.

Tuttavia, a distanza di un mese dalla decisione ma prima che il percorso partecipativo partisse ufficialmente, l'area Buon Pastore, che per essere oggetto di opere di riqualificazione avrebbe dovuto essere ceduta al Comune dalla Regione Piemonte, venne gravata da ulteriori vincoli di tempo, dovuti al protrarsi dei lavori per il nuovo grattacielo della Regione. Il dilazionamento indefinito delle procedure burocratiche per il passaggio di proprietà rese così di fatto inattuabile il percorso partecipativo che avrebbe dovuto partire da lì a poche settimane. Gli organizzatori decisero così di concentrare il percorso partecipativo sull'area Clessidra (fig. 3).

Figura 3. L'area Clessidra al momento di avvio del processo deliberativo



Parallelamente venne creata una Squadra di 21 tecnici e funzionari del Comune e della Circoscrizione, con competenze multidisciplinari riguardanti la progettazione delle aree verdi, gli interventi previsti sul nodo ferroviario e la viabilità dell'area, la gestione e la valorizzazione degli spazi pubblici. La composizione mirata della Squadra sin dalla prima fase del percorso fu facilitata dalla scelta di concentrare gli interventi in uno specifico ambito, quello delle opere del verde. I funzionari vennero formati in due riunioni preliminari e in un incontro in itinere sulle caratteristiche del percorso e sullo stile di interazione da adottare in presenza di cittadini comuni. La Squadra svolse un ruolo fondamentale lungo l'intero percorso, supportando costantemente i ricercatori e i facilitatori del Laboratorio di Politiche nel reperire le informazioni tecniche più rilevanti sulla Clessidra, nel rispondere alle domande avanzate dai cittadini, nell'accompagnare i cittadini nella progettazione di massima degli interventi.

La seconda fase consistette nella scrittura del documento informativo, contenente una sintesi della prima edizione del bilancio deliberativo, una descrizione dettagliata della seconda edizione, un approfondimento dedicato alla Clessidra riguardante sia il passato, sia lo stato attuale dell'area, alcune informazioni utili ai cittadini che intendessero prendere parte al percorso sul tipo di interventi realizzabili e di spese ammissibili sotto forma di domande e risposte.

Analogamente a quanto avvenuto nella prima edizione, questo documento servì come base per le discussioni nei sei incontri pubblici aperti a tutti i residenti, in due distinte sedi, di cui una collocata nel centro storico ed una limitrofa alla Clessidra. Al fine di coinvolgere nella co-progettazione anche i giovani compresi tra i 16 e i 18 anni venne inoltre realizzato un incontro specificamente dedicato a loro presso il Liceo Alfieri, vicino all'area (Tab.2). Lo scopo degli incontri era di discutere delle criticità attuali della Clessidra e delle opportunità da tenere in considerazione nella progettazione degli interventi.

Sede	Indirizzo	Data	Ora
Polo del '900	Via del Carmine ang. C.so Valdocco	21 settembre	17.00 - 19.00
Scuola Ugo Foscolo	Via G. Piazzi 57	22 settembre	17.00 - 19.00
Polo del '900	Via del Carmine ang. C.so Valdocco	28 settembre	19.00 - 21.00
Scuola Ugo Foscolo	Via G. Piazzi 57	29 settembre	17.00 - 19.00
Liceo Alfieri	Corso Dante 80	3 ottobre	orario scol.
Centro Polifunzionale	Via Deigo 6	5 ottobre	21.00 - 23.00
Centro Polifunzionale	Via Deigo 6	6 ottobre	21.00 - 23.00

Tabella 2. Gli incontri territoriali del II ciclo



Parallelamente venne riattivato, migliorato e aggiornato il sito del processo (www.bilanciodeliberativotorino.it): analogamente alla prima edizione, la piattaforma consentiva di rendere conto sinteticamente di quanto stava emergendo (attraverso le Restituzioni di ogni incontro liberamente scaricabili dal sito) e al tempo stesso di raccogliere ulteriori suggerimenti e osservazioni dei cittadini. Rispetto alla prima edizione, la funzionalità del canale on-line venne estesa anche alla successiva fase di progettazione condotta dalla Commissione deliberativa, in modo da permettere ai componenti della Commissione di tenere conto dei suggerimenti dei concittadini, favorendo una maggiore pluralità dei punti di vista e una maggiore legittimazione del processo.

Le criticità e le opportunità della Clessidra emerse negli incontri e attraverso il sito internet vennero sintetizzate nella 'Mappa delle criticità e opportunità dell'area', che rappresentò la base informativa per la fase successiva.

I membri della Commissione furono nominati in una seduta pubblica estraendo a sorte tra coloro che avevano dato la propria disponibilità (10 membri + 10 riserve), con l'obiettivo di costruire un gruppo eterogeneo per sesso ed età. Venne mantenuta la regola introdotta nella prima edizione, non consentendo la candidatura di persone con cariche elettive in enti locali e ruoli di vertice in imprese, associazioni o organizzazioni. Il mandato dei membri della Commissione era di elaborare un paniere di due o più progetti chiaramente distinti per caratteristiche e identità, ma in grado di rispondere alle criticità dell'area verde in disuso, emerse nella fase precedente. Le riunioni della Commissione furono complessivamente sette. La prima riunione fu dedicata a favorire la conoscenza tra i componenti, concordare le regole dell'interazione, condividere gli esiti degli incontri pubblici.

La successive due riunioni costituirono una novità rispetto alla prima edizione. La seconda riunione fu infatti denominata "fabbrica delle idee". Consistette in una audizione di cinque esperti esterni che avanzarono una serie di suggestioni e spunti su alcune questioni ampiamente emerse durante la fase degli incontri pubblici: l'uso agricolo dell'area verde, la sua valorizzazione attraverso l'arte, la sua riqualificazione attraverso le attività sportive, l'utilizzabilità degli spazi per le persone con disabilità, la gestione successiva alla riqualificazione. La terza riunione consistette in un sopralluogo nell'area, in modo da riflettere dal vivo sui vincoli e le opportunità dei diversi spazi, prima di passare alla fase di progettazione vera e propria a cui furono dedicate le successive quattro riunioni. Tutte le riunioni vennero gestite da facilitatori professionisti e videro la partecipazione attiva di componenti della Squadra dei tecnici. Le riunioni venivano verbalizzate in tempo reale e le Restituzioni rese consultabili sul sito in breve tempo. Al termine dei lavori, la Commissione propose due idee progettuali alternative ma equivalenti in termini di costi e di risposta alle esigenze emerse nella prima fase. I due progetti vennero pubblicati sul sito internet ed esposti nelle sedi presso cui era possibile esprimere il voto in modalità cartacea.



Alla fase di voto, aperta come nella prima edizione a tutti i residenti della Circostrizione con almeno 16 anni, parteciparono 1188 residenti, circa l'1,7% degli aventi diritto. Il progetto più votato (intitolato "La Clessidra verde") ottenne il 65,6% dei voti: prevede la realizzazione di un percorso pedonale e di svago, una zona con alberi da frutta, orti urbani e gazebo con vasche pensili, una nuova area cani, un'area relax con panche e tavoli, un percorso sportivo attrezzato. Circa l'87% dei voti è stato espresso attraverso la piattaforma on line, circa il 56% dei voti è stato espresso da donne e poco meno del 9% da giovani fino a 30 anni.

Anche in questo caso il progetto vincitore venne recepito dalla Circostrizione e dal Comune con l'approvazione del Bilancio preventivo 2017.





3.4_ I nodi ancora irrisolti

Il secondo ciclo è stato impostato con l'intento di correggere le debolezze riscontrate nella prima edizione cercando di valorizzare e potenziare i punti di forza. Il formato parzialmente diverso e ancora più articolato ha contribuito a rendere il percorso qualitativamente superiore, ma non è riuscito a superare alcuni problemi strutturali, in particolare: la scarsa visibilità; la partecipazione selettiva; la difficoltà delle tecniche di facilitazione di indebolire le resistenze cognitive di individui con interessi forti e preferenze intense; ancora diffuse perplessità nei cittadini su un percorso strutturato dall'esterno e promosso dall'autorità politica; l'avversione e ostilità di alcuni politici nei confronti di questi dispositivi, che sono vissuti, da un lato, come un modo per esautorare i rappresentanti eletti e, dall'altro, come uno strumento di neutralizzazione del confronto tra forze politiche contrapposte.

Incentrare il percorso deliberativo su un unico grande progetto di riqualificazione ha aumentato i margini di progettazione dei cittadini che hanno preso parte al percorso, potendo discutere di questioni rilevanti come la vocazione dell'area oggetto di intervento, di vincoli e opportunità strutturali di ampia portata, di idee ambiziose e di largo respiro. Focalizzare il percorso su una questione ben delimitata ha inoltre consentito la creazione *ex ante* della squadra dei tecnici, che ha potuto accompagnare fin dall'inizio sia gli incontri territoriali sia soprattutto le sedute dei commissari, con una dedizione straordinaria e una professionalità di altissimo livello. La scelta di concentrare il processo su una questione ben delimitata aveva anche lo scopo di incentivare la partecipazione, stimolando l'interesse degli abitanti dei quartieri limitrofi all'area. Tuttavia, anche se in parte per via della perifericità dell'area rispetto ai confini della Circoscrizione 1 (la Clessidra è infatti adiacente anche ai confini delle Circoscrizioni 2, 3 e 8), i partecipanti alla fase di discussione sul territorio non hanno superato la soglia di qualche decina di persone ad incontro, mentre la partecipazione al referendum on line non ha superato la media dei tassi di partecipazione standard dei processi partecipativi, che oscilla in genere fra l'1 e il 2%.

Nonostante l'impegno profuso nella comunicazione pubblica sia nel primo che nel secondo ciclo, entrambi hanno goduto di una scarsissima visibilità. Il dato naturalmente non stupisce, laddove queste iniziative sono piccole e brevi parentesi che si perdono nel sistema politico-amministrativo tradizionale, sovraccarico di problemi e decisioni, e nel contesto sociale, sovraccarico di informazioni e sollecitazioni. La scarsa visibilità ha non solo minato il potenziale di partecipazione, ma anche ostacolato lo sviluppo di una consapevolezza sugli strumenti deliberativi e partecipativi che possono essere messi in campo per accompagnare i nostri processi di formulazione delle scelte pubbliche. Anche nel secondo ciclo la partecipazione agli incontri territoriali si è rivelata molto selettiva, con una quasi totale assenza di residenti nella fascia di età scolare. L'incontro dedicato ai giovani presso il Liceo Alfieri ha dimostrato





l'importanza dell'*outreach* (ossia il portare la discussione nei luoghi di abituale frequentazione delle persone che tendono ad autoescludersi dai contesti di discussione pubblica) nel colmare almeno in parte il problema della sistematica esclusione di alcune voci nelle modalità di partecipazione spontanea o 'a porta aperta'.

Durante gli incontri emerse chiaramente come alcuni partecipanti avessero interessi più forti e preferenze già formate e molto intense rispetto ad altri. Mentre nella fase di discussione sulle criticità e opportunità dell'area questo aspetto non ha influito significativamente sull'andamento dei dibattiti, durante la fase di progettazione riservata alla Commissione deliberativa esso ha inciso in misura rilevante sia sul clima di alcune sedute sia sulla capacità dei facilitatori di mantenere un clima costruttivo. Come dimostrano anche alcune ricerche sul ruolo dei facilitatori nei processi deliberativi e partecipativi (Ravazzi 2013; Ravazzi e Pomatto 2014; Bherer, Gauthier e Simard 2017), la facilitazione è tanto più invasiva ma anche tanto meno efficace quando si trova a dover gestire contrapposizioni fra soggetti con preferenze molto intense, che mettono in campo vari meccanismi di resistenza cognitiva difficili da scalfire e complicati da gestire in modo da trasformarli in contributi costruttivi all'interno dell'arena dialogica. In questo senso, la 'forza civilizzatrice dell'ipocrisia' che Elster attribuisce ai consessi dialogici pubblici altamente strutturati è forza assai debole quando alla radice di certi orientamenti o posizioni vi sono interessi forti o esigenze impellenti.

Nonostante le difficoltà, l'attività di facilitazione è stata indispensabile per portare i membri della Commissione deliberativa alla formulazione dei due progetti messi al voto. Questo risultato è stato ottenuto combinando momenti effettivamente deliberativi, in cui i commissari hanno discusso in profondità ed in modo costruttivo riuscendo ad elaborare proposte condivise, con momen-

ti di mediazione su quegli aspetti dei progetti su cui permaneva tra loro una consistente diversità di vedute. I due progetti costituiscono dunque un compromesso che tutti i componenti della Commissione hanno accettato, anche se ciascuno di loro ha mantenuto riserve su specifici punti e opinioni diverse su quale fosse il progetto preferibile per l'area. Lo sviluppo degli studi di psicologia sociale e di comunità così come l'estensione delle esperienze di questo tipo all'interno di processi decisionali reali potranno offrire preziosi contributi al fine di sviluppare tecniche e strategie di interazione e conduzione di gruppi che aiutino, se non a superare almeno a gestire, l'emergere di meccanismi di resistenza cognitiva o di conformismo, favorendo al tempo stesso lo sviluppo di forme di mediazione in grado di produrre esiti il più possibile soddisfacenti per tutti i partecipanti.

La fiducia nell'effettiva efficacia politica di queste brevi parentesi è sempre difficile da costruire, ma ancor più complicato è riuscire a generare un senso di riconoscimento e di legittimità nei confronti di un metodo di coinvolgimento, che è strutturato secondo logiche diverse dalle comuni modalità d'interazione



umana, guidato da soggetti esterni e al tempo stesso patrocinato dall'autorità politica e incentrato sull'interazione assistita fra esperti e profani. Durante gli incontri, ai quali il gruppo di lavoro di LaPo ha sempre partecipato con più di un componente, era evidente la diffusa sensazione dei partecipanti di essere stati coinvolti in qualcosa di realmente inconsueto, difficile da interpretare con le categorie consolidate dell'appartenenza politica e dell'impegno civico e sfidante nei confronti delle tradizionali dinamiche di relazione sociale cui si è abituati.

Da diversi cittadini non partecipanti, fra coloro che per sentito dire avevano saputo vagamente del processo o fra coloro che volutamente non avevano partecipato pur sapendo di cosa si trattava, sono giunte via mail o via sito web perplessità circa l'effettiva neutralità del percorso, sebbene patrocinato da un'istituzione pubblica e guidato da un centro di ricerca accademico. I motivi di questo scetticismo, che comunque è stato almeno in parte arginato dalla scelta di promuovere un canale di comunicazione costante con l'esterno anche durante i lavori della Commissione, possono essere diversi: può connettersi allo scarso livello di fiducia che in generale in questo periodo storico godono le istituzioni pubbliche e anche i saperi esperti, così come derivare dal permanere nella società di una radicata visione della democrazia basata sull'appartenenza e sul conflitto più che sul confronto argomentato fra punti di vista e la ricerca dell'accordo.

Infine, il comportamento degli attori politici è stato differenziato. Alcuni di essi, in particolare la maggior parte di coloro che hanno costantemente e attivamente preso parte ai lavori della Cabina di regia, hanno difeso e sostenuto il percorso dall'inizio e durante tutto il suo svolgimento. Altri hanno invece mosso costantemente critiche sul formato e sulle modalità gestionali, mettendo in discussione la qualità del percorso e talvolta anche la sua legittimità. Al di là della riflessione sul merito delle critiche, alcune delle quali non prive di fondamento, è importante ragionare sulle motivazioni che spingono una parte della classe politica ad avversare questo genere di processi.

I processi che si ispirano alla deliberazione in realtà non intaccano il potere delle autorità rappresentative se non per un breve lasso di tempo e per una quota minima delle decisioni pubbliche. Allo stesso tempo, su questa quota di decisioni e in queste brevi parentesi temporali, gli attori politici sono chiamati a giocare un ruolo diverso da quello consueto: anziché rappresentare il proprio elettorato, i suoi valori e i suoi interessi, rivestono un ruolo di progettazione, garanzia e controllo di un processo decisionale innovativo che dà spazio a comuni cittadini. Questo ruolo per molti versi inedito è sovente e comprensibilmente visto dagli attori politici con diffidenza. In alcuni casi la diffidenza è superata proprio grazie alla sperimentazione pratica di un processo deliberativo, mentre in altri casi la diffidenza si traduce in aperta ostilità verso esperienze che sono considerate un ostacolo al pieno svolgimento della propria funzione di rappresentanza.





to, viene percepita come delicata, complessa, articolata.

Vi sono almeno due ragioni per sostenere che la partecipazione non vada fatta sempre e comunque, ma strutturata su specifiche questioni fortemente sentite e almeno un po' controverse. La prima riguarda il potenziale di mobilitazione di questi processi. Poiché la mobilitazione delle persone su un tema è solitamente legata agli interessi che esso sollecita, gli incentivi a partecipare sono molto deboli se le persone sono chiamate a dibattere di temi lontani, vaghi, difficilmente percepibili in termini di ricadute concrete oppure poco controversi.

La seconda riguarda il clima della discussione. La discussione su questioni poco concrete e poco controverse tende in genere ad essere fiacca, fredda e tendenzialmente più soggetta a dinamiche di conformismo, mentre l'obiettivo di questi percorsi è di esprimere, confrontare, riflettere a ragion veduta e trasformare le fratture e le aree di incertezza e ambiguità in occasioni per costruire soluzioni che rispettino punti di vista diversi, integrino interessi differenti e rispondano ad esigenze collettive.

4_ Imparando dall'esperienza

Questa sezione finale vuole allargare la prospettiva alle strategie e agli accorgimenti che possono essere utilizzati per migliorare la qualità, la sostenibilità e l'efficacia dei dispositivi di coinvolgimento dei cittadini nei processi di formulazione delle politiche pubbliche. Quattro sono a nostro avviso i principali nodi da affrontare per chi intende cimentarsi con la partecipazione pubblica ai processi di policy making.

Quali politiche co-progettare insieme ai cittadini

L'oggetto dei processi partecipativi e deliberativi (su quale problema o questione pubblica coinvolgere i cittadini) è spesso trascurato nella letteratura scientifica, mentre la scelta del 'giusto' problema o della 'giusta' questione è un passaggio fondamentale, che in parte determina non solo le scelte metodologiche successive ma anche le chance di successo dell'intero percorso. Su quali politiche o su quali problemi pubblici è dunque utile ricorrere a processi di coinvolgimento dei cittadini? Due elementi sono a nostro avviso dirimenti: la concretezza della questione e il livello di controversia che essa presenta. È da essi che discende in parte la capacità del percorso di attirare l'interesse delle persone e la loro attiva partecipazione, favorendo la mobilitazione di punti di vista diversi e un clima interattivo.

Una questione è 'concreta' quando tocca direttamente i cittadini, è fortemente sentita, ha ricadute tangibili sulla vita o la sfera valoriale delle persone. È 'controversa' quando evidenzia aree di incertezza, solleva un certo livello di conflit-



Come coinvolgere i cittadini

I percorsi di partecipazione strutturata non possono limitarsi ad aprire le porte dell'arena decisionale, ma devono intervenire attivamente applicando specifiche strategie volte a influire sulla sua composizione. L'obiettivo principale del ricorso a specifici metodi di reclutamento deve infatti essere quello di correggere le distorsioni tipiche delle arene totalmente spontanee: il dominio delle realtà organizzate e delle categorie di cittadini più avvezzi all'impegno nella sfera pubblica e la preminenza delle preferenze più intense. L'intento non deve essere di riprodurre in un'arena inclusiva i rapporti di forza tra schieramenti o punti di vista, ma al contrario di scardinarli creando un 'microcosmo dei discor-

si' su un determinato problema pubblico. L'espressione serve a sottolineare che l'arena partecipativa non deve essere un insieme quantitativamente rappresentativo dell'universo di riferimento, bensì un'entità qualitativamente equilibrata. La ragione che sta alla base di questa modalità di partecipazione è semplice: stimolare la discussione nel merito della questione evitando che il dibattito sia schiacciato dalla dinamica maggioranza-minoranza.

Per soddisfare questo imperativo, si procede tipicamente attraverso due tappe. La prima consiste nella costruzione di un insieme di informazioni equilibrate sull'oggetto di discussione, attraverso l'integrazione di varie fonti documentarie e non. L'obiettivo di questa fase è quello di mappare ciò che si sa e ciò che non si sa del problema oggetto di discussione, le sue sfaccettature, le visioni diverse che lo circondano, gli elementi più controversi, quelli più conflittuali, le zone di ambiguità e gli attori che si sono espressi pubblicamente al riguardo. In genere il prodotto di questa fase sono documenti informativi che vengono offerti alla popolazione come primo fondamentale e ineludibile passo per avvicinarsi alla partecipazione.

A partire dai risultati di questa indagine, si ricorre poi a metodi specifici di reclutamento dei partecipanti al fine di comporre arene eterogenee ed equilibrate. Talvolta vengono usati metodi di indagine statistica, in particolare il campionamento casuale con l'uso di questionari per rilevare le opinioni dei cittadini e il reclutamento a partire dalle risposte. In altri casi, soprattutto quando la controversia sulla questione è molto elevata e il conflitto palese, si procede con metodi qualitativi che servono a raggiungere le persone attraverso un processo incrementale di conoscenza del contesto sociale e delle sue dinamiche, per esempio attraverso l'organizzazione di punti di ascolto sul territorio, di piccoli eventi in luoghi ad alta frequentazione ecc. (nel gergo anglosassone il metodo viene etichettato con l'espressione outreach, letteralmente 'cercare in profondità').

Nonostante questi metodi siano necessari per ridurre le distorsioni tipiche della partecipazione spontanea, le ricerche empiriche hanno dimostrato che non sono risolutivi, perché permangono ineludibili dinamiche di autoselezione che non consentono se non in rari casi di formare arene davvero equilibrate, e per certi versi anche problematici, perché sono visti con scetticismo dagli attori sociali, che temono manipolazioni e eccessivo dirigismo da parte di chi gestisce il reclutamento, e perché talvolta finiscono per generare delle arene statiche e poco visibili dall'esterno, rendendo di fatto il processo una parentesi silenziosa quasi priva di risonanza e influenza sui processi decisionali degli attori politico-amministrativi.

È importante quindi che, sebbene necessari, questi metodi di reclutamento vengano integrati con modalità più 'leggere' che lasciano spazio a forme spontanee di mobilitazione, al fine di garantire un certo grado di accessibilità e porosità durante il percorso. Naturalmente, l'integrazione di queste due forme

non è cosa facile e il rischio è di sommare le debolezze di entrambe le forme di coinvolgimento, invece di valorizzarne le diverse potenzialità. Le due edizioni del Bilancio deliberativo hanno tentato di integrare i due modelli solo in modo parziale, poiché le Commissioni deliberative non erano in realtà microcosmi di discorsi, ma semplici sottogruppi casuali delle platee di partecipanti della fase precedente.



Come si costruiscono insieme le scelte pubbliche

Riuscire a far interagire in modo costruttivo i partecipanti al fine di costruire insieme le scelte pubbliche è per molti versi la sfida centrale che i processi partecipativi e deliberativi si trovano a dover affrontare. È importante infatti sottolineare che queste esperienze non hanno semplicemente come obiettivo

registrare le opinioni di un gruppo di cittadini come avviene nei sondaggi, ma sono molto più ambiziosi: coinvolgere un gruppo di cittadini sufficientemente differenziato nell'elaborazione ragionata di soluzioni il più possibile articolate e condivise su questioni di rilevanza pubblica. E' anche evidente che sia la scelta dell'oggetto sia la composizione dei partecipanti hanno una grossa influenza su quanto può avvenire in questa fase: se l'oggetto è concreto e controverso e la composizione dei partecipanti è equilibrata possiamo attenderci che la discussione sarà viva e consistente, emergeranno punti di vista diversi, dubbi, difficoltà e anche momenti di conflitto.

Nel far sì che il confronto sia effettivamente in grado di condurre a degli esiti concreti, evitando che si avviti in interazioni inconcludenti, svolge un ruolo cruciale la facilitazione svolta da professionisti esperti. L'esperienza che si è accumulata nel corso del tempo e gli studi che sono stati condotti suggeriscono che tre accorgimenti sono di particolare importanza nella facilitazione di questi processi.

E' innanzitutto fondamentale riuscire a costruire un contesto di apprendimento per i partecipanti lungo tutto il percorso. Del resto man mano che ci si addentra in una questione, si scoprono nuovi particolari, emergono difficoltà ma anche possibilità impreviste. E' importante dunque che i partecipanti siano sollecitati a compiere un continuo processo di immaginazione e di riflessione, ossia a considerare nuove e più dettagliate informazioni, a metterle in discussione e a riformularle. In questo gioca un ruolo fondamentale interagire con soggetti esterni che per competenze professionali, conoscenze o esperienze di vita possano considerarsi esperti su qualche aspetto del tema affrontato dal processo. L'interazione può avvenire in molti modi: può essere faccia a faccia, ma può anche essere a distanza, attraverso documenti scritti o interazioni on line basate su domande e risposte.

E' poi importante che l'arena partecipativa durante lo svolgimento dei suoi lavori non rimanga completamente isolata rispetto ai cittadini comuni che sono rimasti all'esterno, ma che sarebbero interessati e disponibili ad offrire il proprio contributo. Come abbiamo già visto, un certo grado di permeabilità dell'arena favorisce la sua stessa legittimazione e il superamento di diffidenze e sospetti sul suo operato. Può però svolgere anche un'altra funzione altrettanto importante: costituire un ulteriore canale di arricchimento della co-progettazione condotta dai partecipanti. L'arena partecipativa deve cioè ambire ad agire come un catalizzatore sia di idee e contributi che si formano al suo interno sia che provengono dall'esterno. Le concrete modalità con cui promuovere questa interazione tra interno ed esterno possono essere molteplici: forum on line, contributi scritti che vengono inviati da singoli cittadini o gruppi e che vengono discussi dai partecipanti (ad esempio i cosiddetti "quaderni degli attori" che sono molto utilizzati nei dibattiti pubblici sulle grandi opere), linee telefoniche dedicate per raccogliere interventi, sollecitazioni, suggerimenti per i lavori dei partecipanti.

Va infine tenuto conto che per giungere ad elaborare i contributi finali in modo tale che siano condivisi o quanto meno accettati da tutti i partecipanti si può far leva su due principali modalità di interazione. La prima modalità si ispira direttamente al modello deliberativo e prescrive una discussione basata sull'uso di argomenti che abbiano come riferimento valori di interesse generale. Ricorrendo a questa modalità si possono effettivamente superare numerosi ostacoli e trovare alcune soluzioni ampiamente condivise. Tuttavia, specialmente in rapporto a temi molto controversi perché caratterizzati da un elevato conflitto di interessi o di valori, è molto difficile raggiungere in questo modo un accordo unanime su tutti gli aspetti in discussione. Si può allora puntare a sviluppare una seconda modalità di interazione che è definita mediazione integrativa.

Questo tipo di mediazione ha come obiettivo elaborare dei compromessi liberamente accettati da tutti perché sono in grado di rispondere almeno parzialmente ad esigenze differenziate e a perseguire almeno alcuni obiettivi comuni. Anche in questo caso l'argomentazione svolge un ruolo centrale, ma è esplicitamente focalizzata ad individuare pragmaticamente dei possibili e parziali terreni di incontro tra persone che continueranno a mantenere opinioni anche molto diverse, anziché puntare ad un generalizzato accordo unanime.





Come influire sulle politiche reali

I processi partecipativi e deliberativi hanno sempre un carattere consultivo. Per poter essere attuate le proposte e le soluzioni che avanzano devono innanzitutto essere adottate dalle istituzioni pubbliche competenti ed essere poi tradotte in concreti piani operativi di dettaglio da parte dei tecnici e dei funzionari della pubblica amministrazione. Questi passaggi non avvengono automaticamente e l'esperienza dimostra che le indicazioni che emergono da questi processi possono anche essere successivamente disattese. Per limitare questo rischio e dunque promuovere processi che abbiano una maggiore possibilità di essere efficaci, cioè di incidere sulle scelte pubbliche e sulle azioni concretamente attuate, è utile ricorrere ad alcuni accorgimenti che non aumentano l'autorità formale di questi processi, ma potremmo dire che ne rafforzano la legittimazione, la considerazione e l'autorevolezza pubblica.

Un primo accorgimento consiste nel richiedere all'amministrazione pubblica che promuove il processo e che sarà responsabile della scelta finale dopo la sua conclusione di prendere pubblicamente alcuni impegni prima dello svolgimento del processo stesso. Si tratta di impegni che non hanno un carattere formale, ma che se chiaramente definiti ed espressi pubblicamente hanno un loro valore sostanziale, rendendo molto difficile per chi li assume ribaltarli senza doverne soffrire alcuna conseguenza in termini di credibilità e di consenso. Il tipo di impegni da assumere può variare da caso a caso e possono essere più o meno stringenti: può ad esempio consistere nello stanziamento di un fondo da riservare ad interventi per l'oggetto su cui si svolge il processo partecipativo o deliberativo o può anche consistere nell'impegno a tener conto di quanto emergerà dal processo e di spiegare pubblicamente ed in modo argomentato perché eventualmente alcune scelte si distaccheranno da quanto suggerito dai cittadini.

Un secondo accorgimento che ha una cruciale importanza consiste nel costituire già nelle fasi preliminari all'avvio del processo di un gruppo che si può variamente denominare (cabina di regia, comitato direttivo, di pilotaggio o di garanzia) e che abbia come compito contribuire a strutturare il percorso sia negli aspetti procedurali (ad esempio decidere il numero e la sede degli incontri da svolgere sul territorio) sia negli aspetti sostanziali (ad esempio delimitare e precisare l'oggetto di discussione) e successivamente supervisionare il suo andamento. È importante che facciano parte di questo gruppo oltre ai professionisti che materialmente gestiranno il processo, esponenti politici e tecnici dell'amministrazione pubblica che successivamente dovrà prendere una decisione ed eventualmente soggetti della società civile specializzati sul tema in discussione che siano espressione di diversi orientamenti e gruppi.

Un terzo accorgimento ha a che vedere con lo sviluppo del processo. Come già visto è importante promuovere una certa interazione tra l'arena partecipativa e la società, attraverso il coinvolgimento di soggetti esperti e la possibilità anche per cittadini comuni esterni all'arena di contribuire. È altrettanto importante garantire la massima trasparenza su quanto sta avvenendo nel percorso, pubblicando sintesi dettagliate, complete e accessibili a tutti coloro che pur non partecipando direttamente siano interessati a rimanere informati.

Un ruolo significativo può infine essere giocato dai mass media. Riuscire a dare una certa risonanza sui mezzi di comunicazione di massa al processo, in particolare nei suoi momenti chiave, riuscendo a spiegare la logica di fondo che lo ispira è infatti utile a raggiungere il vasto pubblico che spesso ignora del tutto l'esistenza di queste esperienze o non ne coglie la rilevanza. È infatti ragionevole ritenere che se l'opinione pubblica diventa più consapevole e avvertita sul ruolo che i processi partecipativi e deliberativi possono svolgere nel formulare le politiche pubbliche, questi processi ne escano rafforzati e le stesse istituzioni pubbliche siano maggiormente indotte a tenere in attenta considerazione le loro indicazioni.



Bibliografia

Abers R. N., 2000, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Londres, Lynne Rienner.

Baiocchi G. (dir.), 2003, *Radicals in Power: The Workers Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, Londra, Zed Books.

Baiocchi G., 2005, *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press.

Barabas J. (2004), *How Deliberation Affects Policy Opinions*, in "American Political Science Review", 4, pp. 687-701.

Bherer, L. Gauthier, M. e Simard, L., 2017, *The professionalization of the public participation field*, London: Routledge.

Bobbio, L. (2013), Conclusione. I dilemma della deliberazione, in L. Bobbio (a cura di), *Le qualità della deliberazione. Scelte pubbliche e cittadinanza*, Roma: Carocci, 2013, pp. 364-384

Bobbio L. e Pomatto G. (2007). Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, N. 58, pp. 45-67

Bronner G., 2013, *La démocratie des crédules*, Paris, Presses universitaires de France.

Caluwaerts, D. and Reuchamps, M. (2016) 'Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations', *Representation*, 52(1): 13-28.

Fishkin, J. S. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven, Conn.

Fishkin J. S. (1995), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven e Londra.

Fishkin J. S. (2009), *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford.

Fishkin J. S., Luskin R. C. (1999), *Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue*, in M. McCombs, A. Reynold (eds), *The Poll with a Human Face. The National Issue Convention Experiment in Political Communication*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahway-NJ.

Fishkin J. S., Luskin R. C. (2005), *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*, in "ActaPolitica", 3, pp. 284-298.

Florida, A. (2013), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci.

Forester J., 2012, « On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations », *Planning Theory*, 12, 1, p. 5-22.

Giannetti D. e Lewanski R. (2007), *Inclusione, efficacia e qualità della deliberazione: uno studio di caso*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, pp. 15-48.

Holzinger K., 2000, «Limits of Co-operation: a German Case of Environmental Mediation», *European Environment*, 10, p. 293-305.

Isernia P., Bobbio L., Fiket I., Manca A. R., Podestà N. (2008), *La democrazia in un ambiente ostile: un quasi-esperimento deliberativo*, in "Stato e Mercato", 84, pp. 443-473.

Karpowitz Ch. F., Mansbridge J., 2005, « Disagreement and Consensus: The Need for Dynamic Updating in Public Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, 1, 1, article 2.

Landemore, H. (2015) 'Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment', *The Journal of Political Philosophy*, 23(2): 166-191.

Luskin R. C., Fishkin. J. S., Jowell R. (2002), *Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain*, in "British Journal of Political Science", 32, pp. 455-487.

Mannarini T. (2009), *La cittadinanza attiva. Psicologia sociale della partecipazione pubblica*, Il Mulino, Bologna.

Mannarini T. e Fedi A. (2013), *La qualità procedurale della deliberazione: parità, cooperazione e pluralismo*, in L. Bobbio (a cura di), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Roma, Carocci Editore, pp. 66-92.

Mariotto A., Romano I., 2013, « Tra partecipazione e comunicazione: "Apriamo la città a Firenze" », in Morisi M. e Perrone C. (dir.), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, Utet Università, p. 95-116.

Mendelberg T. (2002), *The deliberative citizen: theory and evidence*, in M. X. Carpinì, L. Huddy, R. Y. Shapiro (a cura di), *Political Decision Making, Deliberation and Participation*, JAI Press Inc, New York.

Myers D. G., Lamm, H. (1976), *The Group Polarization Phenomenon*, "Psychological Bulletin", 83, pp. 602-662.

Morisi M., Pillon A., 2013, « Acqua pulita nel Padule. La scelta del depuratore a Ponte Buggianes », in Morisi M. e Perrone C. (dir.), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, Utet Università, p. 139-176.

Moscovici S., Zavalloni M. (1969), *The Group as a Polarizer of Attitudes*, "Journal of Personality and Social Psychology", 12, pp. 125-135.

Noelle-Neumann E. (1993), *The Spiral of Silence: Public Opinion, Our Social Skin*, Chicago, The University of Chicago Press, Chicago.

Parkinson, J. (2006), *Deliberation in the real world. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

Petty R. E., Cacioppo J. T. (1986), *The elaboration likelihood model of persuasion*, in L. Berkowitz (a cura di), *Advances in experimental social psychology*, San Diego: Academic Press.

Pomatto G., Ravazzi S. (2012), *Deliberazione e conflitto: evidenze da una analisi comparata*, in "Partecipazione e Conflitto", 2, pp.79-105.

Posner R., 2003, *Law, pragmatism and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ravazzi, S., 2007, *Civicalrazia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma.

Ravazzi S., 2011, « Gli esiti in un Electronic Town Meeting », in V. Garramone, M. Aicardi (dir.), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting*, Milano, Franco Angeli, p. 119-133.

Ravazzi S., 2013, *Facilitare la deliberazione. Il ruolo dei professionisti*, in L. Bobbio (ed.), *La qualità della deliberazione*, Roma, Carocci, 147-78.

Ravazzi S. e Pomatto G., 2014, *Flexibility, argumentation and confrontation. How deliberative minipublics can affect policies on controversial issues*, "Journal of Public Deliberation", 2014 (2), articolo n.2

Revel, M. (2007) "Les dynamiques du débat public: l'exemple de six débats publics", in Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J. M., Hériard Dubreuil, B., Lefebvre, R. 2007 (a cura di) *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, pp. 239-251.

Robiglio M., 2013, « Paesaggio comune. Perché e come condividere il progetto di paesaggio con i cittadini », in Morisi M. e Perrone C. (dir.), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, Utet Università, p. 209-224.

Setälä M., Grönlund K., Herne K.(2010), *Citizen Deliberation on Nuclear Power: A Comparison of Two Decision-Making Methods*, in "Political Studies", 58, pp. 688-714.

Sintomer Y., Röche A. e Herzberf C. (2016), *Participatory Budgeting in Europe. Democracy and public governance*, Routledge, Londra e New York.

Stöhr C., Chabay I. (2010), *Science and Participation in Governance of the Baltic Sea Fisheries*, "Environmental Policy and Governance", 20, pp. 350-363.

Suiter, J., Farrell, D. and Harris, C. (2016) 'The Irish Constitutional Convention: A Case of "High Legitimacy"?' in Reuchamps, M and Suiter, J. (eds.) *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester: ECPR, pp. 33-52.

Sustein C. R. (2002), *The Law of Group Polarization*, "The Journal of Political Philosophy", 2, 175-195.

Credits

Il Progetto

Attraverso una convenzione fra il Comune di Torino e il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino, il Progetto pilota del bilancio deliberativo è stato organizzato e gestito dallo staff del Laboratorio di Politiche che ha sede presso il Dipartimento. La responsabilità del progetto è da attribuire a Stefania Ravazzi, docente di Analisi delle politiche pubbliche, che si è avvalsa anche della consulenza e della collaborazione di Avventura Urbana.

Questo documento

Questo documento è stato redatto da Stefania Ravazzi e Gianfranco Pomatto.

Si ringraziano

La Sindaca Chiara Appendino
L'assessore al Bilancio del Comune di Torino Sergio Rolando
L'ex Assessore al Bilancio del Comune di Torino Gianguido Passoni
Il Presidente del Consiglio Comunale Fabio Versaci
I consiglieri della Circoscrizione 1 e gli ex-consiglieri della Circoscrizione 7
I membri delle due Cabine di regia
I funzionari del Comune e delle Circoscrizioni 1 e 7
La Direttrice Franca Roncarolo e il personale tecnico-amministrativo del Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino
Il Dipartimento di Informatica dell'Università di Torino
Micol Maggiolini e Gabriele Gasseau, per il loro prezioso aiuto lungo tutto il percorso



**BILANCIO
DELIBERATIVO**



CITTA' DI TORINO

