

**QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI
SCIENZE DELL'UOMO**



DSU 02/2006

Luigi Pellizzoni

LA DELIBERAZIONE PUBBLICA TRA MODELLO E PROCESSO
RIFLESSIONI SU DUE GIURIE DEI CITTADINI

Ottobre 2006



Università degli Studi di Trieste
www.dsu.units.it

Quaderni del Dipartimento di Scienze dell'Uomo
Università degli Studi di Trieste
DSU: 02/2006
(www.dsu.units.it)

La deliberazione pubblica tra modello e processo.
Riflessioni su due giurie di cittadini

Luigi Pellizzoni

(con il contributo di Giovanni Delli Zotti e Carlos Corvino)¹

Abstracts

L'effettuazione nella primavera 2006, per la prima volta in Italia, di due giurie di cittadini, a Bologna e a Torino, offre l'opportunità per una riflessione su alcuni aspetti dei processi deliberativi.

La cornice problematica è disegnata da questioni ben note. La prima: fino a che punto e in che modo i processi deliberativi sono in grado di indurre mutamenti di opinione? La seconda: quanto contano le modalità di svolgimento dei processi a tale fine e più in generale rispetto all'andamento della discussione?

I due esperimenti italiani sono in grado di fornire indicazioni al riguardo. Entrambi hanno previsto questionari di ingresso e di uscita per la registrazione delle opinioni dei partecipanti. Inoltre, pur ver-tendo sulla medesima *issue* (l'inquinamento urbano da traffico) e applicando un medesimo schema di base, essi hanno seguito disegni e modalità di svolgimento significativamente differenti.

Il contributo esamina in primo luogo il disegno e lo svolgimento delle giurie, che risultano ispirarsi a due concezioni differenti della deliberazione pubblica discusse nella sezione iniziale. In secondo luogo, sulla scorta di resoconti e questionari, il contributo riflette su alcune tematiche emergenti nelle dinamiche della discussione e della formazione dell'opinione: il trattamento dei valori argomentativi salienti dell'incertezza e dell'equità; il ruolo dell'autorità; la spinta a legare sinteticamente nella discussione i diversi aspetti di una problematica ambigua nella definizione e nelle implicazioni; l'intreccio di mutamenti di opinione di segno opposto.

In Spring 2006, for the first time in Italy, two citizens' juries have been carried out in Bologna and Torino. They offer an opportunity to reflect on some aspects of deliberative processes.

The problem framing is set by well known questions. First: to what extent and how do deliberative processes induce opinion changes? Second: how relevant are the implementation procedures in this respect and more in general to the development of discussions?

The two Italian experiences provide useful insight. Both included opinion surveys before and after the jury process. Moreover, though focusing on a same issue (traffic-derived urban pollution) and adopting a same basic structure, they followed remarkably different designs and implementation procedures.

The paper considers first the design and implementation of the two juries. They conform to different conceptions of public deliberation, which are discussed in the first section. Secondly, building on reports and questionnaire data, the paper reflects on some issues raised by the dynamics of discussion and opinion formation: the handling of the discursive values of uncertainty and equity; the role of authority; the argumentative synthesis of the different features of an ambiguous issue; the intertwining of opinion changes that point to opposite directions.

¹ Il lavoro è stato redatto da Giovanni Delli Zotti per il paragrafo 8 e da Luigi Pellizzoni per i paragrafi 1-7 e 9, per i quali Corvino (2006) ha fornito materiali e spunti di riflessione. Il testo è stato presentato al Convegno annuale SISP (Società Italiana di Scienza Politica), Sezione "Democrazia deliberativa: teoria e pratiche", Panel "Ripensare la democrazia deliberativa". Bologna, 12-14 settembre 2006 e realizzato nell'ambito del progetto "Indagine su alcuni problemi fondamentali della deliberazione pubblica", svolto dall'Unità di ricerca del Dipartimento di Scienze dell'Uomo dell'Università di Trieste, partecipante al Progetto nazionale Prin 2004 "Nuovi attori e istituzioni nel policy-making: un'analisi comparata delle politiche ambientali e sanitarie".

1. Introduzione

La partecipazione consiste di processi di *connessione*, riduzione della distanza o isolamento tra individui e tra gruppi, e di *uguagliamento*, riduzione dei rapporti gerarchici attraverso la distribuzione del potere (Pellizzoni 2005a). La democrazia deliberativa (d'ora in avanti DD) è una forma di democrazia partecipativa basata sulla discussione pubblica tra individui liberi ed eguali (Bohman e Rehg 1997; Elster 1998; Pellizzoni 2005b).

In un arco di tempo piuttosto breve attorno all'idea di democrazia deliberativa si è andata accumulando una mole considerevole di riflessioni teoriche e esperienze pratiche. Tra sostenitori e detrattori di quella che costituisce probabilmente la più interessante novità nella teoria e nella prassi democratica degli ultimi anni (Saward 2000; Mastropaolo 2001; Bonanni 2004) si è acceso un vivace dibattito. A livello empirico si registra a sua volta una cospicua varietà di approcci e esperienze. Tuttavia lo stato della conoscenza sul modo in cui i processi deliberativi effettivamente funzionano è lungi dall'essere esaustivo, mancando soprattutto di sistematicità (Dryzek e List 2003; Rosenberg 2005).

Due recenti esperienze italiane offrono spunti interessanti al riguardo. In questo contributo ne verranno discussi alcuni aspetti. Si rifletterà innanzitutto su due concezioni piuttosto diverse della DD; concezioni che incidono sul modo in cui i processi deliberativi – di cui verrà proposta una possibile schematizzazione – vengono progettati, realizzati e interpretati e che appaiono in certa misura riprodotte nelle due esperienze in esame. Di esse verranno discussi disegno e svolgimento e si approfondiranno alcuni aspetti di contenuto, con riferimento ai temi dell'incertezza e dell'equità e a due fenomeni significativi per il dibattito, denominati “effetto autorità” e “effetto ponte”. In terzo luogo si discuterà brevemente sui questionari somministrati prima e dopo i processi deliberativi, con riferimento ad alcuni risultati e al problema della misurazione del cambiamento di opinione. La conclusione riprenderà brevemente la discussione evidenziando l'opportunità di ulteriori indagini.

2. Due prospettive sulla democrazia deliberativa

Secondo i sostenitori (cfr. p. es. Dryzek 1990; Bohman 1996; Gutmann, Thompson 1996), partecipando a processi deliberativi i cittadini divengono più informati, responsabili, attivi, capaci di riflettere sui problemi, soppesare argomenti, mutare opinione, orientarsi all'equità e al bene comune. L'inclusione dei destinatari delle decisioni nel processo decisionale è poi attesa incrementare non solo la legittimità ma anche la qualità delle decisioni, ossia la loro adeguatezza rispetto all'obiettivo: ciò sia da un punto di vista normativo (maggiore giustizia, equità, orientamento al bene comune) che cognitivo (apprendimento collettivo rispetto a problemi, obiettivi e mezzi).

Molti studiosi, tuttavia, mostrano perplessità e scetticismo nei confronti di tali virtù della DD. Essi denunciano l'irrelevanza dei processi deliberativi rispetto a decisioni che rimangono saldamente in mano alle istituzioni politiche tradizionali (van Eeten 2001). Essi denunciano anche, e soprattutto, l'irrealismo di un approccio che presuppone o almeno ritiene significativa l'eventualità che i soggetti mettano da parte i propri interessi in vista del bene comune. Si sottolinea poi la possibilità di manipolazione, intenzionale o meno, cui i processi deliberativi sono esposti (Schauer 1999; Sunstein 2003). La prima deriva dal potere di agenda e di selezione dei partecipanti (si possono eliminare in partenza domande e interlocutori “sgraditi”), dalla capacità di alcuni di essi di orientare la discussione nel modo voluto e dal fatto che attori strategicamente orientati possono trarre profitto proprio dalle informazioni sulle preferenze altrui che un contesto deliberativo mette loro a disposizione (Dryzek e List 2003). La seconda deriva dalle dinamiche delle discussioni di gruppo (per esempio la polarizzazione delle opi-

nioni), dalla sottovalutazione dei differenziali nelle risorse a disposizione dei potenziali partecipanti (prevale chi ha più tempo, denaro per acquisire informazioni, capacità di argomentare in pubblico ecc.), dal depotenziamento delle divergenze e la depoliticizzazione delle *issue* che i processi deliberativi promuovono a causa della loro ottica consensualista e orientata al *problem-solving*. Accanto alla specificazione della questione in gioco e dei termini della discussione, le informazioni stesse che circolano nel processo contribuiscono a restringere il dibattito e le soluzioni concepibili. Questo problema è decisivo soprattutto nel caso in cui, come in molte *issue* ambientali e tecnologiche, vi è un consistente differenziale linguistico-cognitivo tra partecipanti “profani” e partecipanti “esperti”, e dove diverse definizioni tecniche di una *issue* portano a ritagliare in modo differente le competenze disciplinari e quindi la selezione degli esperti stessi.

Le questioni citate e altre che emergono nel dibattito sulla DD (Ryfe 2005) si possono forse condensare nella domanda se la DD sia veramente rilevante, se faccia davvero la differenza rispetto ad altri processi democratici e quale sia il ruolo giocato a tale riguardo dal disegno e dalla gestione concreta dei processi deliberativi. Questa domanda assume tuttavia significati diversi a seconda della cornice interpretativa adottata. Possiamo identificare due principali prospettive di analisi. La prima è quella degli studiosi che assumono come punto di riferimento l’approccio della *public choice* (Van Mill 1996; Fishkin 2003; Regonini 2005), la seconda è quella degli studiosi che si richiamano all’idea di inchiesta o discussione pubblica di ascendenza deweyana e habermasiana (Dewey 1927; Habermas 1996; Bohman 1996). La prima assume come punto di riferimento il modello aggregativo di formazione della volontà politica sotteso a elezioni e sondaggi di opinione e il modello strategico di attore politico mutuato dalla teoria della scelta razionale²: un individuo pienamente tale, ossia capace di definire, e intenzionato a perseguire, i propri personali interessi in maniera del tutto autonoma rispetto agli altri. La seconda assume come punto di riferimento un modello contrattualista di formazione della volontà politica, centrato sul confronto di opinioni e preferenze, e un modello non strategico di attore politico in base al quale i soggetti possono essere interessati a, e capaci di, giungere a una effettiva condivisione delle ragioni retrostanti una scelta, di giungere cioè a forme di *team thinking* (Sugden 1993), situazioni in cui gli attori valutano le azioni non in termini di rapporto causa-effetto ma di relazione tra parti e insieme, di modo che i propri interessi e preferenze non vengono semplicemente resi compatibili con quelli altrui, ma in certa misura divengono gli stessi.

Ne discendono importanti conseguenze sul piano della identificazione e soluzione dei problemi della scelta collettiva. Si pensi al teorema di Arrow, ossia al problema dell’assenza a livello collettivo di un ordinamento coerente delle preferenze individuali rispetto a diverse opzioni. Mi riferisco qui alle preferenze di base, non a quelle contingenti che l’attore razionale ovviamente adatta alle circostanze (Curini 2002; Pellizzoni 2005c). Tale problema, lamentato anche a proposito dei processi deliberativi che si concludono con votazioni (Van Mill 1996), sussiste solo se si assume che tali preferenze restino immutate in quanto esogene al processo decisionale, ma viene ridimensionato se si ritiene invece, come asseriscono coloro che guardano alla DD da un punto di vista habermasiano e deweyano, che esse possano mutare nel corso del processo e che una maggioranza raggiunta per via deliberativa sia profondamente diversa nelle sue basi di legittimazione da quella raggiunta per via aggregativa. Più in generale, la prospettiva deweyana-habermasiana traccia una distinzione netta tra argomentazione e negoziazione (Elster 1995): scambio di ragioni soggette a criteri di *validità* e quindi capaci di indurre un mutamento profondo degli orientamenti dei partecipanti in relazione al perseguimento di finalità genuinamente condivise, e scambio di minacce e promesse soggette

² Per quanto sia possibile argomentare a proposito della distinzione concettuale tra teoria della scelta pubblica e teoria dell’attore razionale (Dryzek e List 2003), la connessione tra le due prospettive è di fatto strettissima. Per riconoscerlo basta esaminare la principale letteratura di riferimento della *public choice* (Riker, Buchanan etc.).

a criteri di *credibilità*, il cui effetto è un aggiustamento delle preferenze contingenti circa il modo di realizzare desideri che sono e rimangono individuali. La prospettiva *public choice* nega invece salienza esplicativa a tale distinzione, in quanto empiricamente non rilevabile (Van Mill 1996; Curini 2002; Dryzek e List 2003; Regonini 2005).

Se muta la cornice interpretativa, muta anche il significato delle domande che si pongono. Da una prospettiva *public choice* la risposta al quesito se la DD sia o meno rilevante per la democrazia va cercata nelle preferenze dei partecipanti ai processi deliberativi. Se deliberare conta, allora la cosa deve essere rilevabile empiricamente a livello individuale (a livello collettivo non esiste *team thinking* ma solo aggregazione di comportamenti individuali) sotto forma di un mutamento di opinione. Lo strumento di rilevazione idoneo è il questionario, da somministrare prima e dopo il processo deliberativo. Tale approccio è notoriamente al centro della metodologia del sondaggio deliberativo (Fishkin 2003), ma se ne avvalgono anche molti altri metodi. In tal modo “l’attenzione teorica ed empirica viene per lo più dedicata agli aspetti di *will formation*, al problema della formazione della volontà politica a partire da posizioni divergenti” (Lanzara 2005, 53).

Una maniera alquanto diversa di rispondere alla domanda sulla rilevanza della DD è spostare l’attenzione dagli aspetti politici a quelli cognitivi della deliberazione, come fanno gli studiosi di matrice deweyana e habermasiana. In questo caso è meno importante verificare se le persone, prese individualmente, cambiano opinione, ma se la deliberazione porta a forme di apprendimento collettivo, se cambia il modo in cui esse si rapportano tra loro e configurano i problemi, prima ancora che le soluzioni. La deliberazione non è concepita come qualcosa che sta in mezzo a due momenti di espressione di preferenze individuali ma come forma di indagine sociale, collettiva, la cui qualità non può essere di conseguenza misurata in modo quantitativo, aggregando manifestazioni di opinione isolate, ma in modo qualitativo, verificando cosa effettivamente succede nel corso del processo, se quest’ultimo produce “un valore cognitivo aggiunto rispetto alla situazione di partenza..., se c’è scoperta o invenzione di nuovi modi di vedere una situazione problematica” (Lanzara 2005, 59).

Ancora, tutti riconoscono che i requisiti dell’inclusione e della eguaglianza dei partecipanti sono fondamentali per i processi deliberativi. Ma come si ottempera a tali requisiti? Cominciamo dall’inclusione. Posto che nella maggior parte dei casi non è possibile che tutti i soggetti interessati partecipino effettivamente a un processo deliberativo (sono troppo numerosi; non si sa con certezza chi sono gli aventi diritto o vi è conflitto al riguardo poiché tutto dipende dalla definizione della questione e tale definizione spesso non è pacifica; alcuni aventi diritto non intendono partecipare per sfiducia, disinteresse, senso di inadeguatezza, dissenso verso il modo in cui è stata definita l’agenda della discussione; altri aventi diritto come animali, bambini, portatori di *handicap* psichici, generazioni future, non sono comunque in grado di prendere parola), si rende necessaria una selezione. Come questa vada fatta è però tema di accesa discussione. Scartata come difficilmente praticabile nella maggior parte dei casi la via elettorale³, rimangono quella della *rappresentatività* sociologica – chi è scelto, tramite procedimenti statistici, possiede “talune caratteristiche del gruppo, classe o professione dalla quale proviene e alla quale appartiene” (Sartori, 1990, p. 217) – o quella dell’esemplarità, ossia della *rappresentazione* di un ventaglio esauriente di opinioni, interessi, valori (il che spesso significa numeri più piccoli e costi ridotti: la selezione spesso si avvale di tramite inserzioni sui giornali o telefonate a soggetti individuati in base allo screening di un conflitto).

E’ significativo allora come gli studiosi che muovono da una prospettiva *public choice* privilegino senza esitazione la rappresentatività sociologica, denunciando l’arbitrarietà della selezione esemplare. Ad avviso di chi scrive, tuttavia, il punto non è questo. E’ vero che la sele-

³ A parte i costi di simili operazioni, è difficile giustificare la creazione di istituzioni basate sul medesimo principio di quelle della democrazia rappresentativa senza delegittimate queste ultime. Inoltre, la definizione ad hoc della base elettorale, a seconda della issue sul tappeto, si presta a ovvie sperequazioni.

zione esemplare tende a privilegiare i portatori di interesse più visibili, attivi, motivati, dotati di risorse spendibili nel processo. Ma ciò vale anche per le selezioni casuali: la correttezza statistica di un campione – correttezza curata soprattutto in riferimento alle variabili socio-demografiche, ritenute implicitamente centrali nella formazione dell'opinione, piuttosto che alle variabili di opinione o atteggiamento – non dice nulla sulle ragioni di chi ha rifiutato di farvi parte. Non sorprende pertanto che emergano *biases* (socio-demografici o di opinione) nel campione rispetto alla popolazione di riferimento (French e Laver 2005; Giannetti e Lewanski 2006). Il problema non riguarda nemmeno i limiti euristici della selezione esemplare, a meno che non si contestino tutte le metodologie di indagine di tipo qualitativo. Il problema ha invece a che fare soprattutto con la legittimazione della DD. Dal punto di vista della *public choice* tale legittimazione dipende dalla misura in cui si riesce a riprodurre in maniera fedele la popolazione di riferimento, nell'assunto che nelle democrazie contemporanee il campionamento statistico sia l'unica forma di legittimazione politica alternativa a quella elettorale. La DD in tal modo viene implicitamente concepita come un modello competitivo rispetto alla democrazia parlamentare e ai sondaggi di opinione tradizionali, di cui tuttavia condivide i presupposti individualistico-aggregativi⁴.

Chi vede nella DD essenzialmente una forma di indagine pubblica ritiene in genere perfettamente accettabile, se non preferibile, la selezione esemplare. Non ci si preoccupa tanto della capacità della deliberazione di porsi sullo stesso piano dei processi tradizionali di espressione di volontà politica, di cui condividerebbe le basi di legittimazione, ma della presenza di esperienze e punti di vista rilevanti rispetto al problema in una attività di apprendimento implicitamente assunta quale complementare, piuttosto che antagonista, rispetto ad altre forme di decisione collettiva. In tal caso è dal riconoscimento generalizzato della produttività euristica dell'indagine che è vista discendere in via principale la sua legittimazione⁵.

Anche il problema dell'eguaglianza dei partecipanti viene visto in modo parzialmente differente, a seconda che si guardi al processo deliberativo da una prospettiva individualistico-aggregativa oppure considerandone la qualità di indagine collettiva. Nel primo caso la preoccupazione principale è che tutti i vengano posti nelle medesime condizioni, in particolare per quanto attiene alle informazioni da elaborare, e con le medesime possibilità formali di svolgere un ruolo nel processo. Nel secondo caso l'accento è sull'apprendimento collettivo, laddove le posizioni di partenza sono assunte come inevitabilmente (e proficuamente) diverse: una medesima informazione fornita si innesta su competenze cognitive e normative differenti e può essere pertanto elaborata in modo altrettanto diverso. L'accento è meno sul controllo dei margini di manovra di ciascun partecipante e degli input cognitivi di cui dispone, e più sull'agevolazione del confronto, la valorizzazione delle competenze nello svolgimento di un compito comune. Implicitamente gli uni ritengono che il nocciolo duro dei processi mentali preposti alla formazione dell'opinione risieda in un dialogo individuale con se stessi; gli altri ritengono che tali processi mentali siano fortemente influenzati dal contesto di impresa collettiva in cui i soggetti si trovano inseriti; che ragionare assieme sia insomma cosa diversa dal ragionare per conto proprio (Nieuwenburg 2004). Possiamo perciò parlare nel primo caso di *equalizzazione esterna*, nel secondo caso di *equalizzazione interna*.

L'adozione dell'una o dell'altra concezione della DD rileva dunque sia sul piano analitico sia sul piano pratico. Per quanto attiene al disegno e alla gestione dei processi deliberativi, infatti, chi muove da una prospettiva *public choice* tende in genere a dare molta importanza alla procedura. Chi muove da una prospettiva deweyana o habermasiana a volte contesta la neces-

⁴ Che la selezione statistica abbia un valore normativo più che cognitivo, o scientifico che dir si voglia, lo si ricava anche dal fatto che i numeri spesso esigui di persone che costituiscono il gruppo di discussione effettivo rendono precaria la loro rappresentatività anche qualora all'origine il campionamento sia effettuato in modo rigoroso.

⁵ Non a caso la selezione esemplare viene universalmente adottata laddove una selezione casuale sarebbe impropria o impossibile: per gli esperti e i testimoni qualificati chiamati a fornire informazioni sui temi in discussione.

sità di procedure formalizzate, viste più come un vincolo e un fattore di distorsione della formazione della volontà che come una risorsa (Mansbridge 1999; Dryzek 2000); altre volte tali procedure sono invece considerate un fattore chiave del successo di un processo deliberativo, tuttavia solitamente da una prospettiva orientata pragmaticamente piuttosto che normativamente (Bobbio 2005a, 2005b; Lanzara 2005). Anche per quanto attiene all'analisi del processo, fermo restando il maggiore interesse degli studiosi di provenienza *public choice* per gli effetti complessivi sull'opinione, l'attenzione tende a incentrarsi su cose parzialmente diverse. Nel caso della prospettiva *public choice* ci si concentra su se e in che modo i partecipanti giungono a una soluzione condivisa sfruttando le opportunità offerte dalla situazione. Fondamentale è a tale riguardo se la *issue* viene inquadrata in modo integrativo o competitivo, ossia con possibilità di soluzioni *win-win* o come gioco a somma zero (Baccaro 2004; Regonini 2005). Nel caso della prospettiva deweyana è importante soprattutto vedere come i partecipanti "lavorano" con i contenuti cognitivi e normativi della questione (tematizzandoli, lasciandoli sullo sfondo, mettendoli da parte dopo averli considerati, collegandoli o separandoli, e così via) e quanto incide sul tale lavoro il disegno e la conduzione dei processi. La prospettiva di analisi è cioè molto più vicina a quella adottata con metodi di indagine qualitativa quali i *focus group* (non a caso da alcuni inclusi nelle metodologie deliberative).

Si comprende così che i criteri valutativi rintracciabili in letteratura – inclusività, opportunità di accesso all'informazione e a un dibattito equo, efficacia del processo (Fung 2003; Carson e Hart 2005)⁶ – pur essendo ampiamente condivisi assumono in realtà significati piuttosto differenti a seconda del quadro interpretativo adottato.

3. Due esperienze e una schematizzazione

La dicotomia di approcci progettuali e analitici è stata tratteggiata nel paragrafo precedente in modo idealtipico. Modelli e pratiche si approssimano in varia misura all'una o all'altra concezione della DD. I sondaggi deliberativi si collocano abbastanza nettamente verso il polo di ascendenza *public choice* mentre le consensus conference si collocano verso il polo deweyano-habermasiano. Le giurie di cittadini, nella loro versione canonica (Jefferson Center 2004), prevedono l'uso di questionari e una selezione statistica dei giurati, ma si avvalgono di un numero limitato di partecipanti che possono essere fatti interagire con una certa flessibilità. Esse si collocano così a metà strada tra i due poli concettuali, o meglio consentono applicazioni orientate nell'una o nell'altra direzione. E' il caso di due esperienze svoltesi di recente (primavera 2006) a Bologna e a Torino. Realizzate nell'ambito di un progetto di ricerca di interesse nazionale finanziato dal Miur, esse hanno visto impegnati tre team di ricerca, appartenenti alle università di Bologna, Torino e Trieste. I primi due hanno assunto la responsabilità organizzativa delle giurie svolte nelle rispettive città, mentre il team di Trieste ha contribuito alla fase di approfondimento teorico e alla preparazione delle esperienze, cui ha partecipato quale osservatore.

Studiare un processo deliberativo è impresa ardua se la si vuole svolgere in modo dettagliato e esaustivo. Occorre raccogliere e analizzare informazioni relative a tutti gli aspetti salienti del processo. La Figura 1 ne propone una possibile schematizzazione che, nonostante sia assai semplificata, risulta già alquanto articolata.

⁶ Un'ulteriore dimensione valutativa è l'*empowerment* dei partecipanti, la loro capacità di influire sulle decisioni. Questo è notoriamente un punto debole della DD, che tuttavia qui non sarà affrontato. E' significativo, comunque, che a Bologna il Comune abbia introdotto, poco dopo l'effettuazione dell'esperienza deliberativa di cui al prossimo paragrafo, una misura che i partecipanti hanno mostrato di gradire assai poco, ossia il ticket di ingresso al centro storico, mostrando di considerare tale esperienza un mero esercizio accademico (Giannetti e Lewanski 2006). Anche a Torino l'impatto del processo deliberativo svolto sulle politiche comunali sembra essere finora trascurabile (Ravazzi et al. 2006).

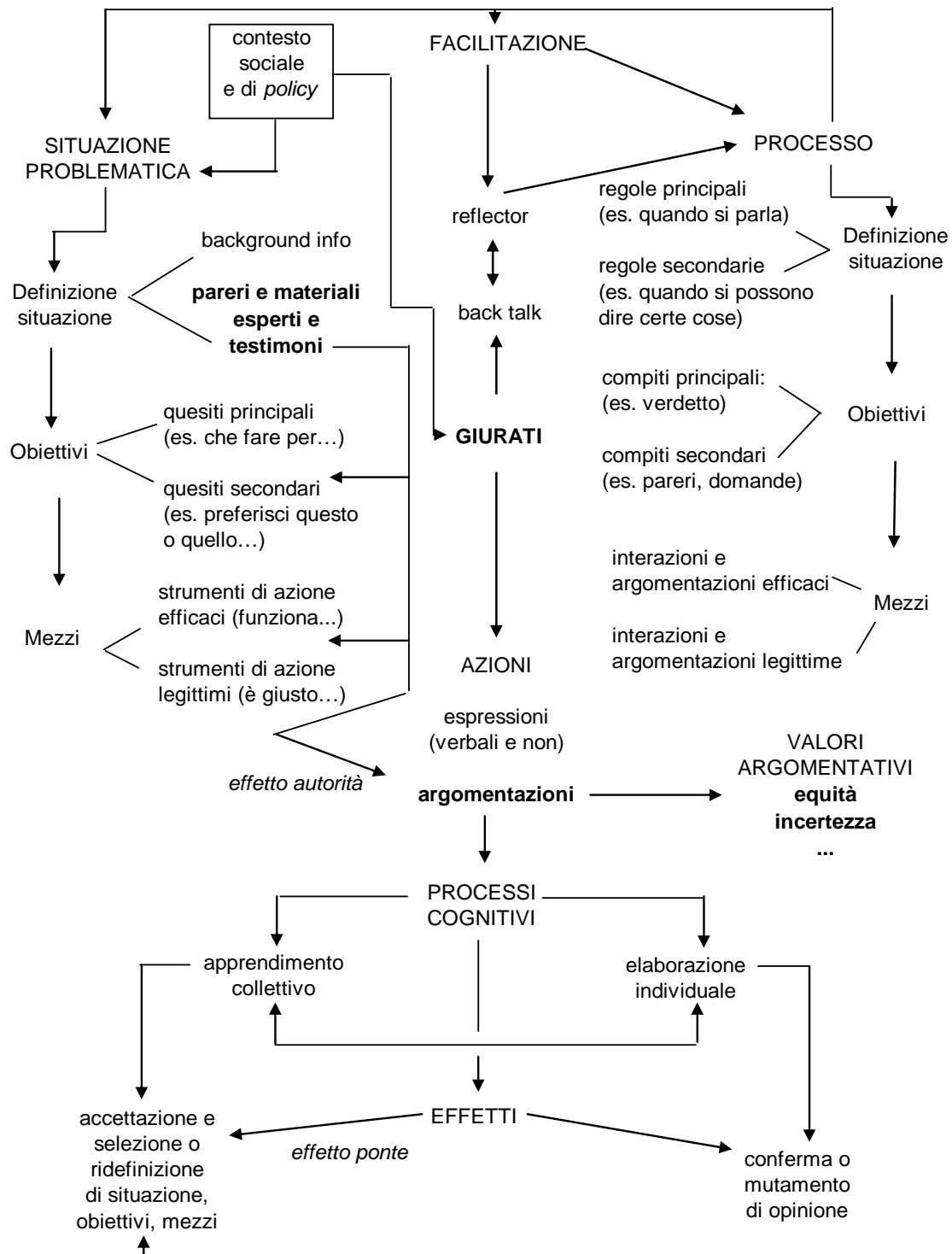


Figura 1 - Schema delle variabili rilevanti per l'analisi di un tipico processo deliberativo (in neretto quelle prese in considerazione)

Dal lato della situazione problematica su cui verte la discussione le variabili sono costituite dal modo in cui la *issue* in esame e l'agenda dei lavori vengono specificati. La situazione, descritta dall'informazione di background per i giurati fornita dagli organizzatori e dai materiali e pareri forniti da esperti e testimoni, non può essere ovviamente definita in modo totalmente arbitrario, ma si collega al contesto sociale e di *policy* da cui il processo prende le mosse e rispetto a cui i giurati sono all'origine più o meno edotti e provvisti di opinione. Alla definizio-

ne della situazione si lega la specificazione degli obiettivi, di solito attraverso quesiti (principali e secondari) e la precisazione dei mezzi d'azione legittimi e efficaci, quest'ultima derivante dal modo in cui la *issue* e le domande risultano definite.

Dal lato del processo troviamo regole di comportamento, compiti principali e secondari e strumenti d'azione che definiscono la situazione deliberativa, gli obiettivi e i mezzi a disposizione di ciascun attore (giurati, esperti e testimoni, facilitatori). La conduzione esercita un influsso sul processo interpretandone e applicandone lo schema astratto, anche attraverso attività di meta-indagine o riflessione sul processo stesso. I giurati agiscono tramite comportamenti espressivi (verbali e non verbali) e argomentazioni. I processi cognitivi si sviluppano a livello individuale e collettivo influenzando sui giudizi rispetto ai quesiti formulati e più in generale sull'opinione dei partecipanti. L'apprendimento collettivo, più importante da una prospettiva deweyana, è rilevabile soprattutto se il verdetto include elementi di riformulazione dei quesiti e, a monte, della *issue*. L'effetto sull'opinione, più importante da una prospettiva *public choice*, è rilevabile attraverso il suo mutamento (o rafforzamento).

Ciascuno di questi aspetti può essere studiato esaminando, a seconda dei casi, documenti, resoconti, registrazioni audio e video. Qui ci si limiterà a osservazioni in merito alle argomentazioni svolte da esperti e testimoni e giurati e alle opinioni espresse dai giurati prima e dopo lo svolgimento delle giurie. Il materiale empirico è costituito dai questionari compilati dai giurati e dai resoconti compilati dagli osservatori dell'Università di Trieste. Un esame dettagliato è tuttora in corso. Quanto viene proposto è quindi il risultato di un primo lavoro di studio. Si rifletterà in primo luogo sul disegno e la conduzione delle giurie. Successivamente si concentrerà l'attenzione sui contenuti del dibattito, in particolare quelli che si possono definire *valori argomentativi*: gli elementi di senso su cui fanno perno i discorsi dei partecipanti. Se ne prenderanno in esame due, incertezza e equità, riflettendo sul ruolo dell'autorità e su una caratteristica emergente delle argomentazioni dei giurati, denominata *effetto ponte*. Infine si affronterà la questione del mutamento di opinione rilevato tramite questionari.

4. Disegno e svolgimento delle giurie

Se i problemi di base di una giuria di cittadini sono sempre gli stessi (rendere proficui gli interventi degli esperti e il dibattito tra i giurati, far parlare tutti, impedire una eccessiva dispersione degli argomenti, rispettare i tempi e possibilmente giungere a un verdetto unanime), il modo di affrontarli può variare notevolmente. In effetti, il disegno e la realizzazione delle due giurie italiane si è rivelato piuttosto differente.

L'architettura complessiva era analoga, riproducendo il modello classico: gruppo organizzatore, comitato promotore composto da amministratori locali e *stakeholder*, partecipanti selezionati tramite campionamento, coinvolgimento di esperti e testimoni, impiego di facilitatori. Anche la scelta della *issue*, su cui si è discusso molto in fase preparatoria, è caduta sul medesimo tema: l'inquinamento urbano da traffico e le misure atte a mitigarlo.

Si è tuttavia deciso di introdurre differenze importanti sia riguardo alla formulazione dei quesiti che alla composizione del gruppo dei giurati e lo svolgimento del processo. Si è voluta così cogliere l'occasione per costruire esperienze strutturate in modo parzialmente diverso, in corrispondenza a differenti prospettive e quesiti di ricerca, e in parte anche a differenti contesti problematici e di *policy*. La ricchezza di dati così ottenuta si paga ovviamente con l'impossibilità di svolgere una vera e propria comparazione, per la quale, in assenza di un modello robusto delle relazioni tra le variabili capaci di incidere sul processo, sarebbe stato opportuno cercare di costruire esperienze molto simili lasciandole variare solo su un numero limitato di aspetti.

A Bologna si è optato per un quesito principale ("L'accesso dei veicoli privati al centro storico dovrebbe essere libero o limitato?") seguito da sub-quesiti circa il mantenimento della

regolazione in vigore, basata su un sistema di autorizzazioni, l'introduzione di un ticket di ingresso giornaliero e l'autorizzazione all'accesso ai soli veicoli meno inquinanti. A Torino si è invece optato per una discussione su scenari regolativi, relativi non al "centro storico" ma all'"area metropolitana": 1) targhe alterne per due giorni settimanali, alcune domeniche a piedi, zone a traffico limitato; 2) targhe alterne sempre; 3) trasformazione graduale dei veicoli a benzina in metano o gpl; 4) ripartizione delle aree calpestabili in tre zone riservate al trasporto pubblico, al trasporto privato e ai pedoni/ciclisti; 5) introduzione di un ticket giornaliero di accesso; 6) circolazione consentita a veicoli con almeno tre persone a bordo o in multiproprietà e istituzione nelle aziende del manager di mobilità.

Come accennato, il contesto problematico e di *policy* era piuttosto diverso nei due casi. A Bologna vi è stato un lungo e acceso dibattito sulla chiusura del centro. Un sistema di controllo informatizzato degli accessi è stato introdotto, bloccato e riattivato. Vigeva un regime di accessi consentiti tramite permessi. Il centro storico ha una conformazione compatta e ben individuabile, caratterizzata da portici che producono sull'inquinamento un "effetto canyon". Il tessuto di piccole imprese e attività commerciali è più rilevante che a Torino. Il problema del traffico e dell'inquinamento in centro è notevolmente sentito e tracce di questa maggiore conflittualità sono emerse nel corso dello svolgimento della giuria. A Torino il dibattito è stato finora più pacato, l'organizzazione delle Olimpiadi invernali ha dato prova di capacità di cooperazione tra le autorità, ma le politiche del traffico sono state finora meno "radicali" che a Bologna (zona a traffico limitato assai ristretta, ricorso alle targhe alterne come misura di emergenza). Torino, inoltre, è una città dall'accentuata vocazione industriale; il centro storico è meno caratterizzato di quello bolognese e contraddistinto da un tessuto urbano più ordinato e funzionale al traffico veicolare. Torino è inoltre tra le città italiane con il maggior numero di veicoli a basso inquinamento ("Euro 4"). Al di là dei diversi approcci e interessi di studio dei gruppi di ricerca⁷, queste differenze hanno influito sul modo in cui il processo è stato strutturato nei due casi. A Bologna i quesiti hanno di fatto configurato una sorta di referendum sulle misure per il traffico adottate dall'amministrazione, mentre a Torino la discussione è stata impostata in modo da non implicare un giudizio diretto sulle politiche comunali. La teoria dell'organizzazione insiste del resto sulla presenza di un isomorfismo tra obiettivi di una collettività e mezzi ritenuti adatti per raggiungerli (Weick 1995), osservazione che può applicarsi anche all'organizzazione di una giuria di cittadini.

La selezione dei giurati ha seguito strade parzialmente differenti nei due casi. Fermo restando l'obiettivo di costruire un campione stratificato, a Bologna sono stati selezionati 42 cittadini all'interno di un campione di 1000 cittadini rappresentativo della popolazione; a Torino sono state selezionate 21 persone da un campione di 1400 soggetti già inseriti in un panel di ricerca. Sia a Bologna che a Torino è stato somministrato un questionario prima e dopo lo svolgimento della giuria, simile ma purtroppo non del tutto coincidente nella formulazione delle domande.

Notevoli le differenze nel disegno dei processi. A Bologna la giuria si è svolta in una sola giornata. Il contesto era piuttosto formale (per le plenarie è stata usata la sala del consiglio provinciale) senza possibilità di presentazione reciproca tra i giurati (anche per il loro numero più elevato). I lavori si sono articolati in sessioni plenarie e tre sottogruppi forniti di facilitatore e di portavoce nelle plenarie; esperti e testimoni hanno assunto il ruolo di parti ("ambientalisti" e "operatori economici") più o meno favorevoli a misure di contenimento del traffico e hanno potuto interloquire con rappresentanti delle autorità pubbliche locali, ponendo loro quesiti; questi ultimi hanno così svolto un ruolo formalmente riconosciuto accanto a esperti e testimoni.

A Torino la giuria si è svolta in due giornate, senza distinzione tra plenarie e sottogruppi; il contesto era più informale (un'aula universitaria con tavolo centrale e giurati disposti attorno ad esso), con maggiori possibilità di familiarizzazione reciproca dei giurati; gli interventi di

⁷ Il gruppo bolognese era tra l'altro interessato ad avvicinarsi il più possibile al modello di giuria dei cittadini applicato in una recente esperienza in Irlanda (French e Laver 2005).

esperti e testimoni lasciavano spazio a domande e osservazioni dei giurati; il facilitatore era unico (anche se talvolta assistito da un membro del gruppo organizzatore).

Una prima considerazione a proposito del disegno dei processi è la diversità dei tempi disponibili per la discussione dei giurati, alquanto più ristretti a Bologna. La cosa può influire significativamente sulla qualità dell'indagine. Nelle interazioni di gruppo, infatti, i soggetti agiscono valutando e adeguando retrospettivamente i propri quadri cognitivi. Al restringersi del tempo per riflettere e interagire diminuisce pertanto la capacità di selezionare informazioni pertinenti e di elaborarle riflessivamente Weick (1995).

In secondo luogo, i compiti assegnati a testimoni ed esperti e ai facilitatori erano in parte diversi. A Bologna, come si è detto, si trattava di argomentare nel quadro di una posizione di "parte" esplicita. A Torino si trattava di valutare gli scenari proposti. Inoltre, a Bologna le parti si sono confrontate non tanto tra loro quanto con l'amministrazione pubblica. Viceversa, i cittadini non avevano la possibilità di intervenire immediatamente con osservazioni o domande, ma solo in un secondo momento e attraverso portavoce. Questi ultimi hanno potuto porre domande a esperti, testimoni e amministratori solo dopo le riunioni in sottogruppo (con un limite di tre domande per gruppo). La divisione del lavoro è stata in effetti piuttosto rigida e formale. Il lavoro nei sottogruppi era vincolato da 3 elementi: a) il compito di formulare delle domande da porre agli attori, in circa 30 minuti; b) il mandato dei facilitatori che era non di far discutere ma di concentrarsi sulla formulazione delle domande; c) la distribuzione delle domande a certi attori piuttosto che ad altri, secondo un implicito modello di divisione del lavoro per competenze. La formulazione delle domande è risultata un compito piuttosto difficile. Non tutti hanno partecipato, non tutti erano in grado di concentrare le proprie curiosità o i propri dubbi entro i confini rigidi di un quesito da formulare. La tendenza era piuttosto ad avviare una libera discussione e a offrire opinioni generali. Nella seconda fase dei lavori di gruppo, quando si trattava di elaborare un giudizio sui quesiti posti alla giuria, la discussione è stata sensibilmente più sciolta. Occorre inoltre considerare che la "parte" che teoricamente avrebbe dovuto rappresentare le ragioni contrarie alla chiusura del centro ha visto importanti defezioni (le due principali associazioni di commercianti hanno rinunciato all'ultimo istante) e gli interventi di coloro che hanno partecipato hanno accolto molte delle considerazioni della parte avversa. Forse anche per questa ragione gli amministratori sono divenuti gli interlocutori principali: le domande formulate successivamente dai giurati sono state rivolte primariamente a loro e con riferimento non tanto alla limitazione del traffico in quanto tale ma all'efficacia e all'equità delle misure adottate.

A Torino i giurati hanno potuto formulare domande subito dopo l'intervento di esperti e testimoni mentre gli amministratori non erano presenti quali interlocutori. La facilitatrice ha adottato uno stile di conduzione caratterizzato da fasi di riflessione e adattamenti. Dopo i primi interventi è stato chiesto agli esperti-testimoni un confronto più stretto con gli scenari proposti (cosa che tuttavia non tutti sono stati in grado o hanno voluto fare) e in generale un approccio più informale alle presentazioni. È stata introdotta una lavagna a fogli mobili sulla quale man mano venivano appuntati temi e argomentazioni. Ci sono stati cambiamenti nell'organizzazione spaziale della discussione. La facilitatrice, inoltre, ha assunto spesso il ruolo di *reflector* – osservazione e produzione di mappe o descrizioni del processo nel corso del suo svolgimento, disponibili come ulteriore oggetto di discussione e valutazione (Lanzara 2005) – favorendo in tal modo il *back-talk* dei partecipanti. Si è riscontrato in effetti un percepibile incremento nella confidenza e capacità dei giurati di discutere le affermazioni degli esperti e testimoni, man mano che si procedeva e soprattutto confrontando la prima e la seconda giornata, quasi che la settimana trascorsa e l'ausilio dei "supporti di facilitazione" avesse permesso loro di metabolizzare almeno alcune informazioni e argomentazioni esposte durante la prima giornata.

A Bologna il moderatore delle plenarie e i facilitatori dei sottogruppi si sono attenuti fedelmente alle consegne, curando che i giurati e i testimoni ed esperti facessero altrettanto. Nelle plenarie c'è stato un notevole lavoro del moderatore che è intervenuto per far sì che tutti

si attenessero in modo rigoroso ai compiti e ai tempi previsti e, una volta formulati i giudizi sulle opzioni in sede di sottogruppi, per integrare le varie “condizioni” (si veda sotto) poste da questi ultimi per addivenire ad una soluzione condivisa. Gli osservatori hanno notato come stessero (ri)emergendo, in sede di discussione finale, anche tra i giurati, opinioni diverse e elementi di incertezza, che però sono state smorzate nello sforzo di raggiungere una formulazione condivisa del verdetto. A tratti la situazione si è fatta piuttosto confusa. Non si è presa in considerazione la possibilità di andare al voto o di scrivere una mozione di “minoranza”.

Anche a Torino il lavoro della facilitatrice è stato intenso, sia pure di segno diverso. In particolare, una volta constatato che l’approccio iniziale non sembrava produttivo, non si è esitato a introdurre le modifiche menzionate. Inoltre la facilitatrice ha posto domande direttamente ai testimoni oppure ha sottolineato punti che riteneva utili al dibattito (in parte ciò è avvenuto anche a Bologna, ma in modo più sporadico), o stimolando a intervenire i giurati più silenziosi. Rispetto a quanto osservato a Bologna, il lavoro di integrazione degli argomenti e creazione di un documento condiviso è apparso meno caotico e più lineare, probabilmente grazie ai precedenti momenti di *feedback* e riflessione. La soluzione di chiedere ai giurati di indicare e motivare le soluzioni preferite ed una eventuale *second best*, successivamente raggruppate in cluster, è stata utile per ridurre la varietà delle opinioni in vista del verdetto, anche se tale processo è stato inevitabilmente “guidato” dalle verbalizzazioni e schematizzazioni proposte. *Feedback*, riflessioni e schematizzazioni sono probabilmente servite a far sì che la contrapposizione tra i due scenari emergenti come favoriti (circolazione consentita ai soli veicoli più “ecologici” e tripartizione degli spazi urbani in aree riservate a diversi tipi di mobilità) si traducesse in ultimo in una loro integrazione secondo un ordine logico (prima la cosa più fattibile in tempi brevi, ossia la tripartizione, poi il divieto di circolazione ai veicoli inquinanti, che presuppone tempi di adeguamento del parco circolante). L’idea è emersa grazie alla proposta di un giurato, ma è stata prontamente accettata da quasi tutti.

Nell’assieme, comunque, è difficile valutare il livello di direttività dei due approcci alla facilitazione seguiti a Bologna e Torino, e quanto essi abbiano influito sull’andamento del processo. Nel primo caso la direttività è probabilmente passata soprattutto attraverso la rigidità delle consegne e del rispetto dei tempi; nel secondo attraverso l’attività di *reflector* e feedback svolta dal facilitatore. In entrambi i casi c’è stata una certa pressione al raggiungimento di un verdetto unanime laddove le posizioni, anche nell’ultima fase delle discussioni, sembravano rimanere abbastanza diversificate. E’ difficile valutare, a tale riguardo, l’influsso di elementi casuali (argomenti e proposte specifiche di alcuni partecipanti), che tuttavia non possono verosimilmente aver ribaltato le opinioni prevalenti, costituendone semmai un fattore di coagulazione.

In sintesi, disegno e svolgimento della giuria Bologna si sono avvicinati di più all’idealtipo deliberativo di matrice *public choice*. Quella di Torino è apparsa più vicina all’idea deweyana-habermasiana di indagine pubblica.

Spunti interessanti emergono dal confronto tra i verdetti e i giudizi espressi nei questionari compilati dai partecipanti prima e dopo l’effettuazione delle giurie. A Torino la misura che nel verdetto assume la priorità, ossia la ripartizione della carreggiata, non riscuote vasti consensi né prima né dopo il processo deliberativo; tuttavia il consenso passa da 2 a 6 giurati dal questionario “prima” a quello “dopo”. I maggiori consensi vanno invece alla limitazione della circolazione ai veicoli meno inquinanti, consensi che aumentano dopo l’effettuazione della giuria (12 giurati nel questionario “prima” e 19 giurati nel questionario “dopo”). A Bologna, l’ingresso in centro regolato tramite permessi è la misura favorita (19 giurati); dopo la giuria essa riscuote consensi ancora maggiori (31), a scapito soprattutto di quelli attribuiti alla limitazione dell’accesso ai soli veicoli meno inquinanti (da 10 a 4). Sia a Bologna che a Torino, poi, l’analisi per tabelle di mobilità mostra comunque che vi sono mutamenti di opinione in direzioni opposte, che in parte si compensano e risultano quindi attenuati in valori complessivi quali le medie o le distribuzioni di frequenza (Delli Zotti 2006 e *infra*, par. 8).

Questi risultati si prestano a due considerazioni. La prima è che il *framing* della questione si conferma importante. A Bologna la gestione dei permessi rappresenta un tema attuale e quindi assai sentito. Presumibilmente ciò fa passare in secondo piano il tema del rinnovo del parco circolante, che invece a Torino si confronta quale misura ipotetica con altre possibili misure. La seconda considerazione è che la perdurante preferenza, a Torino, per la soluzione “tecnologica” rispetto a quella “urbanistica” sembra contraddire il verdetto emesso dalla giuria, che stabilisce un ordine inverso di priorità. La cosa può essere interpretata in due modi opposti: una fragilità del verdetto, la cui formulazione sarebbe dovuta a dinamiche di gruppo contingenti più che a un profondo convincimento dei giurati; oppure una natura sostanzialmente diversa del verdetto rispetto all’espressione individuale di opinione. Il verdetto, cioè, corrisponderebbe a un cosciente, deliberato bilanciamento di esigenze e vedute contrastanti, rispetto a cui il convincimento individuale passa in secondo piano. In altre parole, si può restare convinti che la soluzione “tecnologica” sia la migliore ma ritenere che questa soluzione vada coordinata con quella “urbanistica”, in quanto preferita da altri giurati e applicabile più rapidamente.

Nei paragrafi che seguono si analizzerà il dibattito con riferimento ai due valori argomentativi sopra citati: incertezza e equità.

5. Il trattamento dell’incertezza e l’effetto autorità

Un processo deliberativo consiste sempre in un tentativo di riduzione di incertezza. Ciò in un duplice senso: si cercano risposte a un problema e lo si fa attraverso un procedimento regolato ossia in certa misura istituzionalizzato⁸. Le fonti di incertezza relative al problema e al processo sono innumerevoli e sono di natura sia cognitiva che normativa, ossia riguardano saperi e descrizioni oppure regole, principi, prescrizioni, o ancora lo status normativo o cognitivo di una questione o di una affermazione (Pellizzoni 2005c). Schematizzando, l’incertezza può interessare la definizione della situazione, gli obiettivi, i mezzi e i risultati prevedibili delle scelte a carico dell’individuo e della collettività. Essa può inoltre riguardare l’identità e le intenzioni degli altri soggetti coinvolti (organizzazione/conduzione, esperti/testimoni, altri giurati).

L’incertezza può essere tematizzata o meno nei discorsi. Può rimanere chiusa entro una scatola nera oppure tale scatola può essere aperta e ci si può guardare dentro. Il contesto problematico (maggiore o minore conflittualità) e la struttura istituzionale del processo (regole, compiti e mezzi disponibili) possono consentire o impedire, agevolare o ostacolare tale attività. I partecipanti (facilitatori, esperti e testimoni, giurati) possono al loro volta “forzare” in certa misura tale cornice nello svolgere i compiti assegnati, e ciò sia in direzione di una chiusura che di una apertura di scatole nere. Una scatola nera può essere aperta e successivamente richiusa, senza che ciò produca necessariamente conseguenze sull’esito del processo deliberativo. Un aspetto importante dell’incertezza è che essa può ostacolare il comportamento strategico dei partecipanti: se non si sa esattamente in che cosa consiste il problema o in quale posizione ci si trova rispetto ad esso, quali sono le presumibili intenzioni degli altri o gli effetti prevedibili di una scelta, allora è difficile decidere una strategia atta a massimizzare il soddisfacimento delle preferenze personali. Inoltre, non tutte le scatole nere sono accessibili a tutti. Regole deliberative e convenzioni sociali possono riservare la tematizzazione di una fonte di incertezza ad alcuni soggetti soltanto (per esempio gli esperti).

Nel nostro caso identità e intenzioni di ciascuno non ponevano particolari problemi. La natura sperimentale delle due giurie era nota a tutti e quindi dubbi eventuali sulle reali intenzioni

⁸ Le istituzioni sono notoriamente descrivibili come sistemi di regole volte a ridurre l’incertezza.. Esse abbassano i costi di transazione della cooperazione (Williamson 1987), ossia l’incertezza legata alla doppia contingenza, la reciproca dipendenza delle relazioni sociali (Parsons e Shils 1951).

degli organizzatori o di alcuni partecipanti (esperti, testimoni) rivestivano un'importanza relativa in quanto nessuno dei partecipanti si attendeva ricadute immediate degli esiti del processo.

L'incertezza poteva assumere salienza quindi soprattutto riguardo agli aspetti del tema in discussione. E' noto che il termine viene utilizzato per significare cose diverse. Una possibile interpretazione è la seguente (Pellizzoni 2005c). Rispetto alla nozione di rischio, quella di incertezza denota innanzitutto una situazione in cui le probabilità di un evento non possono essere calcolate. Ciò deriva da una inadeguata informazione. L'informazione tuttavia può essere inadeguata perché mancante, benché disponibile (a un certo costo); perché non disponibile; perché disponibile in eccesso (non si riesce a selezionare quella rilevante). Si può parlare di:

- *incertezza*: in senso stretto, quando si sa cosa può avvenire, ma non la sua probabilità di accadimento;
- *ignoranza*: quando non solo mancano dati, ma non si sa quanto questi dati sarebbero importanti per decidere.
- *indeterminazione*: quando le catene causali sono aperte e gli esiti finali legati a variabili intervenienti non specificate o non precisate nel loro comportamento)⁹.
- *complessità*: quando i sistemi di interazione e i processi evolutivi sono non lineari.
- *disaccordo*: quando vi sono divergenze profonde sulla definizione di una questione, i metodi osservativi, la scelta e l'interpretazione dei dati)¹⁰.
- *ambiguità*: quando la definizione di una questione o la descrizione e la salienza dei fatti ad essa relativi non sono chiari.

Una maniera per ridurre l'incertezza è affidarsi all'autorità. Il suo riconoscimento ha sempre un fondamento normativo nel senso che esso consiste nella legittimazione a imporre o suggerire (ossia a esercitare influenza) qualcosa a qualcuno (Parsons 1977; Warren 1996; Pellizzoni 2005d). La richiesta o il suggerimento vengono accettati come scatole nere da cui escono certezze. L'apertura di una scatola nera, viceversa, parte spesso dalla messa in questione di un'autorità. Prescrizioni o indicazioni possono avere basi cognitive o normative, riferirsi a fatti o a valori, situazioni e comportamenti presi come tali o assunti come moralmente rilevanti. L'autorità, inoltre, può essere riconosciuta in modo formale (titoli, abilitazioni ecc.) o informale (competenza cognitiva o normativa di fatto).

In una giuria di cittadini quello che possiamo denominare *effetto autorità* si produce in primo luogo rispetto a esperti e testimoni chiamati a fornire informazioni e pareri. I primi sono autorità cognitive formalmente riconosciute. Chi è presentato come esperto è posto come qualcuno ("tecnico", "scienziato") provvisto di una competenza professionale che, in un campo specifico, è attesa predominare cognitivamente: l'esperto si occupa di fatti, e lo fa meglio degli altri. Su ciò che viene definito in modo incontestato una "questione di fatto" gli esperti hanno quasi sempre l'ultima parola. Entro certi limiti essi sono anche autorizzati a manifestare in modo esplicito posizioni di valore. La cosa è spesso "isolata" argomentativamente rispetto al discorso tramite opportuni artifici retorici ("adesso parlo da cittadino..."; "anch'io sono una persona come le altre e quindi..." ecc.). I testimoni sono autorità cognitive o normative, dotate di informazioni di prima mano sulla questione o capaci di esprimere valori e interessi rilevanti. Senza dubbio la diversificazione degli esperti e dei testimoni che tipicamente si ritrova nei processi deliberativi (come nelle giurie di cittadini qui considerate) risponde all'esigenza di affrontare le varie sfaccettature di questioni spesso complesse. In parte tuttavia ciò corrisponde al riconoscimento che l'accesso ai "fatti" da parte degli esperti e dei testimoni risente di una posizionalità legata a competenze disciplinari, interessi professionali e non pro-

⁹ Elster (1990) nota che a seconda dei casi ciò comporta *non unicità* (indifferenza tra più alternative) oppure *non esistenza* di una scelta razionale (ordinamento incompleto delle preferenze).

¹⁰ In altre parole, la divergenza può riguardare sia aspetti *epistemologici* – modalità e significati dei processi di conoscenza – sia aspetti *ontologici* – definizione di situazioni, oggetti, identità, forme di vita, valori, principi – sia infine se quella che è in gioco sia una questione ontologica o epistemologica.

fessionali, limiti delle esperienze empiriche. Talvolta l'effetto autorità emerge anche nelle relazioni tra i giurati, quando qualcuno esprime giudizi e argomentazioni che risultano "autorevoli" sotto il profilo cognitivo o normativo.

L'effetto autorità si produce ovviamente anche rispetto alla conduzione del processo. Essa può rivelarsi in varia misura autorevole o viceversa autoritaria. Può aiutare i partecipanti a focalizzare i temi e gli argomenti o può avvalersi esplicitamente del proprio potere di direzione, per esempio dichiarando non pertinente un argomento, interrompendo un discorso e spostandolo su un altro tema, richiamando i quesiti originari e così via. La cosa può essere o meno intenzionale e dipende in parte dalle regole stabilite e dallo stile di facilitazione adottato. Infine, una questione importante è se e in che modo il sapere tecnico-scientifico, analitico e tendente all'astrazione, viene integrato, da parte dei giurati, nel proprio sapere, tendenzialmente pratico, sintetico e aneddotico (Pellizzoni 1999).

L'incertezza è stata tematizzata in molti passaggi dei due processi deliberativi in esame. Essa è emersa soprattutto nelle presentazioni di esperti e testimoni e (a Bologna) nel botta e risposta tra questi e gli amministratori pubblici, ed è stata tematizzata in ciascuna delle accezioni sopra descritte in connessione con aspetti tecnici, ambientali e sociali della *issue*, senza differenze significative tra la giuria di Bologna e quella di Torino.

L'incertezza in senso stretto è emersa a più riprese sotto forma di ammissione di mancanza di dati. Essa non riguarda tanto gli effetti dell'inquinamento sulla salute, su cui gli interventi indicano e in parte illustrano sufficienti dati epidemiologici e di laboratorio. Riguarda piuttosto i comportamenti sociali. Dalle presentazioni emerge una sorprendente carenza di informazioni sull'uso della città: abitudini dei consumatori, spostamenti per ragioni professionali e logistiche, uso degli spazi urbani. Perfino su uno dei punti classici di conflitto in merito ai provvedimenti restrittivi del traffico (danneggiano o no il commercio?), conflitto in certa misura riproposto nelle presentazioni, nessuno è stato in grado di fornire qualcosa che apparisse come un dato oggettivo piuttosto che aneddotico. Emerge poi da alcuni interventi una connessione tra gravità percepita del problema e qualità dei dati ai fini delle decisioni di *policy*, connessione osservata in vari casi (Sarewitz 2005; Pellizzoni 2006): più una questione come quella dell'inquinamento da traffico si fa seria e sentita e più si acquisiscono conoscenze, ma più emerge al tempo stesso la necessità di ulteriori conoscenze. Più una *policy* è controversa e meno i dati disponibili sembrano sufficienti a giustificarla.

L'incertezza come disaccordo è emersa a più riprese nelle presentazioni, dando luogo tra l'altro a Bologna a un botta e risposta tra un esperto e un amministratore. Disaccordo sull'origine degli inquinanti urbani: conta più il traffico o altre fonti di emissione (impianti di riscaldamento ecc.)? Disaccordo sull'origine degli inquinanti da traffico, con particolare riferimento alle polveri sottili (PM10 e PM2,5): si formano in loco o provengono dalla cintura metropolitana o addirittura da luoghi distanti (la pianura Padana nel suo assieme)? Disaccordo sulla maggiore o minore rilevanza degli effetti a breve e a lungo termine delle polveri sottili per la salute. Disaccordo sulle modalità di misurazione dei livelli di inquinamento (collocazione delle centraline). Certi passaggi delle presentazioni lambiscono l'ammissione di una vera e propria ignoranza sulle dinamiche degli inquinanti. Curiosamente il disaccordo colpisce anche questioni strettamente tecniche: così in alcuni interventi il motore diesel appare più "ecologico" del motore a benzina; in altri appare il contrario, e solo con fatica si comprende come tutto dipenda da quali inquinanti si prendono in considerazione e sia quindi probabilmente impossibile definire una soluzione tecnica ottimale.

L'incertezza come complessità emerge soprattutto sotto l'aspetto di effetti perversi del cambiamento tecnico e sociale. Per esempio, il costo inferiore del gasolio e le campagne informative a proposito della minore produzione di inquinanti da parte del diesel di ultima generazione hanno incentivato la diffusione di quest'ultimo, ma ciò ha incrementato le polveri sottili. Il miglioramento dei sistemi di iniezione riduce i PM10 ma fa aumentare i PM2,5.

L'aumento del traffico urbano risulta poi dovuto a fenomeni di carattere generale largamente fuori controllo da parte delle amministrazioni locali. A Torino si sottolinea soprattutto la trasformazione postfordista dell'economia con la moltiplicazione di attività indipendenti e la riduzione delle scorte di magazzino. Essa ha non solo incrementato il volume di traffico ma lo ha reso più imprevedibile nei flussi rispetto a una situazione dominata dall'azienda tradizionale. La crescita del tessuto di piccole aziende rende tra l'altro problematica l'adozione di misure organizzative come il manager della mobilità, concepibile solo per aziende medio-grandi. A Bologna si enfatizzano soprattutto le dinamiche del mercato immobiliare, che spingono una parte di popolazione a spostarsi nella cintura metropolitana, con conseguente aumento del traffico che converge o attraversa la città. Un altro effetto perverso riguarda il miglioramento dei flussi. Rendere il traffico più fluido ed efficiente riduce l'inquinamento prodotto dal singolo veicolo ma fa aumentare il traffico stesso, cosicché l'inquinamento aumenta invece di diminuire. Analogamente, si possono aumentare i parcheggi ma ciò attira più auto in centro.

L'incertezza come indeterminazione emerge trasversalmente rispetto a numerose delle problematiche accennate: l'efficacia dei provvedimenti non appare legata solo a fattori strettamente tecnici o urbanistici (cambiamo le caratteristiche dei veicoli, o facciamo passare solo certi veicoli, o li facciamo passare solo a certe condizioni, o solo da certe strade), ma alle molteplici ragioni che portano i soggetti a muoversi nella città, con effetti di composizione largamente imprevedibili. Problemi di indeterminazione emergono anche nelle considerazioni dei giurati sulla difficoltà di immaginare gli effetti a proprio carico di un certo provvedimento li può avvantaggiare o meno, poiché per valutarlo occorrerebbe prevedere gli effetti complessivi e conoscere bene le azioni collaterali (per esempio, ammettere l'accesso al centro ai soli veicoli Euro 4 può essere più o meno accettabile a seconda dell'entità degli incentivi alla sostituzione dell'auto vecchia o la trasformazione a metano o GPL che verranno predisposti). Analogamente, diversi giurati manifestano disorientamento e a volte formulano quesiti a proposito dei comportamenti più idonei a proteggere la salute. Conviene andare a piedi o in bicicletta o con i mezzi pubblici se si respira più aria inquinata?

Infine l'incertezza come ambiguità. Anch'essa si profila a più riprese nelle presentazioni di esperti e testimoni e anche nelle discussioni dei giurati. Come va effettivamente inquadrata la questione di cui si discute: è fondamentalmente tecnica e scientifica oppure sociale? Riguarda in primo luogo l'efficacia oppure l'equità dei provvedimenti? I problemi sono soprattutto di salute oppure di gestione degli spazi urbani e di qualità della vita? Come vanno valutati provvedimenti quali le targhe alterne? Sono da scartare per la loro limitata efficacia o utilizzare per il loro valore simbolico, per la capacità di sensibilizzare la popolazione al problema? Nelle discussioni dei giurati la multidimensionalità della *issue* si profila in modo inequivocabile, anche se viene declinata in modo parzialmente diverso a Bologna e a Torino.

Riassumendo, l'incertezza ha assunto un ruolo sicuramente rilevante nei contributi degli esperti e dei testimoni, sotto diverse forme. I giurati, tuttavia, l'hanno tematizzata in modo meno cospicuo di quanto ci si poteva forse attendere. Ciò vale soprattutto per l'incertezza di tipo tecnico-scientifico. Come si è visto essa acquista una notevole salienza nei discorsi degli esperti, ma risulta assai poco considerata dai giurati. Nonostante emergano problemi e contraddizioni nelle affermazioni degli esperti, esse sono oggetto di un numero piuttosto limitato di commenti e domande. I giurati sembrano prendere largamente per buone le affermazioni e le indicazioni degli esperti. L'integrazione tra saperi esperti e profani è dunque piuttosto limitata. I primi vengono accolti talvolta con diffidenza, ma prevalentemente trattati come scatole nere i cui output si tenta di tradurre in termini pratici, a confronto con l'esperienza quotidiana. L'incertezza viene infatti in certa misura tematizzata, come già accennato, da una prospettiva individuale. Una situazione descritta in modo allarmante dal punto di vista sanitario e piuttosto confusa dal punto di vista dei provvedimenti esistenti o attesi fa sì che i giurati si rivolgano agli esperti per cercare di capire quali comportamenti quotidiani possono proteggerli maggiormente dall'inquinamento,

e che essi riflettano sulle implicazioni ipotizzabili delle scelte di *policy* rispetto alla propria posizione personale (luogo di residenza, auto posseduta, attività lavorativa svolta ecc.).

Rispetto a quella tecnica, maggiore salienza assume l'incertezza di origine sociale, relativa cioè ai comportamenti collettivi e agli effetti dei provvedimenti di *policy*, che è anche quella più facilmente rapportabile alla situazione individuale e ai saperi pratici. In particolare i contributi più aneddotici, meno supportati da elementi (apparentemente) oggettivi, e quelli formalmente meno "neutrali" in quanto non provenienti da "esperti", sono quelli maggiormente discussi.

Il versante di incertezza che assume maggiore salienza nei discorsi dei giurati è forse quello dell'ambiguità. Lo fa però in modo obliquo. I giurati, cioè, non tanto reagiscono direttamente agli stimoli degli esperti e testimoni con commenti e domande, quanto sviluppano le implicazioni di tali stimoli nei propri ragionamenti. L'ambiguità assume salienza in quello che più sotto viene descritto come "effetto ponte".

L'effetto autorità sembra dunque prodursi soprattutto quando quest'ultima si presenta come tecnica o scientifica (tra l'altro in molti casi le presentazioni di tecnici e scienziati erano piuttosto formali nello stile, con uso di tabelle e grafici e uno scarso ricorso alla retorica del "parlare da cittadino" o altre strategie esplicite per avanzare argomenti di carattere normativo). Meno autorevoli, ossia più criticabili, maggiormente tematizzabili nell'incertezza implicata, risultano invece i pareri di coloro che si presentano come testimoni (ossia rappresentanti di posizioni di parte, come gli esponenti di comitati o di associazioni di categoria). Ciò vale ancora di più per gli amministratori pubblici.

Spunti sull'effetto autorità dell'expertise tecnico-scientifica provengono dai questionari somministrati prima e dopo lo svolgimento delle giurie. In entrambi i casi erano previste infatti domande sul ruolo degli esperti. A Bologna vi erano tre affermazioni da valutare su scale Likert a proposito del loro contributo: aumento della conoscenza del problema; fornitura di argomentazioni generali; difesa di interessi di parte. A Torino vi era un quesito con risposte tra cui scegliere: fornitura di elementi oggettivi utili alla discussione; fornitura di elementi oggettivi non utili alla discussione; evidenziazione degli aspetti controversi della questione; difesa di interessi di parte.

A Bologna il contributo degli esperti alla conoscenza del problema viene sottolineato da gran parte dei giurati (34), prima e dopo la giuria, sia pure in forma leggermente attenuata (i "totalmente d'accordo" calano e crescono i "d'accordo"). Anche l'affermazione sulla fornitura di argomentazioni generali vede un aumento dei consensi (da 21 a 31), a fronte di un calo dei non rispondenti e di un numero invariato di dissensi. La domanda, tuttavia, si prestava a più interpretazioni: per "informazioni generali" si poteva intendere sia informazioni che si soffermano solo su aspetti generali del problema, sia informazioni rispettose dell'interesse generale e cioè non viziate dalla difesa più o meno occulta di interessi di parte. La Likert successiva è quindi più interessante. Prima della giuria 11 partecipanti esprimono accordo sulla affermazione circa la difesa di interessi di parte e 8 disaccordo; tali numeri salgono in entrambi i casi a 13 dopo la giuria. Sostanzialmente invariati sono coloro che si collocano a metà strada, mentre calano significativamente coloro che non si pronunciano (da 14 a 6).

A Torino la visione degli esperti quali fornitori di conoscenza oggettiva si rafforza leggermente dopo il processo (da 6 a 8 giurati) mentre si indebolisce (da 13 a 7 giurati) quella relativa alla capacità di evidenziare elementi controversi; aumentano da 1 a 2 coloro che attribuiscono agli esperti la difesa di interessi di parte e da 1 a 4 coloro che non rispondono.

Nell'insieme, come si vede, il quadro è sfaccettato. L'impressione è di un complessivo rafforzamento dell'immagine dell'esperto quale portatore di conoscenza utile e non controversa, ma sulla questione della difesa di interessi di parte la cosa si fa più sfumata e sembra che il processo deliberativo porti a una maggiore precisazione delle opinioni, almeno a Bologna. Se ciò dipenda dal modo in cui sono stati formulati i quesiti o dal contesto maggiormente "avversariale" della giuria bolognese è difficile dirlo. In ogni caso, l'effetto autorità sembra in certa misura

“indebolirsi” quando gli esperti non sono presenti, ossia quando i giurati riflettono di fronte a se stessi, il che suggerisce come almeno in parte l’autorità degli esperti possa essere più subita (difficoltà a controbattere argomenti tecnici ecc.) che accolta con intima convinzione (su questo punto si vedano però anche le considerazioni svolte *infra*, par. 7 in merito all’*effetto ponte*).

Va notato, comunque, che l’analisi in base alle tabelle di mobilità (Delli Zotti 2006 e *infra*, par. 8) evidenzia spostamenti di opinione sia nell’una che nell’altra direzione in entrambe le giurie. Quindi il processo deliberativo ha sia a Bologna che a Torino prodotto effetti pluridirezionali, che in parte si compensano e attenuano i valori complessivi del mutamento di opinione.

Anche in base a quanto precede, si può dire che le regole e lo svolgimento dei processi sembrano aver esercitato un influsso sulla tematizzazione dell’incertezza. Innanzitutto, il modo in cui il compito dei giurati era stato specificato (rispondere ai quesiti e giudicare gli scenari) può aver diretto l’attenzione sugli aspetti di equità e praticabilità delle scelte piuttosto che sulle basi di partenza conoscitive rispetto a cui tali scelte potevano essere valutate. A Bologna, poi, il disegno prevedeva come si è visto un’interfaccia più formalizzata e mediata nella formulazione delle domande agli esperti da parte dei giurati, e prevedeva altresì una presenza formale degli amministratori pubblici, divenuti i principali destinatari dei quesiti sia dei giurati che degli stessi esperti e testimoni, il che ha probabilmente contribuito a mettere in ombra le questioni tecnico-scientifiche (che pure non sono totalmente assenti nelle riflessioni dei giurati). Inoltre la conduzione del moderatore, soprattutto nella parte finale del processo, a ridosso della formulazione del verdetto, è stata piuttosto autoritaria, mettendo da parte questioni evidentemente rimaste irrisolte, anche tecnico-scientifiche, che alcuni giurati tentavano di sollevare nuovamente. A Torino tra il primo e il secondo giorno si è notato un certo incremento nella capacità dei giurati di tematizzare l’incertezza, anche tecnico-scientifica, come si evince dalla presenza di riflessioni e domande sui metodi di rilevazione e le interpretazioni dei dati). E’ ipotizzabile che ciò sia dovuto al maggior tempo a disposizione per ragionare, alla pausa intercorsa tra primo e secondo incontro, all’attività di *reflector* della facilitatrice e agli ausili grafici utilizzati, che ne hanno rafforzato l’autorevolezza. Forse perché non coinvolti in modo formale o perché il livello di conflittualità sul tema era meno acceso, gli amministratori pubblici sono stati tra l’altro oggetto di minori critiche rispetto a Bologna.

L’incertezza ha insomma costituito un tema saliente nelle esposizioni di esperti e testimoni, ma ciò si è riflesso solo in parte nelle argomentazioni dei giurati, e in modo piuttosto limitato rispetto alle questioni più strettamente tecniche e scientifiche. L’effetto autorità sembra dunque essersi prodotto in massima parte per quanto riguarda l’expertise tecnico-scientifica. Disegno e conduzione dei processi sembrano aver esercitato un ruolo, talvolta più nel senso dell’autoritarismo che dell’autorevolezza, nell’orientare l’attenzione dei giurati e la loro possibilità di tematizzare gli aspetti incerti.

6. Il trattamento dell’equità

E’ stato notato spesso che la deliberazione pubblica spinge i partecipanti a una maggiore considerazione degli interessi altrui: una difesa smaccata dei propri viene difficilmente accettata, quindi si è portati a ragionare in termini di interessi generali (Miller 1992; Elster 1995). Ci si sposta insomma verso soluzioni più imparziali: Goodin (1986) parla di “lavaggio delle preferenze”. Ciò lascia impregiudicate tuttavia le motivazioni dei soggetti. Può trattarsi, come dice Elster, della “forza civilizzatrice dell’ipocrisia”: egoisti razionali che tuttavia approvano soluzioni più eque e meno convenienti per sé, ossia adattano alle circostanze le proprie preferenze contingenti. Un interesse personale può essere celato dietro all’invocazione di un principio, ossia sostituito da un suo “equivalente imparziale” (se possiedo un’auto Euro 4, per esempio, mi conviene sostenere che “è opportuno far circolare solo le auto meno inquinanti”).

Inoltre in un *setting* deliberativo le minacce tendono a essere sostituite da avvertimenti, ossia da “equivalenti fattuali” (“se non si limita la circolazione alle auto meno inquinanti la situazione continuerà a peggiorare”). Ci può essere tuttavia anche un orientamento sincero all’equità e al bene comune. In ogni caso l’uso strategico degli argomenti presuppone vi siano persone non del tutto orientate strategicamente (Elster 1995; Heath 2001), altrimenti nessuno sarebbe disposto a credere alle affermazioni altrui e ogni comunicazione sarebbe per definizione destinata a non produrre gli effetti desiderati.

E’ importante notare, inoltre, che l’argomento dell’equità può essere sviluppato sia in direzione dell’interesse generale sia in direzione dell’interesse individuale. Si può sia argomentare a favore del sacrificio di benefici individuali ai fini di una loro più equa distribuzione, sia sostenere che tale obiettivo viene raggiunto solo se si riequilibra una situazione di partenza sbilanciata o, più in generale, se si considera che i soggetti implicati si trovano in situazioni diverse che non possono essere trattate allo stesso modo. Equità, in altri termini, significa sia trattare tutti allo stesso modo, sia trattare casi diversi in modi diversi. Possiamo chiamare la prima *equità negativa* (o *equità tout court*) e l’altra *equità positiva* (o *giustizia*). Entrambe le accezioni possono essere invocate nel corso di un processo deliberativo.

Il tema dell’equità è stato fortemente presente nel dibattito svoltosi in entrambe le giurie. A tematizzarlo questa volta sono stati più i giurati che gli esperti e i testimoni. Questi ultimi hanno talvolta incluso nelle proprie presentazioni argomenti connessi all’equità (per esempio a proposito dell’impatto che i provvedimenti possono avere su aziende e lavoratori o dell’iniquità delle targhe alterne e del ticket di ingresso), ma soprattutto per gli esperti si trattava quasi sempre di osservazioni secondarie rispetto al proprio compito (fornire dati e valutare l’efficacia delle possibili soluzioni). Viceversa i giurati hanno centrato i propri argomenti su considerazioni di equità molto spesso e con molta energia. E’ difficile dire se vi sia una ragione principale o piuttosto un mix di ragioni: un sincero *commitment* rispetto al proprio ruolo di giurato che in qualche modo “rappresenta” i cittadini; il contesto deliberativo (la forza civilizzatrice dell’ipocrisia di cui parla Elster); la complessità della questione che lascia ampi margini di incertezza circa la soluzione più vantaggiosa per il singolo e quindi sposta l’attenzione sull’equilibrio generale di costi e benefici; o altro ancora.

Per quanto attiene all’equità *negativa*, il rigetto deciso in entrambe le giurie della soluzione del ticket di ingresso ai centri urbani è stato sostenuto in massima parte mediante considerazioni di equità. Chi ha i soldi fa quello che vuole, e questo non è giusto. Considerazioni analoghe sono state svolte nei confronti delle targhe alterne, respinte non solo perché poco efficaci ma perché penalizzano le fasce sociali deboli che possiedono meno auto. Rispetto a regolamentazioni che privilegiano i veicoli meno inquinanti, la diseguità rimane un argomento centrale: occorrono politiche di sostegno finanziario alla sostituzione o modifica del parco circolante. Anche una possibilità come la condivisione dell’auto, vista con favore da alcuni esperti, viene respinta non solo per la difficile praticabilità della soluzione e i limiti alla libertà di movimento che essa comporta, ma anche per le possibili sperequazioni cui si presta.

La lettura dei verdetti o raccomandazioni finali lascia anch’essa trasparire molto chiaramente l’importanza della dimensione dell’equità. A Bologna ciò si evince dalle “condizioni” aggiunte alle risposte ai quesiti. Per i giurati l’accesso veicolare al centro storico va limitato e la regolamentazione è lo strumento più idoneo a tale scopo. Tuttavia, aggiungono i giurati, le limitazioni vanno applicate anche alle moto; occorre maggiore controllo sui permessi permanenti, da verificare in base a criteri chiari e trasparenti; viceversa occorre una maggiore flessibilità nei permessi temporanei. A Torino l’importanza dell’equità si evince dal modo in cui lo scenario preferito, la tripartizione della superficie calpestabile dell’area metropolitana in aree riservate al traffico veicolare privato, al traffico per i veicoli del trasporto pubblico, alla mobilità pedonale e ciclabile, viene giustificato: non costa molto, incentiva l’uso dei mezzi pubblici, è efficace ma non comporta modifiche draconiane allo stile

di vita, modifiche che possono creare problemi notevoli a certe categorie di cittadini in base a situazioni personali o lavorative. Si evince inoltre dal modo in cui tale scenario viene combinato con l'altro scenario che aveva ottenuto larghi consensi nel dibattito, ossia l'accesso alle sole vetture a basso impatto ambientale. I giurati sono favorevoli alla sostituzione o adeguamento del parco circolante, ma concepiscono la cosa come un processo graduale e supportato finanziariamente dalla pubblica amministrazione. Ciò a favore sia di chi si muove in città per lavoro (uffici, trasportatori ecc.) sia di chi vi si muove per ragioni voluttuarie. Finché la sostituzione o l'adeguamento non sono completati, l'accesso deve essere pertanto consentito anche alle auto meno "ecologiche".

L'analisi dei resoconti del dibattito offre evidenze dell'importanza dell'equità anche sul versante *positivo*, quello della *giustizia* (trattare situazioni diverse in modo appropriato), peraltro già implicato nella formulazione dei verdetti. A Bologna, per esempio, si insiste molto su come devono essere gestite le autorizzazioni: bisogna evitare sperequazioni ma anche tenere conto delle diverse esigenze delle persone, magari stilando apposite graduatorie. Non si vuole lasciare campo libero ai ciclomotori, che sono inquinanti. Una accesa discussione coinvolge il rapporto tra residenti e non residenti in centro; gli uni e gli altri risultano, a seconda del punto di vista di chi parla, privilegiati o penalizzati da provvedimenti sul traffico e i parcheggi. A Torino molti interventi riguardano i problemi derivanti da misure restrittive per chi si sposta in città e nella cintura metropolitana per lavoro e chi non ha i mezzi per adeguare o sostituire l'auto. Anche l'uso del mezzo pubblico viene discusso sotto il profilo dell'equità: è bene diffonderne l'impiego purché il servizio venga potenziato, ma ci sono categorie sociali, come gli anziani, le ragazze, che si trovano comunque a disagio, particolarmente in alcune ore della giornata, se sono costretti a usare solo il mezzo pubblico. Perfino rispetto all'uso dell'elettronica nel controllo del traffico emergono considerazioni legate all'equità: la presenza di vigili esercita una forma di controllo sociale che spinge al rispetto delle regole laddove lo strumento elettronico si limita a registrare le infrazioni.

L'assenza di giurati in funzione "esemplare" di specifiche categorie, come i disabili, si è notata proprio per l'assenza di specifiche considerazioni riguardo alle esigenze di questi ultimi. Al contrario, la presenza di persone portatrici di particolari punti di vista (l'anziano, la giovane studentessa, il pensionato con basso reddito, il negoziante, il lavoratore che deve attraversare la città, ecc.) si è rivelata molto utile a far emergere le implicazioni di ciascuna possibile opzione di *policy*. In altre parole, l'utilità di una selezione esemplare dei partecipanti è trapelata anche all'interno di una selezione a base statistica.

7. L'effetto ponte

Le esperienze di Bologna e Torino forniscono evidenza di quello che possiamo definire *effetto ponte* e che a nostro parere ne costituisce uno dei risultati più meritevoli di riflessione. Per effetto ponte si intende la tendenza dei giurati (e in parte anche di esperti e testimoni) a collegare in un'unica argomentazione, piuttosto che a tenere analiticamente separati, i diversi aspetti del problema in esame. Non si tratta di un fenomeno nuovo. Se ne trovano tracce in letteratura per esempio con riferimento alla questione della "comprensione pubblica della scienza". Secondo una interpretazione diffusa (il cosiddetto modello del "deficit"), la "gente comune" è scientificamente impreparata, quindi non capisce i discorsi di esperti e scienziati; in particolare non è in grado di seguirne i ragionamenti (generalizzabilità di un asserto, criteri e procedure di verifica di un'ipotesi ecc.). Numerosi studi hanno mostrato che in effetti la comprensione del pubblico è legata alla misura in cui l'individuo percepisce l'utilità, la rilevanza del sapere scientifico nel proprio contesto, rispetto ai propri problemi e priorità (Irwin 1995; Wynne 1995). La conoscenza scientifica è condizionale rispetto a specifiche circostanze.

ze, analiticamente precisate. Le situazioni della vita quotidiana sono multidimensionali, non scomponibili in unità di analisi e disegni sperimentali. E' in questa prospettiva, dunque, che le affermazioni scientifiche vengono collegate tra loro e valutate.

In un certo senso, il disegno dei processi deliberativi mira a dare "scientificità" al lavoro dei partecipanti, fornendo loro contenuti cognitivi e favorendo la precisione e l'analiticità del ragionamento pubblico, cercando insomma di allontanarsi dallo scarso controllo e riflessività di molte interazioni discorsive della vita quotidiana. L'apprendimento collettivo, tuttavia, come del resto accade nell'attività scientifica, a volte si produce non solo grazie al trattamento analitico di aspetti e quesiti ma proprio nella loro sintesi e collegamento, nel taglio inedito che una questione assume in tal modo. Questo carattere è ovviamente di particolare rilievo se si adotta una prospettiva deweyana sulla deliberazione pubblica. C'è insomma una tensione latente tra analiticità del processo di riflessione collettiva e "rottura" dei vincoli cognitivi e normativi che tengono separati gli aspetti di un problema, per come viene impostato dall'agenda di discussione e dai contributi di chi vi partecipa, in particolare esperti e testimoni. C'è tensione tra acquisizione e esercizio di competenze analitiche (evidente nel confronto tra la prima e la seconda giornata di Torino) e mantenimento di un'ottica pragmatica (e dunque sintetica rispetto ai vari elementi cognitivi e normativi implicati) sulla questione in discussione.

L'effetto ponte consiste proprio nella rilevanza che assumono collegamenti tra aspetti esplicitamente o implicitamente separati (o anche non previsti e considerati) di un tema. E' quanto si è verificato in misura significativa nelle giurie di Bologna e Torino. In entrambi i casi l'agenda di discussione focalizzava l'attenzione sulle misure tecniche capaci di gestire efficacemente un problema ben definito nei suoi contorni ambientali e sanitari. Tuttavia, come accennato, già le presentazioni di esperti e testimoni hanno inquadrato la questione in modo ambiguo, intrecciando (a volte entro una medesima presentazione) dati e valutazioni tecnico-scientifiche con la questione della città come spazi, tempi, movimenti, relazioni, attività economiche e di *leisure*, abitazioni, qualità della vita.

Questa ambiguità è stata ripresa e amplificata nelle discussioni dei giurati, anche in questo caso talvolta entro una medesima argomentazione. E ciò, come accennato più sopra, non tanto in termini di reazione diretta alle affermazioni di esperti e testimoni, quanto in termini di svolgimento di ragionamenti, di discussione interna tra i giurati. Da una parte la tecnica come origine e soluzione dei problemi, dall'altra la complessità di una questione che riguarda la gestione della città nel suo assieme, l'educazione dei cittadini, i comportamenti individuali e gli effetti aggregati di tali comportamenti. Da una parte la salute, dall'altra la qualità della vita. Da una parte l'efficacia vera o presunta di determinati provvedimenti regolativi; dall'altra la loro equità positiva e negativa e gli effetti su diritti di base dei cittadini quali la libertà di movimento. Questi modi diversi di declinare problema e soluzioni si sono intrecciati strettamente, non rimanendo tuttavia dicotomicamente contrapposti, ma al contrario essendo oggetto di reiterati tentativi di comprensione unitaria.

Quel che emerge dalle discussioni è insomma la frequente difficoltà – o il rifiuto – di trattare analiticamente, uno per uno, gli aspetti della *issue* così come i giurati li ricavano dalle proprie conoscenze e esperienze, dai materiali informativi e dalle presentazioni di esperti e testimoni; e viceversa il tentativo di valutare le molteplici implicazioni delle possibili risposte al problema. La "resistenza" a formulare domande specifiche per interlocutori specifici a fronte della "necessità" di articolare osservazioni più generali, emersa nelle prime riunioni di gruppo di Bologna, può essere letta in questo modo, invece che come mera incapacità di attenersi alle consegne.

Si può interpretare l'effetto ponte come dovuto a confusione, difficoltà di seguire un percorso di ragionamento coerente. Tuttavia gli interventi di "sintesi" contenevano spesso osservazioni acute e domande puntuali, anche rispetto agli aspetti tecnici e scientifici. Inoltre, erano abbastanza evidenti le preferenze di base dei diversi giurati: c'era ad esempio chi si mostrava assai pronto ad accogliere la soluzione tecnologica del rinnovo del parco circolante, e

chi simpatizzava assai più per soluzioni implicanti un cambiamento nello stile di vita. E tuttavia la preoccupazione di tenere conto dei diversi aspetti e prospettive emerge nelle discussioni abbastanza chiaramente.

E' possibile congetturare che la salienza relativamente ridotta attribuita all'incertezza tecnico-scientifica sia in parte dovuta a questo fenomeno. Le affermazioni degli esperti potrebbero essere state accettate senza volerle troppo sviscerare, pur cogliendone (come si desume da commenti e quesiti) certe incongruenze, anche perché l'obiettivo principale era cercare di capire come l'intreccio dei diversi aspetti della questione (dati scientifici e equità, problemi sanitari e problemi urbanistici, ecc.) potesse essere tenuto assieme ai fini della valutazione delle diverse possibili opzioni di *policy*. Più che essere incapaci di comprendere o dibattere gli aspetti tecnici, più che subire l'autorità esperta, i giurati avrebbero dunque tentato di inquadrarli nella cornice più ampia del problema quale si dipanava nel corso del dibattito.

E' difficile dire in quale misura l'effetto ponte sia stato innescato dalle soluzioni adottate dai facilitatori per giungere alla costruzione di un verdetto condiviso. Di fatto, tuttavia, la stessa presenza delle "condizioni" nel verdetto di Bologna e, a Torino, di una sintesi tra la soluzione pianificativa della tripartizione degli spazi di movimento (di per sé, tra l'altro, la meno semplice concettualmente) e soluzione tecnologica (veicoli a basso impatto), indicano che la preoccupazione principale dei giurati è stata in entrambi i casi di tenere presente il più possibile i vari risvolti della problematica. In questo senso il giudizio dei cittadini è stato politico nel significato pieno della parola.

8. Il problema del mutamento di opinione

Nei paragrafi precedenti si è già avuta occasione di esaminare alcuni risultati dei questionari somministrati prima e dopo lo svolgimento delle giurie e di rilevare come i mutamenti di opinione si muovano in direzioni opposte compensandosi parzialmente e risultando quindi attenuati nei valori complessivi (medie o distribuzioni di frequenza) delle risposte alle domande formulate.

È necessario, più in generale, agire con cautela nella stima della mobilità di opinione perché la rilevazione tramite questionario è "schematica": una parte di quelle che appaiono modificazioni possono dipendere da errori di compilazione, di codifica o trascrizione delle risposte, quando non addirittura da malafede o da risposte date per compiacere l'intervistatore o gli organizzatori della rilevazione, ma senza la dovuta diligenza e precisione.

Dall'analisi dei questionari sottoposti ai giurati, a Torino come a Bologna, si è riscontrato che mutamenti di opinione, più o meno accentuati, si sono verificati per tutti i problemi e dunque anche per quelli che non costituivano oggetto specifico dell'intervento degli esperti, dei testimoni e delle deliberazioni della giuria. Si può ipotizzare perciò l'esistenza di una porzione di mutamento "a prescindere" (cfr. anche Giannetti e Lewanski 2006; Ravazzi et al. 2006).

Rimane così aperto il problema della distinzione tra le diverse quantità e qualità di mutamento: in pratica, definire quanta parte è "reale" e quanta un artefatto creato dalla tecnica di rilevazione utilizzata, oppure da piccole fluttuazioni dell'opinione non dotate di particolare significato. Bisognerebbe essere in grado di stimare quanto mutamento avviene in un "gruppo di controllo" che non abbia partecipato alle attività della giuria dei cittadini, al quale dovrebbero essere poste le stesse domande, facendo intercorrere la stessa distanza di tempo tra le due rilevazioni.

Nel valutare l'entità del mutamento va tenuto debito conto che anche la distanza temporale tra le due rilevazioni può introdurre qualche mutamento negli atteggiamenti: a Bologna la rilevazione è avvenuta nella stessa giornata, mentre a Torino tra la prima e la seconda riunione è passata un'intera settimana. A Bologna i giurati non si sono nemmeno recati a casa nell'intervallo del pranzo e sono rimasti invece "immersi" nell'atmosfera della giuria e a con-

tatto con gli altri giurati e partecipanti. Si può pertanto dire che l'esperimento è in questo caso più "puro", in quanto si sono tenuti sotto controllo eventuali effetti indotti dall'esposizione per un'intera settimana all'ambiente familiare, alla lettura dei giornali, all'incontro con altre persone estranee all'iniziativa.

Verrà qui proposta, in ogni caso, qualche riflessione utilizzando i soli questionari di Bologna che, tra l'altro, consentono un'analisi maggiormente fondata statisticamente, visto che il gruppo di giurati era composto di 42 persone, mentre a Torino erano solo 21. Per una discussione dettagliata dei risultati di Bologna e Torino si rinvia a Delli Zotti (2006).

Per valutare l'entità del mutamento utilizzeremo delle tabelle a doppia entrata, incrociando le risposte date alla stessa domanda nelle due rilevazioni: si tratta di tavole di mobilità che, in particolare quando le variabili sono ordinali, presentano alcune interessanti caratteristiche "grafiche". Le celle nelle quali sono collocati coloro che non hanno mutato opinione costituiscono una diagonale che attraversa l'intera tabella, dalla prima cella in alto a sinistra a quella collocata all'estremo opposto, e la mobilità si può "leggere" invece nei due triangoli speculari collocati al di sopra e al di sotto di questa diagonale.

Se guardiamo ai marginali della Tabella 1, notiamo che la misura più drastica (chiusura del centro storico al traffico privato "senza se e senza ma") riscuote un consenso notevole già alla prima rilevazione (sono in disaccordo solo 5 giurati su 42 e altri 3 sono indecisi) e tale consenso aumenta un po' dopo le discussioni della giornata, anche se coloro che sono in disaccordo crescono di numero (passano da 5 a 8 e si aggiunge anche un giurato tra gli indecisi).

Tabella 1

		CHIUSURA AL TRAFFICO PRIVATO (dopo)					Totale	
		Del tutto d'accordo	D'accordo	Né/né	In disaccordo	Del tutto in disacc.		Non sa/non risp.
IL CENTRO STORICO DOVREBBE ESSERE CHIUSO AL TRAFFICO PRIVATO	Del tutto d'accordo	7	6	1	2	0	0	16
	D'accordo	4	3	1	1	0	1	10
	Né/né	0	1	1	0	0	1	3
	In disaccordo	0	2	0	0	1	0	3
	Del tutto in disaccordo	0	0	0	1	1	0	2
	Non sa/non risp.	3	4	1	0	0	0	8
Totale		14	16	4	4	2	2	42

Il confronto tra le distribuzioni di frequenza monovariata (o tra i valori medi qualora sia legittimo calcolarli), può però occultare spostamenti di opinione che vanno in direzioni opposte e quindi tendono ad annullarsi una volta aggregati. Infatti, confrontando i saldi, coloro che sono complessivamente d'accordo con la misura della chiusura erano 26 al mattino e diventano 30 alla sera e perciò il mutamento sembra limitato al cambiamento di opinione di soli 4 giudici. In realtà, anche senza considerare gli spostamenti che rimangono all'interno dell'area del consenso e del dissenso, il mutamento complessivo è costituito da 6 defezioni dall'area del consenso, più che compensate da 10 acquisizioni dall'area del dissenso e in particolare da quella della "no opinion": dunque, il mutamento di opinione da e per l'area del consenso ha interessato complessivamente 16 intervistati.

Si possono riassumere in un modo più compatto i movimenti sotto forma di spostamenti dalla posizione di partenza, qualunque essa sia. C'è una perdita di informazione in quanto, ad esempio, con soli due punti si può passare dall'area del consenso a quella dell'incertezza (o vi-

ceversa), oppure effettuare la transizione ben più significativa dall'accordo al disaccordo (o viceversa). Si paga dunque un prezzo, ma sono rappresentabili in un'unica tabella i mutamenti in tutte le 6 proposte di regolazione dell'accesso al centro sottoposte a valutazione.

Nella parte sinistra della tabella sono disposte le distribuzioni di frequenza delle diverse entità di mutamento (in positivo e negativo), dalle quali si evince che la maggiore stabilità è stata registrata dalla proposta di sospensione delle limitazioni nel periodo natalizio (non cambiano per nulla opinione 24 dei 34 giurati che esprimono in entrambe le rilevazioni la loro opinione: una percentuale del 71%). Quasi allo stesso livello si collocano la rinuncia alle limitazioni (25 su 36, pari al 69%) e la necessità di accompagnare i provvedimenti limitativi con la realizzazione di parcheggi ed il potenziamento del trasporto pubblico (25 su 38, pari al 66%). Rimangono nella stessa posizione dal mattino alla sera oltre la metà dei giudici anche nel caso della limitazione dell'accesso in caso di superamento dei limiti di inquinamento. Si registra invece molta più mobilità di opinione nel caso della chiusura per fasce orarie e settimanali (oltre la metà dei giudici muta opinione) e in particolare per la proposta della chiusura indiscriminata dove non si registra nessun mutamento di opinione estremo, ma quasi i due terzi dei giurati si spostano.

Il mutamento di opinione può essere letto sinteticamente attraverso i punti complessivamente guadagnati o persi da ognuna delle proposte, ottenuta sommando i casi moltiplicati per l'entità dello spostamento. La proposta che guadagna più consensi "dalla mattina alla sera" è la limitazione per fasce orarie e giornaliere, con un incremento di 22 punti. Si tratta anche della proposta che registra il maggiore movimento complessivo (perde 10 punti che, con i 22 guadagnati, la portano ad un totale di 32 spostamenti) ed è l'unica che guadagna maggiore consenso, con un saldo positivo di 12 punti).

Tabella 2

	-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4	Casi	% stabili	Punti -	Punti +	Totale	Saldo
Chiusura indiscriminata	0	2	2	8	12	6	2	0	0	32	38	-18	+10	28	-8
Limiti di inquinamento	1	4	1	3	20	4	1	1	0	35	57	-21	+9	30	-12
Fasce orarie o giorni	0	1	2	3	14	4	5	0	2	31	45	-10	+22	32	+12
Sospensione pre-natalizia	1	2	2	4	24	0	1	0	0	34	71	-18	+2	20	-16
Parcheggi e trasporto pubblico	2	0	2	6	25	2	1	0	0	38	66	-18	+4	22	-14
In complesso	4	9	9	24	95	16	10	1	2	(170)	56	-85	+47	132	-38

Quasi speculare è la situazione per la misura limitativa da applicarsi in caso di superamento dei limiti di inquinamento, per la quale si registra un movimento globale molto simile (30 punti), ma prevale il calo dei punti (21) sull'aumento (9), con un saldo negativo e dunque una diminuzione di consensi. Calano i consensi nel complesso, e addirittura in maggiore entità, anche per la sospensione pre-natalizia e l'esigenza di affiancare le limitazioni con il potenziamento dei parcheggi e del trasporto pubblico, ma il movimento complessivo è inferiore rispetto alla proposta precedente in quanto il calo di consensi non è compensato quasi per nulla da giurati che si muovono nella direzione opposta.

Un modo più selettivo per stimare il mutamento reale è considerare solo quello che porta i giurati a valicare qualche soglia significativa: nel nostro caso si tratta in pratica di escludere coloro che, pur non rispondendo allo stesso modo, rimangono all'interno dell'area dell'accordo e del disaccordo.

Considerando dunque "stabili" anche questi ultimi, conteggiamo allora solo i giurati che hanno compiuto il passo più lungo che porta dall'accordo al disaccordo (o viceversa). Nella

tabella successiva si nota che ciò è accaduto più frequentemente per la limitazione dell'accesso in caso di superamento dei limiti di inquinamento e per la istituzione di fasce orarie o giornaliere. Tra i due movimenti prevale complessivamente quello dall'accordo al disaccordo (18 a 10).

Un altro aspetto interessante, e che costituisce l'effetto più plausibile (in fondo, proprio ciò che si voleva realizzare), è costituito dai giurati usciti dall'area che abbiamo definito del "non voto" (*no opinion*). Evidentemente la partecipazione è servita a chiarire loro le idee e sono piuttosto numerosi in particolare per le prime tre misure elencate nella tabella (circa un giurato su 5). Sia pure assai meno numerosi, sono presenti comunque anche un certo numero di spostamenti nella direzione opposta. Va notato anche che complessivamente i movimenti da e per l'area della mancanza di opinione sono abbastanza più numerosi di quelli tra l'area del consenso e del dissenso.

Comunque, che in media circa un terzo dei giurati abbia abbastanza drasticamente cambiato opinione dalla mattina alla sera ci pare possa essere una dimostrazione dell'efficacia delle giurie, tenendo anche conto che per alcune misure il mutamento è più elevato.

Tabella 3

	Da accordo a disaccordo	Da disaccordo a accordo	Tot.	Da non voto a opinione	Da opinione a non voto	Tot.	"Stabili"	% stabili
Chiusura indiscriminata	3	2	5	8	3	11	26 (12)	61,9
Limiti di inquinamento	5	2	7	7	2	9	26 (4)	61,9
Fasce orarie o giorni	3	4	7	9	3	12	23 (5)	54,8
Sospensione pre-natalizia	4	1	5	2	2	4	33 (4)	78,6
Parcheggi e trasporto pubblico	3	1	4	1	3	4	34 (7)	81,0
In complesso	18	10	28	27	13	40	142 (32)	67,6

Dall'analisi effettuata emerge chiaramente che il mutamento complessivo viene oscurato dal semplice confronto tra i saldi "prima" e "dopo" e dunque è quanto mai opportuno utilizzare uno strumento, come le tabelle di mobilità, che consenta di individuare con precisione tutti i mutamenti intervenuti. In queste tabelle il mutamento può essere misurato utilizzando diversi indicatori che abbiamo provato a mettere alla prova.

È però difficile valutare se e quanto del mutamento che abbiamo potuto rilevare sia stato indotto dalla dinamica partecipativa se non conosciamo quanta fluttuazione dell'opinione possa essere considerata "normale". Per poterlo fare bisognerebbe essere in grado di calcolare quanto mutamento avvenga anche in assenza di questi stimoli, ma manca un "gruppo di controllo" (che non abbia partecipato alle attività della giuria dei cittadini) al quale dovrebbero essere poste le stesse domande, facendo intercorrere la stessa distanza di tempo tra le due rilevazioni.

In parte è stato possibile realizzare un controllo "interno" ai questionari, perché alcune domande proposte a Torino e a Bologna possono essere considerate relativamente "neutrali". Il mutamento di opinione su queste questioni potrebbe essere attribuita a fattori casuali e costituire una specie di naturale "rumore di fondo" oltre al quale si può parlare di vero e proprio mutamento indotto dai lavori della giuria.

In effetti, mutamenti di opinione, anche di una certa entità, si sono riscontrati anche su temi non affrontati nelle relazioni degli esperti e nei dibattiti e, anzi, è in qualche modo sorprendente che ciò sia accaduto per domande di carattere molto generale che si presume rilevino atteggiamenti (sulla partecipazione politica e sull'ambiente) e cioè "strutture concettuali"

piuttosto stabili, che starebbero alla base delle opinioni. Solo queste ultime, più labili, ci si poteva attendere che fossero più sensibili all'effetto dell'esperimento.

Una componente del "rumore di fondo" l'abbiamo comunque trovata anche quando abbiamo commentato all'inizio di questo paragrafo alcuni "cambiamenti" sui dati fattuali, dovuti probabilmente ad errori casuali, a difetto di memoria o a semplice trascuratezza. In ogni caso, escludendo i mutamenti interni alle aree dell'accordo e del disaccordo, le opinioni di circa un terzo dei giurati sono state interessate da transizioni significative e a questo punto dalle considerazioni tecniche è opportuno passare a quelle sostantive.

C'è probabilmente un motivo dietro al fatto che viene spontaneo confrontare la posizione di partenza con quella d'arrivo per verificare quale sia stato l'effetto delle attività: c'è un "prima" e si arriva ad un "dopo" e, alla fin fine, interessa il risultato, nella presunzione che ci sia *un* risultato. Ma nel nostro caso non possiamo accontentarci, in quanto siamo più interessati al processo che al risultato, e se ci si concentra sul risultato rischia di rimanere oscurato proprio il processo.

Questa distorsione percettiva dipende probabilmente dal fatto che si ritiene che una serie di razionali argomenti rigorosamente esposti possa avere *un* effetto e non *più* effetti. L'effetto potrà essere più o meno rilevante e ci si può aspettare anche che non si concretizzi nessun effetto, ma non viene forse considerato plausibile che l'esposizione alle stesse argomentazioni possa avere effetti diversi, e addirittura opposti, per i diversi tipi di giurati. Invece, si è visto proprio che per alcune proposte quasi si equivalgono coloro che hanno aumentato e coloro che invece hanno attenuato il loro accordo.

Probabilmente l'esito più interessante di quest'analisi è proprio la constatazione che, partendo dalle stesse informazioni e argomentazioni, diversi giurati sono arrivati a conclusioni opposte e i motivi risiedono probabilmente nella struttura della personalità, nella storia personale e nelle caratteristiche socio-demografiche dei giurati. Spunti a tale riguardo sono contenuti in Delli Zotti (2006), ma sono necessari certamente ulteriori approfondimenti su campioni di cittadini numericamente più consistenti.

9. Conclusioni

In questo contributo si sono tratteggiati i caratteri di due approcci alla DD: l'uno colloca i processi deliberativi sullo sfondo dei tradizionali meccanismi di scelta pubblica e manifestazione di opinione; l'altro li iscrive entro la concezione deweyana-habermasiana dell'indagine pubblica.

La conoscenza di cosa avviene effettivamente nei processi deliberativi, e di quanto contano a tale riguardo le opzioni di disegno e conduzione, è tuttora abbastanza limitata. Le due giurie di cittadini svolte a Bologna e Torino hanno offerto spunti interessanti a tale riguardo. Quanto precede è il frutto di un primo lavoro di analisi e riflessione sui dati ottenuti.

Il confronto tra le due esperienze ha preso in considerazione solo alcune delle innumerevoli variabili in gioco. Esso ha tuttavia evidenziato significative differenze di impostazione e svolgimento, mostrando come la giuria di Bologna si sia ispirata fundamentalmente all'approccio deliberativo di matrice *public choice* e quella di Torino invece all'approccio deweyano-habermasiano: più vincolata nei tempi e nelle consegne e più focalizzata sui mutamenti individuali di opinione la prima; più flessibile, aperta a meta-riflessioni e aggiustamenti e focalizzata sull'elaborazione collettiva della questione la seconda. La diversità dei contesti problematici (assetto urbanistico e economico, scelte di *policy*, conflittualità ecc.) ha influito sull'impostazione dell'agenda di discussione, più vicina a un giudizio sull'operato dell'amministrazione comunale nel primo caso, imperniata su un ragionamento prospettico la seconda. Tale diversità, insieme alla differente formulazione dell'agenda, ha influito in certa

misura anche sul contenuto delle argomentazioni dei giurati: per esempio il conflitto centro-periferia è risultato molto più centrale a Bologna che a Torino, dove forse per questa ragione ha assunto invece maggiore rilievo il tema dell'innovazione tecnologica (veicoli a basso impatto) come soluzione prioritaria al problema inquinamento.

Entrambe le giurie hanno selezionato i partecipanti partendo da un campione statistico della popolazione, ma l'utilità della funzione "esemplare" dei giurati si è notata in molte fasi del dibattito. Il numero più elevato dei giurati di Bologna ha offerto una base valutativa più solida per quanto riguarda le opinioni espresse nei questionari ma non ha comportato vantaggi per quanto riguarda il dibattito (ossia rispetto al processo di riflessione collettiva), dibattito la cui gestione si è rivelata più difficoltosa e necessariamente più rigida. Il maggiore "autoritarismo" del moderatore di Bologna e dei facilitatori dei sottogruppi, a fronte della capacità della facilitatrice torinese di svolgere funzioni di *reflector* e stimolare la meta-riflessione dei giurati, si devono almeno in parte ai maggiori vincoli che il disegno della giuria bolognese imponeva a chi conduceva il processo.

Ci sono ulteriori indizi a proposito dell'influsso del disegno e della conduzione dei processi sull'andamento del dibattito. La presenza ufficiale, a Bologna, degli amministratori pubblici (in una situazione maggiormente conflittuale), la maggiore rigidità dei compiti e il minore tempo a disposizione dei giurati hanno probabilmente inciso per esempio sul fatto che le affermazioni degli esperti e dei testimoni sono state accettate in modo maggiormente acritico che a Torino: il compito di formulare domande in un tempo limitato è apparso piuttosto difficile in assenza di una discussione più aperta delle informazioni emerse, e forse proprio per questo è risultato più agevole ai giurati rivolgere la propria attenzione ai provvedimenti amministrativi adottati o da adottare. A Torino l'evoluzione del dibattito nel corso della prima giornata e soprattutto nel confronto tra prima e seconda giornata mostra come i giurati si siano trovati sempre più a proprio agio, sviluppando capacità critiche e argomentative anche rispetto alle questioni tecniche.

Estremizzando, si potrebbe forse dire che la giuria di Bologna si è approssimata maggiormente a quello che March e Olsen (1988) chiamano modello a "cestino dei rifiuti", dove le persone sono impegnate in compiti molteplici passando frettolosamente dall'uno all'altro, il processo decisionale tende ad assumere connotazioni fortemente simboliche e gli esiti finali non sono chiaramente connessi con quanto è avvenuto in precedenza. La giuria di Torino si è approssimata maggiormente al modello deweyano dell'indagine pubblica, dove i processi di apprendimento collettivo vengono valorizzati dalla possibilità di meta-riflessione sull'attività in corso.

I due disegni processuali, con la relativa divisione del lavoro e regole di interazione (insieme al contesto problematico che in certa misura vi si riflette), sembrano insomma aver avuto un certo impatto sull'attività deliberativa, conducendo i giurati a sviluppare modalità parzialmente diverse di esplorare la questione, discutere, selezionare gli aspetti salienti, interagire con esperti e testimoni e valutarne i contributi, giungere al "verdetto" finale.

Tuttavia abbiamo visto che, nel momento in cui si scende ad analizzare i valori argomentativi, in particolare i temi dell'incertezza e dell'equità, le somiglianze tra le due giurie prevalgono sulle differenze. In entrambi i casi l'incertezza è stata tematizzata nei suoi numerosi risvolti da esperti e testimoni (consapevolmente o meno). In entrambi i casi i giurati l'hanno sottotematizzata soprattutto negli aspetti tecnico-scientifici e l'hanno viceversa considerata soprattutto nei risvolti individuali (in parte in quelli relativi all'azione collettiva) e relativamente all'ambiguità della definizione della *issue*. In entrambi i casi, quindi, l'effetto autorità si è prodotto soprattutto nei confronti di coloro che si presentavano come "tecnici", portatori di dati e conoscenze oggettive. In entrambi i casi l'equità è emersa prepotentemente come tema centrale, sia nell'accezione negativa che in quella positiva del termine. In entrambi i casi si è prodotto l'effetto ponte, ossia il fenomeno per cui i giurati tendono a rifiutare un approc-

cio analitico, punto per punto, alla questione e propendono invece per una sintesi, una piena esplicitazione dell'ambiguità o multidimensionalità della questione medesima.

Il fatto che queste dinamiche si siano prodotte in entrambe le giurie, nonostante le differenze di disegno e conduzione sopra evidenziate, indica che si tratta di fenomeni "profondi", che meritano di essere adeguatamente esplorati nel prosieguo della ricerca. Nel nostro caso molti sono i punti che rimangono aperti e su cui è possibile al momento solo esprimere congetture. Non è chiaro, per esempio, se l'effetto autorità nei confronti degli esperti si produca per una implicita accettazione della logica della divisione del lavoro (per sviluppare un problema bisogna accettare la presenza di alcune scatole nere, ossia non tutte le scatole nere possono essere aperte contemporaneamente, e conviene lasciare intatte quelle di cui qualcuno già si occupa professionalmente), oppure per la difficoltà di controbattere affermazioni enunciate in un linguaggio neutro e "oggettivo" e supportate da "prove" empiriche difficilmente contestabili da parte del profano (se non sul piano della loro rilevanza pratica, operativa, in termini di *policy* e conseguenze per il cittadino); o per altre ragioni ancora. Non è chiaro se ed entro che limiti l'effetto ponte denoti un processo di apprendimento collettivo (riformulazione dei termini della *issue* e dell'agenda di discussione) o viceversa una difficoltà di trattare collettivamente gli aspetti di una questione complessa in modo lucido e razionale.

Sui questi temi vale la pena di indirizzare una parte consistente delle energie nella futura ricerca sulla DD. L'incidenza del disegno dei processi sul loro svolgimento ed esito (e quindi sulle ragioni per privilegiare l'una o l'altra soluzione ai vari problemi progettuali), il modo in cui l'incertezza e altri valori argomentativi vengono trattati, le dinamiche retrostanti l'effetto autorità e l'effetto ponte, costituiscono temi di indagine rilevanti tanto sul piano scientifico che su quello operativo.

Anche il tema del mutamento di opinione promosso dalla deliberazione – tema sicuramente di maggiore interesse da una prospettiva *public choice* – si mostra meritevole di adeguato approfondimento, in particolare per quanto riguarda la constatazione che l'esposizione a medesimi stimoli e a un medesimo contesto interattivo produce spostamenti di opinione in direzioni divergenti. L'analisi dei questionari tramite tabelle di mobilità risulta, in questo senso, uno strumento senz'altro utile in quanto permette di oltrepassare il mascheramento della effettiva entità del cambiamento di opinione causato dalla valutazione dei soli risultati complessivi dei questionari.

Riferimenti bibliografici

- Baccaro L. (2004), *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, «Stato e mercato», 72, pp. 383-411.
- Bobbio, L. (2005a), *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e mercato», 73, pp. 67-88.
- Bobbio, L. (2005b), *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 177-203.
- Bohman, J. (1996), *Public Deliberation*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Bohman, J. e W. Rehg (1997), *Introduction*, in Id. (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, MA, MIT Press, pp. ix-xxx.
- Bonanni, M. (2004), *Preferenze o argomentazioni congelate? Alle radici della democrazia deliberativa*, «Studi di sociologia», 42 (1), pp. 23- 51.
- Carson, L. e P. Hart (2005), *Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls and Forums*, in J. Gastil e P. Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty First Century*, San Francisco, Jossey Bass.
- Corvino, C. (2006), *Incertezza, expertise, agenda ed equalizzazione in due giurie di cittadini: Bologna e Torino a confronto*, Università di Trieste, Dipartimento di Scienze dell'Uomo, Quaderno n. 3/2006.

- Curini, L. (2002), *Democrazia deliberativa, preferenze e teorie informative*, relazione presentata al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova, 18-20 Settembre.
- Delli Zotti, G. (2006), *Tabelle di mobilità e cambiamenti di opinione. Il caso delle giurie dei cittadini a Bologna e Torino*, Università di Trieste, Dipartimento di Scienze dell'Uomo, Quaderno n. 1/2006.
- Dewey J. (1927), *The Public and its Problems*, New York, Holt.
- Dryzek, J. (1990), *Discursive Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dryzek, J. (2000), *Discursive Democracy vs. Liberal Constitutionalism*, in M. Saward (ed.), *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge, pp. 78-89.
- Dryzek, J. e C. List (2003), *Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation*, «British Journal of Political Science», 33, 1, pp. 1-28.
- Elster J. (1995), *Strategic Uses of Argument*, in Arrow K. et al. (a cura di), *Barriers to Conflict Resolution*, New York, Norton, pp. 237-257.
- Elster, J. (1990), *When Rationality Fails*, in K. Schweers Cook e M. Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 19-51.
- Elster, J. (1998), *Introduction*, in Id. (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-18.
- Fishkin J. (2003), *La nostra voce*, Venezia, Marsilio.
- French, D. e M. Laver (2005), *Participation Bias and Framing Effects in Citizens' Juries*, relazione presentata all'Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Fung, A. (2003), *Review Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Designs Choices and their Consequences*, «Journal of Political Philosophy», 11, 3, pp. 338-367.
- Giannetti, D. e R. Lewanski (2006), *Deliberation in Practice: Evidence from Italy*, relazione presentata all'ECPR Joint Session of Workshops, Nicosia, 25-30 Aprile.
- Goodin, R. (1986), *Laundering Preferences*, in J. Elster e A. Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 75-102.
- Gutmann, A. e D. Thompson (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Habermas J. (1996), *Fatti e norme*, Milano, Guerini.
- Heath, J. (2001), *Communicative Action and Rational Choice*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Irwin A. (1995), *Citizen Science. A Study of People, Expertise and Sustainable Development*, London, Routledge.
- Jefferson Center (2004), *Citizens' Jury Handbook*, www.jefferson-center.org.
- Lanzara, G.F. (2005), *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 51-73.
- Mansbridge, J. (1999), *Everyday Talk in the Deliberative System*, in S. Macedo (ed.), *Deliberative Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 211-239.
- March, J.G. e J.P. Olsen (1988), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Mastropaolo, A. (2001), *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 4, pp. 1612-1635.
- Miller, D. (1992), *Deliberative Democracy and Social Choice*, «Political Studies», 40, pp. 54-67.
- Nieuwenburg, P. (2004), *Learning to Deliberate*, «Political Theory», 32 (4), pp. 449-467.
- Parsons, T. (1977), *Social Systems and the Evolution of Action Theory*, New York, Free Press.
- Parsons, T. e E. Shils (1951) (eds.), *Toward a General Theory of Action*, New York, Harper & Row.
- Pellizzoni, L. (2005a), *Cosa significa partecipare*, «Rassegna italiana di sociologia», 46, 3, pp. 479-514.
- Pellizzoni, L. (2005b), *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 7-48.
- Pellizzoni, L. (2005c), *Discutere l'incerto*, in Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 91-114.
- Pellizzoni, L. (2005d), *Trust, Responsibility and Environmental Policy*, «European Societies», 7 (4), pp. 567-594.
- Pellizzoni, L. (2006), *Decidiamo insieme! Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica*, «Quaderni di Sociologia» (in corso di stampa).

- Ravazzi, S., N. Podestà e A Chiari (2006), *Una giuria di cittadini*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Paper n. 7/2006.
- Regonini G. (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, «Stato e mercato», 73, pp. 3-31.
- Rosenberg, S. (2005), *The Empirical Study of Deliberative Democracy: Setting a Research Agenda*, «Acta Politica», 40, pp. 212-224.
- Ryfe D. (2005), *Does Deliberative Democracy Work?*, «Annual Review of Political Science», 8, pp. - 71.
- Sarewitz D. (2004), *How Science Makes Environmental Controversies Worse*, «Environmental Science & Policy», 7, pp. 385-403.
- Sartori G. (1990), *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino.
- Saward, M. (2000), *Democratic Innovation*, in Id. (ed.), *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge, pp. 3-13.
- Schauer, F. (1999), *Talking as a Decision Procedure*, in S. Macedo (ed.), *Deliberative Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 17-27.
- Sugden, R. (1993), *Thinking as a Team: Towards an Explanation of Nonselfish Behaviour*, «Social Philosophy and Policy», 10 (1), pp. 69-89.
- Sunstein, C. (2003), *The Law of Group Polarization*, in J. Fishkin, P. Laslett (eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell, pp. 80-101.
- Van Eeten, M. (2001), *The Challenge Ahead for Deliberative Democracy*, «Science and Public Policy», 28 (6), pp. 423-426.
- Van Mill D. (1996), *The Possibility of Rational Outcomes from Democratic Discourse and Procedures*, «Journal of Politics», 58, 3, pp. 735-752.
- Warren, M. (1996), *Deliberative democracy and authority*, «American Political Science Review», 90 (1), pp. 46-60.
- Weick, K. (1995), *Sensemaking in Organizations*, London, Sage.
- Williamson, O. (1987), *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Milano, Angeli.
- Wynne, B. (1995), *Public understanding of science*, in S. Jasanoff, G. Markle, J. Petersen e T. Pinch (eds.) *Handbook of Science and Technology Studies*, , London, Sage, pp. 361-388.