

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Economia Aziendale



CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN MERCATI, IMPRESA
E CONSUMATORI

Percorso: Governance e Gestione d'Impresa

**Come trasformare il bilancio partecipativo in una efficace
e duratura pratica di buona governance**

XXXVIII CICLO

Candidata: Dott.ssa Caterina Macrì

Relatori: Prof.ssa Giorgia Mattei – Prof. Carlo Regoliosi

A Giovanni e
a Pietro

INDICE

INTRODUZIONE	6
REFERENCE	14
Capitolo 1 – Il bilancio partecipativo.....	16
1.1.Quando nasce il bilancio partecipativo.....	16
1.1.1 Il Passaggio dal <i>New Public Management</i> al <i>New Public Governance</i>	16
1.1.2. Gli strumenti partecipativi	32
1.1.3 Il bilancio partecipativo	40
1.2.Excursus storico ed esperienze di applicazione.....	46
1.2.1. L’esperienza del bilancio partecipativo in Brasile di Porto Alegre.	46
1.2.2. L’esperienza del bilancio partecipativo nel resto del mondo.	51
1.2.3. L’esperienza del bilancio partecipativo in Italia.	53
1.3Evoluzione nel tempo del bilancio partecipativo come strumento di <i>Governance</i>	57
1.3.1 Confronto della <i>Litterature Rewiew</i> con esperienze reali	57
REFERENCE	66
Capitolo 2 – Il bilancio partecipativo come pratica di democrazia partecipativa...76	
2.1. Dalle posizioni dottrinali circa l’utilizzo dello strumento del bilancio partecipativo al crescente engagement dei cittadini.	77
2.1.1. Le caratteristiche della partecipazione dei cittadini	82
2.2. Il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali	91
2.3. Analisi dei modelli esistenti:	94

2.3.1 Il modello Ebdon e Franklin.....	94
2.3.2. Il modello Perry-Smith e Manucci	100
2.4. Criticità della letteratura in materia di bilancio partecipativo	109
REFERENCE	113
Capitolo 3 – L’esperienza del bilancio partecipativo nella città di Roma	119
3.1. L’attuazione del bilancio partecipativo a Roma	119
3.2. La fase di avvio e progettazione del bilancio partecipativo nel Comune di Roma	124
3.3. La seconda fase del bilancio partecipativo: la raccolta delle proposte della città di Roma.....	141
3.4. La terza fase: la valutazione delle proposte.....	149
3.5. La quarta fase: votazione dei progetti e selezione finale.....	152
3.6. Quinta fase: valutazione critica approfondita dell’attuazione del bilancio partecipativo a Roma.....	155
REFERENCE	162
Capitolo 4 – Strumenti implementabili complementari: <i>social audit</i>, <i>social accountability</i>, in grado di coinvolgere i cittadini nella decisione sull’allocazione delle risorse pubbliche.....	165
4.1. La progressiva implementazione di strumenti volti a rafforzare la partecipazione.	165
4.2. Il <i>social audit</i> e la <i>social accountability</i>	169
4.3. L’assenza di un <i>Framework</i> unitario nelle modalità di coinvolgimento dei cittadini	174

4.4. Come migliorare la partecipazione dei cittadini nell'ambito del bilancio partecipato	181
4.5. Il ruolo della digitalizzazione	187
4.5.1 Impatti positivi e negativi della digitalizzazione.....	191
4.6. Verso l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo.....	193
REFERENCE	197
CONCLUSIONI	205
REFERENCE	213
RINGRAZIAMENTI	215

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni all'interno del dibattito internazionale sulle trasformazioni della democrazia contemporanea, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ha assunto una centralità crescente. La progressiva complessità dei problemi pubblici, la nascita di nuovi bisogni sociali e la crescente distanza percepita tra istituzioni e società civile, hanno alimentato la ricerca di strumenti capaci di integrare i meccanismi tradizionali della rappresentanza, con forme più dirette e inclusive di coinvolgimento dei cittadini (Putnam, 1993). In questo scenario il bilancio partecipativo si è affermato come una delle innovazioni democratiche più rilevanti a livello globale, tanto per la sua versatilità quanto per la sua capacità di incidere concretamente sulle politiche pubbliche (Sintomer et al., 2008; Wampler, 2012).

Il bilancio partecipativo sebbene ancora uno strumento di budgeting non univocamente definito, è ormai ritenuto una pratica della democrazia partecipativa che consiste nell'assegnare una quota di bilancio dell'Ente locale alla gestione diretta dei cittadini, i quali vengono così messi in grado di interagire e dialogare con le scelte delle Amministrazioni per modificarle a proprio beneficio.

Nato a Porto Alegre alla fine degli anni Ottanta in un contesto politico ed economico caratterizzato da forti diseguaglianze e da una crescente domanda di democratizzazione delle decisioni pubbliche, il bilancio partecipativo diventa uno strumento che si è progressivamente diffuso in oltre tremila città nel mondo (Goldfrank, 2011), assumendo caratteristiche diverse a seconda dei contesti istituzionali e delle culture amministrative locali. La sua forza risiede nella capacità di creare spazi deliberativi accessibili, nei quali i cittadini possono proporre interventi, discutere priorità, votare progetti e monitorarne la realizzazione.

In Italia, come dimostra un'ampia letteratura ormai consolidata, il bilancio partecipativo ha conosciuto una diffusione intermittente, con cicli di sperimentazione intensi seguiti da fasi di rallentamento (Allegretti, Secchi, 2019).

La varietà delle esperienze italiane segnala la mancanza di un modello istituzionale uniforme e allo stesso tempo la capacità delle amministrazioni di adattare lo strumento alle proprie esigenze. Tuttavia tale eterogeneità mostra come da un lato il bilancio partecipativo mantenga una certa flessibilità e dall'altro rende difficile valutarne l'efficacia complessiva e consolidarne l'impatto sulla governance locale.

Il caso di Roma Capitale, analizzato successivamente in questo elaborato, rappresenta un esempio concreto di queste dinamiche, in quanto si trattandosi di una grande Città, caratterizzata da territori profondamente disomogenei e da una macchina amministrativa complessa, ha intrapreso percorsi significativi ma non ancora stabili nel campo della partecipazione.

In primo luogo Roma per dimensioni, composizione sociale, articolazione istituzionale e stratificazione urbana, rappresenta una sfida particolarmente complessa per chiunque voglia introdurre processi partecipativi che incidano effettivamente sulle politiche pubbliche. In secondo luogo, l'amministrazione capitolina ha sperimentato il bilancio partecipativo in più fasi con differenti livelli di coinvolgimento municipale e una progressiva attenzione agli strumenti digitali.

Queste caratteristiche permettono di analizzare non solo l'efficacia delle procedure adottate, ma anche le condizioni istituzionali e culturali che ne influenzano la riuscita.

Il quadro entro cui si inserisce il presente progetto è ulteriormente arricchito dalla trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana, accelerata negli ultimi anni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR¹).

¹ Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) è il piano strategico con cui l'Italia accede ai fondi europei del programma Next Generation EU per rilanciare l'economia dopo la pandemia di COVID-19. Si

La digitalizzazione rappresenta una leva strategica per ampliare, rendere più accessibili e monitorabili i processi partecipativi.

Tuttavia, come molti studiosi hanno sottolineato, la digitalizzazione può anche generare nuove forme di esclusione e accentuare le disuguaglianze esistenti se non accompagnata da politiche adeguate (Coleman, Blumler, 2009; Macintosh, 2004; Bannister, Connolly, 2014).

Il progetto di ricerca si è posto di analizzare l'attuazione del bilancio partecipativo a Roma Capitale, considerando tre dimensioni fondamentali:

1. la configurazione istituzionale del processo;
2. il coinvolgimento effettivo dei cittadini,
3. il ruolo della digitalizzazione nel trasformare le modalità della partecipazione.

L'obiettivo è stato quello di inserire l'esperienza romana all'interno del più ampio panorama nazionale e internazionale e individuare le condizioni che possono favorire l'istituzionalizzazione del processo.

Per essere realmente efficace, il bilancio partecipativo deve radicarsi nel funzionamento ordinario dell'amministrazione pubblica, diventando parte del ciclo di programmazione, bilancio e valutazione delle politiche. Quando ciò non avviene, il rischio è che rimanga una pratica episodica, legata a una volontà politica contingente e incapace di generare un impatto duraturo.

In tal senso, la prospettiva adottata in questo lavoro si colloca all'incrocio tra gli studi sulla democrazia partecipativa, le teorie della governance pubblica e le ricerche sulla trasformazione digitale della pubblica amministrazione. L'intento non è stato solo quello

tratta di un programma di investimenti e riforme, denominato "Italia Domani", che si concentra su obiettivi di digitalizzazione, transizione ecologica, inclusione sociale, sanità e ricerca, con lo scopo di creare un paese più equo, sostenibile e resiliente.

di verificare la funzionalità del processo partecipativo, ma comprendere come, perché, e in che condizioni esso può produrre valore pubblico.

Questa impostazione si ispira ai contributi della governance democratica (Fung, 2006; Smith, 2009) e ai modelli europei di valutazione delle innovazioni democratiche (Sintomer et al., 2008), ma integra anche prospettive provenienti dagli studi italiani sul rapporto tra istituzioni e cittadini (Bobbio, 2019).

La complessità del caso romano consente di osservare come il bilancio partecipativo sia uno strumento profondamente influenzato dal contesto istituzionale in cui viene adottato. Se Porto Alegre rappresenta il modello originario, basato su una forte politicizzazione del processo e su un'estesa mobilitazione popolare (Avritzer, 2009), l'Europa ha interpretato il bilancio partecipativo in chiave prevalentemente amministrativa, con modalità più procedurali e finalizzate a migliorare la qualità della governance locale (Sintomer et al., 2008).

L'Italia si colloca in una posizione intermedia, preso atto che la dimensione politica è meno strutturata rispetto alle esperienze latinoamericane, ma al tempo stesso l'orientamento amministrativo non è uniforme, né pienamente consolidato (Allegretti, Secchi, 2019). Ne deriva un mosaico di modelli, spesso caratterizzati da sperimentazioni locali, che rendono il bilancio partecipativo un dispositivo largamente adattabile, ma a volte fragile nella sua capacità di radicarsi nel lungo periodo.

Questa variabilità non è soltanto un dato empirico, ma rappresenta una chiave analitica importante per comprendere le dinamiche del bilancio partecipativo in contesti complessi come Roma. La città, infatti, è divisa in quindici Municipi, ciascuno con un proprio tessuto sociale, con reti civiche più o meno consolidate e con differenti livelli di capacità amministrativa. L'eterogeneità dei municipi incide non solo sulla partecipazione, ma anche sulla percezione stessa del ruolo dell'amministrazione capitolina.

Per questa ragione uno degli obiettivi di questo elaborato è stato quello di analizzare come il bilancio partecipativo si intrecci con le specificità di governance proprie di una grande metropoli.

Le città di grandi dimensioni, come mostrano numerosi studi in materia di governance, presentano sfide peculiari, tra cui la frammentazione degli attori, la molteplicità degli interessi e l'elevato turnover politico, che rendono più difficile garantire stabilità e continuità ai processi deliberativi (Goldfrank, 2011; Smith, 2009).

In primo luogo il bilancio partecipativo romano ha introdotto elementi di trasparenza e di accessibilità (tra cui la possibilità di consultare online i progetti e l'avanzamento dei lavori), per rispondere alle raccomandazioni internazionali sulla rendicontazione pubblica (Michels, De Graaf, 2010).

In secondo luogo la fase di valutazione tecnico-amministrativa ha permesso di avanzare alcune considerazioni sul livello di coordinamento interno, per accertare se la struttura amministrativa è in grado di assorbire il processo e regolamentarlo.

La letteratura internazionale sottolinea sistematicamente che il successo del bilancio partecipativo dipende dalla sua capacità di essere integrato nel ciclo ordinario delle politiche pubbliche (Fung, Wright, 2001; Wampler, 2012).

Ne consegue che questo, non può essere trattato come una pratica accessoria o come un progetto sperimentale legato alla volontà politica contingente, ma deve essere inserito in un piano organico che includa la programmazione finanziaria, la pianificazione territoriale e la valutazione ex post.

Il caso romano dimostra quanto tale integrazione risulti ancora parziale. Le diverse edizioni del bilancio partecipativo sono state scandite da fasi sperimentali, da mutamenti organizzativi interni e da un utilizzo, non sempre sistematico, degli strumenti digitali, evidenziando la necessità di creare un percorso di consolidamento istituzionale che consenta al processo di diventare una componente stabile della governance cittadina.

Un ulteriore fattore che caratterizza l'introduzione del bilancio partecipativo in Italia riguarda l'impatto delle tecnologie digitali. Come evidenziato da numerosi studi, la digitalizzazione sta ridefinendo i confini della partecipazione pubblica, favorendo l'accesso ai processi deliberativi ma creando, al tempo stesso, nuove forme di disuguaglianza (Coleman, Blumler, 2009; Bannister, Connolly, 2014).

La diffusione delle piattaforme digitali, accelerata dal PNRR e dalla crescente attenzione dell'amministrazione centrale verso i servizi online, può costituire un'opportunità decisiva per superare alcuni limiti tradizionali della partecipazione fisica, come le barriere di tempo, distanza e mobilità. Tuttavia, senza adeguate politiche di inclusione digitale, le piattaforme rischiano di intercettare principalmente cittadini già competenti e attivi, riproducendo così le disuguaglianze che il bilancio partecipativo nasce per contrastare.

Dopo aver contestualizzato il quadro teorico e la letteratura di riferimento, questo elaborato analizza l'evoluzione del bilancio partecipativo in Italia, con particolare attenzione agli strumenti digitali ed ai cambiamenti istituzionali degli ultimi anni.

La scelta di adottare un approccio metodologico integrato per analizzare il caso di Roma, riflette l'idea che il bilancio partecipativo non è un fenomeno riconducibile a una sola dimensione, quanto più correttamente un processo che coinvolge simultaneamente elementi di natura istituzionale, amministrativa e sociale.

Per tale ragione, il progetto di ricerca integra l'analisi documentale delle pratiche amministrative e delle normative locali con l'osservazione delle dinamiche di partecipazione, delle forme di coinvolgimento territoriale e delle modalità con cui i cittadini interagiscono con gli strumenti digitali messi a disposizione dall'amministrazione.

Tale approccio permette di cogliere non solo gli aspetti formali del processo, ma anche quelli sostanziali, spesso meno visibili, ma decisivi per comprendere la reale capacità dello strumento di incidere sulle politiche pubbliche.

Inoltre il lavoro adotta una prospettiva comparativa e confronta dunque l'esperienza romana con alcune delle principali evidenze internazionali e nazionali.

È necessario chiarire che l'obiettivo non è quello di individuare un modello ideale o di proporre una classificazione rigida delle diverse tipologie di bilancio partecipativo, ma piuttosto di delineare le condizioni strutturali che favoriscono la stabilità e l'efficacia del processo.

Le città europee che hanno sviluppato esperienze mature di bilancio partecipativo mostrano infatti che il successo dello strumento dipende dalla capacità dell'amministrazione di conferirgli un carattere istituzionale forte, dotato di una visione pluriennale, di investimenti dedicati e di un ecosistema civico capace di sostenerlo (Cabannes, 2015; Falanga, 2016; Allegretti 2014).

La comparazione con questi casi non intende proporre una replica meccanica dei modelli stranieri, ma offre criteri utili a interpretare con maggiore consapevolezza i risultati dell'esperienza romana.

Un elemento che emerge con particolare forza da questa riflessione riguarda la temporalità del bilancio partecipativo. Raggiungere livelli adeguati di partecipazione da parte dei cittadini, richiede tempo e le esperienze più durature a livello internazionale mostrano come il bilancio partecipativo raggiunga risultati significativi solo quando diventa una pratica routinaria, periodica, prevedibile (Wampler, 2012).

Al contrario, quando è implementato in modo episodico o disomogeneo, le potenzialità dell'istituto restano parzialmente inesprese.

In molti casi la capacità dei cittadini di attivarsi collettivamente dipende dalla presenza di reti associative e di luoghi di socialità che facilitano il confronto.

In assenza di tali reti, i processi partecipativi rischiano di essere dominati dalle fasce più istruite ed integrate della popolazione, lasciando indietro coloro che avrebbero maggiore bisogno di essere coinvolti. Questo rischio è particolarmente evidente nelle grandi città,

dove la distanza percepita tra cittadini e istituzioni tende ad amplificarsi e dove la partecipazione richiede sforzi più intensi per raggiungere effettivamente tutte le comunità locali.

Pertanto, il contesto socioeconomico romano non può essere sottovalutato, in quanto forte delle disuguaglianze tra i quartieri, della frammentazione dei servizi, e della presenza di aree periferiche, ideali per comprendere come la partecipazione possa contribuire a rafforzare il capitale sociale locale.

Partendo da queste considerazioni teoriche e metodologiche l'elaborato intende raggiungere tre risultati principali.

In primo luogo offre una ricostruzione sistematica dell'esperienza del bilancio partecipativo a Roma, evidenziando i punti di forza e le criticità del processo, nonché il modo in cui esso si integra nei meccanismi di governance locali.

In secondo luogo riflette sulle condizioni istituzionali e amministrative che possono favorire una maggiore stabilità del bilancio partecipativo, prestando particolare attenzione al ruolo degli uffici, alla capacità di coordinamento interdipartimentale e alla gestione dei tempi del processo.

In terzo luogo analizza il contributo della digitalizzazione alla partecipazione, valutando in che modo gli strumenti digitali (utilizzati anche dall'amministrazione capitolina) possano migliorare o ostacolare il coinvolgimento dei cittadini.

Tra gli obiettivi vi è dunque quello di indagare in quali condizioni il bilancio partecipativo può radicarsi stabilmente nel processo di governance locale, migliorando la partecipazione e producendo valore pubblico.

Questo quesito viene affrontato attraverso un approccio multidisciplinare, che integra teoria, analisi empirica e riflessioni sulle politiche pubbliche.

REFERENCE

- ALLEGRETTI, G. (2014). "Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance". *Routledge*.
- ALLEGRETTI, G., SECCHI, M. (2019). "Bilanci partecipativi in Italia: Un repertorio". *FrancoAngeli*.
- AVRITZER, L. (2009). "Participatory institutions in democratic Brazil". *Johns Hopkins University Press*.
- BANNISTER, F., CONNOLLY, R. (2014). "ICT, public values, and transformative government: A framework and programme for research". *Government Information Quarterly*, 31(1), pp. 119-130.
- BOBBIO, L. (2019). "A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini: come costruire insieme le decisioni pubbliche". *Il Mulino*.
- CABANNES, Y. (2015). "The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field". *Environment and Urbanization*, 27(1), pp. 257-284.
- COLEMAN, S., BLUMLER, J. G. (2009). "The internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy". *Cambridge University Press*.
- FALANGA, R. (2016). "Participatory budgets in Portugal: An analysis of the practices". *International Journal of Public Sector Management*, 29(1), pp. 54-72.
- FUNG, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review*, 66(1), pp. 66-75.
- FUNG, A., WRIGHT, E. O. (2001). "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance". *Politics & Society*, 29(1), pp. 5-41.

GOLDFRANK, B. (2011). "Deepening local democracy in Latin America: Participatory budgeting in Brazil, Colombia, and Peru". *Penn State University Press*.

MACINTOSH, A. (2004). "Characterizing e-participation in policy-making". *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences* IEEE., pp. 1-10.

MICHELS, A., DE GRAAF, L. (2010). "Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy". *Local Government Studies*, 36(4), pp. 477-491.

PUTNAM, R. D. (1993). "Making democracy work: Civic traditions in modern Italy". *Princeton University Press*.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. (2008). "Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), pp. 164-178.

SMITH, G. (2009). "Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation". *Cambridge University Press*.

WAMPLER, B. (2012). "Participatory budgeting: Core principles and key impacts". *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 12.

Capitolo 1 – Il bilancio partecipativo

Contenuto del capitolo: 1.1. Quando nasce il bilancio partecipativo. – 1.1.1. Il Passaggio dal *New Public Management* al *New Public Governance*. – 1.1.2. Gli strumenti partecipativi. – 1.1.3. Il bilancio partecipativo. – 1.2. Excursus storico ed esperienze di applicazione. – 1.2.1. L'esperienza del bilancio partecipativo in Brasile a Porto Alegre. – 1.2.2. L'esperienza del bilancio partecipativo nel resto del mondo. – 1.2.3. L'esperienza del bilancio partecipativo in Italia. – 1.3. Evoluzione nel tempo del bilancio partecipativo come strumento di *Governance*. – 1.3.1. Confronto della *Litterature Rewiew* con esperienze reali.

Il presente capitolo indaga la progressiva diffusione degli strumenti partecipativi, focalizzandosi sul bilancio partecipativo. L'obiettivo è quello di fornire concetti essenziali che permettono di comprendere le modalità di trasformazione del bilancio partecipativo in un'efficace e duratura pratica di buona *governance*.

In primo luogo, vengono analizzate le evoluzioni della *governance* che dal *New public Management* hanno condotto al *New Public Governance* e all'affermazione degli strumenti partecipativi propriamente detti.

Oltre ad assumere una prospettiva teorica ed essenzialmente concentrata sull'analisi della letteratura, si conduce un *excursus* storico sulle esperienze applicative del bilancio partecipativo, avanzando alcune considerazioni sulle caratteristiche delle realtà a cui esso trova applicazione.

1.1. Quando nasce il bilancio partecipativo

1.1.1 Il Passaggio dal *New Public Management* al *New Public Governance*

A partire dagli anni '80, si ravvisò la necessità di rivedere il modello di azione della Pubblica Amministrazione, abbandonando la dimensione della centralizzazione istituzionale e delle relazioni di tipo gerarchico (McLaughlin, 1992).

In questo contesto si assistette, pertanto, alla creazione di nuovi modelli organizzativi pubblici, i quali si dimostrarono in grado di accompagnare l'evoluzione della società democratica (McLaughlin, 1992).

Si affermarono, infatti, alcune alternative ai tradizionali modelli di *government*: la *governance* pubblica, la quale sottolineava l'evoluzione del processo gestionale e decisionale dell'azione pubblica e il *New Public Management*, il quale prevedeva un processo di managerializzazione e privatizzazione nella Pubblica Amministrazione.

I modelli classici di *government* si fondavano su una logica gerarchica e verticale, in cui lo Stato, attraverso i suoi apparati burocratici, era l'attore centrale e dominante del processo decisionale e i cittadini si configuravano prevalentemente come destinatari passivi delle scelte compiute dall'alto. In una siffatta circostanza, il potere era esercitato come comando unidirezionale e le politiche pubbliche si riducevano essenzialmente a strumenti attraverso i quali l'autorità statale regolava e disciplinava la società.

La *governance* pubblica, quale alternativa ai tradizionali modelli di *government*, fece riferimento ad un cambiamento profondo nel modo in cui veniva concepito e praticato l'esercizio del potere pubblico. Come si approfondirà meglio nel corso dell'elaborato, questa segnò una discontinuità concettuale e operativa rispetto al modello precedente, constatando che le società contemporanee erano caratterizzate da una crescente complessità, da una pluralità di interessi e da un intreccio sempre più stretto tra pubblico e privato.

In questa prospettiva, la *governance*, non coincideva con l'atto autoritativo del decidere, ma con il processo collettivo del governare. Non si assiste ad una mera redistribuzione del potere, bensì ad una trasformazione in cui lo Stato non abdica al proprio ruolo, ma si riconfigura come regolatore e mediatore, capace di coordinare interessi differenti e di creare le condizioni per una cooperazione efficace.

Nonostante tali cambiamenti, però, nessuna istituzione pubblica era più in grado di governare in autonomia i processi sociali ed economici, richiedendo l'elaborazione di un approccio basato sulla cooperazione e sull'interazione tra molteplici attori, che includeva non solo le istituzioni statali, ma anche enti territoriali, le organizzazioni private, le associazioni, i gruppi di interesse e cittadini stessi.

L'evoluzione che interessò il processo gestionale e decisionale dell'azione pubblica condusse al *New Public Management* (NPM), che prevedeva un approccio di managerializzazione e privatizzazione nella Pubblica Amministrazione.

Le riforme che si registrarono, a partire dagli anni 80, all'interno della Pubblica Amministrazione rispecchiarono la declinazione del *New Public Management*, che segnalava le seguenti caratteristiche:

- I. concezione del soggetto pubblico in senso sovrapponibile a quello privato;
- II. attribuzione alla Pubblica Amministrazione di limitate funzioni, prediligendo quindi, che le stesse, venissero affidate a soggetti privati. In tal modo all'amministrazione spettavano le funzioni riguardanti prevalentemente il coordinamento e il controllo, piuttosto che l'erogazione diretta.
- III. semplificazione dell'apparato amministrativo, direttamente conseguente all'attribuzione di meno funzioni;
- IV. trasformazione dei bilanci in modo più efficiente;
- V. misurazione delle *performance* in costante monitoraggio dei risultati raggiunti, prestando attenzione alla efficienza dell'apparato amministrativo.

Occorre puntualizzare che tale paradigma venne alla luce nel contesto anglosassone e si fondava sul presupposto teorico secondo il quale il soggetto pubblico poteva essere inteso in senso sovrapponibile a quello privato, con la conseguenza di potervi applicare i criteri tipici del mondo privatistico, quali ad esempio l'efficienza e la competitività (Almqvist et al., 2013).

Tali cambiamenti rappresentarono dunque la reazione al fallimento dello stato burocratico, il quale fu lungamente criticato per un'azione decisamente lenta e per l'incapacità di soddisfare le necessità della società del tempo (Allegretti, Herzberg, 2004). Il NPM presupponeva, pertanto, che la Pubblica Amministrazione svolgesse poche ed essenziali funzioni, ricorrendo invece al meccanismo *dell'outsourcing* per molteplici servizi.

La valutazione dei servizi esternalizzati avvenne mediante indicatori di *performance*, applicandovi le medesime strategie proprie il settore privato.

In tale maniera si affermò un regime di concorrenza, anche nel settore pubblico, con il fine ultimo di offrire dei servizi caratterizzati dalla sempre più elevata efficienza.

Inoltre il NPM si prefisse di rendere molto più snella la struttura pubblica, attuando una rigida separazione tra la funzione amministrativa e quella politica, con la finalità di erogare servizi di elevata qualità. Attraverso questa separazione si cercò parallelamente di depoliticizzare i processi governativi affidando quindi le funzioni gestionali e quelle di controllo a soggetti differenti (McLaughlin, 1992).

Dall'esame della letteratura prodotta in materia di NPM si comprende come l'attuazione di tale paradigma di gestione sia avvenuta in modo diversificato, a seconda del contesto istituzionale di riferimento. A titolo esemplificativo, è possibile notare come il mondo anglosassone abbia attribuito una centralità primaria al concetto di libero mercato, mentre la parte continentale dell'Europa abbia ritenuto di maggiore interesse applicare il principio di sussidiarietà, determinando un decentramento delle funzioni (Ciaffi, Giordano, 2020).

Risulta necessario in primo luogo soffermarsi sulle caratteristiche assunte da parte del NPM nel contesto italiano, apprezzandone i tratti principali.

Occorre premettere che non si era dinnanzi ad una dottrina caratterizzata da uniformità ed omogeneità, quanto piuttosto si era davanti ad un insieme di molteplici profili attinenti al settore privato.

Tale paradigma beneficiò del supporto della Banca Mondiale e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)², ove furono elaborati degli studi che osservarono l'attuazione delle dottrine all'interno dei vari contesti politici (Moini, 2017). In altri termini, il modello in questione trovò terreno fertile non solo all'interno dei dibattiti accademici e delle riforme amministrative promosse a livello nazionale, ma anche grazie al sostegno di organismi internazionali. Queste istituzioni, infatti, attraverso la produzione di rapporti, linee guida e studi comparativi, contribuirono in maniera significativa alla diffusione e alla legittimazione delle dottrine manageriali applicate al settore pubblico. In particolare, i loro documenti evidenziavano come l'adozione di strumenti propri della gestione privata, quali l'orientamento ai risultati, la misurazione delle *performance* e la competizione interna, potessero migliorare l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità delle amministrazioni pubbliche.

Occupandosi innanzitutto di individuare i tratti comuni e caratterizzanti alle varie applicazioni del paradigma in esame, è possibile affermare che la struttura burocratica fu completamente ripensata e la tipica organizzazione gerarchica fu sostituita da concetti più complessi, quali la specializzazione, il coordinamento, il decentramento delle attività e delle funzioni e la riduzione delle dimensioni degli uffici (Chiarini, 2015).

I bilanci di previsione prevedevano l'inclusione di una voce connessa alla *performance*, con l'obiettivo di individuare l'esatto ammontare degli importi da spendere nelle varie funzioni.

² OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. È un'organizzazione internazionale fondata nel 1961 che mira a costruire politiche migliori per una vita migliore, promuovendo la crescita economica e il benessere sociale.

A sovrintendere alle riforme amministrative venne posto un apparato manageriale orientato verso i risultati e con la prerogativa di applicare il concetto del *value for money*. Tutti i paesi aderenti all'OCSE si occuparono prontamente di attuare delle riforme attraverso leggi funzionali a rendere più snella ed efficiente la struttura produttiva e manageriale presente all'interno delle pubbliche amministrazioni (Almqvist et al., 2013). Considerata la tematica del presente elaborato, risulta di particolare interesse soffermarsi sulle modifiche introdotte al bilancio da parte delle teorie del NPM.

L'origine dei cambiamenti, che interessarono il documento contabile, deve essere individuata nelle vicende che coinvolgono l'imprenditore inglese Peter Pyrr posto al vertice del settore contabile della Texas Instruments. Egli si avvalse di una metodologia che prevedeva la determinazione di una base zero per ogni voce di spesa, procedendo successivamente con il calcolo di tutti i costi prevedibili per ogni obiettivo produttivo da raggiungere. Si trattava di una metodologia che ebbe un notevole successo e che fu utilizzata anche dal presidente degli Stati Uniti (Dunleavy, Hood, 1994).

Il metodo incrementale tradizionalmente utilizzato non appariva più adeguato a quelle politiche di nuova affermazione, tendenzialmente fondate sul risparmio di spesa.

In siffatta maniera, la predisposizione dei bilanci attraverso il criterio dello *Zero Base Budgeting* trasformava il momento della redazione del bilancio nell'attività centrale della gestione aziendale (Ibrahim, 2019).

La previsione di bilanci fondati sugli obiettivi da raggiungere comportò una profonda modifica sulle modalità di controllo delle pubbliche amministrazioni, abbandonando quindi la tradizionale attività di vigilanza sulla legalità dei procedimenti in nome dell'*audit* sulle prestazioni.

Al fine di comprendere al meglio il mutamento cui è andata soggetta la consueta attività di vigilanza e quindi le conseguenze che ne sono discese, risulta opportuno soffermarsi prevalentemente sull'*audit*.

Le pratiche di *audit* e il successo della pianificazione strategica individuarono il loro fondamento nell'attività di controllo delle pubbliche amministrazioni, esercitata da parte di commissioni parlamentari che si avvalevano di autorità indipendenti (Schedler, Proeller, 2006).

La previsione di un soggetto esterno, che si occupava di svolgere l'attività di controllo, risultava essenziale al fine di esercitare un' adeguata pressione sui risultati da raggiungere all'interno della Pubblica Amministrazione (Minogue et al., 1998) .

Per chiarezza, è opportuno schematizzare l'esercizio degli *audit* esterni sugli uffici delle PA. Tale apparente digressione risultava funzionale a comprendere più a fondo il processo trasformativo introdotto dal *New Public Management* nelle modalità di controllo delle pubbliche amministrazioni. Si ribadisce infatti che nei modelli tradizionali l'attività di vigilanza si concentrava prevalentemente sulla verifica della conformità degli atti amministrativi alla legge, con la conseguenza che, l'attenzione era rivolta quasi esclusivamente al rispetto delle norme procedurali, alla correttezza formale dei provvedimenti e alla legittimità giuridica delle decisioni adottate. Il controllo era perciò finalizzato a garantire che la macchina amministrativa operasse secondo criteri di legalità, piuttosto che a valutare l'effettiva qualità o l'impatto delle sue azioni. Soltanto con l'affermarsi del paradigma manageriale, questo impianto venne profondamente ridimensionato, poiché le amministrazioni non furono più chiamate soltanto a rispettare la legge, ma soprattutto a dimostrare di essere in grado di produrre risultati concreti, misurabili e coerenti con gli obiettivi programmati.

È in questo nuovo contesto che l'*audit* assunse centralità e diviene lo strumento più idoneo per garantire una valutazione sistematica e strutturata delle *performance* amministrative. A differenza dei controlli interni o delle verifiche formali, l'*audit* introdusse una prospettiva esterna, imparziale e orientata ai risultati, capace di esercitare

una pressione positiva sulle amministrazioni, affinché esse migliorassero costantemente la qualità della loro azione.



Fonte: elaborazione dell'autore.

Focalizzandosi sull'adozione del NPM nel contesto italiano ed analizzando la produzione normativa nazionale degli ultimi decenni, si nota come i principi di efficienza, efficacia ed economicità assumano una prospettiva centrale.

Storicamente, un primo intervento significativo si verificò con l'emanazione del d.lgs. 29/1993³, attraverso il quale si perseguì l'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione della PA e revisionare la disciplina in materia di pubblico impiego. All'interno di tale decreto, in parte abrogato, venne sottolineata la necessità di organizzare gli uffici e le amministrazioni pubbliche in relazione alla finalità da perseguire, e in ogni caso, in modo funzionale al perseguimento di un elevato livello di efficienza.

Questo provvedimento segnò l'avvio di una stagione di riforme che, ispirandosi ai principi del *New Public Management*, introdussero progressivamente le logiche manageriali all'interno della macchina amministrativa. In particolare, il decreto in oggetto pose le basi per la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, trasferendo il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici sotto la disciplina del diritto privato e affidandone la regolazione alla contrattazione collettiva. Si trattò di un passaggio di grande rilevanza, poiché contribuì a ridurre il carattere meramente burocratico dell'amministrazione, riconoscendo centralità a criteri quali l'efficienza, la produttività e la responsabilizzazione del personale.

Inoltre, il d.lgs. 29/1993 introdusse una chiara distinzione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione amministrativa. Tale separazione, che successivamente venne ulteriormente rafforzata dalle riforme degli anni Duemila, mirava a delineare in maniera netta i confini tra la sfera decisionale (affidata agli organi politici) e la sfera gestionale (attribuita ai dirigenti pubblici). In questo modo, si intendeva garantire una maggiore professionalizzazione della dirigenza amministrativa, promuovendo un modello di amministrazione capace di conciliare l'autonomia gestionale con la responsabilità sui risultati conseguiti.

³ Decreto Legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29. Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Significativo, in questo ambito, fu il d. lgs. 150/2009⁴, incentrato sulla misurazione della *performance*, attraverso l'adozione di "Piani della *performance*" e di "Relazioni annuali della *performance*". Inoltre, divenne contenuto di un provvedimento legislativo il bilancio per missione e programmi, mutando pertanto la logica redazionale del documento contabile (Del Bene, 2014).

A caratterizzare il contesto italiano fu un'accezione marcatamente negativa del termine "burocrazia", da sempre concepito in antitesi ai canoni dell'efficienza.

Ciò nonostante, il limite prevalente del NPM fu nell'averlo concepito come un'insieme di teorie applicabili a tutti i contesti; vale a dire, come una pluralità di misure che avrebbero dovuto condurre al successo delle riforme in ogni contesto amministrativo (Minogue et al., 1998).

Questa fiducia riposta nel NPM decadde durante il XIX secolo in ragione di una pluralità di cause (Schedler, Proeller, 2006).

In primo luogo fu dimostrata la potenziale inefficacia di tali dottrine, quando queste vennero applicate a contesti sociopolitico differenti rispetto quello di origine.

In secondo luogo, in seguito all'avvento di una rilevante crisi economica globale, il concetto di *leadership* locale si affievolì notevolmente. Di conseguenza le istanze di mutamento e di innovazione radicale (in assenza di una guida su cui poter contare) divennero impossibili da realizzare.

Il principale limite, infatti, fu nell'aver abbandonato le riforme amministrative ove i soggetti nazionali si avvalevano di quelli sovranazionali per superare le resistenze politiche interne. Con l'avvento della crisi, tuttavia, gli attori sovranazionali attribuiscono

⁴ Decreto Legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150. Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (09G0164). Noto anche come "decreto Brunetta", ha attuato la riforma della pubblica amministrazione introducendo misure per l'ottimizzazione della produttività, l'efficienza e la trasparenza del lavoro pubblico. Tra i suoi aspetti principali rientrano: la riforma del ciclo di gestione delle performance, il sistema di misurazione e valutazione del personale e delle strutture, l'introduzione di incentivi e sanzioni legate al merito, la revisione della contrattazione collettiva e la disciplina della dirigenza.

centralità ai programmi di austerità, con la conseguenza che quelli di innovazione manageriale a livello locale non occupassero più alcuna centralità (Asnell, Gash, 2008).

In seguito alla stagione del declino, il *New Public Management* rimase un modello attraverso il quale affrontare il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, ma con un'applicazione tendenzialmente limitata al contesto anglosassone (Dunleavy, Hood, 1994).

Il declino che interessò il NPM fu ravvisabile anche dallo studio della letteratura in materia di riforma amministrativa. Se in un primo momento di affermazione di queste teorie, le ricerche si dirigevano prevalentemente su un'analisi delle riforme (evidenziando come fosse notevole l'influenza esercitata da parte del contesto socio – politico) , successivamente la letteratura si concentrò sull' analisi dei singoli processi di riforma, accentuandone la settorialità (Fukuyama, 2004).

L'orientamento prevalente in letteratura sottolineò come anche il NPM dimostrò di essere una politica fallimentare. Sarebbe opportuno assumere una prospettiva maggiormente critica secondo la quale l'esito fallimentare interessò prevalentemente la nazione italiana. Anche se, tutto ciò, non può essere affermato in termini generali⁵.

Inoltre, all'interno della dottrina si affermò l'opinione secondo la quale la nazione italiana si avvicinò all'NPM adottando una prospettiva contraria, non partendo quindi dalla qualità dei servizi offerti all'utenza, bensì dalle problematiche attinenti il personale.

Il risultato fu quindi che i principi enunciati dalle teorie di NPM rimasero spesso elaborati teorici sprovvisti di applicazione pratica (Asnell, Gash, 2008).

⁵ Tra gli studiosi italiani è possibile riscontrare un'unica voce che si soffermò sull'importanza assunta da parte delle teorie di NPM ossia quella di Franco Archibugi docente della scuola superiore della Pubblica Amministrazione; il carattere rivoluzionario di questa voce può essere ravvisata nel fatto che nei propri studi può essere riscontrato il contenuto delle riforme che sono state successivamente realizzate nei paesi anglosassoni e francesi ove è innegabile che le politiche di NPM abbiano prodotto degli effetti duraturi e ancora osservabili.

Da questa nuova consapevolezza relativa ai limiti di tale paradigma, ne derivò la necessità di dirigersi verso una dimensione di necessaria collaborazione tra il pubblico e il privato, assistendo quindi all'affermazione del paradigma del *New Public Governance* (NPG).

Il NPG fu classificato dagli studiosi come una naturale evoluzione delle politiche amministrative, in seguito ai mutamenti di ordine storico culturale. Queste politiche sarebbero la risposta a quel crescente livello di frammentazione e complessità che ha interessato la Pubblica Amministrazione (Dickinson, 2016).

A fondamento delle teorie del NPG, si pose l'idea di uno Stato plurale, ove i servizi pubblici venissero erogati da parte di molteplici soggetti posti tra di loro in una relazione di interdipendenza e le decisioni venissero assunte da plurimi soggetti (Torfing, Triantafillou, 2013).

Ne derivò che i valori caratterizzanti l'ambito pubblico continuarono a mantenere una centralità di prim'ordine, a differenza di quello che si verificò nell'ambito delle teorie di *New Public Management*. L'unità, attorno la quale venne elaborata la costruzione teorica, fu la rete organizzativa e non la singola organizzazione.

Nelle teorie più recenti sul *New Public Management*, (rispetto a quelle ricondotte nell'ambito della *governance* pubblica o del *New Public Governance*), non si assiste a un processo di "privatizzazione" dei principi che regolano l'azione amministrativa. Se il NPM tendeva a importare, in maniera diretta, logiche, strumenti, linguaggi tipici del settore privato, e la *governance* pubblica riaffermava l'importanza di valori propriamente pubblici(come l'uguaglianza, la trasparenza, la legittimità democratica e la tutela dell'interesse generale), il NPG considerava l'azione amministrativa non una semplice questione di produttività, ma come un'attività che doveva restare radicata nella sua dimensione politico-istituzionale e nel rapporto con la collettività.

Nel paradigma della *governance* pubblica, l'oggetto di analisi e di intervento non era più la singola istituzione, bensì la rete di attori interconnessi che cooperavano alla definizione

e all'attuazione delle politiche. Questa rete comprendeva amministrazioni centrali e locali, enti privati, organizzazioni della società civile, gruppi di interesse e cittadini; tutti coinvolti, a vario titolo, nei processi decisionali e gestionali.

L'immediata conseguenza di tale pluralismo fu la realizzazione del NPG, secondo il quale era necessario costruire relazioni tra i vari attori istituzionali e attorno alla *governance* dei processi, senza perdere di vista i concetti di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici (Wiesel, Model, 2014).

Introducendo le principali caratteristiche di tale paradigma teorico, fu necessario affermare che ci si trovava in presenza di un assetto istituzionale creato in maniera tale da perseguire, attraverso un'ottica policentrica e interrelazionale, l'interesse pubblico (Torfing, Triantafillou, 2013).

La letteratura fa in questo senso riferimento alla creazione di reti di *governance*, descrivendo attraverso tale concetto tutti i rapporti sociali che si costruirono tra i vari attori coinvolti (Koppenjan, Klijn, 2004). La dimensione della inter-organizzazione tra le strutture pubbliche rappresenta uno degli aspetti centrali delle teorie del *New Public Governance*, prevedendo altresì l'attuazione di un criterio di sussidiarietà orizzontale, ritenuto più proficuo nel perseguimento dei risultati e nel coinvolgimento di plurime parti sociali (Rhodes, 1997). Inoltre, attraverso una simile forma di coinvolgimento la letteratura ha dimostrato come siano meno frequenti i comportamenti ostruzionistici da parte degli attori sociali (Torfing, Triantafillou 2013).

Attraverso il meccanismo della sussidiarietà e della costruzione delle relazioni inter organiche, i vari soggetti coinvolti hanno la possibilità di apportare le proprie competenze, con un conseguente miglioramento in sede di erogazione dei pubblici servizi (Dickinson, 2016).

All'interno delle reti relazionali sono collocati i cittadini, i quali si presume che prendano attivamente parte alla dimensione della *governance*, comportando quindi l'affermazione della democrazia partecipativa.

La ragione principale per la quale si assiste all'affermazione di un concetto di democrazia partecipativa risiede nella convinzione che la democrazia rappresentativa tradizionalmente intesa non sia adeguata al perseguimento degli interessi pubblici (Sørensen, Torfing, 2016).

Della responsabilità può esserne apprezzata un'accezione orizzontale e una verticale. La responsabilità orizzontale prevede l'obbligo, per i vari attori sociali, di esplicitare ai cittadini l'impatto delle loro azioni e l'erogazione di servizi pubblici, in maniera conforme alle aspettative poste in capo alla società (Bovens, 2007). La responsabilità verticale, invece, è strettamente connessa ai criteri organizzativi degli apparati pubblici e riguarda prevalentemente i risultati raggiunti (Mills et al., 2021).

Uno degli elementi maggiormente distintivi tra il NPG e il NPM è l'importanza assunta da parte dei risultati, valutati soprattutto in relazione agli sforzi collaborativi. Assumendo una siffatta prospettiva, il concetto di responsabilità non si plasma unicamente sui profili di natura finanziaria, bensì anche su quelli sociali, con la conseguenza che le organizzazioni pubbliche diventeranno responsabili degli effetti del loro agire (O'Dwyer, Unerman, 2007).

Questo nuovo paradigma della responsabilità impatta inevitabilmente anche sulla metodologia utilizzata in sede di rilevazione della *performance*, in quanto, quella prospettiva inizialmente fondata sulla mera rilevazione dell'efficienza finanziaria dovrebbe essere abbandonata in nome di un approccio più ampio, in grado di apprezzare l'efficacia e l'equità dell'erogazione del servizio pubblico (Wiesel, Modell, 2014).

Inoltre nel NPG, grazie alla rete di *governance* che è stata creata, sussiste la possibilità di far entrare nella catena decisionale altri soggetti distinti da quelli tipicamente politici.

Attraverso questa modalità di azione vengono a mutare i meccanismi decisionali che possono addirittura divenire interattivi o presupporre delle forme di coinvolgimento dei cittadini particolarmente originali (Lowndes et al., 2001).

In tal caso viene completamente eliminata la figura del soggetto politico detentore in maniera quasi unitaria del potere. A prescindere tuttavia dal ruolo che viene attribuito a tali attori in sede di perseguimento degli obiettivi politici, è innegabile che la figura del politico è stata posta in un ruolo di semplice promotrice dell'azione pubblica (Sangiorgi, 2008).

Inoltre, la valutazione della *performance* implica la conduzione di considerazioni circa l'efficienza e l'efficacia dei risultati prodotti anche in riferimento alla dimensione esterna e non soltanto a quella interna (Cepiku, 2005).

Introdotta il concetto di *governance* partecipativa è opportuno sottolineare che esso si distingue notevolmente dalla *governance* collaborativa, sebbene tuttavia entrambe presuppongano un notevole coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale (Casula, 2008).

La *governance* collaborativa individua i propri principi fondanti nella trasparenza e nell'elaborazione di politiche pubbliche funzionali ad integrare gli interessi facenti capo ai vari attori coinvolti (Ursi, 2004).

Ci si trova quindi dinnanzi ad un approccio partecipativo al processo decisionale che presuppone la risoluzione delle varie problematiche, attraverso lo scambio di competenze e soluzioni.

La *governance* collaborativa coinvolge una pluralità di soggetti che lavorano in modo sinergico, sia in sede di individuazione degli obiettivi da perseguire, sia in sede di attuazione dei programmi.

L'adozione di un simile metodo risulta particolarmente utile al fine di pervenire all'affermazione di una società fondata sui canoni dell'inclusione e della trasparenza, migliorando quindi il contesto sociale nel suo complesso (Cepiku, 2005).

La *governance* partecipativa, invece, presuppone un ampio coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di prevedere la loro partecipazione, anche in sede di erogazione dei servizi pubblici (Sangiorgi, 2008).

Ci si trova, quindi, all'interno di uno schema politico notevolmente differente dalla democrazia rappresentativa, ove uno o più soggetti eletti procedono con l'assunzione di decisioni in nome della popolazione. Anche all'interno di questa tipologia di *governance* si intende perseguire la più ampia trasparenza ed inclusività.

Conseguenza naturale è il decentramento del potere, con l'attribuzione di un ruolo di crescente rilievo alle comunità locali e ai gruppi organizzati di cittadini. Il processo decisionale è quindi caratterizzato da profili di ampia partecipazione e dal coinvolgimento delle parti interessate al fine di risolvere le problematiche sociali.

Si tratta di un modello di *governance* che presuppone pertanto il coinvolgimento di cittadini comuni, venendo a creare uno schema partecipativo dal basso, all'interno del quale si ha la possibilità di poter beneficiare di molteplici punti di vista.

Le soluzioni trovate per le varie problematiche saranno inoltre raggiunte soltanto dopo uno scambio dialettico all'interno del quale viene ricercato il più ampio consenso abbandonando ogni logica persuasiva (Franceschetti, 2024).

Nella *governance* partecipativa si assiste alla ricerca di una modalità efficace per collocare le risorse economiche ed umane (delle quali si dispone), e parallelamente, in sede di individuazione del piano strategico da seguire, si mira a non trascurare gli obiettivi sociali prefissati, quali ad esempio la trasparenza e l'inclusività (Borgonovi, Valotti 2009).

Attraverso uno schema attivo di partecipazione dei cittadini si ha la possibilità di attribuire agli stessi, un ruolo di primaria importanza nella Pubblica Amministrazione, con notevoli ricadute anche in punto di consenso e fiducia.

1.1.2. Gli strumenti partecipativi

Prima di approfondire la tematica del bilancio partecipativo è necessario soffermarsi sulle differenti modalità di partecipazione, cercando di compiere delle classificazioni applicabili in molteplici contesti (Saccardo, 2016).

La prima opportuna distinzione è quella tra strumenti *top down* e strumenti *bottom up*, a seconda che il soggetto promotore si ponga in una posizione verticistica o al basso della società; detto in altri termini, il soggetto promotore verrà a coincidere nel primo caso con la Pubblica Amministrazione e nel secondo caso con i cittadini (Gbikpi, 2005).

Attraverso l'adozione di questi schemi partecipativi si ha la possibilità di eliminare la conflittualità e raggiungere una crescente dimensione di confronto. Pare superfluo precisare infatti che, molto spesso, anche nell'ambito dei progetti che perseguono obiettivi di interesse alla collettività, non manca la dimensione della conflittualità tra le parti (Bifulco, 2010).

Prevedere sin dall'inizio il coinvolgimento dei cittadini risulta di fondamentale importanza per affrontare in modo tempestivo tutte le problematiche che potrebbero emergere, creando quindi un gruppo decisionale pronto ad intervenire durante la progettazione e l'esecuzione dell'opera.

L'individuazione di un punto di confronto tra gli amministratori e gli amministrati permette, altresì, di utilizzare in modo adeguato le risorse economiche di cui si dispone

un' amministrazione, al fine del perseguimento dei bisogni sociali, garantendo allo stesso tempo un elevato livello di efficienza (Gbikpi, 2005).

È possibile inoltre che la Pubblica Amministrazione non si trovi in una condizione di disponibilità delle risorse adeguate alla risoluzione delle problematiche che emergono all'interno della società, con la conseguenza di necessitare della collaborazione del privato. Si assiste in tal caso all' affermazione di una nuova struttura di *governance*, che presuppone una sempre più ampia condivisione delle scelte politiche, la quale reca con sé l'innalzamento del livello di fiducia riposto nelle istituzioni pubbliche (Bifulco, 2010). Qualora invece il soggetto promotore venga individuato nel cittadino, è possibile che tale intervento segua una perdita della fiducia nelle istituzioni e il riconoscimento della inadeguatezza delle stesse al fine di affrontare le problematiche sociali (Della Porta, 2008).

Esiste inoltre un *tertium genus* di intervento in cui non viene individuato un unico soggetto agente, ma si viene a strutturare una rete collaborativa, schema tipicamente caratterizzante la democrazia contributiva.

Un'altra modalità partecipativa deve essere individuata nei modelli a scala, all'interno dei quali risulta piuttosto variabile il coinvolgimento dei vari attori (Bifulco, 2010).

Un primo modello è quello creato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, il cui obiettivo principale è stato individuato nel raggiungimento del benessere sociale e finanziario (Bobbio, 2006).

Questo modello a scala si compone di tre scomparti, ognuno dei quali passibile di ulteriori due sottodivisioni, ed in particolare:

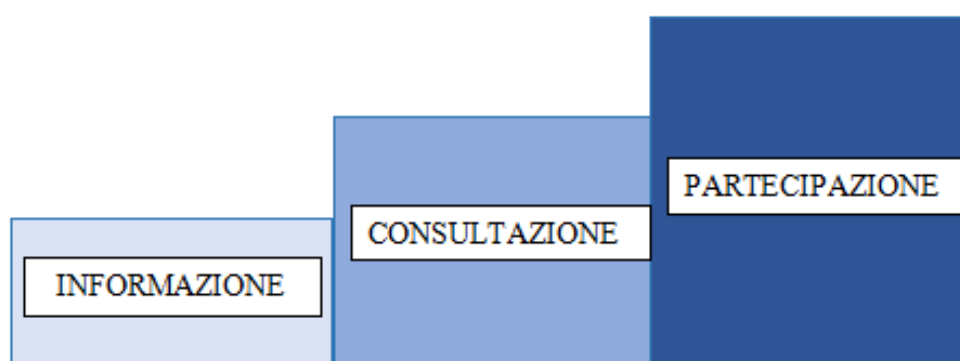
- 1) dell'informazione
- 2) della consultazione
- 3) della partecipazione attiva.

All'interno del primo livello, la Pubblica Amministrazione si occupa della diffusione delle informazioni ai cittadini, i quali tuttavia non vengono coinvolti in sede decisionale. In una siffatta circostanza non vi è la possibilità di parlare di una vera e propria partecipazione dei cittadini, sebbene, in ogni caso, questi abbiano la possibilità di partecipare ai dibattiti.

In sede di consultazione, invece, i cittadini sono presi in considerazione e si richiede un loro intervento, sebbene, in ogni caso, la decisione venga pur sempre assunta da parte dell'amministrazione (Bobbio, 2006).

Nel livello della partecipazione attiva, invece, si richiede al cittadino di offrire un contributo, tanto in sede di definizione del progetto, quanto in sede di realizzazione dello stesso (Floridia, 2014).

Tra le parti si viene quindi a definire un rapporto di vera e propria parità, con la conseguenza che il processo potrebbe essere guidato tanto dalla amministrazione, quanto dalla popolazione (Moro, 2009).



Fonte: elaborazione dell'autore

Il modello a scala di Sharry Arnstein utilizzato in letteratura offre una descrizione decisamente più articolata delle relazioni tra gli attori istituzionali (Regonini, 2005).

Questa scala è strutturata attorno a tre gruppi riconducibili alla:

- 1) non partecipazione;
- 2) partecipazione simbolica;
- 3) partecipazione effettiva.

Il settore della non partecipazione include, in primo luogo, tutti i comportamenti manipolativi in cui la popolazione è completamente privata di ogni potere partecipativo e si limita unicamente a fornire legittimazione delle scelte, in realtà già assunte, da parte della limitata classe dirigente (Bobbio, 2006).

Segue il gradino successivo, in cui avviene un mutamento di prospettiva e si cerca, pertanto, di individuare modalità finalizzate a mutare l'approccio adottato, anziché risolvere la problematica.

La parte della partecipazione simbolica, invece, si compone innanzitutto dell'informazione, in cui si va alla ricerca di informazioni connotate da correttezza ed esaustività, senza tuttavia tralasciare un ambito all'interno del quale è possibile confrontarsi (Regonini, 2005).

Segue il gradino della consultazione nell'ambito del quale si cerca di comprendere gli effettivi bisogni dei cittadini, senza riuscire a trasformare questi ultimi in un piano strategico di attuazione (Borelli 2009).

La partecipazione simbolica si conclude con l'intermediazione, in cui invece la cittadinanza è chiamata ad intervenire attivamente (Floridia, 2014).

La partecipazione effettiva prevede innanzitutto il partenariato, rapporto nell'ambito del quale i cittadini divengono titolari di un potere negoziale. Una caratteristica tipica è quella della non modificazione delle regole stabilite.

Segue il meccanismo della delega del potere, in cui i cittadini sono riconosciuti titolari di un potere decisorio particolarmente ampio, con la conseguenza di condurre la controparte in un'opera di contrattazione funzionale alla risoluzione di ogni situazione di conflittualità (Picchi, 2009).

La posizione più radicale è invece quella del controllo dei cittadini, in cui la popolazione ha la possibilità di esercitare, a pieno titolo, il proprio potere e, parallelamente, viene ritenuto responsabile di tali modalità di esercizio (Regonini, 2005).

Ulteriore schema partecipativo è quello a ruota nell'ambito del quale la partecipazione non è finalizzata ad ottenere il più ampio potere decisionale, quanto piuttosto a condurre il cittadino nell'ambito di un percorso, in esito al quale sarà in possesso delle competenze per assumere una decisione in autonomia (Moro, 2009).

Tra le parti si mira quindi a costruire un confronto dialettico che presuppone l'informazione, la consultazione, la partecipazione e *l'empowerment*, la conquista della consapevolezza delle proprie scelte in ambito della vita politica e sociale.

Un simile modello partecipativo è caratterizzante la democrazia deliberativa, sebbene, in ogni caso, possa trovare applicazione anche a quella partecipativa (Floridia, 2014).

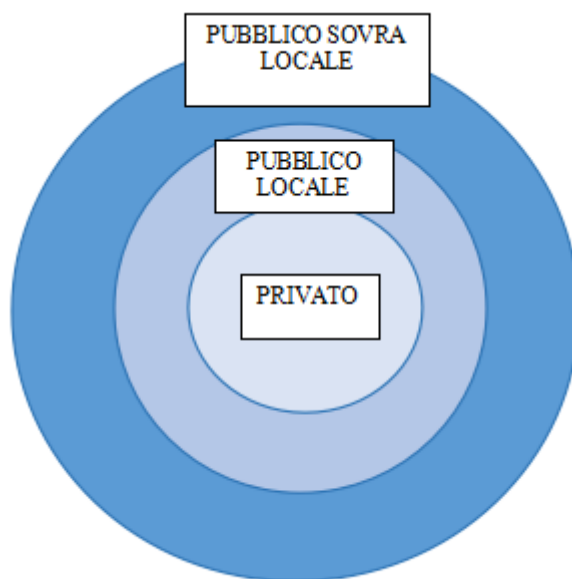
Un'elaborazione italiana di un modello partecipativo è quello a bersaglio, il quale presuppone un arricchimento del modello a ruota attraverso la costruzione di una relazione tra la dimensione spaziale e quella sociale⁶. Tale modello, chiamato anche "metodo dei bersagli", è uno strumento di valutazione e progettazione che usa l'immagine di un bersaglio per rappresentare e misurare il raggiungimento di obiettivi e *performance*. La partecipazione dei cittadini è un aspetto chiave di questo approccio, in quanto permette

⁶ Il modello è stato elaborato da Daniela Ciaffi e Alfredo Mela nel 2011.

di valutare e migliorare servizi e progetti (come quelli urbani, sanitari o sociali) coinvolgendo direttamente le persone che ne sono interessate.

Per gli studiosi lo spazio rispecchierebbe la tipologia di soggetti coinvolti con la conseguenza quindi di richiedere un differente utilizzo degli strumenti partecipativi.

Si verifica quindi una distinzione tra lo spazio privato, lo spazio pubblico locale e lo spazio pubblico sopra locale (Picchi, 2009).



Fonte: elaborazione dell'autore.

Le problematiche che affliggono la collettività devono occuparsi anche dello spazio privato, il quale, in effetti, compone la città; significativa infatti è la raffigurazione in cerchi concentrici, i quali comunicano questa idea di realtà più ristretta inglobata da una realtà più ampia (Florida, 2014).

Ne consegue, pertanto, che ogni intervento che viene applicato alla dimensione spaziale avrà delle ripercussioni anche su quella sociale e in particolar modo riguarderà l'ambito della comunicazione, dell'animazione, della consultazione e dell'empowerment.

Prendendo dalla comunicazione, essa deve essere distinta dall'informazione, in quanto presenta una struttura tipicamente bidirezionale e richiede la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti (Moro, 2009).

Attraverso l'animazione si intende invece chiamare in causa la dimensione emotiva dei cittadini, con l'obiettivo di farli sentire parte della dimensione urbana; in siffatta maniera vi sarà la possibilità di attuare interventi su tutto il territorio (Pellizzoni, 2005).

La consultazione, invece, rappresenta la fase necessaria attraverso la quale si ha la possibilità di conoscere approfonditamente le esigenze della popolazione, senza affidarsi ad un gruppo rappresentante che molto spesso finisce per dimostrarsi incapace di perseguire gli interessi facenti capo alla complessità dei cittadini (Regonini, 2005).

Attraverso *l'empowerment* si intende invece creare una realtà caratterizzata da poteri marcatamente diffusi e dallo sviluppo di capacità che potranno essere adeguatamente utilizzate per perseguire l'interesse facente capo alla collettività; si tratta, tuttavia, di una sorta di esito finale tendenziale verso cui ogni processo partecipativo dovrebbe dirigersi, ma che non sempre viene raggiunto (Moro, 2009) .

Prima di concentrarsi sullo studio del bilancio partecipativo è opportuno fare riferimento ai modelli aggregati i quali sono stati studiati da parte di Yves Sintomer e Giovanni Allegretti nel 2009. L'elemento di maggiore innovazione deve essere individuato nella suddivisione in sei differenti tipologie degli schemi partecipativi della cittadinanza. In particolare, le categorie sono (Bifulco, 2011):

1. democrazia partecipativa ;
2. democrazia di prossimità;
3. modernizzazione partecipativa;
4. partenariato pubblico o privato partecipativo;
5. sviluppo comunitario;

6. neocorporativismo.

La democrazia partecipativa rappresenterebbe il contesto economico all'interno del quale vengono adottati i bilanci partecipativi, i quali implicano un mutamento delle modalità di assumere le decisioni e, soprattutto, un ampliamento dei soggetti deputati all'assunzione delle decisioni (No, Hsueh, 2020).

La principale problematica deve essere individuata nel fatto che la democrazia partecipativa richiede un adeguato terreno socio politico e normativo per potersi sviluppare.

Nella democrazia di prossimità, invece, la partecipazione può essere definita pressoché informale, con la conseguenza che le decisioni continuano ad essere assunte da parte della classe dirigente e il coinvolgimento della popolazione mantiene una rilevanza soltanto consultiva. Ne consegue che il condizionamento esercitato da parte dei cittadini organizzati in gruppi sarà piuttosto circoscritto, non potendo affermare la presenza di una effettiva titolarità di potere (Tranfield et al., 2023).

La modernizzazione partecipativa mette in atto delle misure di ammodernamento della struttura burocratica, con l'obiettivo ultimo di pervenire alla legittimazione dello Stato. Ci si trova in presenza di quella che potrebbe essere definita la declinazione partecipativa del *New Public Management*, ove tuttavia la partecipazione dei cittadini risulta piuttosto circoscritta (Shields, Shields, 1998).

Nel partenariato pubblico o privato partecipativo, un ruolo di primaria importanza non è assunto soltanto dai cittadini, bensì anche da imprese e gruppi economici privati, i quali risultano titolari di un ampio potere decisionale e quindi forniscono un fondamentale apporto allo sviluppo locale.

In un siffatto contesto si va pertanto alla ricerca di una legittimazione dell'azione pubblica, basandosi sui risultati. Occorre tuttavia precisare che in sede di esercizio

dell'azione collettiva il potere concretamente esercitato da parte della controparte collettiva è piuttosto compromesso (No, Hsueh, 2020).

Lo sviluppo comunitario, invece, viene in essere quando ci si trova in presenza di una società civile ben organizzata e di una amministrazione marcatamente debole. In questo caso, si va alla ricerca di forme di ampio coinvolgimento dei soggetti normalmente esclusi dal processo decisionale (Michels, 2011).

Il neocorporativismo, infine, è la tendenza a superare i conflitti economici e sociali, attraverso relazioni strutturate tra lo Stato e le organizzazioni delle parti sociali e produttive.

1.1.3 Il bilancio partecipativo

Dopo aver trattato gli strumenti partecipativi, è possibile dedicarsi al bilancio partecipativo, il quale rappresenta lo strumento tipicamente utilizzato da parte della democrazia partecipativa e che prevede un ampio coinvolgimento del cittadino, al fine ultimo di individuare in modo specifico gli obiettivi che devono essere perseguiti da parte dell'azione pubblica (Jung, 2021).

Il bilancio partecipativo sebbene ancora uno strumento di budgeting non univocamente definito, è ormai ritenuto una pratica della democrazia partecipativa che consiste nell'assegnare una quota di bilancio dell'Ente locale alla gestione diretta dei cittadini, i quali vengono così messi in grado di interagire e dialogare con le scelte delle Amministrazioni per modificarle a proprio beneficio.

Questo viene inteso come un processo specifico (Bartocci et al., 2022), e rappresenta uno dei processi partecipativi più complessi e completi (Mattei et al., 2022), in cui i cittadini hanno la possibilità di influenzare direttamente la *governance* di una Pubblica Amministrazione attraverso la partecipazione al processo di budgeting, che ha un ruolo

centrale negli enti pubblici (Bartocci, 2021). Il bilancio pubblico rappresenta infatti il momento della definizione della strategia e dell'autorizzazione all'allocazione delle risorse (Grandis, Mattei, 2016).

Il bilancio partecipativo implica la trasformazione della realtà sociale di riferimento, all'interno della quale si dovranno instaurare delle profonde relazioni di scambio e confronto tra gli enti istituzionali e i cittadini, nonché tra i cittadini e i loro rappresentanti. I cittadini, quindi, si trovano ad essere direttamente coinvolti nel processo di gestione e allocazione della finanza pubblica, il quale implicherà di tenere debitamente conto degli obiettivi che devono essere perseguiti e dei vari profili di responsabilità che potrebbero sorgere, considerando le conseguenze delle scelte sull'intera cittadinanza.

Attraverso l'adozione di un bilancio partecipativo, si viene quindi ad abbandonare definitivamente l'idea di una amministrazione chiusa, in nome di una modalità di partecipazione diretta ed effettiva dell'intera popolazione che si trova ad essere consultata relativamente all'utilizzo delle risorse pubbliche (Ebdon, Franklin, 2006).

Il bilancio partecipativo implica pertanto una cittadinanza dinamica ed interessata al bene comune, la quale deve possedere la competenza di impiegarsi per soddisfare gli interessi facenti capo alle varie classi sociali, mirando quindi a perseguire una redistribuzione delle risorse pubbliche quanto più equa possibile (Taverna, 2012).

Si comprende come sussistano talune difficoltà relativamente all'individuazione di una definizione univoca del bilancio partecipativo, sebbene, in ogni caso, vi è la possibilità di desumere il ruolo assunto da parte delle istituzioni e dei cittadini (Ganuza, Baiocchi, 2012).

La redazione di un bilancio partecipativo può avvenire secondo autorevole dottrina sulla base dell'individuazione di alcune parti ritenute essenziali. L'esistenza di tali parti deve intendersi cumulativa e non alternativa⁷.

Il primo passo, forse quello di maggiore rilevanza in termini di fattibilità, riguarda la quantificazione delle risorse locali, le quali sono pur sempre soggette a limitazioni. In questo senso viene richiesto alla cittadinanza lo sforzo di individuare gli obiettivi con assoluta priorità al fine di investire tali risorse in modo intelligente (Jung, 2021).

Il secondo aspetto, invece, riguarda la necessità di riconoscere in capo all'ente locale il potere sovrano e, pertanto, la titolarità di poteri pubblici e amministrativi (Michels, 2011).

Il terzo punto rimarca il carattere ripetitivo del bilancio partecipativo nel tempo, raggiungendo la conclusione che, qualora adottato per più annualità, si avrà la possibilità di plasmare in modo adeguato la politica locale e la cultura dei cittadini coinvolti.

Tale aspetto tende a sottolineare l'organizzazione del bilancio partecipativo in plurime fasi e la necessità di farvi ricorso con continuità al fine ultimo di pervenire a migliori risultati.

Il quarto elemento richiede invece che l'adozione del bilancio partecipativo rappresenti l'esito di un confronto dialettico tra i cittadini e i politici, con la previsione di istituzioni che esercitano un'attività di controllo (Ebdon, Franklin, 2006).

Il quinto aspetto, individuato dalla dottrina esaminata, implica l'adozione di un resoconto specifico da parte dei decisori politici, con l'obiettivo ultimo di poter esprimere una posizione relativamente all'esito della discussione raggiunta.

⁷ Carsten Herzberg, dottore in scienze politiche dell'Università di Potsdam e Parigi VIII.

Occorre premettere che non vi è la possibilità di individuare un'unica modalità di redazione del bilancio partecipativo, in quanto dall'esame della casistica, presente sul territorio nazionale ed internazionale, è possibile notare come lo strumento si presti a differenti percorsi applicativi.

A titolo meramente esemplificativo, l'amministrazione può avviare una fase di consultazione della cittadinanza e, sulla base del risultato ottenuto, determinare le modalità di allocazione delle risorse finanziarie; diversamente, è altresì possibile prevedere una forma di coinvolgimento dei cittadini diretta, chiedendo loro di determinare le modalità di spesa delle risorse economiche (Davidson, 2018).

Occorre specificare che la consultazione della cittadinanza avviene unicamente con riferimento ad una parte del bilancio e, ad esempio, con riferimento a quei capitoli di spesa che mostrano delle ricadute dirette sulla cittadinanza (Ganuza, Baiocchi, 2012).

Potrebbe anche verificarsi l'ipotesi in cui venga previsto un bilancio partecipativo che non riceverà un'applicazione generale, bensì soltanto presso un target di interlocutori precedentemente individuato.

La prima distinzione che può essere costruita tra i bilanci partecipativi ruota dunque attorno allo specifico livello di coinvolgimento dei cittadini.

Si può infatti verificare la circostanza in cui i cittadini vengano informati relativamente del contenuto del bilancio, organizzando un successivo momento di confronto e intraprendendo una fase di consultazione (Jung, 2021).

In altri casi, invece, la partecipazione dei cittadini potrebbe concretizzarsi anche in un'attività di valutazione e votazione di progetti individuati in autonomia da parte dell'amministrazione pubblica, pervenendo quindi alla individuazione del progetto da attuare con le risorse finanziarie di cui si dispone (Ebdon, Franklin, 2006).

Una maggiore forma di coinvolgimento viene prevista nell'ipotesi in cui la cittadinanza sia titolare di un potere di progettazione di cui la Pubblica Amministrazione dovrà necessariamente tenere conto in sede di redazione di bilancio (Davdson, 2018).

Un'altra ipotesi è invece quella in cui i cittadini vengano chiamati a confrontarsi relativamente alle modalità di spesa del budget stabilito dalla amministrazione .

Per quanto concerne invece la suddivisione del bilancio partecipativo in fasi, occorre segnalare che non è individuabile alcuna unicità nelle posizioni dottrinali. Una prima distinzione può tuttavia essere fatta con riferimento alle macro o micro fasi (Herzberg, Kasche, 2002).

A livello macro sono individuabili tre distinte fasi.

- La prima fase è quella dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della quale si deve rendere noto ai cittadini l'intento dell' amministrazione di adottare un bilancio partecipativo, fornendo adeguate informazioni funzionali a creare una cultura diffusa in materia. È inoltre di primaria importanza che la cittadinanza venga a conoscenza delle modalità attraverso le quali esercitare il proprio potere, il quale sarà differente a seconda della tipologia di bilancio partecipato che viene adottato dalla Pubblica Amministrazione;
- La seconda fase è invece quella della consultazione e della partecipazione, nella quale vengono organizzati degli incontri in cui la cittadinanza è chiamata ad esprimere la propria opinione e ad orientare l'agire pubblico. Le caratteristiche dei momenti di confronto saranno differenti a seconda del livello di partecipazione che viene riconosciuto in capo alla cittadinanza;
- La terza macrofase è quella invece relativa alla valutazione, definizione e diffusione delle proposte. L'amministrazione dovrà pertanto riflettere circa le proposte raccolte e valutarne la fattibilità. Dopo queste prime considerazioni propedeutiche vi è la possibilità di procedere con la redazione del bilancio, il quale presuppone che vengano definiti gli

obiettivi, scelti soggetti da coinvolgere ed individuato il modello di bilancio che si intenderà adottare.

Potrebbe tuttavia capitare che sebbene venga svolto tutto l'iter funzionale all'approvazione del bilancio partecipativo, questo rimanga da ultimo inattuato. E' inoltre di fondamentale importanza che l'incremento del livello di partecipazione della cittadinanza non costituisca unicamente un obiettivo enunciato in sede di campagna elettorale, ma bensì un elemento concretamente ravvisabile durante il funzionamento dell'amministrazione pubblica (Bartocci et al. 2016).

Tradizionalmente, un bilancio partecipativo richiede quattro micro distinte fasi.

- La prima fase è quella della preparazione che richiede all'amministrazione comunale di avviare il percorso partecipativo. Un gruppo composto da amministratori e rappresentanti delle varie componenti locali chiarisce i criteri di votazione, le funzioni che dovranno essere esercitate da parte degli amministratori e dei partecipanti e le somme del bilancio destinate al bilancio partecipativo.

In questa fase è necessario rendere nota ai cittadini l'intenzione di adottare un siffatto bilancio (Ganuza, Baiocchi, 2012).

- La seconda fase è invece quella della partecipazione, nella quale si organizzano ripetute consultazioni, finalizzate ad esplicitare la struttura del bilancio e gli obiettivi che vogliono essere perseguiti da parte dell'amministrazione (Bartocci et al., 2016).

E proprio a partire da questa fase che viene intrapresa la discussione relativa all'individuazione degli obiettivi da perseguire e si procede con la circoscrizione delle aree di intervento. Alla cittadinanza verrà pertanto richiesto di assumere un comportamento attivo che implichi l'elaborazione di proposte e la formulazione di progetti (Herzberg, Kasche, 2002).

- La terza fase prevede la delibera del bilancio partecipativo da parte del consiglio comunale e il successivo inizio delle attività di attuazione, le quali avverranno sotto il controllo della giunta comunale.
- La quarta ed ultima fase è invece quella della rendicontazione, considerando che il grado di coinvolgimento dei cittadini verrà mantenuto durante tutto l'arco della procedura e dovrà essere svolto un vaglio anche relativamente ai risultati raggiunti.

1.2. Excursus storico ed esperienze di applicazione

1.2.1. L'esperienza del bilancio partecipativo in Brasile di Porto Alegre.

Il bilancio partecipativo nasce all'inizio del 1989 a Porto Alegre, una città brasiliana di 1,3 milioni di abitanti, con lo scopo di permettere ai cittadini di partecipare attivamente allo sviluppo ed all'elaborazione della politica municipale (Sintomer et al., 2013). Nato come pratica di democrazia partecipativa locale, è ancora oggi al centro del dibattito internazionale. Il suo successo è dovuto alla capacità di aver promosso ed attuato, per i cittadini, uno sviluppo socioeconomico senza precedenti, attraverso la lotta alla corruzione politica e all'attuazione di politiche pubbliche redistributive (Stortone 2010). Infatti, l'esperienza della capitale dello Stato brasiliano del Rio Grande do Sul, nel 1996, fu utilizzata come best practice di *governance* dalle Nazioni Unite (Baiocchi, Ganuza, 2014). Porto Alegre diventò rapidamente una sorta di icona globale e il punto di partenza per un'idea che ha "viaggiato molto più lontano del Brasile" (Sintomer et al., 2008). Successivamente tale fenomeno si divulgò nel resto del mondo con metodologie e pratiche differenti, tenendo in considerazione i diversi ambienti e contesti di riferimento. Il processo di diffusione mondiale del bilancio partecipativo avvenne attraverso l'adattamento e l'innovazione locale e il risultato è che ancora oggi, ampiamente discusso e spesso celebrato (Ganuza, Baiocchi, 2012).

Uno dei primi responsabili del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre, Municipio dello Stato di Rio Grande do Sul, abitato da più di un milione di persone e suddiviso in oltre 80 quartieri, fu Ubiratan de Souza, il quale propose una definizione di bilancio partecipativo più precisa che fu applicata per la maggior parte dei processi brasiliani. Costui definì il bilancio partecipativo come un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione poteva discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limitava la sua partecipazione all'atto del voto (scelta dell'Esecutivo o del Parlamento), ma andava oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Considerato soggetto attivo, cessava di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale, bensì diventava un protagonista permanente della gestione pubblica. In tal modo il bilancio partecipativo coniugava la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa (De Souza, 2002).

Questa cittadina brasiliana, caratterizzata da una popolazione molto varia, in parte trasferitasi dalle zone circostanti e in parte fuggita dalle lotte sociali che da sempre hanno interessato il territorio, ottenne un buon grado di autonomia rispetto al governo centrale, grazie soprattutto all'adozione di una costituzione autonoma, fase propedeutica alla nascita di bilanci partecipativi che rappresenteranno un modello per gli altri paesi europei. Il principale obiettivo del bilancio partecipativo a Porto Alegre fu quello di permettere alla popolazione non eletta e posta in posizione marginale della società di esprimere la propria opinione (Pazè, 2009).

In un contesto abitativo così ampio, l'adozione di un bilancio partecipativo richiese necessariamente di passare attraverso differenti scale di intervento, coinvolgendo quindi prima la realtà di quartiere seguita dalla realtà distrettuale e comunale (Cotturri, 2005).

In primo luogo, si procedette con l'organizzazione di momenti di confronto per la cittadinanza, con l'obiettivo di individuare le esigenze della stessa. Tale consultazione

dovette avvenire tanto a livello di quartiere, quanto a livello di realtà territoriali più ampie, sulle difficili attività di coordinamento tra le priorità emerse (Macii, 2011).

Soltanto dopo la raccolta delle esigenze cittadine si costituì un consiglio appositamente creato per formalizzare le richieste della cittadinanza ed elaborare una proposta da sottoporre all'amministrazione.

La prima fase di informazione presuppose due differenti cicli di incontri e perseguì l'obiettivo di analizzare il bilancio adottato nell'anno precedente e la comprensione dei mutamenti richiesti in termini di obiettivi per l'anno seguente. Già in occasione di questi incontri si ebbe la possibilità di discutere con la popolazione locale relativamente alle priorità.

La seconda fase invece si concentrò sull'organizzazione di assemblee, in cui fu data voce ai delegati di quartiere, creando un momento di confronto maggiormente ordinato. Avvalendosi dell'attività di sintesi, costoro, richiesero una valutazione approfonditamente sui servizi già offerti alla popolazione locale, sui servizi di nuova erogazione e sulle migliorie da eseguire su quelli già esistenti.

Attraverso questo meccanismo si perseguì l'obiettivo di una sempre più diffusa giustizia sociale e di utilizzo delle risorse economiche in termini oculati e ragionevoli.

Applicati questi principi, si procedette con la votazione dei progetti individuati e selezionati.

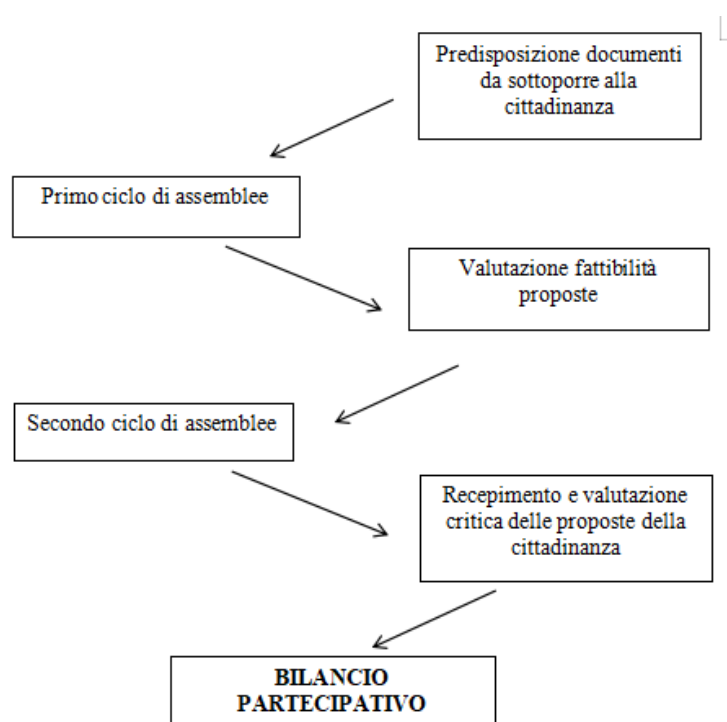
Come anticipato, nell'ultima fase ci fu la nomina di un consiglio formato da personalità competenti capaci di redigere una proposta di bilancio. Alla base di tale processo si sottessero delle logiche squisitamente deliberative e l'esito finale del confronto fu una decisione assunta da parte dei molteplici soggetti coinvolti (Cotturri, 2005).

Tra i vari progetti sottoposti all'attenzione della Pubblica Amministrazione venne costruita una sorta di relazione gerarchica, con l'obiettivo di utilizzare le risorse

economiche disponibili per l'attuazione di quei progetti ritenuti di maggiore interesse, nonché per quelli in grado di interessare una platea più ampia di popolazione.

La suddivisione dei progetti non avvenne soltanto su scala territoriale, bensì anche in termini tematici, dando priorità a quei progetti che presentavano una dimensione di trasversalità territoriale e che richiedevano il coinvolgimento di molteplici figure ai fini dell'attuazione.

Data la complessità della tematica, appare utile fornirne una rappresentazione grafica.



Fonte: elaborazione dell'autore.

La prima applicazione del bilancio partecipativo, avvenuta nel 1989, riguardava una parte molto limitata del bilancio comunale. Tuttavia, già in questa occasione era stato dimostrato come lo strumento, se adeguatamente utilizzato, potesse permettere il raggiungimento di ottime soluzioni (Stortone, 2010).

Per tale ragione nella città di Porto Alegre, si assistette ad un costante aumento della percentuale dedicata al bilancio partecipativo al quale fu accompagnato un aumento del

numero di cittadini che prendevano attivamente parte a questo esercizio di democrazia (Bassoli, Amura, 2003).

A partire da metà degli anni '90, riscontrato quindi il successo di tale pratica in questo territorio, fu dedicato oltre il 25% del bilancio comunale al bilancio partecipativo e ci si occupò di organizzare dei forum tematici, finalizzati ad affrontare le problematiche di maggiore interesse per la popolazione locale, tra cui vi rientrarono indubbiamente i trasporti, l'urbanistica e gli affari sociali.

In Brasile è possibile identificare tre grandi fasi di sviluppo di tale strumento: la prima (1989-1997) caratterizzata da esperimenti realizzati in poche città; la seconda (1997-2000) portata avanti da una massificazione brasiliana, con l'adozione del bilancio partecipativo da parte di 130 comuni; la terza (dal 2000 in poi) che provvede all'estensione del fenomeno al di fuori del Brasile e dalla diversificazione dello stesso.

I risultati raggiunti a Porto Alegre in quindici anni (1989-2003) riguardarono diversi settori: abitativo, urbanistico, idrico, servizi igienici, rete fognaria, istruzione, salute e assistenza sociale.

Proprio prendendo le mosse da quella che è stata l'esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre vi è la possibilità di arricchire ulteriormente la definizione di bilancio partecipativo inizialmente fornita (Putini, 2011).

Il bilancio partecipativo può dunque essere inteso come un processo di democrazia caratterizzato da volontarietà ed universalità. L'apporto che viene richiesto al cittadino non si limita infatti all'esercizio del potere di cittadinanza attiva, ma implica la partecipazione alle varie attività decisorie e di controllo richieste dall'amministrazione della cosa pubblica (Allegretti, Donega 2018).

In tale ottica, il cittadino perde il proprio ruolo subalterno e passivo, acquistando un ruolo caratterizzato da una significativa partecipazione attiva e diretta.

Interrogandosi relativamente agli obiettivi che possono essere raggiunti attraverso l'adozione del bilancio partecipativo, già con riferimento all'esperienza di Porto Alegre, emerge un significativo ampliamento della base decisionale, nonché il coinvolgimento dei cittadini in sede di individuazione delle varie problematiche presenti a livello territoriale. Qualora questo strumento venga utilizzato in modo intelligente si avrà la possibilità di perseguire l'obiettivo di un notevole empowerment della cittadinanza (Macii, 2011).

Inoltre, dopo aver proceduto alla redazione del bilancio partecipativo, si avrà la possibilità di esprimere un giudizio. Questa fase valutativa a posteriori si ravvisa di fondamentale importanza, in quanto permette di rivedere le regole che sottendono la formazione dello stesso, intervenendo quindi in chiave risolutiva delle problematiche riscontrate (Stortone, 2010).

Lo strumento del bilancio partecipativo è in grado di incidere tanto sui rapporti intercorrenti tra gli abitanti e le organizzazioni sociali, quanto su quelli tra la cittadinanza e l'amministrazione. Occorre ribadire come lo strumento sia venuto alla luce per soddisfare esigenze di crescente democraticità e quindi per coinvolgere nei processi decisionali quei soggetti che normalmente vi rimangono esclusi (Cotturri, 2005).

1.2.2. L'esperienza del bilancio partecipativo nel resto del mondo.

Considerato il successo di questo primo esperimento si assiste alla progressiva estensione dell'utilizzo del bilancio partecipativo, rispettando alcune varianti da una realtà all'altra, in relazione alle diverse esigenze territoriali.

Le prime diffuse applicazioni si registrano all'interno degli Stati dell'America Latina per poi interessare anche i territori europei alla fine del secolo scorso (Bassoli, Amura, 2003).

Un' importante diffusione dello strumento partecipativo è stata garantita anche dall'organizzazione di eventi che miravano ad esporre alla cittadinanza la possibilità di costruire una realtà, alternativa caratterizzata da un ampio apporto proveniente dalla cittadinanza (Siqueira et al. 2010).

Il bilancio partecipativo ha una lunga storia.

Le esperienze emerse in Sud America dalla fine degli anni 1980 e la lunga tradizione di coinvolgimento dei cittadini nel processo di bilancio negli Stati Uniti, attraverso meccanismi come audizioni pubbliche e comitati di bilancio dei cittadini (Ebdon, Franklin, 2006), hanno sostenuto un ampio approccio al concetto di bilancio partecipativo.

Nonostante l'espansione di esperienze affini e/o complementari sviluppatesi in Sud America, in Africa Centrale, in India, in Oceania, e in qualche cittadina europea, il caso del Comune di Porto allegre del 1998 resta tra i più interessanti al mondo, anche perché nel tempo è andato affiancando e sperimentando numerose altre procedure partecipative in diversi ambiti, come: politiche tributarie, lo "sviluppo strategico", la valorizzazione delle risorse ambientali, economiche e sociali (Allegretti, Antunes, 2014).

Tra le città africane, nelle quali si diffuse, sempre negli anni '80, il Bilancio partecipativo ricordiamo per esempio il Camerun, il Mozambico, il Senegal, l'Uganda e il Kenya.

Dato il rapido aumento del numero delle esperienze sull'adozione del bilancio partecipativo, verso il 2001, il Brasile e il Perù restano i Paesi dove se ne registra il maggior numero, quasi il 80% del totale. Successivamente altre hanno preso avvio, seppur con livelli di consolidamento diversi, negli altri Paesi della Regione: Argentina, Paraguay, Uruguay, Cile, Repubblica Dominicana, Nicaragua, El Salvador e Messico (Vàsconez, Bossano, 2007).

Altri Paesi della Regione andina come l' Ecuador e, più di recente, la Bolivia e la Colombia, sono il secondo polo per numero di esperienze (Ciervo, 2015).

Anche città europee hanno avviato processi di Bilancio Partecipativo, soprattutto in Spagna, Italia, Germania, Francia, Regno Unito e Albania.

E a partire dal 2000 che in Spagna si sono sviluppate le prime esperienze di Bilancio Partecipativo. Le regioni in cui si è avuto un maggior sviluppo sono state la Catalogna e l'Andalusia. L'esperienza maggiormente significativa fu a Barcellona (Allegretti e Herzberg 2004).

Nonostante le diverse esperienze applicate in tutto il mondo, l'elemento di valore di tale strumento contabile deve essere individuato nella possibile applicazione a contesti socioeconomici differenti, con la conseguenza, quindi, che a partire dal 2005, ha trovato applicazione a capitali europee di vaste dimensioni e parallelamente a piccole in realtà comunali (Putini, 2011).

1.2.3. L'esperienza del bilancio partecipativo in Italia.

In Italia, il tema della partecipazione alle decisioni sull'allocazione delle risorse, si è sviluppato a partire dalla fine degli anni '60, quando le proteste dei movimenti studenteschi e operai si sono fatti portatori di forti istanze di cambiamento istituzionale, anche ispirati a principi di maggiore esercizio della democrazia diretta (Bartocci et al. 2016).

Un primo tentativo si ebbe nel 1994 ad opera del Comune di Grottammare, in provincia di Ascoli Piceno, nelle Marche, che tutt'oggi rimane un importante modello di riferimento. Significativa fu anche l'esperienza dell'Amministrazione del Comune di Casamarciano, la cittadina afferente all'area metropolitana di Napoli, nel 2012, diventando una delle prime amministrazioni ad inserire questo nuovo strumento di sviluppo economico a livello nazionale.

A partire dagli anni 2000, si assiste anche in Italia ad una notevole diffusione del bilancio partecipativo, soprattutto da parte degli enti provinciali (Raffini, 2012).

Storicamente, il primo esperimento nazionale risale al Comune di Grottammare, il quale registra una popolazione al di sotto di 15.000 abitanti. Già a partire dal 2003 è stato infatti intrapresa una fase di consultazione con la popolazione che ha portato a organizzare dei momenti di incontro durante i quali la cittadinanza ha avuto la possibilità di avanzare delle proposte (Fanesi, 2012).

L'opinione della cittadinanza fu ampiamente ascoltata e suddivisa in modo tecnico tra mere segnalazioni e vere e proprie proposte, le quali sono divenute oggetto di ulteriori incontri consultivi della cittadinanza.

In questo modo vi è stata quindi la possibilità di permettere ai cittadini di venire a conoscenza dei meccanismi relativi alla valutazione della fattibilità dei progetti, nonché di esprimersi attraverso un voto, volto a determinare priorità e preferenze dei progetti da attuare.

Nel 2004 si assiste alla sperimentazione del bilancio partecipativo all'interno di alcuni comuni del Nord Italia, sebbene di fatto si tratti pur sempre di realtà paragonabili dal punto di vista dimensionale al Comune di Grottammare. Si dovette quindi attendere il 2005 per assistere all'applicazione del bilancio partecipativo a realtà territoriali più ampie, superando quindi i 200 bilanci partecipativi nel territorio nazionale già a partire dal 2010 (Putini, 2011).

La ragione di questa importante diffusione dello strumento partecipativo non deve essere individuata unicamente nella standardizzazione del modello, quanto piuttosto anche al mutamento di prospettiva delle istituzioni, le quali hanno compreso l'importanza di implementare il livello di coinvolgimento delle popolazioni locali (Bartocci et al., 2016).

Nel 2016 i Comuni italiani che adottavano il bilancio partecipativo in Italia erano 35 (Arezzo, Arese, Bergamo, Bronte, Campi Bisenzio, Canegrate, Capannori, Casamassima,

Cinisello Balsamo, Colorno, Castel Maggiore, Desio, Gallarate, Grosseto, Grottammare, Isola Vicentina, Locate di Triulzi, Massa, Mira, Modena, Montespertoli, Novellara, Parma, Paderno Dugnano, Pescara, Pieve Emanuele, Priverno, Reggio Emilia, Rho, San Benedetto del Tronto, San Canzian d'Isonzo, San Donato Milanese, Santa Sofia d'Epiro, Vicenza, Vimodrone), e 2 Province (Reggio Calabria e Cagliari).

A distanza di qualche decennio si aggiunsero anche i Comuni di : Bologna, Milano, Peschiera Borromeo, Pioltello, Pinerolo, Ragusa, Sesto Fiorentino, Venaria Reale. Oltre ai Comuni, si sono aggregate, anche le circoscrizioni Saione del Comune di Arezzo e San Giuseppe e Santa Chiara del Comune di Trento, il distretto di Casalecchio di Reno⁸.

Anche alcune scuole intrapresero la via del bilancio partecipativo, tra queste: l'Istituto Tecnico Commerciale e Turistico Vittorio Emanuele II di Bergamo.

Nel 2019, anche nella Capitale, si assiste al primo esperimento di bilancio partecipativo, promosso dal movimento cinque stelle, gruppo politico emergente in quel periodo amministrativo. L'iniziativa ha permesso ai cittadini di presentare e votare progetti per la riqualificazione e il miglioramento degli spazi pubblici. Questa esperienza verrà analizzata come caso di studio nei capitoli successivi.

Nel 2020 il bilancio partecipativo è stato adottato anche in Sicilia, dal Comune di Barcellona Pozzo di Gotto, in provincia di Messina, ove le risorse impiegate sono state quantificate in 75 milioni di euro, pari al 5 % del bilancio complessivo. In tale circostanza, prima di procedere con la votazione è stata prevista l'organizzazione di momenti di consultazione e confronto in cui è stato possibile scegliere i progetti da mettere al vaglio. La votazione è avvenuta attraverso la piattaforma *decidim* e i requisiti per poter esprimere la propria preferenza sono stati fissati nell'aver compiuto 14 anni e nella residenza sul territorio comunale (Raffini, 2012).

⁸ Piattaforme nazionali Open Bilanci e OpenBDAP del Ministero dell'Economia e delle Finanze e sito del Ministero dell'Interno, che gestisce l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali.

La piattaforma in questione si è trasformata in uno strumento fondamentale al fine di costruire una vera e propria democrazia partecipativa, con l'obiettivo ultimo di coinvolgere in maniera crescente la popolazione locale e rafforzare il rapporto sussistente tra la popolazione e le istituzioni (Bobbio, 2006).

Questa, progettata nel rispetto del principio di trasparenza e di tracciabilità, ha l'obiettivo di poter verificare l'esito di ogni proposta e i risultati raggiunti in sede di discussione e di integrità, poiché il contenuto della stessa non è passibile di modificazione.

Ai cittadini è stata data la possibilità di esprimere due preferenze, una con riferimento ad un progetto relativo al territorio di residenza e uno relativo ad un altro quartiere.

Lo schema di bilancio partecipativo qui adottato non intende tuttavia porre in essere una semplice attività di consultazione della cittadinanza, bensì un coinvolgimento nel processo decisionale⁹.

Nel 2021, acquisisce rilevanza anche l'esperienza veneta del Comune di Padova, città che ha deciso di adottare un bilancio partecipativo.

L'amministrazione comunale, si serve delle consulte di quartiere, precedentemente costituite per prendere parte in modo attivo alla vita della amministrazione. Il territorio è stato quindi suddiviso in dieci consulte competenti con il compito di raccogliere domande e proposte.

Attraverso il bilancio partecipato si è cercato di coinvolgere maggiormente i cittadini nelle decisioni che vengono assunte da parte della Pubblica Amministrazione e, parallelamente, avvicinarli ai complessi meccanismi della redazione del bilancio contabile.

⁹https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUK EwihvqelkJGOAxWwhP0HHa9kKQcQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.comune.barcellona-pozzo-di-gotto.me.it%2Fwp-content%2Fuploads%2Fschede%2Fregolamenti%2Fdelibera_consiglio_15_del_2019.pdf&usg=AOvVaw3ZozMvOhrUMqfBeNKVwYW4&opi=89978449

La consultazione della cittadinanza è avvenuta tanto tramite questionari quanto attraverso incontri aperti e sono stati stanziati 350.000 euro, da utilizzare per il perseguimento degli obiettivi ritenuti prioritari¹⁰.

1.3 Evoluzione nel tempo del bilancio partecipativo come strumento di *Governance*

1.3.1 Confronto della *Litterature Rewiew* con esperienze reali

Nel corso del tempo si è registrata una rilevante implementazione a livello locale dell'utilizzo degli strumenti partecipativi, permettendo pertanto ai cittadini di prendere attivamente parte ai processi decisionali e potendo osservare dei rilevanti vantaggi. L'evoluzione di tale strumento di *governance* rileva anche presso i dibattiti organizzati negli enti locali la trasformazione delle caratteristiche della democrazia (Wampler, 2008). Tale trasformazione si iscrive nella volontà proveniente dagli enti pubblici di attribuire una veste istituzionale ai processi partecipativi, trasformandoli in una sorta di *governance* ordinaria e non più rivoluzionaria (Allegretti, 2009).

Nel momento in cui viene intrapreso un percorso di istituzionalizzazione si assiste all'adozione di una serie di misure finalizzate a garantire la definizione di una pratica caratterizzata da uniformità e la eventuale strutturazione di sistemi finalizzati a garantire una forma di supporto a tale attività partecipativa.

Le ragioni per cui determinate organizzazioni procedano con l'adozione di standard normativi occupa una parte rilevante della letteratura. Innanzitutto occorre segnalare la posizione di quegli autori che ritengono che le organizzazioni subiscano un rilevante

¹⁰

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUK EwjLwZzEkJGOAxXxgP0HHXbLLfoQFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.comune.padova.it%2Fnovita%2Fnotizie%2Findagine-sul-bilancio-partecipato-2025&usg=AOvVaw1nnXzUgH_rAJGsML7cYc0d&opi=89978449

condizionamento dall'ambiente esterno con la conseguenza pertanto che le decisioni assunte non saranno nient'altro che l'immediata conseguenza delle pressioni subite.

Il problema è che anche in questo caso risulta pressoché impossibile effettuare delle valutazioni aventi carattere generale, in ragione prevalentemente della diversità dei contesti applicativi. Facilmente si potrebbero infatti verificare delle situazioni in cui gli enti locali, sebbene accomunati dalle medesime aspettative, decidano da ultimo di avvalersi di percorsi organizzativi differenziati, in ragione, ad esempio, del ruolo che viene riconosciuto ai singoli attori presenti a livello istituzionale (Barrutia, Echebarria, 2019).

In questa prospettiva può risultare di aiuto unire insegnamenti provenienti dal mondo dell'imprenditorialità privata , puntando ad esempio sulla trasformazione della realtà di riferimento e investendo sulle conoscenze e sulla rete di sostenitori (Hardy, Maguire, 2017).

Dalla letteratura emerge in ogni caso l'importanza che gli imprenditori istituzionali mantengano pur sempre una prospettiva finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico non cadendo quindi nell'errore di anteporre i propri interessi.

È quindi importante che tale prospettiva imprenditoriale venga unita alla volontà di collaborare con la collettività e di assumere una prospettiva finalizzata alla trasformazione della realtà locale in nome dell'interesse comune, facendo riferimento ad un percorso trasformativo di particolare complessità, soprattutto quando applicato in realtà territoriali di medio - grande dimensioni (Fligstein, 1997).

Di particolare interesse è prendere in considerazione anche uno studio che esamina le ragioni che spingono la classe politica ad implementare il livello di partecipazione dei cittadini. A fronte di un gruppo di politici che ritiene che attraverso le semplici informazioni si abbia la possibilità di garantire un sufficiente livello di coinvolgimento,

se ne pone un'altro che considera negativamente la partecipazione dei cittadini stessi in quanto elemento di perdita del proprio potere (Sønderskov, 2019).

È in ogni caso opportuno sottolineare che gli stessi cittadini possono assumere un ruolo attivo di primo piano, in quanto possono promuovere il cambiamento e l'introduzione di pratiche maggiormente partecipative (Bartocci et al., 2022). I cittadini possono agire in autonomia o anche riuniti in gruppo, con il rischio tuttavia di creare un processo partecipativo che persegua quale unico interesse il soddisfacimento degli interessi facenti capo ad uno specifico gruppo (Cyert et al., 2002).

Un'ulteriore aspetto che ha inciso in modo significativo sulla trasformazione degli strumenti partecipativi deve essere individuato nell'utilizzo degli strumenti tecnologici, i quali hanno impattato in modo significativo sul settore pubblico (Agostino et al., 2022).

La digitalizzazione ha risentito del mutamento della funzione del cittadino, il quale non viene più inteso come mero soggetto consumatore dei servizi offerti da parte della Pubblica Amministrazione; contrariamente, viene intesa come un alleato per promuovere ed innalzare il livello del coinvolgimento pubblico nonché *l'empowerment* e quindi incrementare le opportunità di confronto tra i cittadini (Dunleavy et al., 2006).

Per tanto, i nuovi strumenti digitali devono essere intesi quali i primi alleati di una democrazia partecipativa, ove possono, ad esempio, essere utilizzati al fine di diffondere su scala ampia le informazioni, avanzare proposte o petizioni ovvero intraprendere fasi di consultazione in modo semplificato (Aichholzer, Rose, 2020).

L'utilizzo delle tecnologie su scala ampia può innanzitutto garantire la democraticità delle informazioni, in quanto consentirebbe la diffusione delle stesse presso una componente molto più elevata della popolazione. Infatti, negli ultimi anni, si è indubbiamente diffusa la pratica di condividere le informazioni anche attraverso siti istituzionali garantendo la conoscibilità e permettendo di esercitare una cittadinanza informata (Lee-Geiller, Lee, 2019).

Garantire una buona diffusione delle informazioni in ogni fase del processo partecipativo, dalla programmazione al monitoraggio, permetterà ai cittadini di assumere una prospettiva critica nei confronti dell'agire delle istituzioni.

È innegabile, nel corso degli anni, che la letteratura prodotta in materia abbia assunto una prospettiva progressivamente più ampia, ma quello che emerge è che il processo sia finalizzato sempre all'implementazione della democrazia partecipativa (Bobbio, 2006).

Per rafforzare tale concetto, nel presente progetto di ricerca si fa riferimento al contributo di Bartocci, fondato su 139 articoli che trattano il valore e la funzione del bilancio partecipativo nel settore pubblico (Bartocci et al., 2022).

Dalle diverse applicazioni del bilancio partecipativo in tutto il mondo emerge come attualmente si disponga di una notevole varietà di modelli sorti in relazione a contesti normativi diversificati.

Nonostante la tematica del bilancio partecipato assuma una rilevanza centrale nel settore pubblico, allo stato attuale non si dispone di uno studio completo e sistematico dell'argomento, bensì emerge l'assenza, nella letteratura di riferimento, di una visione di completezza dei concetti generali (Shields, Shields, 1998).

Il contributo di Bartocci riconosce in apertura l'importanza dell'esperienza di Porto Alegre, la quale deve essere intesa come il punto di riferimento di un'esperienza che ha assunto ben presto una portata globale.

Il contributo dottrinale in questione sottolinea come numerosi articoli che trattano il bilancio partecipativo hanno dedicato attenzione al contesto socio culturale di riferimento, notando un significativo incremento soprattutto negli ultimi anni. Molti autori hanno invece provveduto a mettere in relazione il bilancio partecipativo con la struttura e la forma di governo, raggiungendo la conclusione che tale forma di bilancio possa essere facilmente associato a politiche e meccanismi di pianificazione

decentralizzata ovvero ad un ampio riconoscimento dell'autonomia fiscale (Krenjova, Raudla, 2013).

Al contrario, in presenza di contesti politici in cui il potere è sottoposto ad una gestione centrale e manca la piena affermazione della democrazia, l'applicazione del bilancio partecipativo risulta piuttosto circoscritta.

La letteratura sottolinea come l'adozione del bilancio partecipativo non sia stata imposta per legge sebbene, di fatto, alcuni paesi sudamericani siano stati fortemente influenzati dall'esperienza di Porto Alegre, ottenendo tuttavia dei risultati diversificati a seconda del contesto applicativo (Jaramillo, Wright, 2015).

L'esito vittorioso del bilancio partecipativo risulta infatti strettamente connesso all'entità, alle caratteristiche ed alle diversità della popolazione di riferimento, mantenendo costantemente monitorato il confronto dialettico tra le parti (Meléndez, Martinez-Cosio, 2019).

Ad incidere sulla buona riuscita di tale documento contabile non sono tuttavia soltanto dei fautori esterni, bensì anche i fattori interni, solitamente connessi al livello di professionalità e capacità organizzativa della leadership.

Alcuni autori hanno infatti sottolineato che in presenza di organizzazioni dotate di un buon grado di complessità e di dimensioni, vi è una maggiore probabilità di introdurre delle innovazioni, con riferimento al profilo della partecipazione civica anche in ragione delle maggiori risorse finanziarie di cui normalmente tali realtà dispongono (Ewens, Van der Voet, 2019).

Un ampio campione dei contributi analizzati da parte di Bartocci si sofferma sullo studio del livello di partecipazione della cittadinanza. In tal senso la tematica della inclusività e dalla rappresentatività del bilancio partecipativo mantengono una posizione centrale, soprattutto all'interno di quelle società ove la democrazia non si è ancora affermata e

dove pertanto non vi è la possibilità di essere rappresentati qualora si appartenga a gruppi subalterni.

Un approfondito studio del contesto di riferimento fornirà tuttavia delle indicazioni anche con riferimento alle tempistiche da rispettare al fine di raggiungere un buon livello di inclusione. In linea teorica, è indubbio che una adeguata progettazione dei processi permette ai cittadini di prendere maggiormente parte alle decisioni, ma le modalità attraverso le quali concretizzare questo principio risultano impossibili da sottoporre ad una unitaria definizione (Christensen, Grant, 2016).

Il livello di coinvolgimento e di interessamento dei cittadini dipende anche dalle tematiche che vengono sottoposte alla loro attenzione. Originariamente, infatti, il bilancio partecipativo era uno strumento prevalentemente utilizzato per affrontare questioni connesse alla pianificazione urbana o all'edilizia, mentre più di recente ha trovato applicazione a questioni di politica sociale e fiscali.

È importante che i cittadini abbiano la percezione che attraverso la quota di bilancio affidata al bilancio partecipativo vi sia la possibilità di raggiungere dei risultati concreti (Kasdan, Markman, 2017).

Bartocci fa notare come pochi articoli si siano concentrati sui meccanismi partecipativi e come in ogni caso l'unica prospettiva assunta sia stata quella della partecipazione in presenza, meccanismo pertanto che non tiene conto delle recenti innovazioni introdotte con la rivoluzione digitale.

Guardando alle prime forme di consultazione della cittadinanza sviluppate soprattutto nelle prime esperienze degli Stati sudamericani, si comprende come la forma privilegiata fosse quella della riunione pubblica, scelta anche dovuta alla necessità di ottenere un ampio coinvolgimento della cittadinanza nell'affrontare le questioni relative alla democrazia (Franklin, Ebdon, 2020).

Gli strumenti tecnologici di recente introduzione dimostrano tuttavia come vi sia la possibilità di ricorrere a nuovi mezzi per offrire supporto in termini di informazione e per garantire la costruzione di un dialogo tra le parti. Se da un lato questi metodi mirano ad incrementare il numero dei soggetti partecipanti, dall'altro potrebbero escludere di quei soggetti non in grado di avvalersi delle forme di tecnologia.

Un'ulteriore tematica che sembrerebbe aver acquisito negli ultimi anni un crescente interesse presso la letteratura riguarda gli obiettivi e i risultati raggiunti dal bilancio partecipativo. La maggior parte dei contributi si concentra tuttavia sui risultati finali della partecipazione ponendo in essere soprattutto degli studi di carattere qualitativo.

Si tratta di un profilo relativamente al quale non è possibile raggiungere risultati sovrapponibili, soprattutto in ragione della diversità delle metodologie di ricerca utilizzate e della natura soggettiva dell'attività di ricerca stessa (Wood, Murray, 2007).

Inoltre secondo alcuni, il bilancio partecipativo debba essere utilizzato come uno strumento di ridimensionamento, in quanto sembrerebbe in grado di ridurre in modo significativo il livello di conflittualità esistente tra la popolazione (Franklin, Ebdon, 2020).

In alcuni casi il bilancio partecipativo può essere utilizzato come uno strumento finalizzato ad aumentare la legittimità politica e quindi intraprendere un'opera di giustificazione delle scelte assunte. In tal senso si assiste ad un utilizzo solo finalizzato ad innalzare il potere detenuto e rafforzare il predominio politico (Kuruppu et al., 2016).

Un altro filone di autori esplora il bilancio partecipativo quale strumento per approfondire il senso di comunità e creare quindi l'empowerment tra i cittadini. In questo scaso l'esperienza che ha interessato Porto Alegre costituisce l'emblema dell'attivismo della popolazione, riuscendo di fatto a coinvolgere una platea sempre più ampia di cittadini (Pinnington et al., 2009).

Dall'analisi della letteratura emerge che il contesto istituzionale di riferimento per l'applicazione del bilancio partecipativo è costituito in via prevalente da realtà medio piccole, scelta che può essere giustificata dalla maggiore facilità di promuovere e organizzare la partecipazione ordinata.

Il bilancio partecipativo continua tuttavia a mantenere una rilevante differenziazione a livello territoriale, sebbene cominci ad attirare l'attenzione di differenti studiosi.

Dal alcuni contributi letterari del passato emerge una sorta di fragilità nell'utilizzo di questo strumento, accompagnata dalla tendenza alla non ripetitività (Alves, Allegretti 2012).

Uno dei limiti dell'attività di ricerca condotta in tale settore deve essere ravvisata nell'assunzione di una prospettiva finalizzata ad indagare i risultati teorici e a valutare l'applicazione di pochi casi.

Cercando di avanzare una prima conclusione sui dati emersi dalla letteratura analizzata, si osserva innanzitutto l'impossibilità di individuare un buon livello di uniformità nelle esperienze di bilancio partecipativo attivate in Italia e successivamente l'assenza di un unico modello al quale riferirsi, sebbene numerosi siano i rimandi all'esperienza di Porto Alegre.

Da non tralasciare nemmeno la possibilità di declinare in chiave politica il bilancio partecipativo e la previsione di processi che talvolta uniscono elementi consuntivi a elementi deliberativi.

Un'altra prospettiva che potrebbe essere assunta dalla ricerca riguarda le caratteristiche specifiche dell'ente che intende servirsi del bilancio partecipativo, con l'obiettivo primario di evitare delle eccessive strumentalizzazioni politiche del bilancio stesso (Allegretti, Herzberg, 2004).

Occorre altresì segnalare l'importanza della connessione sussistente tra la partecipazione dei cittadini alle decisioni e la tipologia dei risultati che viene raggiunta attraverso lo strumento del bilancio partecipativo.

Il bilancio partecipativo costituisce una tematica trattata da diversi studiosi.

Se inizialmente l'attenzione accademica si limitava a concentrarsi sugli impatti del coinvolgimento dei cittadini in sede di redazione del bilancio, soltanto in un secondo momento tale strumento è stato analizzato all'interno di un contesto più complesso, valutando le relazioni istituzionali e le dinamiche che si vengono a creare (Alves, Allegretti, 2012).

Una rilevante limitazione dei risultati di ricerca sino ad ora raggiunti, deve essere ravvisata nel continuare a fondarsi su studi di carattere qualitativo dei bilanci partecipativi, generalizzando i risultati ottenuti. Risulta dunque importante intraprendere ulteriori studi comparativi al fine di valutare le somiglianze e le differenze tra i bilanci partecipativi adottati nei diversi contesti.

Per raggiungere dei risultati di ricerca sempre più completi viene considerata la necessità di ampliare ulteriormente i profili esaminati, valutando ad esempio come i processi di comunicazione bidirezionale possano condizionare la redazione del bilancio partecipativo, ovvero come assumano rilevanza la capacità organizzativa, le risorse di cui si dispone e la presenza di organizzazioni civiche in termini di intermediari.

Inoltre, ai fini migliorativi, occorre valutare la possibilità di implementare con strumenti tecnologici le fasi volte alla redazione del bilancio partecipativo.

Si tratta di un'importante *gap* presente in letteratura che può essere tuttavia colmato attraverso lo svolgimento di attività empirica.

REFERENCE

AICHHOLZER, G., ROSE, G. (2020). "Experience with digital tools in different types of e-participation". *European E-democracy in practice*, pp. 93-140.

AGOSTINO, D., BRACCI, E., STECCOLINI, I. (2022). "Accounting and accountability for the digital transformation of public services". *Financial Accountability & Management*, 38(2), pp. 145-151.

ALLEGRETTI, G., HERZBERG, C. (2004). "Between efficiency and local democracy growth: the challenge of Participatory Budgets addresses the European context". *Transnational Institute - New Politics Project*, pp. 20.

ALLEGRETTI, U. (2009). "L'amministrazione dell'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa", *Giuffrè Editore*, 106.

ALLEGRETTI, G., ANTUNES S., (2014). "The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation". *Field Actions Science Reports*, 11.

ALLEGRETTI, G., DONEGÁ, A. (2018). "Uno, dieci, mille Porto Alegre. Così il bilancio partecipativo dà voce anche agli ultimi". *Vdossier*, 2, pp. 75-78.

ALMQVIST, R., GROSSI, G., VAN HELDEN, G. J., REICHARD, C. (2013). "Public sector governance and accountability". *Critical Perspectives on Accounting*, 24 (7-8), pp. 479 - 487.

ALVES, M. L., ALLEGRETTI, G. (2012). "(In) stability, a key element to understand participatory budgeting: Discussing Portuguese cases". *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article-3.

ASNELL, C.; GASH, A. (2008). "Collaborative governance in theory and practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

BAIOCCHI, G., GANUZA, E. (2014). "Participatory budgeting as if emancipation mattered". *Politics & Society*, 42(1), 29-50.

BARRUTIA, J. M., ECHEBARRIA, C. (2019). "Comparing three theories of participation in pro-environmental, collaborative governance networks". *Journal of Environmental Management*, 240, pp. 108-118.

BARTOCCI, L., GROSSI, G., NATALIZI, D., ROMIZI, S. (2016). "Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia". *Azienda Pubblica*, 29(1), pp. 37-58.

BARTOCCI, L. (2021). "Creazione di valore pubblico e budgeting. Teoria ed esperienze internazionali di partecipazione e benessere". *Torino, Giappichelli*.

BARTOCCI, L., GROSSI, G., MAURO, S. G., EBDON, C. (2022). "The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions". *International Review of Administrative Sciences*.

BASSOLI, M., AMURA, S. (2003). "La democrazia partecipata. L'esperienza di Porto Alegre". *La città che partecipa, Ediesse*, pp. 22-36.

BIFULCO, R. (2010). "Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia. Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa". *Studi e saggi*, (88), pp. 1000-1013.

BIFULCO, R. (2011). "Democrazia deliberativa". *Enciclopedia del diritto, Annali IV, Giuffrè*, pp. 271-294.

BOBBIO L. (2006). "Dilemmi della democrazia partecipativa", *Democrazia e Diritto, fascicolo 4*, pp. 2.

BORELLI G. (2009). “La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana”. *Franco Angeli, Milano*. pp. 78

BORGONOV, E., VALOTTI, G. (2009).” Riforme istituzionali e management: un'alleanza per il cambiamento”. *Azienda Pubblica*, 22(3), pp. 403-407.

BOVENS, M. (2007). “New forms of accountability and EU-governance”. *Comparative European Politics*, 5, pp. 104-120.

CASULA, C. (2008). “Il modello post-burocratico, tra management e governance, nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione”. *Management e governance nella pubblica amministrazione. FrancoAngeli*, pp. 31-64.

CEPIKU, D. (2005). “Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della PA”. *Azienda pubblica*, 1, pp. 84-110.

CHIARINI, R. (2015). “Il cambiamento amministrativo nelle democrazie occidentali fra new public management, modelli neo-weberiani e new public governance”. *Rivista trimestrale di scienza della amministrazione*, 2, pp. 39-54.

CHRISTENSEN, H. E., GRANT, B. (2016). “Participatory budgeting in Australian local government: An initial assessment and critical issues”. *Australian Journal of Public Administration*, 75(4), pp. 457-475.

CIAFFI D., GIORDANO F. M. (2020). “Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa”. *Il Mulino, Bologna*, pp. 315-327.

CIERVO, M. (2015). “Sustainable territorial planning involving the participation of inhabitants in Ecuador and Quito”. *Bollettino della società geografica italiana*.

CYERT, R. M., KANG, S. H., KUMAR, P. (2002). “Corporate governance, takeovers, and top-management compensation: Theory and evidence”. *Management Science*, 48(4), pp. 453-469.

COTTURRI, G. (2005). “La democrazia partecipativa”. *Democrazia e diritto. I trimestre*, pp. 1000-1014.

DAVIDSON, M. (2018). “Participatory budgeting, austerity and institutions of democracy: The case of Vallejo, California”. *City* 22(4), pp. 551-567.

DE SOUZA U. (2002). “Il Bilancio Partecipativo. L’esperienza di Porto Alegre”. *Eedizioni La Ginestra, Limbiate*, pp. 115- 120.

DEL BENE, L. (2014). “L’applicazione del d. lgs. 150/2009 neli enti locali tra opportunità e rischi. L’esperienza del comune di Livorno”. *Azienda Pubblica*, 27(1), pp. 39-56.

DELLA PORTA, D. (2008). “La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa”. *Partecipazione e conflitto*, pp. 15-42.

DICKINSON, H. (2016). “From new public management to new public governance: The implications for a ‘new public service’”. *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, 41, pp. 41-60.

DUNLEAVY, P., HOOD, C. (1994). “From old public administration to new public management”. *Public money & management*, 14(3), pp. 9-16.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., TINKLER, J. (2006). “New public management is dead long-live digital-era governance”. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), pp. 467-494.

EBDON, C., FRANKLIN, A.L. (2006). “Citizen participation in budgeting theory”. *Public Administration Review*, 66(3), pp. 437-447.

EWENS, H., VAN DER VOET, J. (2019). “Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government”. *Public Management Review*, 21(12), pp. 1848-1866.

FANESI, P. P. (2012). “Costruire un bilancio partecipativo: l'esperienza di Grottammare”. *Prisma: economia, società, lavoro*, 2, pp. 87-100.

FLIGSTEIN, N. (1997). “Rhétorique et réalités de la" mondialisation”. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 119(1), pp. 36-47.

FLORIDIA, A. (2014). “Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: Elements of a possible theoretical genealogy”. *Rivista italiana di scienza politica*, 44(3), pp. 299-326.

FRANCESCHETTI, L. (2024). “Le amministrazioni pubbliche contemporanee”. *Sociologia della politica contemporanea*. Carocci. pp. 171-182.

FRANKLIN, A. L., Ebdon, C. (2020). “Participatory budgeting in the Philippines”. *Chinese Public Administration Review*, 11(1), pp. 60-74.

FUKUYAMA, F. (2004). “The imperative of state-building”. *Journal of democracy*, 15(2), pp. 17-31.

GANUZA, E., BAIOCCHI, G. (2012). “The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe”. *Journal of Public Deliberation* 8(2), pp. 1-12.

GBIKPI, B. (2005). “Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?”. *Stato e mercato*, 25(1), pp. 97-130.

GRANDIS, F. G., MATTEI, G. (2016). “The Governance Model in the Italian Public Entities after more than a quarter of a century since the Reform”. *Corporate Ownership & Control*, 14(1), 127-138.

HARDY, C., MAGUIRE, S. (2017). “Institutional entrepreneurship and change in fields”. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 2(2), pp. 261.

HERZBERG, C., KASCHE, C. (2002). "Il bilancio partecipativo: costruzione di un altro mondo?". *Nuova città: rivista fondata da Giovanni Michelucci*, 6, pp. 159-168.

IBRAHIM, M. M. (2019). "Designing zero-based budgeting for public organizations". *Problems and Perspectives in Management*, 17(2).

JARAMILLO, M., WRIGHT, G. D. (2015). "Participatory democracy and effective policy: Is there a link? Evidence from rural Peru". *World Development*, 66, pp. 280-292.

JUNG, S.M. (2021). "Participatory budgeting and government efficiency: Evidence from municipal governments in South Korea". *International Review of Administrative Sciences*, pp. 1-19.

KASDAN, A., MARKMAN, E. (2017). "Participatory budgeting and community-based research: Principles, practices, and implications for impact validity". *New Political Science*, 39(1), pp. 143-155.

KOPPENJAN, J., KLIJN, E. H. (2004). "Managing uncertainties in networks: Public private controversies". *Routledge*.

KRENJOVA, J., RAUDLA, R. (2013). "Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies". *Administrative Culture/Halduskultuur*, 14(1).

KURUPPU, C., ADHIKARI, P., GUNARATHNA, V., AMBALANGODAGE, D., PERERA, P., KARUNARATHNA, C. (2016). "Participatory budgeting in a Sri Lankan urban council: A practice of power and domination". *Critical Perspectives on Accounting*, 41, pp. 1-17.

LEE-GEILLER, S., LEE, T. D. (2019). "Using government websites to enhance democratic E-governance: A conceptual model for evaluation". *Government Information Quarterly*, 36(2), pp. 208-225.

LOWNDES, V., PRATCHETT, L., STOKER, G. (2001). "Trends in public participation: part 1-local government perspectives". *Public administration*, 79(1), pp. 205-222.

MACII, L. (2011). "Il bilancio partecipativo la lezione di Porto Alegre". *Dossier n. 6*". *Il Gabellino*, 4(5).

MATTEI, G., SANTOLAMAZZA, V., GRANDIS, F. G. (2022). "Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists". *International Journal of Public Sector Management*, 35(3), 294-316.

MCLAUGHLIN, E. (1992). "The democratic deficit-European Union and the accountability of the British Police". *Brit. J. Criminology*, 32, pp. 473.

MELÉNDEZ, J. W., MARTINEZ-COSIO, M. (2019). "Designing for equitable civic engagement: Participatory design and discourse in contested spaces". *Journal of Civil Society*, 15(1), pp. 18-41.

MICHELS, A (2011). "Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?". *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), pp. 275-293.

Mills, D. E., Bradley, L., Keast, R. (2021). "NPG and Stewardship theory: remedies for NPM privatization prescriptions". *Public management review*, 23(4), pp. 501-522.

MINOGUE, M., POLIDANO, C., HULME, D. (1998). "Beyond the new public management". *Edward Elgar Publishing*.

MOINI, G. (2017). "New Public Management e neoliberalismo. Un intreccio storico". *Economia & lavoro*, 51(2), pp. 71-80.

MORO, G. (2009). "Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa". *Convegno della Società italiana di scienza politica Roma, Università LUISS, 18 settembre 2009*.

NO, W., HSUEH, L. (2020). "How a participatory process with inclusive structural design allocates resources toward poor neighborhoods: The case of participatory budgeting in Seoul, South Korea". *International Review of Administrative Sciences*, pp. 1-19.

O'DWYER, B., UNERMAN, J. (2007). "From functional to social accountability: Transforming the accountability relationship between funders and non-governmental development organisations". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(3), pp. 446-471.

PAZÉ, V. (2009). "Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia" redistributivo". *Rivista italiana di scienza politica*, 39(2), pp. 209-234.

PELLIZZONI, L. (2005). "Cosa significa deliberare: promesse e problemi della democrazia deliberativa". *MELTEMI. EDU*, 30, pp. 7-48.

PICCHI, M. (2009). "L'autonomia amministrativa delle regioni". *Pubblicazione della facoltà di giurisprudenza Università di Firenze*.

PINNINGTON, E., LERNER, J., SCHUGURENSKY, D. (2009). "Participatory budgeting in North America: the case of Guelph, Canada". *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 21(3), pp. 454-483.

PUTINI, A. (2011). "Esperimenti di democrazia. I bilanci partecipativi in Italia". *Esperimenti di democrazia, Aracne Editore srl*, pp. 1-332.

RAFFINI, L. (2012). "Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico". *Rivista di studi politici*, (3).

REGONINI, G. (2005). "Paradossi della democrazia deliberativa". *Stato e mercato*, 25(1), pp. 3-32.

RHODES, R. A. (1997). "Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability". *Open University*.

SACCARDO F., (2016). "Il bilancio sociale e il bilancio partecipativo negli enti locali: un nuovo modo di amministrare per favorire la partecipazione,". *Tesi di Laurea Magistrale in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Padova, rel. Giovanni Tonella*, pp. 159-160.

SANGIORGI, G., (2008). "Management e governance nella pubblica amministrazione". *FrancoAngeli*, 681.

SCHEDLER, K., PROELLER, I., (2006). "New public management"). *Bern, Haupt*, 2132.

SHIELDS, J.F., SHIELDS, M.D., (1998). "Antecedents of participative budgeting". *Accounting, Organizations and Society*, 23(1), pp. 49-76.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C. E., RÖCKE, A. (2008). "Participatory Budgeting in Europe: Potential and Challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), pp.164-178.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., ALLEGRETTI, G., RÖCKE, A., ALVES, M. L. (2013). "Participatory budgeting worldwide". *Dialog Global*, (25), pp. 1-93.

SIQUEIRA, F., CAMPOS, G., ALLEGRETTI, G. (2010). "Anestetizzare il conflitto?: slittamenti di significato di due casi brasiliani di Bilancio Partecipativo". *Partecipazione e conflitto*, 3, pp. 16-39.

SØNDERSKOV, M. (2019). "Do local politicians really want collaborative governance?". *International Journal of Public Sector Management*, 32(3), pp. 320-330.

SØRENSEN, E., TORFING, J. (2016). "Collaborative innovation in the public sector". *Enhancing public innovation by transforming public governance*, pp. 115-116.

STORTONE, S. (2010): "Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: il contributo brasiliano alle pratiche di partnership". *Sociologia e politiche sociali*. 13(3), pp.127-151.

TAVERNA E. (2012). “La riscoperta dei beni comuni: percorsi di riflessione per un rinnovamento democratico”. *Tesi di Laurea in Scienze dello Sviluppo e della Cooperazione Internazionale, Università La Sapienza di Roma, rel. Giovanni Ruocco*, pp. 5.

TORFING, J., TRIANTAFILLOU, P. (2013). “What’s in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system”. *International review of public administration*, 18(2), pp. 9-25.

TRANFIELD, D., DENYER, D., SMART, P., (2003). “Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review”. *British Journal of Management* 14(3), pp. 207-222.

URSI, R. (2004). “Riflessioni sulla governance delle società in mano pubblica”. *Diritto amministrativo*, 4, pp. 747-781.

VÀSCONEZ, J., BOSSANO, M.A. (2007). “Bilanci partecipativi in America Latina: dalla legittimazione sociale alla legalizzazione istituzionale”. *Democrazia e Diritto*.

WAMPLER, B. (2008). “When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil”. *Comparative politics*, 41(1), pp.61-81.

WIESEL, F., MODELL, S. (2014). “From new public management to new public governance? Hybridization and implications for public sector consumerism”. *Financial Accountability & Management*, 30(2), pp. 175-205.

WOOD, T., MURRAY, W. E. (2007). “Participatory democracy in Brazil and local geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte compared”. *Revista Europea De Estudios Latinoamericanos y Del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, pp. 19-41.

Capitolo 2 – Il bilancio partecipativo come pratica di democrazia partecipativa

Contenuto del capitolo: 2.1. Dalle posizioni dottrinali circa l'utilizzo dello strumento del bilancio partecipativo al crescente engagement dei cittadini. – 2.1.1. Le caratteristiche della partecipazione dei cittadini. – 2.2. Il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. – 2.3. Analisi dei modelli esistenti. – 2.3.1 Il modello Ebdon e Franklin. – 2.3.2. Il modello di Perry-Smith e Mannucci. – 2.4 Criticità della letteratura in materia di bilancio partecipativo.

L'approccio che viene adottato nei confronti dell'ampliamento della partecipazione non è uniforme, considerato che molto spesso gli studiosi avanzano delle critiche in quanto ritengono che i processi partecipativi risultano da ultimo funzionali ad un mero ampliamento del consenso. Occorre tuttavia anticipare che un simile approccio non fa nient'altro che rendere i destinatari delle decisioni come dei meri soggetti che semplicemente recepiscono in modo passivo le scelte già intraprese a livello istituzionale (Herzberg, Kasche, 2002).

Molti esponenti della letteratura ritengono che la partecipazione si mostri capace di far assumere ad ogni soggetto una prospettiva che gli consenta di meglio considerare le prestazioni rese da parte dei propri rappresentanti. Dopo aver assunto una posizione così più attiva, i cittadini svilupperanno la capacità di poter assumere decisioni e meglio dominare i mutamenti che si verificano nel proprio contesto (Held, 1997).

Attualmente, le dinamiche sottese alla democrazia partecipativa divengono uno strumento attraverso il quale risulta possibile porre in essere una buona gestione del governo locale e nazionale. Questa non costituisce più un ambito all'interno della quale sperimentare

delle forme di autogestione politica, quanto piuttosto un contesto ove intervenire attivamente trasformando le istituzioni (Rosanvallon, Goldhammer, 2008).

2.1. Dalle posizioni dottrinali circa l'utilizzo dello strumento del bilancio partecipativo al crescente engagement dei cittadini.

La presenza di opinioni differenti in tema di democrazia partecipativa risulta facilmente comprensibile in ragione delle molteplici declinazioni che tale modalità di gestione della cosa pubblica si trova ad assumere nel tempo. Un'esperienza concreta è infatti ravvisabile nel bilancio partecipativo e non già semplicemente nella previsione delle forme di consultazione popolare tipiche della democrazia diretta classicamente intesa (Allegretti, 2008).

Si fa riferimento a pratiche connotate da un elevato livello di eterogeneità e pertanto di difficile previsione. In ogni caso, è possibile prevedere alcuni tratti ricorrenti, ad esempio il ruolo esercitato da parte delle istituzioni, il quale potrà essere maggiormente attivo o passivo a seconda della forma assunta dalla partecipazione stessa sia a livello locale o nazionale¹¹.

La democrazia partecipativa (e tutti gli strumenti in cui essa si concretizza), assumerebbe infatti una posizione in grado di superare le varie problematiche che la interessano da sempre e le accuse di non essere stata in grado di mantenere le promesse fatte (Bobbio, 1983).

Negli anni si sarebbe infatti dimostrata una grande fonte di garanzie entro un percorso caratterizzato da conquiste alternate a sconfitte, evidenziando dei pro e dei contro.

¹¹ L'esperienza riscontrabile all'interno dello Stato italiano prevede generalmente delle forme di partecipazione *top down* incentrate prevalentemente sul compimento delle grandi opere.

Per quanto riguarda i punti di forza, la democrazia partecipativa ha permesso di riconoscere un'istanza di attivismo presso la cittadinanza e quindi di attribuire empowerment ai cittadini stessi conformemente a quanto disposto all'interno del testo costituzionale (Bobbio, 2006).

A ciò si aggiunga una progressiva riduzione delle distanze intercorrenti tra il soggetto decisore e il soggetto governato, con un crescente aumento della sovranità popolare, la quale permette di meglio gestire il governo della cosa pubblica (Cotturri, 2005).

Da non tralasciare nemmeno l'idoneità di questi strumenti al fine di assumere delle decisioni connotate da un livello di efficacia ed efficienza, profilo relativamente al quale non è tuttavia possibile svolgere delle considerazioni di carattere generale, in quanto mutevole a seconda del contesto di riferimento.

È possibile dunque notare che gli effetti positivi della democrazia partecipativa sono innanzitutto da ricondurre alle istanze provenienti dal basso, dai cittadini e non dalle istituzioni, attraverso le quali è quindi possibile individuare canali di comunicazione solitamente trascurati all'interno dell'ordinario contesto istituzionale (Bobbio, 2006).

Per quanto riguarda invece le criticità sulla democrazia partecipativa, queste sono state sottolineate negli anni da alcuni esponenti della dottrina.

Innanzitutto, alcuni studiosi hanno evidenziato come la democrazia partecipativa possa divenire un terreno entro cui condurre delle rivendicazioni sociali. Vi sarebbe l'opportunità di dare voce al pluralismo quale fattore legittimante di eventuali comportamenti connotati da un elevato grado di dissenso (Allegretti, 2008).

Le istituzioni si troverebbero quindi dinanzi alla necessità di affrontare questi disordini e dovrebbero mettere in atto atteggiamenti finalizzati a eliminare quelle forme di rivendicazione attraverso ad esempio la cooptazione (Allegretti, 2006).

In tal caso, lo scenario che si verrebbe a creare sarebbe piuttosto problematico e i meccanismi della democrazia partecipativa non permetterebbero di raggiungere degli obiettivi migliori rispetto quelli della democrazia rappresentativa.

Ecco quindi che il bilancio partecipativo anziché coinvolgere i cittadini nell'amministrazione della cosa pubblica potrebbe ravvisarsi uno strumento ingannatorio, in grado di chiedere agli stessi di decidere quale bisogno sacrificare (Rispoli, Pecoriello 2006).

Da questa prospettiva, le più nuove forme di partecipazione cittadina si trasformerebbero in realtà in strumenti impositivi moderati e il ricorso alla coercizione verrebbe soltanto mascherato.

La democrazia rappresentativa non si tradurrebbe in un luogo in cui porre in essere un confronto, ma rappresenterebbe la semplice modalità attraverso cui anestetizzare i conflitti (Smarra. 2020).

In ogni modo, il dibattito pubblico mantiene la propria funzione nell'ambito di un percorso indirizzato verso il massimo sviluppo della cultura della partecipazione, in quanto implica il mantenimento di sedi di confronto tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini stessi. Da questa sede di confronto quindi emergerebbero delle modalità attraverso le quali ricercare delle soluzioni progettuali soddisfacenti, eliminando quindi tutte quelle problematiche che abbiano impattato in modo distruttivo sul territorio.

La finalità che si intende raggiungere in via prevalente con l'istituto del dibattito pubblico sarebbe quella di rendere maggiormente accettabili le decisioni, le quali, sebbene non espressione di tutti, potrebbero essere più facilmente accolte in quanto originariamente previsto il coinvolgimento di ogni componente sociale (Allegretti, 2008).

Al fine che venga garantita una partecipazione effettiva dei cittadini è essenziale pensare alla creazione di strumenti che si pongano nel tessuto costituzionale (sedimentato nel corso degli anni), prevedendo, ad esempio, una nuova forza per l'articolo 41 Cost. che implichi l'imposizione di limiti all'iniziativa economica privata e ammettesse processi di nazionalizzazione delle imprese (Bartocci et al., 2016). Il tutto, continuando ad attribuire una forza prevalente ai movimenti democratici originati dal basso, in quanto soltanto in tal maniera vi potrebbe essere la possibilità di fuggire a talune delle ombre della democrazia partecipativa ¹².

Come osservato, anche dalla giurisprudenza che si è sviluppata in materia, l'obiettivo della democrazia partecipativa sarebbe quello di elaborare degli strumenti che siano in grado di ridurre in modo significativo i conflitti radicati, senza ricorrere alla cooptazione (Allegretti, 2010).

La strumentalizzazione della democrazia partecipativa si verifica soprattutto nell'ipotesi in cui l'origine della stessa venga riscontrata dall'alto, con la conseguenza di ammettere l'eventuale elemento manipolatore.

Un altro aspetto problematico riguarda il fatto che la democrazia partecipativa potrebbe divenire una perfetta strategia di marketing attraverso la quale somministrare in modo più dolce delle decisioni politiche (Cotturri, 2005).

¹² Il termine movimenti democratici originati dal basso si riferisce a forme di mobilitazione e partecipazione politica che nascono direttamente dai cittadini e dalle comunità locali, piuttosto che essere imposte o guidate dall'alto dalle istituzioni o dai partiti politici. Questi movimenti si caratterizzano per la spontaneità, l'iniziativa autonoma e l'attenzione ai bisogni reali della popolazione, rappresentando così un meccanismo per rafforzare la legittimità della partecipazione e per mitigare rischi come la partecipazione simbolica (tokenism, vedi oltre) o il controllo eccessivo da parte delle istituzioni.

Attribuire forza a tali movimenti significa riconoscere il valore della democrazia partecipativa bottom-up, ossia di processi che si sviluppano dal basso verso l'alto e che consentono ai cittadini di incidere concretamente sulle decisioni pubbliche, contribuendo a rendere la partecipazione più autentica, inclusiva e in grado di generare impatti reali.

La partecipazione, in questo senso, si trasforma in uno strumento attraverso il quale i cittadini possono abbandonare quel tradizionale sentimento di estraneità che matura nei confronti dell'azione pubblica, tanto a livello locale, quanto a livello nazionale e sovranazionale (Rispoli, Pecoriello, 2006).

È importante tuttavia non perdere la prospettiva corretta e tralasciare quindi l'importanza di intervenire sulle modalità attraverso le quali vengono recepite le istanze provenienti direttamente dalla cittadinanza.

Ricorrere ad una propaganda fondata sui vantaggi della democrazia partecipativa potrebbe comportare delle conseguenze negative ed immediate anche su una eventuale democrazia rappresentativa presente nel contesto di riferimento, colpendo ulteriormente una democrazia che potrebbe quindi già essere in crisi (Bobbio 2006).

In altri termini, il rischio potrebbe proprio essere quello di costruire una relazione in contrapposizione tra il popolo e il Parlamento, tematica che tra l'altro sembrerebbe già essere venuta alla ribalta nel corso degli anni attraverso molteplici istanze, tra cui, ad esempio, quella finalizzata alla riduzione del numero dei parlamentari (Allegretti, 2010).

Un'ulteriore criticità risiede nel fatto che, sebbene si tenda a sottolineare che la democrazia partecipativa persegue l'obiettivo di garantire il coinvolgimento di una platea sempre più ampia di cittadini, in molti casi intenda in realtà attribuire maggiore rilievo soltanto ad alcune posizioni.

Il rischio è pertanto quello che vengano individuati i partecipanti della democrazia partecipativa attraverso meccanismi che non siano in grado di permettere una partecipazione generale e quindi la realizzazione di uno schema perfetto di democrazia. In una siffatta circostanza si passerebbe quindi dalla democrazia alla oligarchia o eventualmente ad una democrazia soltanto per pochi (Della Porta, 2005).

Si potrebbe inoltre anche verificare una potente strumentalizzazione delle forme di democrazia, raggiungendo l'esito ultimo di escludere coloro che diversamente dovrebbero rappresentare i soggetti maggiormente inclusi nell'ambito di un cammino che si dirige verso la democrazia partecipativa (Della Porta, 2008).

Un'altra criticità potrebbe essere riscontrata nella costruzione di un "cittadino totale", il quale, da ultimo, non sarebbe nient'altro che la posizione di diametralmente corrispondente a quella dello Stato totale. Gli individui quindi, si mostrerebbero in altri termini serventi rispetto ad un interesse falsamente individuato in modo unitario all'interno della società (Bobbio, 2006).

Ulteriore aspetto negativo deve essere individuato in quella costruzione in chiave atomistica dei singoli individui, con la conseguenza, pertanto, di attribuire una posizione soltanto subalterna a quelle organizzazioni che nel corso degli anni hanno cercato di affermarsi nell'ambito della collettività. Il principale pericolo che si incontra è tuttavia quello di generare una forte frammentazione degli interessi con una conseguente dispersione delle risorse economiche (Mazzuca, 2010).

2.1.1. Le caratteristiche della partecipazione dei cittadini

Al fine che i meccanismi partecipativi si sviluppino adeguatamente è necessario come più volte ribadito che la partecipazione del cittadino stesso presenti le caratteristiche dell'effettività; a tal proposito non è possibile prescindere dalla corretta informazione allo scopo di fargli acquisire consapevolezza circa il ruolo che si trova ad assumere.

Nessun costrutto di democrazia partecipativa può essere ideato senza tenere conto del ruolo fondamentale giocato da parte dell'informazione (Mazzoleni, 2004).

Risulta indispensabile che la comunicazione inerisca tutti gli aspetti del dibattito pubblico, esponendo alla cittadinanza tutti i profili positivi e negativi connessi alla predisposizione di tale modalità di coinvolgimento.

Il principio fondamentale da rispettare è pertanto quello di garantire una massima accessibilità a tutte quelle informazioni connesse in modo diretto o indiretto alla tematica oggetto del dibattito partecipativo (Villa, 2011).

Un quesito di rilievo potrebbe tuttavia riguardare il soggetto competente a diffondere e rendere accessibili queste informazioni.

Qualora ci si dovesse trovare in presenza di procedure cosiddette *bottom - up* saranno gli stessi organizzatori della formula partecipativa a prevedere delle ampie forme di coinvolgimento della cittadinanza. In altre circostanze, vi potrebbe invece essere la necessità di creare degli appositi uffici con l'obiettivo ultimo di garantire la piena accessibilità alle informazioni relative alle procedure in atto (Stradella, 2010).

Al fine che la democrazia partecipativa persegua gli obiettivi prefissati, è tuttavia necessario che l'informazione presenti caratteri della esaustività e che soprattutto venga resa accessibile alla cittadinanza con un'importante anticipo, permettendo quindi la formazione di una opinione pubblica (Storlazzi, 2006).

Occorre chiarire che i dati che verranno inizialmente messi a disposizione della cittadinanza non potranno che essere connotati da profili di incompletezza e parzialità, in quanto soltanto in seguito all'organizzazione di effettivi momenti di confronto, vi sarà la possibilità di ottenere un quadro informativo più completo.

La previsione di schemi di democrazia partecipativa permette inoltre di porre in essere dei nuovi moduli di declinazione dell'istanza di confronto, diversi nelle democrazie contemporanee (Stradella, 2010).

Ulteriore caratteristica che connota i tratti della democrazia partecipativa, come sarà poi osservabile anche dalla valutazione di alcuni casi pratici, è che essa caratterizza maggiormente i contesti locali, ove la partecipazione del cittadino può produrre degli effetti più immediati e direttamente osservabili. Inoltre, questa forma di rapporto tra cittadino e istituzioni sembrerebbe meglio attecchire all'interno di Stati sprovvisti di unitarietà. Tale affermazione individua i primi fondamenti nel pensiero di Tocqueville¹³ e Cuoco¹⁴.

Per Alexis de Tocqueville, la partecipazione dei cittadini è fondamentale per il funzionamento e la sopravvivenza della democrazia, in quanto contrasta l'individualismo, l'omologazione e la tirannia della maggioranza. La partecipazione attiva, attraverso l'associazionismo civile e il decentramento amministrativo, permette ai cittadini di esercitare attivamente la propria libertà, di formare opinioni diverse e di proteggere i diritti delle minoranze.

Secondo Tocqueville era di fondamentale importanza creare delle libere associazioni da porre in contrasto all'opera di centralizzazione che era portata avanti da parte del governo del tempo (Acuti, 2014).

Questo dato rimane costante anche all'interno dell'attuale contesto in cui la partecipazione cittadina prende sempre le mosse da dimensioni associative che vengono ricreate all'interno della società e che permettono al cittadino di vivere in modo più attivo la propria cittadinanza.

¹³ Alexis Henri Charles de Clérel de Toqueville (Parigi, 29 luglio 1805 – Cannes, 16 aprile 1859) è stato un filosofo, politico e giurista francese precursore della sociologia politica. È considerato uno degli storici e studiosi più importanti del pensiero liberale classico e conservatore, sostenitore e valorizzatore della giovane democrazia rappresentativa ma al contempo precoce critico delle sue inefficienze e degenerazioni.

¹⁴ Vincenzo Cuoco, intellettuale, scrittore, giurista, politico, storico ed economista italiano dell'ottocento, in contrasto con la democrazia rappresentativa, promotore della democrazia diretta.

Per Cuoco, invece, era importante prevedere delle forme di sviluppo della democrazia differenti rispetto lo schema della legittimazione democratica in cui la discussione politica avveniva prevalentemente nei luoghi istituzionali di confronto (Politi, 2021).

Costui sosteneva che era importante superare lo schema della democrazia basata esclusivamente sul dibattito nei luoghi istituzionali, promuovendo forme di democrazia diretta e partecipazione popolare al di fuori dei canali tradizionali. Questo approccio mirava da un coinvolgimento più ampio dei cittadini, attraverso strumenti come il referendum o l'iniziativa legislativa popolare, dando loro la possibilità di incidere direttamente sulle decisioni politiche senza la mediazione esclusiva dei rappresentanti eletti. Sa sempre in contrasto con la democrazia rappresentativa e promotore della democrazia diretta, Cuoco riteneva che l'obiettivo era quello di superare la mera legittimazione democratica, basata sulla delega rappresentativa, realizzando un sistema che riflettesse una partecipazione più ampia e profonda della cittadinanza nella vita politica.

All'interno degli Stati in cui è presente il federalismo, si riscontra una modalità tendenzialmente rafforzata di dialogo tra le componenti del sistema, con la conseguenza di trasformare tutti gli enti subnazionali in laboratori di democrazia (Martirano, 2023).

A livello locale, le forme attraverso le quali si provvede a coinvolgere la comunità permettono di costruire dei luoghi in cui si verifica lo scambio di opinioni differenti, riuscendo in ultimo ad assumere la decisione che sembrerebbe essere la migliore.

Il tema diviene quindi quello relativo alla funzione che si vuole porre in capo al cittadino all'interno delle prospettive costituzionali di partecipazione. Se si intende comprendere la ragione per cui le dinamiche partecipative si sviluppano prevalentemente a livello locale occorre indagare il rapporto intercorrente tra il cittadino e gli schemi partecipativi (Storlazzi, 2006).

La condivisione delle decisioni inerenti la cosa pubblica implica, un intervento attivo anche con riferimento al paradigma dell'inclusività verso il quale è necessario che si dirigano tutti i processi partecipativi. Senza l'aumento degli spazi di inclusione non si ha la possibilità di garantire un' effettiva affermazione della democrazia partecipativa (Bobbio, 2006).

Questo profilo risulta ampiamente comprensibile anche in ragione del fatto che gli istituti tipicamente caratterizzanti la democrazia partecipativa, tra cui anche il bilancio partecipativo, non producono effetti immediati sugli organi e sulle istituzioni rappresentative, quanto piuttosto sugli apparati amministrativi, i quali costituiscono l'ente con cui il cittadino si interfaccia in primo luogo.

Tutti questi mutamenti si dirigono pertanto verso la progressiva affermazione di un canone di cittadinanza attiva in cui si cerca di far maturare negli individui un sentimento di interesse verso l'amministrazione della cosa pubblica (Allegretti, 2008).

Pertanto è necessario mettere in atto delle esperienze che siano funzionali a rendere i principi di inclusione, di parità e di cittadinanza attiva concretamente realizzati all'interno di un ambito ove ha trovato affermazione lo schema della democrazia partecipativa.

Più sarà ampio il livello di partecipazione dei cittadini, maggiormente vi sarà la possibilità di affrontare le problematiche connesse al *gap* multiculturale che da sempre caratterizza le moderne democrazie, in quanto, anche coloro i quali siano sprovvisti dello status di cittadinanza, potrebbero in realtà essere coinvolti nel processo di gestione della cosa pubblica (Pomatto, Bobbi, 2007).

Un simile ragionamento risulta ancora più comprensibile nelle ipotesi in cui si tenga a mente il percorso evolutivo che ha connotato il concetto di cittadinanza, il quale ha

smesso di essere un semplice insieme di situazioni giuridiche, diventando un mezzo per prendere parte alle decisioni pubbliche.

Ci si trova quindi dinnanzi ad un processo finalizzato ad istituzionalizzare la partecipazione attiva dei cittadini alle decisioni finali, ad oggi privo di una apposita forma organica. Occorre tuttavia puntualizzare che questo processo non manca di voci discordanti in quanto secondo taluni comporterebbe la perdita dell'entusiasmo e della volontà di partecipare (Della Porta, 2008).

Partecipare potrebbe, in questo senso, divenire qualcosa di obbligato e dovuto, tradotto in schemi abituali, con una conseguente diminuzione dell'istanza propulsiva e rivoluzionaria.

Le voci di critica pertanto sostengono che la partecipazione attiva dei cittadini risulta essere significativa, fintanto che non venga tradotta in rigide formalità, le quali si potrebbero trasformare in rapporti di clientelismo e corruzione (Latrix, 2002).

Questo movimento di critica appare tuttavia privo di un valido presupposto, in quanto sembrerebbe essere stata adottata una prospettiva eccessivamente semplicistica. L'eccessiva burocratizzazione della partecipazione cittadina potrebbe connotare negativamente questo processo, rendendo necessario adottare dei moduli connotati da elevata flessibilità, e parallelamente abbandonare quella prospettiva di completa sfiducia nei confronti dei moduli partecipativi (Altieri, 2009).

La predisposizione degli spazi partecipativi deve avvenire in maniera tale da garantire una ampia partecipazione, proprio con l'obiettivo di permettere la rappresentanza degli interessi facenti capo a tutti i gruppi sociali (Carlone, 2022).

All'interno della nazione italiana manca una forte cultura partecipativa, sebbene in linea teorica si rimarca l'importanza per i cittadini di prendere parte ad ogni processo decisionale, con l'obiettivo di garantire una migliore gestione della cosa pubblica.

Ciò nonostante, la tematica della partecipazione viene affrontata in modo differente all'interno dei vari territori della penisola (Allegretti, Sintomer, 2009).

La dottrina ha quindi sottolineato come gli attuali schemi partecipativi siano del tutto sprovvisti di moduli giuridici predefiniti, invitando quindi a condurre un'attività riflessiva relativamente ai connotati da attribuirvi (Allegretti, 2008).

Fondare il deficit di partecipazione attiva sulla mancanza di un adeguato livello di fiducia nelle istituzioni appare essere una prospettiva non corretta, in quanto la fiducia risulta di difficile istituzionalizzazione e può essere raggiunta soltanto attraverso una attiva pratica caratterizzata da azioni concrete, anziché semplici dichiarazioni di principio (Pomatto, Bobbio, 2007).

Il raggiungimento di una dimensione istituzionalizzata potrebbe forse giovare alla particolare condizione italiana, ove l'eventuale predisposizione di una procedura puntuale potrebbe forse avvicinare maggiormente il cittadino a tali problematiche¹⁵.

Ai fini di una proficua istituzionalizzazione, il tessuto nazionale sembrerebbe richiedere in primo luogo l'introduzione di una normativa che si mostri capace di coinvolgere i vari livelli di governo. Sarebbe forse opportuno disciplinare legalmente l'adozione di principi direttivi che, successivamente, gli enti territoriali dovranno rendere concreti nei vari livelli locali (Bobbio, 2006).

¹⁵ Si comprende pertanto come non sia possibile avanzare delle considerazioni relative alla partecipazione valide per tutti gli Stati, ad esempio l'esperienza francese in cui continua ad essere privilegiata la flessibilità dimostrando come una eventuale istituzionalizzazione della partecipazione non faccia che frapporre ostacoli.

La cultura della partecipazione, non può essere connotata da eccessiva uniformità, ma si ribadisce l'importanza di tenere conto della differente declinazione che la normativa quadro potrebbe ricevere entro i vari territori.

L'istituzionalizzazione di un procedimento altamente partecipativo sembrerebbe gettare le fondamenta fin nella nostra Costituzione, sebbene di fatto essa sia stata emanata in un periodo storico in cui il bilancio partecipativo non rappresentava oggetto di riflessione (Paltrinieri, Allegrini, 2020).

I padri costituenti hanno tuttavia inneggiato l'ampia partecipazione, come emerge dall'art. 3, secondo comma¹⁶, ove viene incoraggiata l'ampia partecipazione dei soggetti appartenenti a differenti gruppi sociali, concetto decisamente uniforme con l'obiettivo perseguito da parte del bilancio partecipativo (Allegretti, 2010).

In questa sede, la partecipazione si vede attribuiti connotati dell'effettività, comunicando quindi sin da subito come essa assuma un orizzonte dinamico, che implica la partecipazione dei cittadini a tutti gli aspetti della vita politica ed istituzionale.

Il riconoscimento di un diritto alla partecipazione in capo ai cittadini può essere rinvenuto anche nell'art 1, secondo comma¹⁷, il quale afferma la sovranità del popolo, come previsione di una costante partecipazione dei cittadini all'amministrazione della cosa pubblica (Freschi, Raffini, 2010).

¹⁶ Art 3, secondo comma della Costituzione Italiana: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

¹⁷ Art 1, secondo comma della Costituzione Italiana: "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

La sovranità popolare viene abitualmente manifestata attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa, come accade ad esempio in sede di espressione della propria preferenza politica.

Inoltre, l'esercizio dei diritti fondamentali può assumere le vesti di sovranità popolare in quanto essi stessi integrano il concetto di sovranità stessa (Ferrajoli, 2007).

In questo senso, il coinvolgimento dei cittadini induce a ritenere legittime ed importanti le nuove frontiere della partecipazione pubblica, accogliendo come esperienza positiva quella del bilancio partecipativo.

La partecipazione quindi deve essere apprezzata nella sua complessità, divenendo parallelamente oggetto e soggetto del percorso di trasformazione che la società si trova a dover affrontare (Vitale, 2007).

In una prospettiva futura è immaginabile la possibilità che il testo costituzionale venga modificato a riguardo, in maniera tale da garantire una più ampia partecipazione, che non risulti circoscritta a singole fattispecie e diventi una sorta di principio generale (Allegretti, 2010).

In ogni caso è innegabile che nel corso degli anni siano già intervenute delle importanti trasformazioni relativamente agli strumenti di partecipazione dei cittadini, anche in relazione al progressivo ampliamento delle relazionali tra le istituzioni e i cittadini stessi (Della Porta, 2008).

Le istituzioni sono pertanto invitate a favorire la più ampia partecipazione dei cittadini con l'obiettivo ultimo di perseguire l'interesse generale e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. In tal senso, si riscontra quindi la necessità di strutturare un rapporto dialettico tra gli amministratori e i cittadini con il fine ultimo di tendere verso l'ampliamento della partecipazione.

2.2. Il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali

La necessità di sviluppare modalità efficaci di coinvolgimento dei cittadini nei processi emerge con forza dalla letteratura sulla crisi della rappresentanza e sul cosiddetto “deficit democratico” che caratterizza molte democrazie contemporanee.

La democrazia non può ridursi a un mero meccanismo di selezione periodica dei governanti, ma deve quanto meno articolarsi in pratiche di partecipazione diffusa capaci di incidere in sede decisionale (Pateman, 1970).

Sulla stessa direzione viene collocato Barber (1984), il quale con la sua idea di “strong democracy” pone l’accento sulla centralità di istituzioni che promuovano il coinvolgimento attivo e responsabile dei cittadini, generando scelte pubbliche più legittime e più aderenti ai bisogni sociali concreti (Barber, 1984).

Il bilancio partecipativo si inserisce in questa cornice come uno strumento privilegiato, perché rende tangibile il legame tra deliberazione collettiva e allocazione delle risorse, ponendo i cittadini in condizione di far emergere priorità spesso ignorate dai canali tradizionali della rappresentanza (Pastore, 2011).

Dall’esame della letteratura sembrerebbe emergere che l’assenza di attività di coinvolgimento strutturato comporti l’assunzione di decisioni pubbliche non affini a riflettere interessi organizzati che soddisfino i bisogni quotidiani dei cittadini. Parallelamente, si verificherebbe una progressiva erosione della fiducia nelle istituzioni e nella politica come strumento di risoluzione dei problemi collettivi (Allegretti, 2010).

La letteratura di riferimento mette in guardia da alcuni rischi, quali la partecipazione esclusiva di minoranze attive o l'adozione di pratiche puramente simboliche (Tokenism), che riducono la partecipazione a un rituale senza conseguenze reali¹⁸.

Per evitare queste derive, gli studiosi insistono sulla necessità di progettare meccanismi di *accountability* che sia fattibili e trasparenti. I cittadini devono poter verificare in che misura le loro proposte abbiano trovato riscontro nell'agenda istituzionale e quali risultati siano stati conseguiti.

È in questa prospettiva che il bilancio partecipativo rappresenta non solo uno strumento tecnico di allocazione delle risorse, ma diviene una vera e propria infrastruttura democratica, in quanto in grado di garantire che le decisioni siano frutto di un'interazione dialettica tra bisogni sociali e vincoli amministrativi, e che la politica risponda a criteri di rilevanza, equità e trasparenza (Storlazzi, 2006).

Uno degli effetti più rilevanti e discussi del bilancio partecipativo è la sua capacità di incidere sulla fiducia nelle istituzioni democratiche, elemento di non poco conto nell'ambito di un contesto caratterizzato da crescente diminuzione dell'interesse nella cosa pubblica e calo della partecipazione elettorale (Della Porta, 2008).

Laddove i cittadini riconoscono che le proprie proposte trovano un effettivo riscontro nella programmazione politica e che i risultati vengono monitorati e rendicontati, si genera un circolo virtuoso di fiducia reciproca: le istituzioni appaiono più responsabili e

¹⁸ Il termine tokenism indica pratiche di coinvolgimento che danno ai cittadini l'impressione di essere inclusi nei processi decisionali, ma che in realtà non comportano alcuna reale possibilità di influire sulle decisioni finali. In altre parole, i partecipanti assumono un ruolo puramente formale o decorativo, senza che le loro istanze vengano effettivamente recepite o integrate nelle politiche pubbliche.

Ne consegue che da un lato può minare la legittimità percepita del processo partecipativo, generando frustrazione e disillusione nei cittadini e dall'altro può consolidare la percezione che la partecipazione sia solo un rituale volto a dare visibilità all'amministrazione, senza impatto reale sulle scelte politiche.

trasparenti, mentre i cittadini maturano un senso di appartenenza civica e di volontà di prendere parte alla cosa pubblica (Freschi, Raffini, 2010).

In particolare è possibile notare come l'esperienza di Porto Alegre e di altre città latinoamericane possano dimostrare che i processi partecipativi ben strutturati abbiano permesso di ottenere non solo una redistribuzione più equa delle risorse, ma anche un significativo rafforzamento del capitale sociale e della fiducia verticale nei confronti degli enti pubblici (Avritzer, 2009).

Tuttavia, la relazione tra partecipazione e fiducia non è automatica ed è possibile notare come in assenza di meccanismi vincolanti o di un'adeguata implementazione delle decisioni, il bilancio partecipativo finisca per generare l'effetto opposto, alimentando disillusione e scetticismo nella gestione della cosa pubblica.

Da qui la necessità di introdurre strumenti di *accountability* robusti, come la trasparenza dei criteri di selezione dei progetti, la pubblicazione dei bilanci e il monitoraggio continuo dei risultati, che fungano da garanzia dell'impegno istituzionale (Cellini et al., 2010).

In questa prospettiva, il bilancio partecipativo diventa non solo un dispositivo tecnico, ma un "investimento politico" nella costruzione della fiducia.

Esso consolida la legittimità delle istituzioni quando riesce a dimostrare che le scelte pubbliche siano il prodotto di un dialogo con la cittadinanza e che le istituzioni stesse sono disposte a rendere conto delle loro azioni (Gbikpi, 2005).

In tal caso, il bilancio partecipativo non si limita a creare un canale per la distribuzione delle risorse, ma funge da leva strategica per rafforzare sia la fiducia nelle istituzioni sia il capitale sociale all'interno della comunità (Allegretti, 2008).

Sembrerebbe infatti che la partecipazione attiva consenta ai cittadini di percepire le istituzioni come più responsabili e trasparenti, producendo un incremento della legittimità percepita e della disponibilità a cooperare assieme all'amministrazione.

La costruzione di un rapporto tra i cittadini all'interno dei processi deliberativi stimola reti di collaborazione orizzontali, favorendo il capitale sociale, cioè la capacità della comunità di organizzarsi, condividere conoscenze e mobilitare risorse collettive per scopi comuni.

Questo doppio effetto, da intendersi in senso verticale e orizzontale, è connesso dunque alla capacità delle istituzioni di allineare le scelte politiche ai bisogni reali dei cittadini. Quando le proposte e le priorità emerse nei processi partecipativi vengono effettivamente tradotte in decisioni concrete, si viene a ricreare una sorta di circolo virtuoso in cui la fiducia aumenta, la partecipazione tende ad accrescere e le politiche pubbliche rispondono in maniera più puntuale alle esigenze della comunità (Bobbio, 2006).

Il bilancio partecipativo si trasforma così in un laboratorio di co-produzione delle politiche pubbliche, in cui la partecipazione non è un mero esercizio consultivo, ma rappresenta uno strumento per costruire decisioni ad ampia partecipazione.

2.3. Analisi dei modelli esistenti:

2.3.1 Il modello Ebdon e Franklin

Nel 2006 viene elaborato, a cura di Ebdon e Franklin, due economisti, un quadro teorico per analizzare come gli accordi di progettazione istituzionale per il bilancio partecipativo possono contribuire alla partecipazione dei cittadini. Il modello è stato scelto perché è un quadro completo e sistematico che include tutte le variabili essenziali per lo sviluppo e

l'attuazione della partecipazione dei cittadini al processo di budgeting (Mattei et al., 2022).

Questo rappresenta un contributo teorico utile alla comprensione delle dinamiche della partecipazione civica nei processi di bilancio (Ebodn, Franklin, 2004).

A loro avviso, la partecipazione dei cittadini non può essere considerata un fenomeno isolato, ma deve essere analizzata come il risultato di un'interazione complessa tra diversi fattori che a breve verranno approfonditi (Brescia, 2020).

Tale progetto ha identificato quattro elementi che influenzano il coinvolgimento dei cittadini: (1) ambiente, (2) progettazione dei processi, (3) meccanismi e (4) obiettivi e risultati.

In primo luogo è da riconoscere che “l'ambiente istituzionale” gioca un ruolo determinante e infatti, la struttura organizzativa, le norme che regolano il bilancio e le politiche locali delineano i tratti entro cui la partecipazione può realizzarsi.

In secondo luogo, “la progettazione del processo partecipativo” influisce sulla capacità dei cittadini di intervenire concretamente. A tal proposito sembrerebbe che in una struttura chiara connotata da obiettivi definiti e risorse adeguate, il processo produca risultati significativi (Ebdon, Franklin, 2006).

In terzo luogo, l'elemento “meccanismo” si concentra sui metodi utilizzati per coinvolgere i cittadini: incontri pubblici (anche se potrebbero non rappresentare l'intera comunità); forum; focus group (che potrebbero essere più efficaci e centrati su un argomento specifico); e tutti quegli altri strumenti progettati in maniera inclusiva e trasparente che favoriscono una più ampia rappresentatività e arricchiscono il dibattito.

Infine, l'elemento “obiettivi e risultati” si riferisce allo scopo del processo: informare il processo decisionale, educare i partecipanti sul bilancio, ottenere sostegno per le proposte

di bilancio, influenzare il processo decisionale, rafforzare la fiducia e creare un senso di comunità.

Inoltre il modello teorico in questione enfatizza l'importanza di considerare l'impatto della partecipazione, tanto in termini di modifiche concrete nelle decisioni di bilancio quanto in termini di benefici percepiti dai cittadini, come l'aumento della fiducia nelle istituzioni. Questo approccio sistemico permette di comprendere che la partecipazione non è un fine a sé stesso, ma uno strumento per migliorare la qualità delle politiche pubbliche e per garantire un maggiore allineamento tra le scelte politiche e i bisogni reali della comunità (Brescia, 2020).

Applicando il modello di Ebdon e Franklin al contesto dell'allineamento tra scelte politiche e bisogni dei cittadini, emerge come ciascun elemento contribuisca a rendere le decisioni più aderenti alle esigenze reali della comunità (Bartocci et al., 2019). L'ambiente istituzionale, qualora strutturato in maniera aperta e trasparente, garantisce che i cittadini abbiano accesso alle informazioni necessarie per comprendere i vincoli e le possibilità della gestione pubblica, favorendo scelte più consapevoli.

I meccanismi di coinvolgimento, quando progettati seguendo un'ottica inclusiva e diversificata, ampliano la rappresentatività della partecipazione, facendo dunque emergere bisogni che altrimenti resterebbero invisibili ai circuiti decisionali tradizionali.

A ciò si aggiunga anche che la valutazione dell'impatto della partecipazione permette di chiudere il ciclo tra proposta e decisione soltanto se adeguatamente monitorata. Vale a dire, solo considerando gli effetti sulla comunità è possibile verificare se le politiche pubbliche rispondono realmente ai bisogni dei cittadini.

In tal senso è possibile apprezzare come il modello di Ebdon e Franklin non rappresenti soltanto uno strumento analitico, ma diventa una guida pratica per progettare processi di

bilancio partecipativo che combinino legittimità, trasparenza e efficacia (Bartocci, et al., 2016).

Soffermandosi ora sulle singole variabili, nel modello di Ebdon e Franklin, la variabile dell'ambiente istituzionale è utile a determinare la capacità dei cittadini di partecipare efficacemente ai processi di bilancio.

Per ambiente istituzionale viene inteso l'insieme delle condizioni politiche, normative e organizzative che definiscono il contesto entro cui la partecipazione può svilupparsi: la struttura gerarchica e funzionale dell'amministrazione, la disponibilità di risorse dedicate alla partecipazione civica, le normative in materia di trasparenza (Brescia, 2020).

Un ambiente favorevole non solo agevola l'ingresso dei cittadini nei processi decisionali, ma ne condiziona la qualità e l'efficacia: infatti, in contesti in cui le istituzioni inneggiano all'apertura, alla chiarezza e alla responsabilità, le priorità manifestate dai cittadini potrebbero più facilmente condurre a scelte politiche concrete, allineando le politiche pubbliche ai bisogni reali della comunità.

Diversamente, in presenza di ambienti caratterizzati da rigidità burocratiche, poca trasparenza o poche disponibilità di risorse, la partecipazione potrebbe divenire meramente simbolica, limitando quindi il potenziale impatto del bilancio partecipativo sia sulle decisioni concrete sia sul rafforzamento della fiducia nelle istituzioni.

Ne deriverà che ciascun intervento volto a migliorare la partecipazione dei cittadini debba partire da un'analisi accurata dell'ambiente istituzionale, valutando non solo le regole formali, ma anche le pratiche amministrative, la cultura organizzativa e le capacità di risposta dell'ente pubblico (Bartocci et al., 2016).

Passando ora alla variabile della progettazione del processo partecipativo, questa richiede una chiara definizione degli obiettivi oltre all'allocazione delle risorse necessarie per garantire il buon funzionamento dell'intero processo (Brescia, 2020).

Ad avviso degli autori, la progettazione non è neutrale, in quanto provvede a determinare i soggetti e le modalità dei partecipanti. In tal senso, una struttura ben concepita favorisce un dibattito equilibrato, la rappresentanza di diversi gruppi sociali e la costruzione di un consenso ragionato attorno alle priorità di spesa.

Inoltre, una progettazione efficace consente di integrare le esigenze del contesto locale con le aspettative dei cittadini, avvicinando così le scelte politiche ai bisogni reali della comunità. Il percorso dalla fase informativa (in cui i cittadini acquisiscono conoscenze sul bilancio e sui vincoli amministrativi) alla fase deliberativa, fino alla fase di rendicontazione, deve essere pensato in modo da favorire una partecipazione consapevole e motivata. La pianificazione dei momenti di confronto e dei meccanismi di *feedback* garantisce inoltre trasparenza e responsabilità, elementi indispensabili per consolidare la fiducia nelle istituzioni e valorizzare il capitale sociale (Magliacani, 2020).

La progettazione del processo deve essere adattabile al contesto locale, in quanto ciascuno presenta caratteristiche specifiche, tanto sul piano demografico quanto su quello istituzionale, e il percorso partecipativo deve essere calibrato in funzione di queste variabili.

Un altro elemento centrale del modello di Ebdon e Franklin riguarda i meccanismi attraverso cui i cittadini vengono effettivamente coinvolti nel processo di bilancio partecipativo.

Questi meccanismi comprendono tanto gli strumenti utilizzati, quanto le strategie operative adottate per accrescere la partecipazione, quali ad esempio la facilitazione dei dibattiti e la distribuzione di informazioni chiare e accessibili (Ebdon, Franklin, 2004).

Un meccanismo ben progettato consente non solo di raccogliere input dai cittadini, ma anche di creare un contesto di apprendimento reciproco tra amministratori e comunità, in cui le esigenze dei cittadini vengono comprese e integrate nella definizione delle politiche pubbliche. Così facendo i meccanismi di coinvolgimento diventano strumenti fondamentali per garantire l'allineamento delle scelte politiche ai bisogni reali della popolazione.

L'efficacia dei meccanismi partecipativi si misura non solo attraverso la partecipazione numerica, ma anche attraverso la qualità del dibattito, la capacità di generare consenso e la concreta integrazione delle proposte nella decisione finale.

Nel modello di Ebdon e Franklin, le variabili relative a obiettivi e risultati costituiscono il livello conclusivo che permette di valutare l'efficacia complessiva della partecipazione civica nei processi di bilancio. Gli obiettivi sono da intendersi come le finalità perseguite dalle istituzioni nel promuovere la partecipazione e possono includere il miglioramento della legittimità delle decisioni, l'incremento della trasparenza e della responsabilità amministrativa.

I risultati delineano gli effetti tangibili e intangibili derivanti dalla partecipazione e possono essere misurati in termini di output, come ad esempio: le decisioni di bilancio adottate nel medio-lungo periodo; l'aumento della fiducia nelle istituzioni; l'empowerment civico.

La letteratura evidenzia pertanto che la valutazione dei risultati non può circoscriversi all'apprezzamento degli indicatori quantitativi, ma deve anche includere indicatori di natura qualitativa, in grado quindi di apprezzare la bontà della deliberazione.

Una buona interazione tra obiettivi chiari e risultati misurabili consente di chiudere il ciclo della partecipazione e soltanto se le finalità dichiarate trovano riscontro nei risultati concreti, il bilancio partecipativo può essere considerato uno strumento efficace di *governance* democratica. Questo allineamento tra obiettivi e risultati è funzionale ad assicurare che le politiche pubbliche siano coerenti con i bisogni reali dei cittadini, incrementando quindi il livello di fiducia nelle istituzioni e allo stesso tempo consolidando il capitale sociale (Brescia, 2020).

2.3.2. Il modello Perry-Smith e Manucci

Dopo l'analisi del modello di Ebdon e Franklin, che ha fornito una cornice sistemica per comprendere i fattori che condizionano la partecipazione civica nei processi di bilancio, è utile rivolgere l'attenzione ad altri contributi teorici che hanno arricchito il dibattito sul tema.

Tra questi spiccano il modello teorico elaborato da Perry-Smith e Manucci, poiché affrontano la tematica della partecipazione dei cittadini da prospettive complementari.

A differenza di Ebdon e Franklin, che propongono un quadro interpretativo volto a identificare le condizioni necessarie affinché la partecipazione possa produrre risultati efficaci, Perry-Smith e Manucci si concentrano piuttosto sulle tipologie e sull'evoluzione che ha interessato i processi partecipativi, aiutando quindi a meglio comprendere la varietà delle esperienze di bilancio partecipativo.

Quest'ultimo si inserisce all'interno della tradizione di studi sulle forme di partecipazione civica, soffermandosi in particolar modo sulla relazione intercorrente tra il cittadino e le istituzioni (Pereira, Figueira, 2022).

Inizialmente è necessario distinguere tra processi partecipativi che si limitano a una funzione consultiva e processi partecipativi che presentano una reale capacità di incidere sulle decisioni pubbliche. In questa prospettiva, il bilancio partecipativo rappresenta un caso paradigmatico e se da un lato esso può essere concepito come un momento di raccolta di opinioni da parte dell'amministrazione, dall'altro lato può assumere i connotati di un vero e proprio meccanismo decisionale che ridistribuisce potere politico verso i cittadini (Bartocci et al., 2022).

L'analisi di Perry-Smith e Manucci valuta soprattutto il grado di intensità della partecipazione e di istituzionalizzazione che i processi assumono, dimostrando come l'efficacia della prima non sia connessa unicamente al numero di cittadini coinvolti, bensì anche alla capacità di integrare le loro preferenze all'interno dei processi decisionali formali (ManesRossi, 2023).

Un altro profilo su cui soffermarsi attiene alla dimensione motivazionale della partecipazione. Perry-Smith e Manucci osservano che la disponibilità dei cittadini a prendere parte a processi complessi come il bilancio partecipativo non è un dato scontato, ma dipende dal riconoscimento di benefici tangibili, dalla fiducia nelle istituzioni e dalla percezione che il proprio contributo abbia un impatto reale. In questo senso, la partecipazione non può essere interpretata come una semplice sommatoria di opinioni individuali, ma sarebbe più corretto intenderla come il prodotto di un contesto in cui le istituzioni creano incentivi adeguati e i cittadini riconoscono valore e legittimità al proprio coinvolgimento (Perry-Smith e Manucci, 2017).

Inoltre i due economisti sottolineano la necessità di analizzare la partecipazione come un processo dinamico sottoposto a trasformazione nel tempo, a seconda della capacità delle istituzioni di mantenere coerente la relazione tra aspettative dei cittadini e risultati concreti. La mancanza di coerenza tra questi due livelli può infatti generare frustrazione, sfiducia negli strumenti partecipativi, a discapito quindi del raggiungimento di obiettivi di sostenibilità di lungo periodo.

Il modello inerisce invece la sua capacità di collocarsi all'interno di una più ampia riflessione teorica concernente il rapporto tra cittadino e istituzioni democratiche (Bartocci, et al., 2016).

Questi studi possono essere collocati nel filone del *civic engagement* e della teoria della *public choice*, i quali evidenziano come i processi di partecipazione non possano essere analizzati esclusivamente in termini procedurali, ma debbano essere compresi alla luce delle dinamiche di potere e delle asimmetrie di accesso che li attraversano.

Da questo punto di vista, il modello richiama l'attenzione sul rischio che eventuali pratiche partecipative mal congegnate, finiscano per creare un terreno fertile per le disuguaglianze sociali, consentendo la prevalenza delle istanze espresse da gruppi meglio organizzati o più vicini ai centri decisionali, a discapito dunque di quei segmenti della popolazione che avrebbero maggiore bisogno di veder riconosciute le proprie priorità (Perry-Smith e Manucci, 2017).

L'approccio teorico fornito da Perry-Smith e Mannucci nel 2017, si basa sul processo di generazione di idee innovative. La fase di elaborazione è definita come: "il processo di valutazione sistematica del potenziale di una nuova idea", la quale viene fortemente influenzata dal contesto sociale. Gli studiosi suddividono l'implementazione dell'idea in due sottofasce: la produzione (l'idea si trasforma in qualcosa di tangibile: un prodotto finito,

un servizio o un processo) e l' impatto (interno o esterno che produce sull'ambiente di riferimento).

In questo contesto prende forma il bilancio partecipativo come strumento per raggiungere l' obiettivo di riequilibrare i rapporti di potere, garantendo voce a soggetti tradizionalmente marginalizzati e favorendo una distribuzione più equa delle risorse.

Inoltre, Perry-Smith e Manucci sottolineano che l'efficacia della partecipazione non può essere valutata solo sulla base del numero di cittadini coinvolti, ma sarebbe corretto che tenesse conto anche della qualità del confronto e della reale capacità di incidere sulle scelte allocative. In questa prospettiva, la partecipazione non si traduce in un semplice strumento consultivo, ma assume i connotati di una coproduzione delle politiche pubbliche, ove cittadini e istituzioni collaborano al fine di definire le priorità e provvedere alla progettazione delle soluzioni (Perry-Smith e Manucci, 2017).

Il valore di tale modello non risiede soltanto nella sua funzione descrittiva, ma anche nella sua portata normativa. Questo rappresenta un invito a progettare pratiche partecipative che sappiano coniugare legittimità democratica, equità sociale ed efficienza decisionale, rafforzando in tal modo la capacità delle istituzioni di rispondere in maniera coerente alle istanze dei cittadini.

Inoltre, si è posta l'attenzione sull'analisi delle diverse modalità attraverso cui la partecipazione si manifesta, evidenziando le implicazioni che ciascuna di esse comporta in termini di inclusività, efficacia e legittimità democratica (Smith, 2009).

Sono stati riconosciuti alcuni criteri per classificare le esperienze di partecipazione, tra cui: il grado di apertura del processo, il livello di influenza riconosciuto ai cittadini, la natura degli strumenti deliberativi utilizzati e la relazione tra i partecipanti e le istituzioni. In questo senso, il modello rappresenta un tentativo di sistematizzazione che consente

non solo di descrivere la varietà delle esperienze, ma anche di valutare la loro capacità di produrre effetti concreti sulle decisioni pubbliche.

Risulta necessario considerare una distinzione tra forme di partecipazione che rimangono simboliche o consultive, e forme che diversamente presentano un impatto sostanziale in sede di processo decisionale (Perry, Smith e Manucci, 2017).

Con particolare riferimento al bilancio partecipativo, questa distinzione assume un notevole rilievo. Preso atto che qualora il coinvolgimento dei cittadini fosse limitato alla raccolta di opinioni non vincolanti, il rischio sarebbe quello che il processo partecipativo venga percepito come un mero esercizio giustificativo del potere.

Pertanto, se ai cittadini è attribuita la possibilità effettiva di incidere sull'allocazione delle risorse, la partecipazione si traduce in uno strumento di redistribuzione del potere e di rafforzamento della fiducia nelle istituzioni.

È fondamentale garantire un equilibrio tra inclusività e capacità decisionale, evitando in questo senso che l'ampliamento del numero di partecipanti si realizzi a discapito della qualità deliberativa o che, viceversa, processi troppo ristretti finiscano per escludere voci fondamentali (Smith, 2009).

Il pensiero di Smith può rilevarsi utile per valutare, da una prospettiva critica, le pratiche partecipative, in quanto se applicate al bilancio partecipativo, esso consente di interrogarsi sul grado di apertura dei processi, sull'effettivo potere decisionale riconosciuto ai cittadini e sulla capacità del meccanismo di rispondere ai bisogni della collettività in maniera equa e trasparente (Bartocci et al., 2022).

Un ulteriore elemento di rilievo è l'attenzione verso le tensioni strutturali che albergano presso i processi partecipativi. Si evidenzia come la partecipazione si trovi spesso a metà strada tra obiettivi difficilmente conciliabili e l'esigenza di garantire un livello adeguato

di qualità deliberativa; pertanto viene richiesto impegno da parte di tutti i partecipanti. Questa problematica emerge nell'ambito dei processi di bilancio partecipativo. Spesso la volontà di coinvolgere tutta la cittadinanza può entrare in conflitto con la necessità di produrre decisioni informate, coerenti con i vincoli di bilancio e sostenibili nel lungo periodo.

La legittimità delle pratiche partecipative dipende non solo dal grado di apertura e dalla capacità decisionale, ma anche dalla trasparenza delle regole e dalla chiarezza delle aspettative generate presso i cittadini (Perry-Smith e Manucci, 2017).

Processi che alimentano false promesse o che non rendono visibile il collegamento tra le decisioni partecipate e le politiche effettivamente implementate, rischiano infatti di indebolire la fiducia, trasformando la partecipazione in un'esperienza di complessa gestione e realizzazione, piuttosto che in un momento di elevato empowerment civico. Ben si comprende quindi il ruolo di assoluta centralità assunto dalla comunicazione istituzionale e della rendicontazione pubblica, quali elementi indispensabili per consolidare la credibilità e l'efficacia del bilancio partecipativo (Smith, 2009).

Infine, un aspetto di particolare importanza nel modello di Perry-Smith e Manucci deve essere ravvisato nell'apertura alla dimensione comparativa. Infatti, la tipologia da loro elaborata non si limita a descrivere un singolo contesto, ma si presta ad essere applicata a una pluralità di esperienze, permettendo quindi di confrontare modelli di partecipazione sviluppati in contesti politici, economici e culturali non sovrapponibili. L'assunzione di questa prospettiva comparativa permette di arricchire la riflessione sul bilancio partecipativo, in quanto consente di individuare delle buone pratiche trasferibili e di riconoscere i limiti derivanti dalle particolarità presenti su scala locale (Bartocci et al., 2022).

La partecipazione non può essere valutata unicamente in termini quantitativi, ma deve essere analizzata alla luce della profondità del coinvolgimento, della rappresentatività dei partecipanti e dell'impatto cagionato in termini concreti sulle decisioni.

In questo senso, il modello che considera la partecipazione come un continuum, in cui si collocano diverse modalità di coinvolgimento; dalle forme più superficiali, in cui i cittadini vengono semplicemente consultati, a quelle di carattere più strutturato, in cui la comunità entra a pieno titolo nel processo decisionale, incidendo in modo significativo sulla definizione delle politiche.

Limitanti sono le pratiche di partecipazione "formale", ovvero processi che si limitano a fornire spazi di ascolto senza tuttavia che vi sia un effettivo recepimento delle istanze cittadine (Perry, Smith e Manucci, 2017).

Il bilancio partecipativo assume così le sembianze di un banco di prova ideale per il modello elaborato da Perry-Smith e Manucci. Questo consente di valutare in che misura la partecipazione riesca a trasformarsi in una pratica deliberativa autentica, che combina l'ascolto diffuso con l'individuazione delle soluzioni e con l'effettiva redistribuzione delle risorse (Cunha et al., 2011).

Inoltre si sottolinea l'importanza di avvalersi di un approccio dinamico, che tenga conto dell'evoluzione dei processi partecipativi nel tempo. Soltanto garantendo continuità, stabilità e coerenza tra decisioni assunte e i bisogni sociali, sarà possibile consolidare la fiducia dei cittadini e favorire la costruzione di capitale sociale.

A differenza di altri modelli che privilegiano l'analisi delle condizioni strutturali o della tipologia degli strumenti, il modello di Perry-Smith e Manucci concentra l'attenzione sul legame tra il momento partecipativo e le decisioni politiche che ne derivano; il processo partecipativo non richiede soltanto la predisposizione di spazi di confronto, ma necessita

che tali spazi si traducano in azioni concrete, visibili e coerenti con le aspettative generate (Stortone, De Cindio, 2015).

Questo spostamento di prospettiva permette di mettere in discussione quelle pratiche che, pur offrendo visibilità a cittadini e associazioni, non producono alcuna conseguenza sulle scelte di governo.

La partecipazione non può essere intesa nei termini di un evento isolato, ma deve più correttamente configurarsi come un percorso continuativo, capace di costruire nel tempo fiducia, capitale sociale e nuove forme di competenza civica (Klimovský, et al., 2024).

In presenza di discontinuità il rischio è quello di pregiudicare i presupposti stessi della partecipazione, diminuendo il modo significativo il livello di fiducia riposto nelle istituzioni. Tuttavia, questo approccio sembrerebbe richiamare l'importanza di istituzionalizzare i processi di bilancio partecipativo, inserendoli stabilmente nel ciclo delle politiche pubbliche e sottraendoli al rischio di essere ridotti a pratiche episodiche o meramente sperimentali (Perry, Smith e Manucci, 2017).

Infine, il modello introduce una riflessione rilevante sulla giustizia sociale e sulla funzione redistributiva del bilancio partecipativo, sottolineando che la partecipazione, per essere realmente significativa, deve permettere di rappresentare quei soggetti spesso esclusi e di orientare le decisioni verso il soddisfacimento di bisogni collettivi primari, piuttosto che rafforzare le istanze di gruppi già privilegiati. In questa prospettiva, la qualità partecipativa si misura non solo in base al grado di inclusione o all'impatto decisionale, ma anche rispetto alla capacità del processo di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze e alla costruzione di una cittadinanza più equa e solidale.

In ogni caso, il modello mette in luce aspetti specifici che ne delineano l'originalità e che, considerati assieme, contribuiscono a costruire una visione multidimensionale della democrazia partecipativa (Perry-Smith e Manucci, 2017).

L'analisi del modello di Perry-Smith e Manucci mette in evidenza come la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali non possa essere interpretata come una dimensione univoca, quanto piuttosto come un fenomeno complesso che richiede un approccio multidimensionale.

Integrati, questi contributi mostrano che il successo di un processo partecipativo come il bilancio partecipativo dipende da una combinazione equilibrata di fattori costituiti dalla capacità delle istituzioni di creare spazi realmente inclusivi, dalla qualità del confronto deliberativo e dalla traduzione effettiva delle istanze in decisioni politiche coerenti.

In questa prospettiva, il bilancio partecipativo emerge come una pratica paradigmatica di democrazia partecipativa, capace di concretizzare il modello esaminato e di trasformarlo in un'esperienza empirica.

Le riflessioni di Perry-Smith e Manucci, pur con le loro differenze, convergono dunque nell'affermare che la partecipazione non è mai un dato scontato, ma il risultato di un disegno accurato, di una gestione consapevole e di una volontà politica orientata all'ascolto e alla corresponsabilità. Da qui emerge la necessità di leggere il bilancio partecipativo non come una semplice innovazione amministrativa, ma come un laboratorio permanente di democrazia, capace di orientare le politiche pubbliche verso i bisogni reali dei cittadini e di rafforzare il tessuto democratico delle comunità (Perry-Smith e Manucci, 2017).

2.4. Criticità della letteratura in materia di bilancio partecipativo

Nonostante l'ampia produzione scientifica in materia di bilancio partecipativo sotto diversi profili permane un significativo *gap* nella letteratura riguardo alla fase di *follow-up* e alla sistematica raccolta dell'opinione dei cittadini rispetto alle esperienze concrete¹⁹.

La maggior parte degli studi infatti si concentra sull'analisi dei processi e sulla descrizione dei risultati allocativi, trascurando spesso di investigare come i cittadini percepiscano l'efficacia e la legittimità dei processi a cui hanno partecipato. Questo limite implica una conoscenza incompleta degli effetti reali del bilancio partecipativo, poiché non permette di valutare in maniera pienamente integrata né l'impatto sulla fiducia nelle istituzioni, né il rafforzamento del capitale sociale, né la capacità dei processi di rispondere ai bisogni concreti della comunità (Pereira, Figueira, 2022).

Il *follow-up*, inteso come il monitoraggio sistematico delle esperienze partecipative dopo la fase decisionale è di dubbia utilità per colmare tale lacuna. Questo consente al massimo di raccogliere il *feedback* dai cittadini, di verificare se le decisioni sono state effettivamente implementate, di identificare criticità e punti di forza, e di orientare eventuali miglioramenti dei processi futuri (Gherghina et al., 2022).

Ben si comprende come l'assenza di studi che affrontano in maniera organica questa dimensione implica il rischio che la partecipazione rimanga soltanto una pratica episodica o simbolica, incapace di generare apprendimento organizzativo e di consolidare relazioni di fiducia tra cittadini e istituzioni.

¹⁹ La fase di *follow-up* rappresenta il momento successivo alla conclusione del processo partecipativo in cui si verifica, monitora e comunica ai cittadini l'esito delle loro proposte e il grado di implementazione delle decisioni adottate. In altre parole, si tratta della fase in cui le amministrazioni locali restituiscono ai partecipanti informazioni concrete sullo stato di avanzamento dei progetti selezionati, sulle risorse effettivamente allocate e sulle scelte politiche conseguenti alle istanze emerse durante la partecipazione.

In aggiunta, indagare sistematicamente l'opinione dei cittadini sulle esperienze di bilancio partecipativo permetterebbe di comprendere meglio le determinanti della soddisfazione, dell'engagement e della percezione di legittimità, fornendo pertanto degli elementi utili per tarare il livello di inclusività e la qualità deliberativa dei processi (Falanga, 2024).

L'adozione di un simile approccio consentirebbe di trasformare il bilancio partecipativo in un laboratorio di democrazia partecipativa, capace di integrare efficacemente le istanze dei cittadini nelle decisioni pubbliche e di produrre impatti misurabili e sostenibili nel tempo.

Il riconoscimento del *gap* relativo al *follow-up* e alla percezione dei cittadini sottolinea l'urgenza di sviluppare strumenti metodologici adeguati per indagare le esperienze di bilancio partecipativo in maniera sistematica e approfondita.

La combinazione di indicatori quantitativi e qualitativi permetterebbe di comprendere in profondità le dinamiche di *engagement* civico e di identificare le condizioni che favoriscono processi più inclusivi ed efficaci (Falanga, 2024).

Inoltre, strumenti metodologici accurati consentono di trasformare il *follow-up* in un momento di apprendimento organizzativo per le amministrazioni locali, individuando punti di forza e criticità dei processi, valutando la coerenza tra priorità espresse dai cittadini e decisioni effettive e orientando eventuali correttivi per le edizioni future del bilancio partecipativo. Senza questo tipo di indagine sistematica, le esperienze rischiano di rimanere isolate e difficilmente comparabili, limitando la possibilità di costruire conoscenza accumulata e di consolidare pratiche virtuose (Cellini, Antonucci, 2022).

Infine, la raccolta di dati empirici sulle percezioni dei cittadini rappresenta un passaggio fondamentale per valutare il valore sociale e politico della partecipazione, comprendendo

in che misura essa contribuisca al rafforzamento della fiducia nelle istituzioni e alla costruzione di capitale sociale. In questo senso, lo sviluppo di strumenti di monitoraggio e di rilevazione rappresenta non solo una risposta al *gap* in letteratura, bensì una componente essenziale per promuovere la diffusione di processi di bilancio partecipativo in chiave più sostenibile, inclusiva e orientati ai bisogni reali della comunità (Pereira, Figueira, 2022).

Da segnalare è anche la scarsità di analisi comparative tra le diverse esperienze di bilancio partecipativo, rendendo quindi piuttosto complessa l'individuazione di una sorta di catalogo di buone pratiche.

Sebbene i modelli analizzati precedentemente di Ebdon e Franklin, e di Perry-Smith e Manucci forniscono degli strumenti concettuali robusti per analizzare la partecipazione, essi rimangono in larga parte teorici o descrittivi.

A tal riguardo la letteratura mostra un vuoto piuttosto significativo a riguardo della percezione dei cittadini sul processo e sui risultati, elemento che costituisce un indicatore chiave della legittimità percepita e dell'effettivo impatto delle politiche pubbliche.

Inoltre, l'approfondimento delle opinioni dei cittadini consente di investigare dimensioni cruciali come ad esempio la fiducia nelle istituzioni, il senso di appartenenza alla comunità e la propensione a partecipare nuovamente a esperienze civiche future.

L'assenza di dati empirici su queste variabili limiterà in modo innegabile la capacità di comprendere pienamente il ruolo del bilancio partecipativo nel rafforzamento del capitale sociale e nella costruzione di una *governance* più inclusiva.

Una riflessione critica su questo punto evidenzia come il monitoraggio sistematico dei processi e dei risultati, (attraverso rilevazioni longitudinali o studi comparativi), possa

rappresentare un passo fondamentale per trasformare la partecipazione da pratica episodica a strumento stabile di democrazia partecipativa.

Questo *gap* assume particolare rilevanza se letto alla luce dei modelli teorici analizzati. Infatti, nel modello di Ebdon e Franklin, ad esempio, la valutazione dell'efficacia dei processi partecipativi si concentra su ambiente, progettazione, meccanismi di coinvolgimento e risultati; ma senza informazioni dirette sui *feedback* dei cittadini, la misurazione dei risultati rimane parziale e rischia di trascurare le percezioni di legittimità e di soddisfazione.

Lo stesso può essere affermato a proposito del modello di Perry-Smith, Manucci, il quale sottolinea l'importanza della relazione tra cittadini e istituzioni e della motivazione alla partecipazione, ma per comprendere pienamente se le aspettative dei cittadini siano soddisfatte è necessario raccogliere dati empirici sulle loro opinioni post-processo.

Solo attraverso la rilevazione delle percezioni dei partecipanti sarà possibile verificare: se la teoria corrisponde all'esperienza concreta, se le pratiche considerate inclusive risultano effettivamente tali e se la qualità deliberativa è percepita dai cittadini.

REFERENCE

- ACUTI, E. (2014). "Dono e associazionismo. Da Tocqueville alle società contemporanee". *Lessico di Etica pubblica*, 2, pp. 53-61.
- ALLEGRETTI, U. (2006). "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti". *Democrazia e diritto. III trimestre, 2006*, pp. 1000-1016.
- ALLEGRETTI, U. (2008). "Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione". *Democrazia e diritto. II trimestre, 2008*, pp. 1000-1043.
- ALLEGRETTI, U. (2010). "Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia. Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa". *Studi e saggi*, 88, pp. 1000-1041.
- ALLEGRETTI, G., SINTOMER, Y. (2009). "I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche". *Futura editrice*.
- ALTIERI, L. (2009). "Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale. *Franco Angeli*.
- AVRITZER, L. (2009). "Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore", *MD: Johns Hopkins University Press*.
- BARBER, B. R. (1984). "Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley". *University of California Press*.
- BARTOCCI, L., GROSSI, G., NATALIZI, D., ROMIZI, S. (2016). "Lo stato dell'arte del bilancio partecipativo in Italia". *Azienda Pubblica*, 29(1), pp. 37-58.
- BARTOCCI, L., GROSSI, G. AND MAURO, S.G. (2019). "Towards a hybrid logic of participatory budgeting", *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), pp. 65-79.

BARTOCCI, L., GROSSI, G., MAURO, S. G., EBDON, C. (2022). "The journey of participatory budgeting: A systematic literature review and future research directions". *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 757-774.

BOBBIO, N. (1983). "Per una definizione della destra reazionaria". *Belfagor*, 38(6), pp. 655-668.

BOBBIO, L. (2006). "Dilemmi della democrazia partecipativa". *Democrazia e diritto. IV trimestre, 2006*, pp. 1000-1016.

BRESCIA, V. (2020). "Smart City E Citizen Participation". *Strumenti, Governance e Performance*, (10). G. Giappichelli Editore.

CARLONE, T. (2022). "Non ci resta che partecipare. Una riflessione sulla partecipazione civica a Bologna tra processi istituzionali e istanze dal basso". *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, 8(12).

CELLINI, E., FRESCHI, A. C., METE, V. (2010). "Chi delibera? Alla ricerca del significato politico di un'esperienza partecipativo-deliberativa". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 40(1), pp. 113-144.

CELLINI, M., ANTONUCCI, M. C. (2022). "For the few and under specific conditions: Participatory budgeting in Milan: evidence from an online survey on PB participants in Italy's second largest city". *Contemporary Italian Politics*, 14(3), pp. 352-369.

COTTURRI, G. (2005). "La democrazia partecipativa". *Democrazia e diritto. I trimestre, 2005*, pp. 1000-1014.

CUNHA, L., ALLEGRETTI, G., MATIAS, A. (2011). "Participatory budgeting: A tool for democracy and social change". IN G. ALLEGRETTI F. HERZBERG (Eds.), "Participatory budgeting: Conceptual framework and international experiences" *UNDP International Policy Centre for Inclusive Growth*, pp. 25-44.

DELLA PORTA, D. (2005). "Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento; per la globalizzazione dal basso". *Rassegna italiana di sociologia*, 46(2), pp. 307-344.

DELLA PORTA, D. (2008). "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa". *Partecipazione e conflitto*, pp. 15-42.

EBDON, C., FRANKLIN, A. (2004). "Searching for a Role for Citizens in the Budget Process. Public Budgeting" *Finance*, 24(1), pp. 32-49.

EBDON, C., FRANKLIN, A. (2006). "Citizen participation in budgeting theory". *Public Administration Review* 66(3), pp. 437-447.

FALANGA, R. (2024). "Youth participation in environmental sustainability: Insights from the Lisbon participatory budget". *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 36(1), pp. 20-39.

FERRAJOLI, L. (2007). "Le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali". *Teoria politica*, 1.

FRESCHI, A. C., RAFFINI, L. (2010). "DEMOCRAZIA, PARTECIPAZIONE E DELIBERAZIONE: introduzione". *Partecipazione e conflitto*: 3, pp. 5-15.

GBIKPI, B. (2005). "Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?". *Stato e mercato*, 25(1), pp. 97-130.

GHERGHINA, S., TAP, P., SOARE, S. (2022). "Participatory budgeting and the perception of collective empowerment: Institutional design and limited political interference". *Acta Politica*, 58(3), pp. 573-590.

HELD, D. (1997). "Modelli di democrazia". *Bologna, Il Mulino*.

HERZBERG, C., KASCHE, C. (2002). “Il bilancio partecipativo: costruzione di un altro mondo?” *La Nuova Città*, (6/7), Fiesole.

KLIMOVSKÝ, D., SECINARO, S., BALÁŽ, M. B., BRESCIA, V. (2024). “Participatory Budgeting as a Democratic and Managerial Innovation: Recent Trends and Avenues for Further Research”. *Central European Journal of Public Policy*, 18(1), pp. 52-71.

MAGLIACANI, M. (2020). “La co-creazione di valore pubblico nell’ottica del cittadino: il caso “Pavia Partecipa””. *Azienda Pubblica*, 4, pp. 363-378.

MANESROSSI, F., BRUSCA, I., ORELLI, R. L., LORSON, P., HAUSTEIN, E. (2023). “Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities”. *Public Management Review*, 25(2), pp. 201-223.

MARTIRANO, M. (2023). “I caratteri della nazione attraverso la «storia d’Italia» di Vincenzo Cuoco”. *Contributo Libro moderno Analecta*.

MATTEI, G., SANTOLAMAZZA, V., GRANDIS, F. G. (2022). “Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists”. *International Journal of Public Sector Management*, 35(3), 294-316.

MAZZOLENI, M. B. (2004). “Il governo economico degli enti locali e la partecipazione dei cittadini” *Franco Angeli*, (1).

MAZZUCA, L. (2010). “Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: un confronto”. *Labsus Paper*.

PALTRINIERI, R., ALLEGRI, G. (2020). “Partecipazione, processi di immaginazione civica e sfera pubblica”. *FrancoAngeli*, pp. 5-192.

PASTORE, V. (2011). “Si fa presto a dire partecipazione. Una riflessione su attori, finalità, tecniche e strumenti”. *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, (4).

PATEMAN, C. (1970). "Participation and Democratic Theory". *Cambridge, UK: Cambridge University Press*.

PEREIRA, D., FIGUEIRA, A. R. (2022). "Rationales and barriers to citizen participation in public budgeting: A systematic literature review". *Revista Brasileira de Ciência Política*, 39, pp. 1-34.

PERRY-SMITH, J.E., MANNUCCI, P. (2017). "From creativity to innovation: The social network drivers of the four phases of the idea journey". *Academy of Management Review*, 42(1), pp. 53-79.

POLITI, F. (2021). "Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa". *Dirittifondamentali.it*, (1).

POMATTO, G., BOBBIO, L. (2007). "Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche". *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, 58, pp. 1000-1024.

RISPOLI, F., PECORIELLO, A. L. (2006). "Pratiche di democrazia partecipativa in Italia". *Democrazia e diritto. III trimestre, 2006*, pp. 1000-1019.

ROSANVALLON, P., GOLDHAMMER, A. (2008). "Counter-democracy: Politics in an age of distrust". *Cambridge University Press*, 7.

SMITH, G. (2009). "Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation". *Cambridge: Cambridge University Press*.

STORLAZZI, A. (2006). "Verso una governance dei cittadini. Quali le traiettorie di partecipazione innovativa?". *Azienda pubblica*, pp. 505-521.

STRADELLA, E. (2010). "Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica?: appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007. Genere della partecipazione: come promuovere la cittadinanza attiva delle donne". *Studi di genere e pari opportunità*, 1, pp. 339-384.

STORTONE, S., DE CINDIO, F. (2015). "Hybrid Participatory Budgeting: Local Democratic Practices in the Digital Era". In M. FOTH, M. BRYNSKOV, T. OJALA (EDS.), "Citizen's Right to the Digital City: Urban Interfaces, Activism, and Placemaking". *Springer*, pp. 177-197.

VILLA, M. (2011). "Partecipazione del Terzo settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunità e contraddizioni sistemiche". *Autonomie locali e servizi sociali*, 34(1), pp. 3-20.

VITALE, T. (2007). "In nome di chi?: partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali". *F. Angeli*.

Capitolo 3 – L’esperienza del bilancio partecipativo nella città di Roma

Contenuto del capitolo: 3.1. L’attuazione del bilancio partecipativo a Roma. – 3.2. La fase di avvio e progettazione del bilancio partecipativo nel Comune di Roma. – 3.3. La seconda fase del bilancio partecipativo: la raccolta delle proposte della città di Roma. – 3.4. La terza fase: la valutazione delle proposte. – 3.5. La quarta fase: votazione dei progetti e selezione finale. – 3.6. Quinta fase: valutazione critica approfondita dell’attuazione del bilancio partecipativo a Roma.

3.1. L’attuazione del bilancio partecipativo a Roma

Nel seguente progetto di ricerca si è analizzata, come caso di studio, l’attuazione del bilancio partecipativo a Roma nel 2019.

Nato come sperimentazione a partire dal 2018-2019, la Giunta Capitolina, capitanata dal nuovo sindaco Virginia Raggi, in quota Movimento cinque stelle, ha adeguato lo Statuto²⁰ e il relativo regolamento²¹ per renderlo un processo ufficiale, lanciato ufficialmente per il bilancio 2019/2020, con la raccolta di idee e proposte da parte dei cittadini.

L'edizione ufficiale del 2019 ha coinvolto tutti i 15 Municipi²² e ha stanziato 20 milioni di euro per progetti proposti e votati dai cittadini, con l'obiettivo di decidere come impiegare i fondi per il decoro urbano.

²⁰ Lo Statuto di Roma Capitale è il documento fondamentale che disciplina l'ordinamento dell'Ente, approvato dall'Assemblea Capitolina e entrato in vigore il 30 marzo 2013. Esso delinea i principi, le funzioni e gli organi di governo come: l'Assemblea Capitolina, il Sindaco e la Giunta, e stabilisce le regole di partecipazione e trasparenza per i cittadini.

²¹ Il primo regolamento del Comune di Roma sul bilancio partecipativo è stato adottato con la delibera dell'Assemblea Capitolina n. 87 del 2019. Questo regolamento ha formalizzato lo strumento per permettere ai cittadini di partecipare al processo di definizione delle priorità di spesa pubblica attraverso un sistema di consultazione e proposta.

²² Il Comune di Roma è diviso amministrativamente in 15 Municipi, istituiti per la gestione della città, che comprendono un insieme di zone urbanistiche e toponomastiche. Questi sono a loro volta suddivisi in Quartieri e Rioni.

Municipio Roma I, rientrano nel suo territorio: i Rioni Borgo, Campitelli, Campo Marzio, Celio, Colonna, Esquilino, Ludovisi, Sallustiano, Monti, Parione, Pigna, Ponte, Prati, Regola, Ripa, S. Angelo, S. Saba, S. Eustachio, Testaccio, Trevi, Trastevere e parte di Castro Pretorio, il quartiere Della Vittoria e parte dei quartieri Trionfale, Ostiense ed Ardeatino.

Municipio Roma II, rientrano nel suo territorio i quartieri: Parioli - Flaminio - Salaria - Trieste - Nomentano - Tiburtino - Pinciano.

Municipio III, rientrano nel suo territorio le zone urbanistiche: Monte Sacro, Monte Sacro Alto, Val Melaina, Fidene, Serpentara, Casal Boccone, Conca D'Oro, Sacco Pastore, Tufello, Aeroporto del'Urbe, Tor S. Giovanni, Settebagni, Bufalotta.

Municipio IV, rientrano nel suo territorio le zone: Casal Bertone, Casal Bruciato, Tiburtino Nord, Tiburtino Sud, San Basilio, Tor Cervara, Pietralata, Casal de' Pazzi, Sant'Alessandro, Settecamini.

Municipio V, rientrano nel suo territorio le zone: Torpignattara, Casilino, Quadraro, Gordiani, Centocelle, Alessandrina, Tor Sapienza, La Rustica, Tor Tre Teste, Casetta Mistica, Centro Direzionale Centocelle, Omo.

Municipio VI, rientrano nel suo territorio le zone di: Acqua Vergine, Borghesiana, Castelforte, Colli del Sole, Corcolle, Finocchio, Gabii, Giardinetti, Lunghezza, Parco Aniene, Ponte di Nona, Prato Fiorito, San Vittorino, Torre Angela, Tor Bella Monaca, Torre Maura, Torre Spaccata, Tor Vergata, Villaggio Breda, Villaggio Prenestino.

Municipio VII, rientrano nel suo territorio le zone: Tor Fiscale, Pignatelli, Appio Claudio, Don Bosco, Lucrezia Romana, Osteria del Curato, Romanina, Appio, Latino, Tuscolano nord, Tuscolano sud, Ciampino, Morena, Quarto Miglio, Barcaccia, Gregna.

Municipio Roma VIII, rientrano nel suo territorio le zone: Ostiense, Valco San Paolo, Garbatella, Navigatori, Tor Marancia, Tre Fontane, Grottaferrata, Appia Antica Nord, Appia Antica Sud.

Municipio IX, rientrano nel suo territorio le zone (in ordine alfabetico): Casal Brunori, Casale Castellaccio, Casal Fattoria, Castel di Leva, Castel Romano, Cecchignola, Colle di Mezzo, Decima e Castel di Decima, Eur, Falcognana, Ferratella, Fonte Meravigliosa, Fonte Laurentina, Fonte Ostiense, Giuliano Dalmata, Laurentino, Mezzocammino, Millevoi, Montemigliore, Mostacciano, Spinaceto, Tor di Valle, Tor de' Cenci, Torrino, Triglia, Vallerano, Vitinia.

Municipio X, rientrano nel suo territorio le zone urbanistiche: Ostia Nord, Ostia Sud, Ostia Antica, Castelforte, Castelfusano, Infernetto, Palocco, Acilia Sud, Acilia Nord, Malafede.

Municipio XI, rientrano nel suo territorio le seguenti zone urbanistiche: Marconi, Portuense, Pian Due Tori, Trullo, Magliana, Corviale, Ponte Galeria.

Municipio XII, rientrano nel suo territorio le seguenti zone urbanistiche: Colli Portuensi, Buon Pastore, Pisana, Gianicolense, Massimina, Pantano di Grano, Villa Pamphili.

Municipio XIII, rientrano nel suo territorio le zone: Valcannuta, Acquafredda, Montesaccato, Casale Fogaccia, Casalotti, Casal Selce, Porcareccia Vecchia, Selva Candida, Il Castello di Boccea, Arrone.

Municipio XIV, rientrano nel suo territorio le zone: dai quartieri Aurelio e Trionfale fino ai comuni limitrofi di Anguillara Sabazia e Fiumicino. A nord confina con il Municipio 15 e con il comune di Anguillara, ad est con il Municipio 1, a sud con il Municipio 13, ad ovest con il comune di Fiumicino.

Municipio XV, rientrano nel suo territorio le zone urbanistiche: Tor di Quinto, Acquatraversa, Tomba di Nerone, Farnesina, Grotta Rossa Ovest, Grotta Rossa Est, Giustiniana, La Storta, S. Cornelia, Prima Porta, Labaro, Cesano, Martignano, Foro Italico.

Il processo di attuazione del bilancio partecipativo a Roma si configura come un esperimento istituzionale che ha dovuto coniugare, in maniera spesso complessa, esigenze di legittimazione democratica, vincoli tecnici di pianificazione finanziaria e la pluralità di bisogni territoriali di una metropoli frammentata. Sin dalla sua formalizzazione normativa il bilancio partecipativo è infatti stato inserito nel quadro degli strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto e regolamentato mediante una disciplina municipale che definisce competenze, fasi procedurali e limiti di spesa, fornendo così un inquadramento obbligato per ogni fase operativa del processo e stabilendo la necessità di percorsi di consultazione aperti, ma regolati.

Nella città romana il percorso di adozione del bilancio partecipativo si è articolato in plurime fasi (avvio e comunicazione, raccolta delle proposte, verifica di fattibilità tecnico-amministrativa, votazione cittadina e rendicontazione/esecutività), ma la traduzione operativa ha richiesto l'implementazione di specifici strumenti amministrativi e digitali, nonché accordi con Municipi e società partecipate, per assicurare che le proposte selezionate fossero coerenti con il piano degli investimenti, con le norme di contabilità pubblica e le reali possibilità di esecuzione entro gli esercizi di bilancio previsti.

Il primo elemento che emerge dall'analisi dell'attuazione è la centralità della fase di selezione e istruttoria tecnico-amministrativa. A Roma si è dovuto introdurre un filtro tecnico capace di valutare la fattibilità urbanistica, la compatibilità progettuale e i costi stimati delle proposte avanzate dai cittadini. Operazione che ha manifestato sin dall'inizio due tensioni parallele, da un lato la necessità di non mortificare la spontaneità progettuale dei soggetti partecipanti, dall'altro l'obbligo per l'Amministrazione di evitare promesse non sostenibili che compromettessero la credibilità dello strumento.

Il suddetto bilanciamento ha portato all'adozione di strumenti di accompagnamento, come vademecum informativi e sessioni di co-progettazione con tecnici comunali,

finalizzati a innalzare la qualità delle proposte e a ridurre il divario tra idee cittadine e requisiti amministrativi minimi per l'esecutività di un intervento.

Un secondo elemento, strettamente connesso, riguarda la dimensione finanziaria e la ripartizione territoriale delle risorse. Le prime edizioni sperimentali a Roma sono state accompagnate da stanziamenti significativi, ma limitati rispetto ai bisogni complessivi della città; ciò ha imposto scelte selettive che hanno generato aspettative differenziate tra Municipi, associazioni e cittadini. Ne è conseguito che la *governance* del processo ha dovuto definire criteri di priorità e meccanismi di ponderazione per evitare che il criterio del maggiore numero di voti si traducesse in un risultato sproporzionato a favore di aree più organizzate o più densamente popolate.

Sul piano organizzativo, la collaborazione tra Assemblea Capitolina, Giunta, strutture tecniche centrali e Municipi ha rappresentato un altro snodo critico. Se da un lato la dimensione decentrata dei Municipi favorisce la formulazione di proposte radicate nelle esigenze locali, dall'altro richiede procedure chiare per l'integrazione con il piano triennale degli investimenti e per il coordinamento con i servizi tecnici, così da evitare ritardi di attuazione o duplicazioni progettuali. In tal modo alcuni strumenti adottati a Roma, quali ad esempio la pubblicazione dei bandi, la mappatura *online* delle proposte e la previsione di passaggi di validazione tecnica espliciti, hanno sì migliorato la trasparenza, ma hanno anche messo a nudo l'esigenza di rafforzare le capacità amministrative, in particolare nei Municipi con minori risorse.

Dal punto di vista partecipativo e comunicativo, l'esperienza romana ha mostrato che la qualità della partecipazione è fortemente correlata alla capacità dell'Amministrazione di investire in comunicazione multicanale e di promuovere forme di alfabetizzazione civica, come ad esempio: campagne informative, incontri pubblici, laboratori di co-progettazione e piattaforme digitali per il voto. Questi hanno ampliato la platea dei soggetti coinvolti,

ma non hanno eliminato del tutto fenomeni di selezione sociale della partecipazione, dove determinati gruppi organizzati (associazioni di quartiere o reti locali) ottengono risultati più rapidi grazie a competenze pregresse e capacità di mobilitazione, aprendo così la discussione sulla necessità di interventi mirati, per favorire l'inclusione delle categorie più marginali e dei quartieri con minore capacità organizzativa.

In senso operativo, la digitalizzazione del processo ha rappresentato un'opportunità di notevole importanza per l'attuazione del progetto, ma ha anche reso necessario affiancare modalità offline per non escludere fasce di popolazione meno connesse digitalmente. Il bilancio partecipativo romano ha quindi dovuto modulare una strategia ibrida per garantire accessibilità e rappresentatività.

Sul piano della valutazione degli esiti, la rendicontazione pubblica si è rivelata un tassello strategico per consolidare la fiducia. La pubblicazione dei risultati, la tracciabilità delle risorse impegnate e il monitoraggio dello stato di avanzamento delle opere sono condizioni necessarie affinché il processo passi dall'essere una mera consultazione a diventare uno strumento di governo condiviso. In tale senso l'integrazione con piattaforme di open-data e con la rendicontazione di bilancio ha assunto un peso crescente nelle edizioni più recenti.

Nonostante questi progressi, permangono criticità che un'analisi non può ignorare. Come si approfondirà in seguito, i tempi di attuazione spesso dilatati, dovuti a lungaggini burocratiche o a problemi di progettazione esecutiva, possono indebolire il consenso e la partecipazione futura. A ciò si aggiunga la mancanza di risorse permanenti dedicate alla facilitazione della partecipazione, elemento che rende lo strumento vulnerabile a cambiamenti politici o alle fluttuazioni del bilancio comunale. Infine la sfida più strutturale riguarda la capacità di far dialogare i risultati del bilancio partecipativo con le

politiche urbane strategiche a medio-lungo termine, evitando che gli interventi selezionati rimangano episodi isolati senza una visione di rete urbana.

Ne consegue dunque che l'attuazione del bilancio partecipativo nel Comune di Roma rappresenta un caso di studio ricco e contraddittorio: da un lato ha introdotto pratiche di democrazia deliberativa e strumenti di *accountability* che hanno ampliato lo spazio decisionale dei cittadini; dall'altro ha evidenziato i limiti imposti da vincoli finanziari, fragilità amministrative e disuguaglianze nella capacità di partecipare, suggerendo che la vera messa a regime dello strumento richiede non soltanto rituali di consultazione ben progettati ma un investimento stabile in *governance*, competenze tecniche e pratiche inclusive, che colleghino le scelte partecipate a una programmazione strategica della città, così da trasformare il bilancio partecipativo da esperienza univoca a vero fattore di rinnovamento delle politiche urbane.

3.2. La fase di avvio e progettazione del bilancio partecipativo nel Comune di Roma

L'avvio del bilancio partecipativo nel Comune di Roma può essere descritto come il momento più delicato dell'intero processo, poiché da esso dipendono la legittimazione istituzionale, la chiarezza degli obiettivi e l'efficacia delle successive fasi operative.

In una città caratterizzata da una dimensione territoriale estesa e da un'elevata frammentazione amministrativa come Roma Capitale, l'introduzione del bilancio partecipativo non ha potuto configurarsi come un semplice esperimento consultivo, bensì ha richiesto un articolato lavoro di progettazione normativa, tecnica e organizzativa.

Già nelle fasi preliminari, l'Amministrazione capitolina ha dovuto misurarsi con la necessità di integrare il bilancio partecipativo all'interno del sistema di pianificazione

finanziaria e territoriale esistente, rispettando i vincoli derivanti dal Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267/2000) e dalle direttive sulla contabilità armonizzata. La legittimazione formale dello strumento è avvenuta attraverso deliberazioni della Giunta Capitolina, che hanno definito i criteri di partecipazione, le modalità di selezione dei progetti e la quota di risorse economiche da destinare alle proposte cittadine.

Infatti, l'adozione del bilancio partecipativo nel Comune di Roma non è stata un processo spontaneo, né privo di direzione politica, al contrario, questa ha preso forma attraverso una serie di atti deliberativi che hanno progressivamente definito il quadro normativo, finanziario e operativo dello strumento. A tal proposito le deliberazioni della Giunta Capitolina rappresentano il momento di traduzione concreta delle intenzioni politiche in misure amministrative vincolanti.

Ben si comprende come all'interno di un sistema amministrativo complesso come quello di Roma Capitale, il bilancio partecipativo non possa essere semplicemente "annunciato", in quanto necessita di una cornice istituzionale chiara, che ne determini gli obiettivi, le risorse e i soggetti responsabili. È proprio la deliberazione della Giunta che, di volta in volta, stabilisce la quota di bilancio destinata al processo partecipativo, i criteri di ammissibilità delle proposte e le modalità di coinvolgimento dei cittadini.

In particolare, l'esperienza romana più strutturata si è avviata con la Deliberazione della Giunta Capitolina n. 103 del 31 maggio 2019, la quale ha dato impulso operativo al ciclo 2019-2020 del bilancio partecipativo, definendo il tema prioritario del decoro urbano e stanziando risorse economiche significative, circa 20 milioni di euro, da ripartire tra i quindici Municipi. Tale atto non rappresentava soltanto un impegno finanziario, ma anche una dichiarazione politica. Il decoro, scelto come ambito di intervento, era inteso come simbolo tangibile della cura collettiva della città e come leva per riattivare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni capitoline.

La delibera individuava inoltre le modalità di partecipazione, prevedendo una fase di raccolta delle proposte attraverso il portale digitale istituzionale e una successiva fase di valutazione tecnico-amministrativa a cura dei dipartimenti competenti. Essa stabiliva anche la necessità di garantire un'equa distribuzione territoriale delle risorse, evitando che i Municipi più popolosi o con maggiore capacità organizzativa potessero monopolizzare il processo. Da questo punto di vista, la deliberazione 103/2019 segnava un punto di equilibrio tra due esigenze apparentemente opposte: da un lato, l'apertura inclusiva verso la cittadinanza; dall'altro, la tutela dell'equità e dell'efficienza amministrativa.

L'attuazione di questa delibera ha comportato una significativa riorganizzazione interna all'Amministrazione. Sono stati infatti coinvolti diversi attori istituzionali: il Dipartimento Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità, incaricato del coordinamento generale; la Direzione Bilancio, chiamata a verificare la compatibilità finanziaria delle proposte; i Municipi, cui spettava il compito di facilitare i processi di consultazione e garantire il raccordo con il territorio. Questa struttura multilivello rappresentava, di fatto, una prima sperimentazione di *governance* collaborativa, fondata su una distribuzione funzionale delle competenze.

Un elemento di rilievo emerso dall'analisi della deliberazione è il suo carattere programmatico ma non esaustivo. Questa non esauriva l'intero corpus regolamentare del bilancio partecipativo, ma costituiva la base su cui si sarebbero innestate ulteriori atti esecutivi e regolamenti di dettaglio. In questo senso, la delibera fungeva da atto di indirizzo politico-amministrativo, capace di orientare il processo ma non di determinarne ogni singolo aspetto. La parte procedurale, infatti, venne successivamente disciplinata dalla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 31 del 2019, che approvò il regolamento generale del bilancio partecipativo di Roma Capitale, definendo in modo più

preciso le fasi del ciclo partecipativo, i ruoli dei soggetti coinvolti e i meccanismi di rendicontazione.

Il rapporto tra la delibera di Giunta e il regolamento approvato dall'Assemblea è emblematico della duplice natura del bilancio partecipativo; da un lato, esso è uno strumento politico, che necessita di una direzione e di una volontà esplicita dell'esecutivo; dall'altro, è un meccanismo amministrativo e normativo, che richiede regole chiare, stabili e trasparenti.

Parallelamente, la Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità ha svolto un ruolo di coordinamento intersettoriale, predisponendo linee guida operative e un calendario di incontri pubblici per la fase di lancio.

Tale Direzione, istituita con l'obiettivo di promuovere strumenti di democrazia partecipativa e di garantire la trasparenza nei processi decisionali dell'amministrazione, rappresenta oggi una delle strutture più significative nel panorama delle politiche di *governance* collaborativa a livello locale.

Nel contesto specifico del bilancio partecipativo, la Direzione ha svolto funzioni di regia, coordinamento e supporto tecnico-amministrativo. Ciò significa che non si è limitata a un ruolo di comunicazione esterna o promozione, ma ha partecipato in modo attivo alla progettazione del processo, alla definizione dei criteri di partecipazione e all'organizzazione delle diverse fasi operative. Le sue competenze, infatti, si collocano all'intersezione di tre ambiti strategici: partecipazione civica, comunicazione pubblica e pari opportunità. Tre dimensioni che si integrano in modo naturale nell'idea di un bilancio partecipativo inclusivo e trasparente.

Dal punto di vista operativo, la Direzione è stata responsabile dell'elaborazione dei materiali informativi e delle linee guida del processo, predisponendo documenti chiari e

accessibili che illustravano ai cittadini i passaggi per la presentazione delle proposte e per la partecipazione alla fase di voto.

Parallelamente, ha gestito la piattaforma digitale “Roma Decide”, lo strumento *online* attraverso cui i cittadini potevano consultare le proposte, partecipare alle votazioni e seguire l’andamento delle fasi di selezione. Questa infrastruttura tecnologica, realizzata in collaborazione con il Dipartimento Trasformazione Digitale, ha rappresentato uno degli strumenti più innovativi dell’esperienza romana, consentendo una partecipazione diffusa e monitorabile in tempo reale.

Tuttavia, la Direzione non ha svolto soltanto un ruolo tecnico. La sua funzione è stata anche profondamente politica e culturale, poiché ha dovuto promuovere una nuova visione del rapporto tra amministrazione e cittadinanza. La partecipazione, infatti, non può essere ridotta ad un adempimento procedurale, ma implica la costruzione di un linguaggio comune tra cittadini e istituzioni, basato sulla fiducia reciproca, sulla chiarezza delle informazioni e sulla percezione di efficacia del proprio contributo. In questa prospettiva, la Direzione ha organizzato incontri pubblici, laboratori territoriali e momenti di ascolto nei diversi Municipi, favorendo la creazione di spazi deliberativi reali, non meri strumenti di consultazione, ma luoghi di confronto e co-progettazione.

Particolarmente significativa è stata la scelta della Direzione di promuovere percorsi di alfabetizzazione civica, volti a rendere più comprensibili le dinamiche del bilancio comunale e i limiti tecnici entro cui le proposte potevano muoversi. Ciò ha permesso di evitare, almeno in parte, la frustrazione derivante dal rigetto di proposte irrealizzabili o incompatibili con i vincoli urbanistici e finanziari. Si tratta di un approccio coerente con i principi della democrazia deliberativa e della co-produzione delle politiche pubbliche, secondo cui la partecipazione informata è condizione essenziale per la qualità delle decisioni collettive.

Un altro ambito in cui la Direzione ha avuto un ruolo strategico è quello della comunicazione istituzionale. La campagna di lancio del bilancio partecipativo, articolata sotto il marchio “Roma Decide”, è stata curata in larga parte da questa struttura, che ha adottato un linguaggio inclusivo e non tecnico, capace di rivolgersi a un pubblico ampio e diversificato.

L’obiettivo era duplice: da un lato, aumentare la visibilità del progetto e il numero dei partecipanti; dall’altro, legittimare l’iniziativa come espressione di un’amministrazione moderna, trasparente e aperta al confronto. Tuttavia, la comunicazione non ha sempre raggiunto un livello omogeneo di efficacia nei diversi territori.

Mentre nei Municipi centrali (come il I e il II) la diffusione delle informazioni è stata capillare, nelle zone periferiche, dove le reti associative sono più deboli, la partecipazione è rimasta più limitata. Questa asimmetria evidenzia come la comunicazione pubblica, per essere realmente partecipativa, debba essere accompagnata da presidi territoriali permanenti e non affidata unicamente ai canali digitali.

Sul piano amministrativo, la Direzione ha anche il compito di monitorare e rendicontare lo stato di avanzamento dei progetti vincitori, assicurando che i risultati del bilancio partecipativo siano visibili e tracciabili. A tal fine, sono stati introdotti strumenti di *reporting online* e schede di monitoraggio, accessibili ai cittadini, che permettono di verificare in quale fase si trova ciascun progetto approvato. Questo aspetto rappresenta una delle componenti più avanzate della strategia di *accountability* del Comune di Roma, coerente con le linee guida sulla trasparenza e l’open government promosse a livello nazionale e comunitario.

Un ulteriore elemento di rilievo è l’attenzione della Direzione al tema delle pari opportunità, che nel contesto del bilancio partecipativo si traduce nella promozione di un accesso equo ai processi decisionali, indipendentemente da genere, età, provenienza

socioeconomica o livello di istruzione. In collaborazione con gli uffici di parità e con alcune realtà del terzo settore, sono stati organizzati laboratori e incontri dedicati alle donne, ai giovani e alle persone con disabilità, per favorire la loro partecipazione attiva. Questo orientamento risponde a una visione della partecipazione come diritto civico universale, e non come privilegio di chi dispone di maggiori risorse culturali o organizzative.

Nonostante il contributo rilevante della Direzione, non sono mancati elementi critici. La principale difficoltà è da individuarsi nella limitata dotazione di personale e di risorse stabili dedicate alla gestione dei processi partecipativi. La Direzione ha dovuto spesso operare con un organico ridotto e con una struttura amministrativa ancora non pienamente integrata nei processi decisionali di vertice.

Questo ha comportato una certa discontinuità nella gestione dei cicli partecipativi e una dipendenza dalle priorità politiche di ciascuna amministrazione.

Inoltre, la mancanza di una struttura territoriale capillare ha reso più difficile mantenere un dialogo costante con i cittadini nelle fasi intermedie del processo, tra una votazione e l'altra.

In prospettiva, il ruolo della Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità potrebbe essere ulteriormente rafforzato, trasformandola in una unità di *governance* partecipativa permanente, dotata di competenze trasversali e di capacità di raccordo interdipartimentale. Solo in questo modo il bilancio partecipativo potrà evolvere da strumento episodico a prassi stabile della programmazione comunale, contribuendo a costruire un'amministrazione realmente condivisa e orientata alla corresponsabilità civica.

L'impostazione iniziale del bilancio partecipativo romano si è fondata su tre assi fondamentali.

In primo luogo occorre segnalare la trasparenza del processo, da garantire attraverso la pubblicazione dei documenti di bilancio e dei criteri di selezione sul portale istituzionale;

In secondo luogo è stato investito sull'accessibilità della partecipazione, ottenuta mediante la combinazione di canali *online* e momenti di incontro in presenza nei singoli Municipi.

Da non tralasciare nemmeno il profilo dell'equità territoriale, perseguita tramite la suddivisione delle risorse complessive per aree municipali, in modo da evitare concentrazioni eccessive di progetti in pochi quartieri.

Dal punto di vista metodologico, l'Amministrazione ha optato per un modello misto *top-down e bottom-up*: da un lato, ha fissato le cornici operative e dall'altro, ha lasciato ai cittadini la possibilità di proporre interventi concreti, entro i limiti tecnici e finanziari definiti. Questa impostazione rispondeva alla duplice esigenza di assicurare governabilità del processo e autonomia partecipativa. In particolare, il Comune di Roma ha individuato tre ambiti prioritari di intervento nelle prime edizioni del bilancio partecipativo, ossia la riqualificazione degli spazi pubblici e del verde urbano, la mobilità sostenibile e la sicurezza stradale e il decoro e la manutenzione dei beni comuni.

Come anticipato, l'avvio del processo ha previsto un'ampia campagna di comunicazione pubblica, denominata "Roma Decide", finalizzata a informare i cittadini sull'opportunità di partecipare e sul funzionamento del nuovo strumento. Tale campagna si è sviluppata sia attraverso i canali istituzionali digitali, sia tramite incontri pubblici e assemblee territoriali. Questa scelta rifletteva la consapevolezza che la partecipazione effettiva

richiede non solo strumenti normativi, ma anche una cultura della cittadinanza attiva capace di riconoscere il valore della deliberazione pubblica.

La campagna “Roma Decide” nasce come cornice comunicativa ufficiale del bilancio partecipativo di Roma Capitale. L’iniziativa, coordinata dalla Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità, è stata concepita non soltanto come un progetto di informazione, ma come un vero e proprio dispositivo di cittadinanza attiva, volto a stimolare un nuovo rapporto tra l’amministrazione e la collettività. L’obiettivo principale era duplice: da un lato, rendere comprensibile un processo amministrativo complesso come quello del bilancio partecipativo; dall’altro, stimolare la fiducia dei cittadini nella possibilità di incidere concretamente sulle scelte pubbliche.

Fin dalla fase di progettazione, “Roma Decide” si è distinta per un approccio comunicativo innovativo rispetto alle esperienze precedenti di partecipazione civica nella Capitale. Non si è trattato di una mera campagna informativa basata su avvisi e comunicati, ma di un ecosistema comunicativo multicanale, capace di integrare strumenti digitali, incontri pubblici e attività di sensibilizzazione territoriale. Questa impostazione rifletteva la consapevolezza che la partecipazione, per essere effettiva, richiede una comunicazione continua, accessibile e inclusiva, in grado di raggiungere non solo i cittadini già attivi, ma anche coloro che tradizionalmente restano ai margini dei processi decisionali.

Dal punto di vista visivo e simbolico, la campagna “Roma Decide” ha puntato su un’identità grafica semplice ma riconoscibile. Il logo, una combinazione stilizzata del Colosseo e di un segno di voto, intendeva evocare la doppia dimensione della cittadinanza: quella storico-identitaria e quella attiva e partecipativa.

I materiali di comunicazione hanno adottato un linguaggio chiaro, diretto e non burocratico. L’espressione “Roma Decide” è stata scelta proprio per la sua forza

evocativa. Questa suggerisce l'idea di un soggetto collettivo, la città stessa, che prende decisioni attraverso la voce dei cittadini.

A differenza di espressioni come “bilancio partecipativo” o “consultazione pubblica”, che possono apparire tecniche o astratte, “Roma Decide” trasmette un messaggio emotivo e inclusivo, fondato sull'azione e sulla responsabilità condivisa. È un linguaggio che parla di empowerment civico e che colloca il cittadino al centro della narrazione, trasformandolo da destinatario a protagonista.

La campagna ha utilizzato una pluralità di canali, tradizionali e digitali, con l'obiettivo di garantire la massima capillarità.

Tra gli strumenti principali figurava innanzitutto il portale *online romadecide.it*, piattaforma digitale interattiva dove i cittadini potevano informarsi, proporre idee e votare i progetti. Il sito, sviluppato con un'interfaccia semplice e compatibile con dispositivi mobili, rappresentava il fulcro dell'infrastruttura comunicativa, fungendo al contempo da archivio, forum e strumento di monitoraggio.

Da non tralasciare nemmeno l'utilità dei *social media* istituzionali utilizzati per diffondere aggiornamenti, raccontare le storie dei progetti e promuovere il voto *online*. Questa strategia ha favorito la partecipazione dei giovani e di fasce della popolazione più abituate all'interazione digitale, ma ha anche posto la sfida della gestione dei commenti e delle critiche in tempo reale.

Un'altra occasione di confronto è stata rappresentata dagli incontri territoriali nei Municipi, organizzati in collaborazione con le Consulte e le associazioni locali. Questi appuntamenti hanno rappresentato la componente fisica della campagna, indispensabile per coinvolgere le comunità locali e superare il *digital divide*.

Di rilievo sono state altresì le campagne affissionali e gli spot audiovisivi, diffusi sui canali di Roma Capitale e nelle stazioni della metropolitana, pensati per raggiungere i cittadini meno connessi al mondo *online*.

L'integrazione di questi strumenti ha dato vita a una comunicazione a più livelli, in cui la dimensione digitale e quella territoriale si sono rafforzate a vicenda. Tale approccio rispondeva a una logica di "comunicazione civica integrata", secondo cui la partecipazione non nasce da un singolo canale, ma da un sistema coerente di messaggi, strumenti e pratiche condivise.

Uno degli elementi più innovativi della campagna è stato l'uso dello *storytelling* civico come strumento di coinvolgimento. Piuttosto che limitarsi a comunicare scadenze e risultati, "Roma Decide" ha raccontato il percorso dei cittadini e delle comunità che proponevano progetti, mostrando volti, luoghi e idee.

Questo approccio ha permesso di umanizzare il processo partecipativo, dando voce ai protagonisti e costruendo un immaginario positivo della partecipazione come pratica di cura collettiva della città.

Inoltre, la campagna ha posto grande attenzione al tema della trasparenza, in quanto sul portale venivano pubblicati in tempo reale i dati relativi al numero di proposte presentate, ai voti ricevuti e ai progetti selezionati, permettendo ai cittadini di seguire l'intero percorso decisionale. Tale scelta ha contribuito a rafforzare la credibilità dell'iniziativa, riducendo il rischio di percezione di opacità o di manipolazione politica del processo.

Sul piano dei risultati, la campagna "Roma Decide" ha prodotto un livello di partecipazione quantitativamente significativo per un contesto urbano complesso come Roma. Nel primo ciclo di bilancio partecipativo (2019–2020) furono registrati migliaia di accessi alla piattaforma e diverse centinaia di proposte progettuali provenienti da tutti

i Municipi. Tuttavia, il grado di partecipazione non è stato uniforme preso atto che i Municipi centrali e semi-centrali hanno mostrato una maggiore attivazione, mentre le aree periferiche, spesso caratterizzate da una minore densità associativa, hanno risposto con numeri più contenuti.

Le principali criticità hanno riguardato proprio la disomogeneità territoriale della comunicazione e la mancanza di continuità nel tempo; infatti, la campagna, seppur efficace nella fase di lancio, non è stata accompagnata da una comunicazione costante nei periodi successivi, con conseguente perdita di attenzione mediatica e di coinvolgimento attivo. Inoltre, la sovrapposizione tra i messaggi istituzionali e quelli promozionali di altre iniziative del Comune ha talvolta generato confusione, rendendo meno chiaro il legame tra il *brand* “Roma Decide” e il bilancio partecipativo in senso stretto.

Nonostante ciò, l’esperienza di “Roma Decide” abbia segnato un passaggio cruciale nella cultura amministrativa capitolina, introducendo una nuova sensibilità verso la comunicazione pubblica come leva di partecipazione democratica. È stato mostrato che il successo di un bilancio partecipativo non dipende soltanto dalla disponibilità di fondi o dall’efficienza delle procedure, ma anche, e forse soprattutto, dalla capacità dell’amministrazione di raccontare sé stessa in modo trasparente, coinvolgente e condiviso.

L’esperienza di “Roma Decide” ha evidenziato la necessità di superare il modello della “campagna” intesa come evento episodico e di passare a una comunicazione civica permanente, integrata nelle pratiche quotidiane dell’amministrazione. Ciò significa non solo informare i cittadini al momento del voto o della proposta, ma mantenere un dialogo costante, anche durante la fase di attuazione dei progetti.

La sfida futura sarà quindi trasformare “Roma Decide” da campagna promozionale in infrastruttura comunicativa stabile, capace di sostenere nel tempo la partecipazione, la

trasparenza e il monitoraggio civico. In questa prospettiva, il *brand* potrebbe evolvere in una piattaforma di cittadinanza attiva, attraverso cui la popolazione romana possa non solo votare, ma anche co-progettare, monitorare e valutare le politiche pubbliche.

Un aspetto distintivo della scelta di adottare il bilancio partecipativo a Roma deve essere individuato nel coinvolgimento diretto dei Municipi, che hanno agito come snodi territoriali del processo. Ogni Municipio è stato chiamato a individuare le priorità locali e a facilitare il dialogo con i cittadini, costituendo una sorta di cabina di regia decentrata. Tale modello ha consentito di valorizzare la prossimità amministrativa e di ridurre, almeno in parte, la distanza tra l'Amministrazione centrale e la cittadinanza.

Tuttavia, la fase di avvio ha anche evidenziato forti asimmetrie tra Municipi, ossia quelli dotati di strutture partecipative consolidate, come i Municipi I, II e VIII, hanno potuto attivare rapidamente percorsi di coinvolgimento, mentre altri, privi di risorse organizzative o con minore capitale sociale, hanno incontrato difficoltà a mobilitare i cittadini.

I Municipi centrali presentano inoltre una maggiore densità di associazioni, comitati di quartiere e organizzazioni civiche, una più alta scolarizzazione media e una presenza consolidata di reti di cittadinanza attiva. In queste aree, la cultura della partecipazione e del confronto con l'amministrazione è più radicata, anche grazie a una tradizione di movimenti civici, esperienze di rigenerazione urbana e pratiche collaborative già sperimentate negli anni precedenti.

Al contrario, i Municipi periferici mostrano contesti sociali più complessi e frammentati e il tessuto associativo è spesso meno organizzato; i canali di comunicazione istituzionale risultano più deboli e la distanza percepita tra cittadini e amministrazione più ampia. A questi elementi deve essere aggiunta la carenza di spazi pubblici di incontro, di infrastrutture digitali e di esperienze pregresse di partecipazione deliberativa.

Nei primi cicli di bilancio partecipativo, i Municipi I, II e VIII hanno registrato il numero più elevato di proposte progettuali e di partecipanti al voto. Le tematiche più frequenti riguardavano la mobilità dolce, il verde urbano e la valorizzazione degli spazi pubblici, ambiti in cui la cittadinanza attiva ha maturato competenze e capacità di interlocuzione con le istituzioni.

Nei Municipi periferici, invece, la partecipazione si è concentrata su questioni più legate ai servizi di base e con un minor tasso di progettualità condivisa.

In alcuni casi, i progetti sono stati presentati da singoli cittadini piuttosto che da reti associative strutturate, segno di un coinvolgimento più individuale e meno comunitario.

La piattaforma “Roma Decide” ha reso pubblici i dati di partecipazione, mostrando un divario netto: i Municipi centrali concentravano fino al 30-35% del totale delle proposte, mentre quelli più esterni si attestavano spesso sotto il 5-7%.

Questo squilibrio ha messo in luce non solo una disomogeneità di accesso alle opportunità partecipative, ma anche una diversa capacità di tradurre i bisogni in progetti amministrativamente sostenibili, competenza che si sviluppa solo dove esistono esperienze pregresse di confronto civico.

Le cause delle asimmetrie partecipative vanno ricercate in una pluralità di dimensioni, tra cui, in primo luogo, il fattore socio-culturale.

La partecipazione presuppone un capitale sociale diffuso, reti di fiducia e una cultura civica che riconosca nell'amministrazione un interlocutore legittimo. Nelle aree periferiche, dove prevale spesso una percezione di marginalità e di sfiducia verso le istituzioni, il coinvolgimento civico risulta più difficile. L'assenza di esperienze partecipative precedenti e la scarsità di luoghi di socializzazione civica contribuiscono a

rendere la partecipazione un'attività "elitaria", concentrata nei quartieri più istruiti e organizzati.

Ulteriore fattore da considerarsi è quello attinente l'utilizzo degli strumenti digitali, considerato che la piattaforma *online* "Roma Decide" ha costituito uno strumento essenziale per la partecipazione, ma anche una barriera potenziale per chi non dispone di competenze digitali adeguate o di un facile accesso alla rete.

Il *digital divide*, sia infrastrutturale che generazionale, ha penalizzato parte della popolazione, in particolare gli anziani e i residenti in aree meno servite da connessioni stabili. Sebbene Roma Capitale abbia affiancato alla piattaforma momenti in presenza, la dimensione digitale ha comunque inciso nel rafforzare il divario tra cittadini connessi e non connessi.

Da non tralasciare è altresì il fattore amministrativo e organizzativo, considerato che non tutti i Municipi dispongono della stessa capacità amministrativa e del medesimo livello di coinvolgimento istituzionale.

In alcuni casi, le strutture municipali hanno partecipato attivamente alla promozione del bilancio partecipativo, organizzando incontri pubblici, fornendo supporto tecnico ai cittadini e facilitando la presentazione delle proposte. In altri, invece, il processo è stato percepito come una competenza esterna, di pertinenza della Direzione centrale, con un conseguente minore protagonismo locale.

Questa asimmetria istituzionale ha avuto effetti diretti sulla partecipazione, poiché i cittadini tendono a coinvolgersi più facilmente dove l'amministrazione municipale è visibile e partecipe.

La campagna "Roma Decide" aveva inoltre previsto un piano di comunicazione unitario, ma la sua efficacia si è rivelata dipendente dal grado di proattività dei singoli Municipi.

Dove gli uffici municipali hanno investito in incontri di quartiere, laboratori partecipativi e attività di divulgazione locale, la risposta dei cittadini è stata più alta e qualitativamente più significativa.

Esempi positivi si sono registrati nel II Municipio, dove la campagna è stata integrata con un percorso di ascolto sulle politiche di mobilità sostenibile, e nel VIII Municipio, che ha coinvolto le reti associative del territorio in un vero e proprio percorso di co-progettazione.

In altri contesti, invece, la comunicazione si è limitata alla dimensione digitale o a comunicati generici, senza un reale radicamento nel territorio. L'assenza di una mediazione locale tra cittadini e amministrazione ha reso più difficile il coinvolgimento delle fasce sociali meno organizzate, contribuendo a consolidare un modello di partecipazione "a macchia di leopardo".

Le asimmetrie tra i Municipi non rappresentano soltanto un dato tecnico o organizzativo, ma una questione profondamente democratica. Infatti, quando la partecipazione si concentra nelle aree centrali e più istruite, il rischio è che il bilancio partecipativo finisca per riprodurre le disuguaglianze esistenti, invece di ridurle.

In altre parole, le risorse destinate alla partecipazione, in termini di visibilità, opportunità e accesso ai fondi, tendono a favorire i territori già forti, mentre le periferie restano sotto-rappresentate. Ciò può alimentare un sentimento di esclusione e di sfiducia, proprio nei luoghi dove la partecipazione sarebbe più necessaria per ricostruire coesione sociale.

Per affrontare questo squilibrio, è necessario che Roma Capitale adotti una strategia di riequilibrio territoriale, che preveda un sostegno specifico ai Municipi con minore capacità partecipativa. Ciò può avvenire attraverso programmi di formazione civica, la

creazione di sportelli di facilitazione locale, l'introduzione di percorsi di co-progettazione assistita e la valorizzazione delle reti associative emergenti.

Dal punto di vista operativo, la definizione del budget partecipativo ha rappresentato una delle questioni più rilevanti della fase iniziale. Ricordiamo, come già espresso in precedenza, in occasione delle prime sperimentazioni, il Comune di Roma ha stanziato un importo complessivo di circa 20 milioni di euro, distribuiti in modo proporzionale tra i vari Municipi, con un tetto massimo per singolo progetto. Questo criterio, pur garantendo una certa equità di base, ha suscitato un dibattito sul rapporto tra equità distributiva e impatto progettuale: la frammentazione delle risorse rischiava infatti di limitare la realizzazione di interventi di ampio respiro, a favore di iniziative micro-locali, più visibili ma meno strutturali.

Sul piano organizzativo, l'Amministrazione ha predisposto un regolamento interno per disciplinare la gestione del processo, definendo ruoli e responsabilità dei diversi attori, tra cui il Dipartimento Partecipazione, responsabile del coordinamento generale e della piattaforma digitale; i Municipi, incaricati di facilitare gli incontri e la comunicazione sul territorio; la Direzione Bilancio e Ragioneria Generale, con funzione di verifica finanziaria delle proposte; un gruppo tecnico di supporto, costituito da funzionari e tecnici per la valutazione di coerenza con i piani urbanistici e i vincoli ambientali.

Questa architettura organizzativa, sebbene formalmente solida, ha incontrato sin da subito alcune criticità legate alla scarsa stabilità del personale dedicato e alla difficoltà di assicurare continuità gestionale tra un ciclo e l'altro. Le esperienze precedenti di partecipazione cittadina a Roma non avevano generato strutture permanenti, e ciò ha reso necessario ricostruire quasi ex novo una capacità amministrativa specifica per il bilancio partecipativo.

Dal punto di vista politico-istituzionale, la fase di avvio ha assunto un valore simbolico rilevante, considerato che l'Amministrazione capitolina ha inteso rappresentare il bilancio partecipativo come strumento di trasparenza e ricostruzione del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, in un contesto segnato da una diffusa percezione di distanza e inefficienza della macchina amministrativa. Le dichiarazioni ufficiali e i materiali divulgativi hanno spesso richiamato i principi della democrazia deliberativa e della gestione condivisa dei beni comuni, sottolineando come la partecipazione dei cittadini dovesse essere considerata parte integrante del ciclo di programmazione delle politiche urbane.

3.3. La seconda fase del bilancio partecipativo: la raccolta delle proposte della città di Roma

La seconda fase del bilancio partecipativo rappresenta il momento più significativo e concretamente inclusivo dell'intero processo, in quanto è in esso che i cittadini, individualmente o attraverso forme associative, sono chiamati a trasformare i bisogni e le percezioni della realtà urbana in proposte operative, traducendo l'ascolto civico in progettualità amministrativa.

Nel caso di Roma Capitale, tale fase si colloca al centro del processo partecipativo definito dalle deliberazioni della Giunta e dalla Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità, che ne coordina gli aspetti metodologici, organizzativi e comunicativi. La raccolta delle proposte costituisce quindi il momento in cui la cittadinanza diventa coprotagonista delle politiche pubbliche, mettendo alla prova la capacità dell'amministrazione di garantire accesso, trasparenza e inclusività.

La fase di raccolta delle proposte è orientata a tre obiettivi fondamentali: 1) ampliare l'accesso alla partecipazione; 2) migliorare la qualità progettuale delle proposte; 3) garantire equità territoriale e sociale tra i diversi Municipi della Capitale.

Da un lato, l'amministrazione deve creare condizioni perché ogni cittadino possa proporre un'idea, anche senza specifiche competenze tecniche; dall'altro, deve assicurare che tali proposte siano chiare, pertinenti e compatibili con le normative vigenti. In questo senso, la partecipazione non si limita a un gesto simbolico, ma diventa un percorso di apprendimento collettivo, in cui l'istituzione guida e accompagna i cittadini nel tradurre i bisogni in progetti amministrativamente realizzabili.

L'obiettivo di equità territoriale, poi, assume un'importanza particolare nel contesto romano, città policentrica caratterizzata da profonde asimmetrie tra centro e periferia, tra Municipi dotati di elevate risorse socio-culturali e altri segnati da marginalità. Garantire che la partecipazione sia distribuita in modo equilibrato significa riconoscere il bilancio partecipativo come strumento di giustizia territoriale oltre che di democrazia diretta.

Per assicurare l'inclusività del processo, Roma Capitale ha adottato un sistema ibrido di canali di raccolta, combinando strumenti digitali e modalità tradizionali.

La piattaforma digitale "Roma Decide", sviluppata e gestita dalla Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità, costituisce il canale principale. Attraverso un'interfaccia semplificata, il cittadino può registrarsi, descrivere la propria proposta, indicare l'area di intervento, stimare i costi di massima e allegare eventuali documenti o immagini. Il portale è strutturato per guidare passo dopo passo la compilazione, riducendo il rischio di errori formali.

Parallelamente, per contrastare il divario digitale, il Comune ha previsto sportelli fisici di supporto presso i Municipi, le biblioteche civiche e i centri culturali, dove operatori

appositamente formati assistono i cittadini nella compilazione del modulo cartaceo o nell'utilizzo della piattaforma.

A ciò si aggiungono i laboratori di co-progettazione, organizzati a livello municipale con il supporto di facilitatori civici e tecnici comunali. Questi momenti collettivi hanno la funzione di accompagnare i partecipanti nel passaggio dall'idea grezza alla proposta progettuale, favorendo il confronto, l'integrazione di competenze e la costruzione di alleanze tra cittadini e amministrazione. Si tratta di esperienze preziose che contribuiscono a innalzare la qualità complessiva delle proposte e a rafforzare il senso di comunità.

Per garantire uniformità e trasparenza, l'amministrazione ha definito un insieme di requisiti minimi che ogni proposta deve rispettare: coerenza con i temi e gli ambiti individuati nella delibera annuale, localizzazione precisa dell'intervento, individuazione del soggetto proponente, stima dei costi e compatibilità preliminare con i vincoli normativi e urbanistici.

La modulistica è stata concepita in modo da essere al tempo stesso rigorosa e accessibile. Le istruzioni allegate spiegano in modo chiaro come compilare ciascun campo, mentre la piattaforma *online* offre suggerimenti automatici e schede di esempio.

Tale impostazione non ha solo un valore tecnico, ma anche pedagogico: orienta i cittadini a pensare in termini amministrativi, a comprendere i limiti e le possibilità della macchina pubblica, e a formulare proposte realistiche e ben argomentate.

Uno degli aspetti più innovativi del bilancio partecipativo di Roma è rappresentato dalle azioni di accompagnamento previste a supporto della cittadinanza. La Direzione Partecipazione, in collaborazione con i Municipi e con le realtà associative locali, ha

promosso la redazione di vademecum, guide pratiche e video tutorial per facilitare la compilazione dei moduli e la stima dei costi.

In alcuni casi, sono stati organizzati *webinar* e laboratori formativi dedicati alla progettazione civica, alla valutazione d'impatto e alla normativa sugli appalti pubblici. Queste iniziative contribuiscono a costruire un vero e proprio capitale civico e tecnico diffuso, rafforzando la capacità dei cittadini di dialogare con l'amministrazione in modo competente.

Un'ulteriore innovazione è rappresentata dai *tutor* civici municipali, figure intermedie incaricate di affiancare i cittadini nella stesura delle proposte, in particolare nei Municipi periferici o con minore esperienza partecipativa. Tale approccio risponde all'esigenza di ridurre le disuguaglianze territoriali, favorendo l'emersione di idee dai quartieri meno centrali o tradizionalmente meno rappresentati.

La pubblicazione in tempo reale delle proposte sul portale "Roma Decide" costituisce un presidio fondamentale di trasparenza e controllo civico. Ogni progetto caricato diventa immediatamente visibile a tutti, corredato di titolo, descrizione, localizzazione, proponente e documentazione allegata. Questa scelta consente ai cittadini di confrontare le idee, di commentarle e di proporre integrazioni, trasformando la piattaforma in uno spazio deliberativo aperto.

Allo stesso tempo, l'amministrazione ha dovuto adottare strumenti di prevenzione delle distorsioni partecipative, per evitare che il processo fosse monopolizzato da gruppi di interesse organizzati. Tra le misure più efficaci figurano la limitazione del numero di proposte per singolo soggetto, la verifica anagrafica dei partecipanti e la tracciabilità di eventuali associazioni o comitati promotori. In questo modo, il bilancio partecipativo preserva la propria legittimità come strumento di democrazia diffusa.

Un altro elemento decisivo è rappresentato dalla definizione del calendario operativo, che scandisce con chiarezza le varie fasi del processo: la pubblicazione dell'avviso, il periodo dedicato alla formazione e alla co-progettazione, la finestra temporale per la presentazione delle proposte ed infine la verifica formale di ammissibilità.

La durata della fase di raccolta deve bilanciare due esigenze contrapposte: concedere tempo sufficiente per l'elaborazione delle proposte e garantire al contempo la continuità del processo. Una finestra di due o tre mesi rappresenta, in genere, una soglia adeguata per conciliare partecipazione diffusa e sostenibilità amministrativa.

Generalmente, la fase di raccolta delle proposte si articola in più momenti consecutivi:

- Avvio pubblico e comunicazione dell'apertura. La pubblicazione dell'avviso segna l'inizio ufficiale del processo. È il momento in cui vengono diffusi i materiali informativi, le linee guida e il regolamento operativo. Tale passaggio ha una valenza simbolica e pratica, in quanto consente alla cittadinanza di conoscere le modalità di partecipazione e ai Municipi di organizzare i propri dispositivi di supporto;
- Periodo informativo e di accompagnamento preliminare. Nelle prime settimane, l'amministrazione promuove incontri, laboratori e campagne di comunicazione per illustrare obiettivi e modalità di partecipazione. Questa fase serve a "preparare il terreno", favorendo la maturazione di idee e la formazione di gruppi di cittadini interessati.
- Fase attiva di raccolta delle proposte. È la finestra temporale in cui i cittadini possono effettivamente presentare le proprie idee sulla piattaforma "Roma Decide" o attraverso i canali cartacei presso i Municipi. La durata media di questa fase varia tra sei e otto settimane, un periodo ritenuto adeguato a garantire un buon equilibrio tra ampiezza della partecipazione e capacità amministrativa di gestione.
- Chiusura e pre-istruttoria tecnica. Una volta concluso il termine per la presentazione, si apre un breve intervallo (in genere di due-tre settimane) dedicato alla

verifica formale dell'ammissibilità delle proposte. In questa fase vengono controllati i requisiti minimi, la completezza della documentazione e la coerenza tematica con gli ambiti definiti dalla deliberazione.

Questa scansione temporale consente di distribuire in modo razionale il carico di lavoro tra cittadini, Municipi e strutture centrali, evitando che il processo partecipativo si sovrapponga ai tempi istituzionali del bilancio finanziario o ad altri procedimenti amministrativi.

Nel contesto romano, la gestione del tempo nel bilancio partecipativo assume un valore politico oltre che organizzativo. L'amministrazione da un lato deve rispettare le scadenze proprie della programmazione economico-finanziaria, che fissano i limiti entro i quali le proposte devono essere valutate e integrate nel bilancio previsionale; dall'altro invece, deve considerare i tempi di elaborazione civica, molto più variabili e dipendenti dalle dinamiche sociali dei territori.

Un calendario troppo breve rischia di escludere i cittadini meno organizzati o con minori risorse, mentre un calendario eccessivamente esteso può indebolire il coinvolgimento, generando stanchezza o perdita di interesse. La sfida consiste dunque nel trovare un equilibrio dinamico tra rapidità amministrativa e profondità partecipativa.

In alcuni cicli del bilancio partecipativo, si è tentato di risolvere questa tensione introducendo una fase di revisione intermedia. Dopo una prima raccolta di idee, i proponenti avevano la possibilità di perfezionare o integrare le proprie proposte prima della chiusura definitiva. Tale scelta ha mostrato effetti positivi sulla qualità progettuale, ma ha comportato un maggior impegno per le strutture municipali.

Le tempistiche non sono soltanto uno strumento di pianificazione interna, ma anche un elemento di trasparenza verso la cittadinanza, poiché un calendario pubblico, chiaro e

dettagliato, consente ai cittadini di orientarsi, di pianificare la propria partecipazione e di verificare il rispetto delle scadenze da parte dell'amministrazione.

Nel caso di Roma, la pubblicazione del cronoprogramma sul portale "Roma Decide" e sui siti municipali ha avuto un'importanza fondamentale per rafforzare la percezione di affidabilità e di ordine del processo. In alcune edizioni, la Direzione Partecipazione ha anche predisposto grafici di avanzamento e contatori *online* che segnalavano il numero di proposte presentate e i giorni rimanenti, stimolando un senso di coinvolgimento collettivo.

Nonostante gli sforzi organizzativi, la gestione delle tempistiche ha incontrato alcune criticità tipiche delle amministrazioni complesse e il rischio principale è rappresentato dagli slittamenti temporali dovuti a sovrapposizioni con altri procedimenti amministrativi, alla mancanza di personale o a ritardi tecnici nella validazione dei progetti.

In alcuni casi, le fasi di verifica e istruttoria hanno richiesto tempi più lunghi del previsto, determinando ritardi nella pubblicazione delle proposte ammissibili e, di conseguenza, nell'avvio delle successive votazioni. Tali ritardi, se non comunicati adeguatamente, possono generare frustrazione e sfiducia nei cittadini, vanificando in parte l'impegno profuso nelle fasi iniziali.

Per questo motivo, si è rivelato essenziale predisporre margini di flessibilità nel cronoprogramma e potenziare la comunicazione istituzionale durante le fasi di pausa o di slittamento, in modo da mantenere alta la percezione di trasparenza.

Nonostante l'attenzione istituzionale e il sostegno organizzativo, la fase di raccolta delle proposte presenta alcune criticità ricorrenti.

La prima riguarda la qualità tecnica delle proposte: molte idee, pur animate da intenzioni costruttive, risultano troppo generiche o economicamente sottostimate, rendendo difficile la loro successiva realizzazione.

La seconda criticità riguarda la disomogeneità territoriale della partecipazione. I Municipi centrali o più dotati di capitale sociale tendono a presentare un numero maggiore di progetti rispetto ai Municipi periferici, dove il tasso di coinvolgimento resta più basso.

Per affrontare queste problematiche, diverse misure correttive sono state sperimentate: il potenziamento della facilitazione territoriale con personale dedicato nei Municipi; la previsione di fasi di revisione delle proposte, che consentono ai cittadini di correggere o integrare i propri progetti dopo un primo controllo formale; e l'introduzione di criteri premiali per le aree svantaggiate, che bilanciano le disparità e incoraggiano una partecipazione più equa.

Nel complesso, questa fase del bilancio partecipativo a Roma rappresenta un banco di prova per la maturità civica della città e per la capacità dell'amministrazione di tradurre la partecipazione in azione pubblica. Essa non è solo un momento tecnico di raccolta dati, ma una palestra di democrazia urbana, in cui i cittadini apprendono il linguaggio della Pubblica Amministrazione e quest'ultima impara a leggere i bisogni sociali al di là delle statistiche e dei confini burocratici.

Rendere questa fase realmente inclusiva e rappresentativa significa costruire un rapporto di fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni, fondato sulla convinzione che la partecipazione non sia un semplice diritto formale, ma una risorsa strategica per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche.

3.4. La terza fase: la valutazione delle proposte

La terza fase del bilancio partecipativo costituisce il momento in cui le proposte raccolte vengono sottoposte a un processo di valutazione tecnica e amministrativa. Si tratta di una fase delicata, poiché da essa dipende la fattibilità concreta degli interventi, la loro compatibilità con il bilancio e le normative vigenti, e la credibilità dell'intero processo partecipativo agli occhi dei cittadini. A Roma, la gestione di questa fase richiede un equilibrio tra rigore amministrativo e apertura alla cittadinanza, in modo da garantire trasparenza, equità e rispetto dei tempi stabiliti.

L'istruttoria tecnico-amministrativa persegue diversi obiettivi fondamentali, tra cui innanzitutto la verifica della conformità formale, ossia il controllo del rispetto dei requisiti minimi previsti dalla modulistica, della completezza dei dati e della correttezza degli allegati.

Ulteriore obiettivo deve essere individuato nella valutazione della fattibilità tecnica: analisi dei vincoli urbanistici, infrastrutturali, ambientali e di sicurezza legati al progetto.

Non deve essere tralasciata nemmeno l'attività di verifica della sostenibilità economica nel senso di eseguire un confronto tra il costo stimato dal proponente e le risorse disponibili nel bilancio, valutando anche la fattibilità in termini di tempi e competenze tecniche.

L'obiettivo complessivo è garantire che solo progetti realizzabili, sostenibili e coerenti con le politiche urbane proseguano nelle fasi successive, evitando che i cittadini siano delusi da proposte irrealizzabili e che l'amministrazione si trovi a gestire interventi non compatibili con le risorse disponibili.

L'istruttoria segue un percorso strutturato, che può essere sintetizzato in alcune fasi principali:

- I. Pre-screening formale: verifica della correttezza dei dati, completezza dei moduli e rispetto dei requisiti minimi; le proposte ritenute incomplete vengono restituite ai proponenti con indicazioni precise per la correzione;
- II. Analisi tecnico-amministrativa: valutazione della fattibilità tecnica, verifica di vincoli urbanistici, ambientali, edilizi e normativi;
- III. Valutazione economica: confronto tra stima dei costi e risorse disponibili, individuazione di eventuali interventi integrativi o frazionabili;
- IV. Supporto alla revisione dei progetti: eventuale co-progettazione per rendere realizzabili proposte inizialmente incomplete o troppo generiche.
- V. Redazione del rapporto di ammissibilità: ogni proposta riceve un giudizio formale, accompagnato da motivazioni dettagliate e suggerimenti per eventuali miglioramenti.

Una caratteristica distintiva della gestione romana del bilancio partecipativo è l'attenzione alla trasparenza. Durante l'istruttoria, le informazioni principali sui progetti, stato di verifica, eventuali richieste di integrazione e motivazioni delle esclusioni, vengono rese pubbliche attraverso il portale "Roma Decide". In questo modo, i cittadini possono seguire il percorso delle loro proposte, comprendere eventuali limiti tecnici o finanziari e partecipare in maniera consapevole alla fase successiva di votazione.

La pubblicazione dei dati garantisce anche *accountability*. Ogni decisione della macchina amministrativa è tracciabile, prevenendo accuse di favoritismi o cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Come per la fase di raccolta, anche l'istruttoria richiede una pianificazione temporale accurata. La durata media varia in base al numero di proposte ricevute e alla complessità dei progetti, ma in genere si articola su 4-6 settimane.

È fondamentale rispettare i tempi previsti per non compromettere la fase successiva di voto; ritardi nell'istruttoria possono infatti ridurre la partecipazione e minare la fiducia dei cittadini.

Per mitigare il rischio di slittamenti, alcuni Municipi hanno sperimentato lavori in parallelo, assegnando pacchetti di proposte a diversi uffici tecnici e utilizzando sistemi informatici per il monitoraggio dello stato di avanzamento.

Le criticità principali riscontrate durante l'istruttoria riguardano le proposte tecnicamente non realizzabili (ossia idee buone sul piano concettuale, ma incompatibili con vincoli urbanistici, normativi o di sicurezza) e le stime economiche inaccurate, considerato che molti proponenti sottostimano i costi reali, richiedendo interventi correttivi da parte dell'amministrazione.

Le strategie adottate per superare queste criticità includono sessioni di co-progettazione assistita, *tutoring* municipale, aggiornamento delle linee guida e creazione di *check list* condivise tra i dipartimenti. In questo modo, l'istruttoria diventa anche un momento di apprendimento civico, in cui i cittadini acquisiscono conoscenze sul funzionamento della macchina pubblica e sulle possibilità concrete di intervento.

La fase di istruttoria tecnico-amministrativa non è meramente tecnica, ma si tratta di un momento in cui il diritto alla partecipazione dei cittadini si confronta con la realtà della gestione pubblica.

La qualità dell'istruttoria determina la credibilità del bilancio partecipativo: un processo trasparente, chiaro e tempestivo che rafforza la fiducia nella capacità dell'amministrazione di trasformare idee in progetti concreti.

In questo senso, l'istruttoria costituisce il ponte tra aspirazioni civiche e realizzazione materiale, contribuendo a rendere la partecipazione non un semplice esercizio simbolico,

ma uno strumento reale di democrazia urbana e di miglioramento della qualità della vita nella città di Roma.

3.5. La quarta fase: votazione dei progetti e selezione finale

La quarta fase del bilancio partecipativo costituisce il momento in cui il percorso di partecipazione si traduce in decisione collettiva, poiché dopo la raccolta delle proposte e la verifica della fattibilità tecnica ed economica, i cittadini sono chiamati a esprimere una preferenza tra i progetti ammissibili, determinando quali interventi saranno effettivamente inseriti nel bilancio comunale.

Questa fase da un lato rappresenta la concretizzazione della democrazia diretta, mentre dall'altro, funge da meccanismo di legittimazione civica dell'azione amministrativa, rafforzando il senso di responsabilità e appartenenza alla città.

Gli obiettivi principali della fase di voto sono:

- 1. Selezionare i progetti da finanziare: garantire che le risorse disponibili siano allocate in modo coerente con le priorità emerse dalla cittadinanza;
- 2. Promuovere la partecipazione e l'inclusione: offrire a tutti i cittadini residenti nel Comune la possibilità di incidere sulle decisioni, riducendo le disuguaglianze tra territori e categorie sociali;
- 3. Rafforzare trasparenza e *accountability*: rendere pubbliche le modalità di voto, i risultati e le motivazioni delle scelte, consolidando la fiducia nel processo.

Questi obiettivi sottolineano la natura strategica della fase, ossia che il voto non è solo un gesto simbolico, ma un momento decisionale in cui la cittadinanza determina concretamente la destinazione di risorse pubbliche.

A Roma, la votazione dei progetti avviene tramite un sistema ibrido, che combina strumenti digitali e modalità tradizionali. Innanzitutto è prevista la possibilità del voto *online* sulla piattaforma “Roma Decide”, ove i cittadini registrati possono esprimere le proprie preferenze in modo semplice e tracciabile. La piattaforma è progettata per garantire sicurezza, trasparenza e facilità d’uso, con autenticazione tramite SPID o altre modalità riconosciute.

Un’ulteriore opzione praticabile deve essere individuata nel voto in presenza, ossia recandosi presso sportelli municipali e punti di aggregazione, come biblioteche e centri civici, che consentono ai cittadini meno digitalizzati di partecipare. L’assistenza del personale garantisce l’inclusione e riduce il rischio di esclusione per motivi tecnologici.

È possibile altresì ricorrere al voto assistito e campagne territoriali, considerato che in alcune edizioni, particolarmente nelle periferie, sono stati organizzati laboratori di voto assistito, per spiegare i progetti e favorire la comprensione dei contenuti prima della scelta.

La gestione operativa della votazione è affidata alla Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità in collaborazione con i Municipi. Le principali attività comprendono, ad esempio, la pubblicazione dei progetti ammissibili, in quanto una volta completata l’istruttoria tecnico-amministrativa, i progetti vengono pubblicati sul portale e sui canali informativi locali, corredati da schede sintetiche con descrizione, costi e localizzazione.

Segue un’attività di campagna di comunicazione e sensibilizzazione, attraverso la quale viene diffuso materiale informativo sui progetti, con focus sulla comprensibilità, la trasparenza e la valorizzazione della partecipazione civica.

Successivamente viene condotto il monitoraggio della partecipazione, in quanto durante il periodo di voto vengono registrati i flussi di accesso e le preferenze, con strumenti di *analytics* per individuare eventuali criticità, come bassi tassi di partecipazione in alcuni Municipi.

Per quanto riguarda la chiusura e la certificazione dei risultati, al termine di questa fase, il sistema produce un *report* ufficiale con i risultati complessivi e municipali, garantendo la pubblicità e la tracciabilità delle scelte.

Il periodo di votazione è generalmente più breve rispetto alla fase di raccolta, di norma 3-4 settimane, per concentrare l'attenzione della cittadinanza e mantenere alta la partecipazione. Tuttavia, la durata deve essere calibrata per dare tempo sufficiente ai cittadini di conoscere i progetti e fare scelte consapevoli ed inoltre per consentire ai Municipi periferici di organizzare attività di supporto e facilitazione, nel rispetto dei tempi successivi per la chiusura del ciclo e l'inserimento dei progetti nel bilancio.

Uno degli elementi più delicati della votazione riguarda le disomogeneità territoriali già emerse nelle fasi precedenti. I Municipi centrali, caratterizzati da una maggiore densità di associazioni, comitati e capitale sociale diffuso, tendono a registrare una partecipazione più alta, mentre le periferie mostrano tassi di voto più bassi.

Al termine della votazione, i progetti selezionati vengono ufficialmente pubblicati sul portale "Roma Decide" e nei siti municipali, con informazioni dettagliate sul numero di voti ricevuti, la distribuzione per Municipio e la graduatoria complessiva. La trasparenza dei risultati è essenziale per consolidare la fiducia dei cittadini, dimostrando che il loro contributo ha un impatto reale sulla programmazione delle risorse pubbliche.

In alcune edizioni, la pubblicazione dei risultati è stata accompagnata da incontri pubblici di restituzione, durante i quali i tecnici spiegano come i progetti vincitori saranno inseriti

nel bilancio e quali passaggi amministrativi seguiranno. Questa restituzione favorisce la partecipazione informata e rafforza la legittimità dell'intero processo.

Nonostante le precauzioni organizzative, la fase di votazione presenta alcune criticità, connesse innanzitutto alla bassa partecipazione nelle periferie e al rischio di voto concentrato su pochi progetti noti. Infatti la visibilità dei progetti può influenzare la scelta, privilegiando interventi già sostenuti da reti consolidate.

Per mitigare queste criticità, è fondamentale potenziare la comunicazione territoriale, promuovere la co-progettazione assistita anche nella fase di voto e garantire strumenti di orientamento trasparenti per tutti i cittadini.

La votazione dei progetti rappresenta il momento in cui le proposte, frutto di idee individuali o collettive, vengono legittimate democraticamente e diventano parte integrante della programmazione pubblica.

Il successo di questa fase non si misura solo nel numero di votanti, ma nella qualità della partecipazione, nella trasparenza del processo e nella capacità di integrare le diverse realtà territoriali. Una votazione ben gestita consolida la fiducia nella macchina comunale, rafforza la coesione sociale e conferma il bilancio partecipativo come strumento efficace di democrazia urbana inclusiva.

3.6. Quinta fase: valutazione critica approfondita dell'attuazione del bilancio partecipativo a Roma

Il bilancio partecipativo a Roma rappresenta uno dei principali tentativi di sperimentazione di democrazia partecipativa in una grande metropoli europea. La sua introduzione, formalizzata attraverso deliberazioni della Giunta e regolamenti specifici, ha segnato un passo importante verso l'inclusione dei cittadini nelle decisioni di spesa

pubblica. Tuttavia, un'analisi approfondita rivela che l'esperienza romana presenta limiti strutturali, organizzativi e culturali che ne riducono il potenziale di impatto.

L'istituzione del bilancio partecipativo è stata formalmente efficace, preso atto che la creazione della piattaforma "Roma Decide", la strutturazione delle fasi di raccolta, istruttoria e votazione, e il coordinamento della Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità hanno consentito di introdurre un nuovo strumento di *governance*.

Nonostante ciò, il bilancio partecipativo non è ancora pienamente radicato nel ciclo ordinario di bilancio e ciò può essere compreso dal fatto che la quota di risorse disponibile per il bilancio partecipativo rappresenta meno dell'1% del bilancio comunale totale, limitando l'effetto trasformativo delle scelte cittadine.

La temporizzazione delle fasi partecipative deve adattarsi ai vincoli istituzionali del bilancio, creando disallineamenti tra il processo partecipativo e le decisioni strategiche dell'amministrazione.

La selezione finale dei progetti rimane condizionata da vincoli tecnici, legali e di fattibilità economica, riducendo la percezione di potere decisionale reale da parte dei cittadini.

La partecipazione è l'elemento cardine della legittimazione del bilancio partecipativo, e a Roma mostra forti limiti quantitativi e qualitativi. I dati del 2019 indicano circa 24.000 cittadini coinvolti tra raccolta delle proposte e votazione finale, su una popolazione complessiva di oltre 2,8 milioni: una percentuale inferiore all'1%.

La partecipazione è fortemente concentrata nei Municipi centrali, dove esistono reti associative più strutturate, capitale sociale elevato e maggiore accesso alle informazioni.

Le periferie mostrano una partecipazione più debole, riflettendo asimmetrie socio-territoriali persistenti.

La complessità della piattaforma digitale e delle procedure di candidatura può costituire una barriera per cittadini con minore alfabetizzazione digitale, limitando ulteriormente la rappresentatività.

Dal punto di vista qualitativo, molte proposte iniziali risultano generiche o economicamente sottostimate, evidenziando un bisogno di formazione civica e supporto tecnico costante per permettere una partecipazione consapevole.

Un'analisi approfondita evidenzia come le disuguaglianze territoriali e sociali siano un elemento strutturale del bilancio partecipativo romano. Infatti è bastato osservare che i Municipi centrali beneficiano di associazioni consolidate, comitati di quartiere e organizzazioni culturali attive, che facilitano la mobilitazione e la presentazione di proposte.

I quartieri periferici, invece, spesso presentano minore partecipazione, dovuta a scarso accesso alle informazioni, minore alfabetizzazione civica e digitale, e ridotta capacità organizzativa della cittadinanza.

Da qui l'adozione di prevedere delle strategie di compensazione, come ad esempio sportelli fisici, laboratori municipali e *threshold* graduati, che hanno mitigato, ma non eliminato del tutto queste disuguaglianze. La persistenza delle differenze indica la necessità di politiche mirate di inclusione territoriale e sociale.

La necessità di garantire realizzabilità tecnica ed economica può trasformare la partecipazione in un processo burocratizzato, limitando la libertà creativa dei cittadini.

Inoltre, la qualità dei progetti dipende strettamente dall'abilità dell'amministrazione di bilanciare rigore tecnico e apertura alla cittadinanza, evitando di ridurre il ruolo attivo dei partecipanti a meri fornitori di idee.

Questa dinamica evidenzia la complessità di conciliare partecipazione diffusa, equità territoriale e realizzabilità tecnica in una città metropolitana.

L'esperienza romana mostra come il bilancio partecipativo richieda risorse organizzative considerevoli e la gestione di piattaforma digitale, sportelli fisici, laboratori municipali e coordinamento tra Dipartimenti comporta un investimento strutturale costante.

A ciò si aggiunga il budget limitato e la scala ridotta degli interventi selezionati rispetto ai bisogni della città, che accentuano le aspettative frustrate dei partecipanti.

Questi elementi dimostrano che il bilancio partecipativo non è ancora sostenibile come pratica ordinaria, ma necessita di investimenti strutturali e continui.

Inoltre, per superare i limiti evidenziati, alcune strategie chiave possono rafforzare il radicamento e la partecipazione, tra cui: l'integrazione strutturale nel ciclo di bilancio (al fine di garantire che i progetti votati influenzino realmente le priorità strategiche), la destinazione di maggiori risorse, la formazione civica ed il supporto tecnico per migliorare l'alfabetizzazione digitale dei cittadini (soprattutto per le periferie).

Di particolare importanza è anche il mantenimento di una comunicazione capillare e continuativa, che si concretizza nell'organizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione permanenti, mirate a superare le barriere territoriali e sociali.

L'attività è accompagnata da un *feedback* trasparente e rendicontazione, il cui obiettivo finale è fornire informazioni dettagliate sullo stato di avanzamento dei progetti, mostrando l'impatto reale delle decisioni.

Tali strategie puntano a trasformare il bilancio partecipativo da esperienza episodica a strumento strutturale di *governance* urbana, rafforzando la legittimazione democratica e la partecipazione civica.

Il bilancio partecipativo a Roma è quindi un esperimento significativo, ma non ancora pienamente strutturale, che richiede continuità, investimenti organizzativi, attenzione alle disuguaglianze e strumenti innovativi per consolidare una cultura partecipativa diffusa e sostenibile.

Le prospettive future del bilancio partecipativo a Roma appaiono strettamente legate alla capacità del Comune di consolidare questo strumento all'interno della *governance* urbana e di superare le criticità attuali, soprattutto quelle relative al radicamento nel processo di budgeting e al coinvolgimento diffuso dei cittadini.

Una delle principali traiettorie evolutive riguarda la piena integrazione del bilancio partecipativo nel ciclo ordinario delle decisioni finanziarie. Per superare la condizione attuale, in cui le risorse dedicate rappresentano una quota marginale e il processo rimane parzialmente episodico, sarebbe necessario prevedere una porzione più significativa del bilancio comunale destinata ai progetti partecipativi. Questo permetterebbe ai cittadini non solo di esprimere preferenze, ma di incidere realmente sulle priorità strategiche della città.

Al tempo stesso, le fasi partecipative dovrebbero essere strettamente sincronizzate con la programmazione finanziaria, in modo che la sequenza temporale tra proposta, istruttoria e votazione sia coerente con le scelte di bilancio, evitando disallineamenti tra partecipazione civica e processi istituzionali.

Un altro ambito cruciale riguarda il rafforzamento della partecipazione diffusa e inclusiva. La limitata partecipazione, suggerisce che per aumentare la rappresentatività sia

necessario un impegno costante nelle periferie e nei quartieri meno attivi. In futuro, interventi di accompagnamento come laboratori territoriali permanenti, sportelli fisici e digitali, nonché attività di tutoraggio civico, potrebbero ridurre le disuguaglianze territoriali e sociali. Parallelamente, lo sviluppo di percorsi di formazione civica e digitale permetterebbe ai cittadini di comprendere meglio il funzionamento del processo e di presentare proposte più consapevoli, aumentando la qualità e l'efficacia della partecipazione. Inoltre, la creazione di canali di partecipazione continua, che consentano consultazioni e micro-votazioni durante tutto l'anno, renderebbe il coinvolgimento meno episodico e più stabile nel tempo.

La dimensione tecnologica rappresenta un ulteriore elemento chiave per le evoluzioni future. L'adozione di piattaforme digitali più intuitive e accessibili, compatibili con dispositivi mobili e con strumenti di supporto multilingue, potrebbe ampliare il bacino dei partecipanti, includendo categorie tradizionalmente meno rappresentate, come migranti o cittadini con minore alfabetizzazione digitale.

Nel bilancio partecipativo di Roma gli strumenti partecipativi influenzano il ruolo dei cittadini nella creazione di valore pubblico.

Nel contesto romano, la digitalizzazione applicata al bilancio partecipativo ha principalmente facilitato la condivisione di informazioni a costi contenuti, offrendo ai cittadini una partecipazione di base. Purtroppo, il potenziale degli strumenti digitali più interattivi è stato trascurato, non riuscendo a migliorare il coinvolgimento dei cittadini in fasi critiche come la deliberazione, la valutazione o il monitoraggio (Mattei et al., 2024).

L'introduzione di strumenti interattivi, come simulazioni di bilancio, permetterebbe ai cittadini di valutare l'impatto delle proprie scelte, favorendo decisioni più consapevoli e un maggiore senso di responsabilità civica. Inoltre, la raccolta e l'analisi dei dati

partecipativi in tempo reale potrebbe consentire di individuare squilibri territoriali o demografici e intervenire con strategie correttive, ottimizzando l'efficacia del processo.

Un altro aspetto fondamentale riguarda il consolidamento della *governance* partecipativa. Per rendere il bilancio partecipativo stabile e sostenibile, i Municipi dovrebbero avere responsabilità chiare e risorse dedicate per supportare la raccolta delle proposte e le fasi di voto.

Parallelamente, la Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità potrebbe rafforzare i propri team dedicati al coordinamento del processo, al monitoraggio dei risultati e alla gestione del *feedback* cittadino. L'integrazione con associazioni, scuole, università e reti civiche rappresenterebbe un ulteriore passo verso la diffusione di una cultura partecipativa e la valorizzazione delle competenze locali, favorendo una mobilitazione più capillare e duratura.

Infine, le evoluzioni future possono riguardare anche l'introduzione di nuovi modelli partecipativi, ispirati alle migliori pratiche internazionali. La sperimentazione di bilanci partecipativi tematici, dedicati ad esempio a mobilità, ambiente o cultura, potrebbe consentire di affrontare priorità specifiche della città. Allo stesso modo, l'adozione di modelli continui o *rolling*, con possibilità di proporre e votare progetti durante tutto l'anno, potrebbe rendere la partecipazione più regolare e strutturata. La co-creazione tra cittadini e amministrazione, attraverso workshop permanenti e laboratori di progettazione condivisa, potrebbe trasformare il ruolo dei cittadini da semplici votanti a veri e propri co-progettisti, aumentando il senso di appartenenza e responsabilità verso la città.

REFERENCE

Roma Capitale - Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità. (2019). Documento della partecipazione - Bilancio Partecipativo 2019 (RomaDecide) [PDF]. Comune di Roma.

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Documento_della_Partecipazione_BP19.pdf

Assemblea Capitolina - Roma Capitale. (2019, 4 aprile). Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 31/2019: Regolamento del Bilancio Partecipativo di Roma Capitale [PDF]. Comune di Roma.

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Assemblea_Capitolina_n._312019POSTILLATA..pdf

Giunta Capitolina - Roma Capitale. (2019, 31 maggio). Deliberazione della Giunta Capitolina n. 103 del 31/05/2019 - Definizione dell'ambito tematico e modalità operative del Bilancio Partecipativo 2019/2020 [PDF]. Comune di Roma.

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Deliberazione_della_Giunta_Capitolina_n.103_del_31_maggio_2019.pdf

Giunta Capitolina - Roma Capitale. (2019, 31 luglio). Deliberazione della Giunta Capitolina n. 150/2019 - Determinazioni ulteriori per la realizzazione del Bilancio Partecipativo 2019 [PDF]. Comune di Roma.

<https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2019/08/Deliberazione-Giunta-Capitolina-n.-150-del-31-luglio-2019.pdf>

Roma Capitale - Direzione Generale. (2019, 1 agosto). Determinazione dirigenziale DD n.100/2019 - Elenco proposte (Bilancio Partecipativo 2019) [PDF]. Comune di Roma.

https://www.carteinregola.it/wp-content/uploads/2019/08/DD100_2019_integrazione_elenco_proposte.pdf

Comune di Roma - Portale istituzionale. (2019). Bilancio Partecipativo 2019 di Roma Capitale - Informazioni e materiali (vademecum, disciplinare, elenco proposte). Comune di Roma (pagine informative e avvisi).

<https://www.comune.roma.it/web/it/attivita-e-progetti.page?contentId=PRG332276>

<https://www.comune.roma.it/web/it/informazione-di-servizio.page?contentId=IDS332643>

Comune di Roma - Pagina notizia (14 ott 2019). Bilancio partecipativo 2019/2020, progetti per il Municipio: è il momento di decidere. Comune di Roma.

<https://www.comune.roma.it/web/it/notizia/bilancio-partecipativo-2019-2020-progetti-per-il-municipio-e-il-momento-di-decidere.page>

LaPrimaPagina. (2019, 19 giugno). RomaDecide: cittadini e Campidoglio scelgono insieme come investire 20 milioni di euro. LaPrimaPagina.

<https://www.laprimapagina.it/2019/06/19/romadecide-cittadini-e-campidoglio-scelgono-insieme-come-investire-20-milioni/>

MATTEI, G., SANTOLAMAZZA V. & MANZO, M. (2024). “Digitalisation and citizen engagement: a comparative analysis of the impact on participatory budgeting in Rome and Barcelona”. In GROSSI, G. & VAKKURI, J. (Eds) “Governing hybrid networks in organisations and society”. Northampton: Edward Elgar Handbook.

MARZANO, F. (2019).: “Così diamo un ruolo attivo ai cittadini col bilancio partecipativo”. *AgendaDigitale*.

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/roma-capitale-cosi-diamo-un-ruolo-attivo-ai-cittadini-col-bilancio-partecipativo/>

CityRumors Roma. (2019). RomaDecide - Bilancio Partecipativo 2019: dati sulla partecipazione e sulle proposte. CityRumors.

<https://roma.cityrumors.it/notizie-regione-lazio/roma-roma-decide-bilancio-partecipativo-2019.html>

Carteinregola. (2019). RomaDecide - Bilancio Partecipativo 2019: introduzione e informazioni pratiche. Carteinregola.

<https://www.carteinregola.it/romadecide-cittadini-e-campidoglio-scelgono-insieme-come-investire-20-milioni-di-euro/>

Ordine degli Architetti di Roma (Protocollo/Intesa). (2024). Protocollo di intesa per il regolamento del bilancio partecipativo (documento di collaborazione) [PDF]. Ordine degli Architetti di Roma.

<https://www.architettiroma.it/wp-content/uploads/2024/05/PROTOC-INTESA-x-REG.-BILANCIO-PARTECIP.-2024-04-12-.pdf>

Comune di Roma - Sito istituzionale. (2024, aprile 16). Bilancio partecipativo: Roma Capitale e OAR insieme per scriverne il regolamento. <https://www.architettiroma.it/notizie/territorio/bilancio-partecipativo-roma-capitale-e-oar-insieme-per-scriverne-il-regolamento/>

Capitolo 4 – Strumenti implementabili complementari: *social audit*, *social accountability*, in grado di coinvolgere i cittadini nella decisione sull'allocazione delle risorse pubbliche

Contenuto del capitolo: 4.1. La progressiva implementazione di strumenti volti a rafforzare la partecipazione. – 4.2. Il *social audit* e la *social accountability*. – 4.3. L'assenza di un *Framework* unitario nelle modalità di coinvolgimento dei cittadini. – 4.4. Come migliorare la partecipazione dei cittadini nell'ambito del bilancio partecipato. – 4.5. Il ruolo della digitalizzazione. – 4.5.1. Impatti positivi e negativi della digitalizzazione. – 4.6. Verso l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo.

4.1. La progressiva implementazione di strumenti volti a rafforzare la partecipazione.

Di pari passo alla diffusione del bilancio partecipativo come strumento di apertura delle decisioni pubbliche ai cittadini, si è sviluppato un interesse crescente verso modelli complementari capaci di rafforzare il controllo diffuso sull'azione amministrativa.

L'esperienza del bilancio partecipativo ha evidenziato che la sola possibilità di proporre o votare progetti non garantisce un'influenza duratura e strutturata sulle scelte di allocazione delle risorse. Si comprende dunque come nello spazio tra partecipazione decisionale e controllo sull'attuazione, si collocano di primaria importanza, lo strumento del *social audit* e le pratiche riconducibili alla *social accountability* (Ackerman, 2004).

Questi non nascono per sostituire i meccanismi partecipativi già esistenti quanto piuttosto per affiancarli, ampliandone il raggio d'azione.

La logica è quella di integrare la fase propositiva e deliberativa del bilancio partecipativo con momenti di valutazione, verifica e monitoraggio nei quali i cittadini possono non solo

esprimere preferenze, ma anche seguire nel tempo l'effettiva realizzazione delle scelte pubbliche e valutarne gli esiti (Fox, 2015).

In altre parole si tratta di pratiche che trasformano la partecipazione da evento circoscritto nel calendario istituzionale a processo continuo, sostenuto da una relazione costante tra amministrazione e comunità locale (Brandsen, 2018).

Con il passare del tempo la *social accountability* è diventata un elemento sempre più significativo da migliorare per le entità economiche, sia nel settore pubblico che in quello privato (Koldovskyi, 2015).

Questa indica la capacità di un'organizzazione o di un' amministrazione pubblica, attraverso l'utilizzo di alcuni strumenti, di garantire trasparenza e di essere responsabile delle proprie azioni e dei propri risultati nei confronti degli stakeholder, come: clienti, dipendenti, cittadini e fornitori.

La social accountability delinea, un insieme variegato di strumenti e pratiche accomunati dall'obiettivo di rendere l'amministrazione responsabile davanti alla cittadinanza. La sua logica di fondo si basa sull'idea che la qualità dei servizi pubblici migliori quando i cittadini sono messi in condizione di valutarli, interpretarne i risultati e sollecitare eventuali correzioni (Fox, 2015).

Secondo l'Unione Europea, questa consiste nella responsabilità dell'impatto che l'operato delle imprese ha sulla società²³.

Uno degli strumenti utilizzati per combinare gli obiettivi economici con quelli sociali, è il *social audit*.

²³ Comunicazione UE n. 681 del 201.

Il *social audit* può essere definito come un meccanismo che viene utilizzato allo scopo di comprendere, misurare, rendicontare e migliorare le prestazioni etiche complessive di un'organizzazione e a tal fine il coinvolgimento dei suoi stakeholder, come i suoi clienti, dipendenti, creditori, fornitori, azionisti e ambiente esterno (Greenwood, Kamoche, 2013).

Nel settore privato, gli obiettivi che il social audit intende perseguire sono: valutare l'impatto delle operazioni commerciali di un'azienda sull'ambiente e sulla comunità locale, valutare le condizioni in cui lavorano i dipendenti, creare, migliorare e mantenere un'immagine positiva delle relazioni per attirare più clienti e più investitori.

Nel settore pubblico, invece, il *social audit*, si è evoluto e si è collegato a concetti quali: fiducia, relazioni collaborative, democrazia, valutazione e responsabilità delle parti interessate. Questo può essere considerato uno strumento di democrazia partecipativa, un meccanismo di responsabilità e di coinvolgimento di più stakeholder.

Inoltre, in tale contesto deve essere applicato per garantire la combinazione di tre elementi importanti: la partecipazione come strumento di democrazia e dialogo che coinvolge tutti gli stakeholder (Courville, 2003); la trasparenza per migliorare l'accesso alle informazioni e condivisione dei risultati, (Agrawal, Nair, 2018); la revisione sistematica, attraverso la definizione di criteri specifici. Per soddisfare tali requisiti il *social audit* dovrebbe essere migliorato e quindi concentrarsi su alcune aree d'intervento: stabilire degli indicatori di *performance*, garantire la coerenza tra i risultati di ciascun output e l'impatto complessivo, fornire maggiore informazione e comunicazione, monitorare le attività ed inoltre provvedere alla gestione e valutazione del rischio.

Il *social audit* descrive un processo di controllo comunitario che mette in luce non solo il fatto di avvalersi di risorse, ma anche la qualità con cui vengono realizzati servizi e opere pubbliche. A differenza degli *audit* tradizionali, di natura contabile e tecnica, il *social*

audit introduce un punto di vista esterno e informato, preoccupandosi di coinvolgere i cittadini.

Il risultato non è una semplice verifica amministrativa, quanto piuttosto una valutazione che tiene conto dell'impatto sociale, del grado di soddisfazione degli utenti e del livello di coerenza tra gli obiettivi dichiarati e il loro effettivo raggiungimento (Gaventa, McGee, 2013).

Questo tipo di controllo svolge un ruolo fondamentale soprattutto nei contesti in cui la distanza tra decisioni politiche e percezioni dei cittadini tende ad ampliarsi, minando la fiducia nelle istituzioni.

Il rapporto tra istituzioni e cittadini viene così riletto non più come un flusso unidirezionale di informazioni, ma come un dialogo in cui le informazioni e le evidenze raccolte dalla società civile diventano parte integrante del processo decisionale.

L'integrazione tra bilancio partecipativo, *social audit* e pratiche di *accountability* sociale apre un nuovo spazio alla partecipazione democratica. Se il bilancio partecipativo permette ai cittadini di incidere sulla destinazione delle risorse, gli strumenti di *accountability* permettono loro di seguire il percorso di quelle risorse, verificare gli impegni presi dall'amministrazione ed intervenire in caso di deviazioni o criticità (Baiochi et al., 2011).

Questi strumenti sono utilizzabili come leve di trasparenza e di apprendimento istituzionale, con la conseguenza che le amministrazioni, che si confrontano in modo strutturato con osservazioni e valutazioni dei cittadini, sviluppano nel tempo una maggiore capacità di lettura dei bisogni sociali e una maggiore sensibilità verso gli impatti delle proprie scelte (Peruzzotti, Smulovitz, 2006).

Allo stesso modo i cittadini coinvolti in forme di *audit* sociale o di monitoraggio acquisiscono competenze tecniche e capacità di lettura dei documenti pubblici, potendo meglio intervenire nei processi decisionali.

Le pratiche di *social accountability* ed il *social audit* sono diventati il fulcro dei governi e delle unità economiche per affrontare sfide, rischi e crisi che richiedono consapevolezza e impegno della comunità. (Gray, 1973).

In questo quadro, appare particolarmente interessante esplorare come questi strumenti possano essere applicati in contesti urbani complessi, come Roma, dove la vastità del territorio, le disuguaglianze e la frammentazione istituzionale rendono difficile condurre un monitoraggio capillare dell'azione pubblica.

4.2. Il *social audit* e la *social accountability*

Il concetto di *social audit* nasce dall'esigenza di superare i limiti degli strumenti tradizionali di controllo, spesso confinati alla verifica contabile e amministrativa dell'azione pubblica (Ackerman, 2004).

A fondamento si pone la convinzione che la qualità delle politiche e dei servizi pubblici non possa essere misurata soltanto attraverso indicatori finanziari o procedurali, necessitando dunque di elaborare dei modelli diversi di *audit* sociale accomunati da un principio cardine, ossia dalla previsione di una valutazione che sia in grado di coinvolgere anche la comunità (Gaventa, McGee, 2013).

Le prime esperienze sistematiche di *social audit* sono da collocare negli anni Settanta ed in particolare nel Regno Unito e in alcuni Paesi dell'Asia meridionale, dove organizzazioni civiche e movimenti sociali iniziarono a sperimentare forme alternative di verifica dell'operato delle amministrazioni (Fox, 2015).

Nel contesto britannico il *social audit* nacque come strumento utilizzato da imprese sociali e cooperative per dimostrare la propria utilità sociale e rendere conto ai propri *stakeholder*.

In molti paesi, alcuni governi applicano la pratica del *socia audit*, come: gli Stati Uniti (Khan, 2017), l'America Latina, l'India (Chawla, 2021), il Sud Africa (Cinnamon, 2020), il Pakistan e l'Europa (Spreckley, 1999).

Questo strumento è una metodologia utilizzata in vari settori: per l'assistenza sanitaria; per le infrastrutture; per l'ambiente; per l'istruzione; per il settore artistico; per l'agricoltura; per il turismo; per i trasporti; per i progetti internazionali, gli investimenti, le concessioni del credito; per le relazioni sociali e sindacali.

Il *social audit* si è sviluppato anche nel terzo settore: dalle organizzazioni no profit (Rachmawati, Basuki 2021), dalle organizzazioni internazionali e dalle società cooperative (Spreckley, 1997)

In seguito a varie applicazioni si venne a delineare un nuovo schema di social audit, oggi visto come una cornice adattabile a contesti istituzionali diversi, ma sempre centrata sull'idea che la cittadinanza debba avere la possibilità di verificare, con strumenti comprensibili e accessibili, ciò che l'amministrazione fa e come impiega le risorse pubbliche (Malena et al., 2004).

Una delle peculiarità del *social audit* consiste nella sua natura ibrida, in quanto non ci si trova semplicemente dinanzi ad un meccanismo di trasparenza, quanto piuttosto ad uno spazio di incontro tra cittadini e tutti coloro che a vario titolo partecipano al processo decisionale (Goetz, Jenkins, 2001).

Sebbene la metodologia risulti variabile in relazione al settore di applicazione, è possibile individuare alcuni elementi caratterizzanti, tra cui l'accessibilità delle informazioni.

Infatti, per avviare un *social audit* è necessario che l'amministrazione renda disponibili documenti e dati relativi agli obiettivi, ai costi e ai risultati attesi dell'intervento valutato (Fox, 2015).

Ricorrente sarà altresì una valutazione partecipata, poichè i cittadini, opportunamente accompagnati da facilitatori o organizzazioni civiche, analizzano le informazioni e formulano varie osservazioni.

Importante è anche la fase di follow-up, in quanto un social audit non si esaurisce con la restituzione, ma per essere efficace dovrà includere una fase di monitoraggio successivo, durante la quale si verifica se e come le criticità rilevate sono state affrontate. Solo in tal modo si avrà la possibilità di trasformare l'attività di controllo in un processo dinamico e inclusivo della cittadinanza (O'Neill, 2002).

Ciò che distingue il *social audit* dalle forme classiche di verifica amministrativa è l'enfasi sulla dimensione comunitaria. Se infatti in un tradizionale *audit* contabile o ispettivo, il controllo è esercitato da organi tecnici o istituzionali, secondo procedure standardizzate, nel *social audit* l'attenzione è invece rivolta alla percezione degli utenti, alle condizioni reali in cui i servizi vengono erogati e al modo in cui gli interventi pubblici incidono sulla vita quotidiana (Fox, 2015).

L'adozione del *social audit* nelle amministrazioni locali può generare benefici non soltanto in termini di trasparenza, ma anche di efficienza e legittimazione democratica. Sul piano operativo la partecipazione diretta degli utenti consente di raccogliere informazioni che difficilmente emergerebbero attraverso i canali istituzionali, migliorando la capacità dell'amministrazione di rilevare problemi e intervenire tempestivamente (Gaventa, McGee, 2013).

Sul piano democratico il coinvolgimento dei cittadini rafforza il senso di responsabilità pubblica e contribuisce a colmare il divario tra la percezione della cittadinanza e la narrazione istituzionale dei risultati ottenuti.

In contesti urbani complessi dove la dimensione metropolitana rende difficile mantenere un rapporto diretto con il territorio, il *social audit* può diventare uno strumento prezioso per intercettare bisogni locali e restituire visibilità alle istanze che emergono dalle periferie sociali e geografiche della città. Questa caratteristica lo rende particolarmente interessante anche per realtà come Roma, dove la frammentazione territoriale e la molteplicità di attori coinvolti rendono arduo garantire un monitoraggio uniforme della qualità dei servizi pubblici (Goetz, Jenkins, 2001).

A differenza degli approcci tradizionali al controllo amministrativo, la *social accountability* non si concentra su meccanismi interni all'apparato pubblico, ma introduce una prospettiva esterna e relazionale, fondata sull'idea che il buon funzionamento delle istituzioni derivi anche dalla capacità della società civile di esercitare un controllo informato, continuo e strutturato (Canel, Luoma-Aho, 2019; Santos, 1998).

La *social accountability* può essere definita come l'insieme dei processi attraverso cui individui e gruppi civici, associazioni e comunità locali contribuiscono a verificare le modalità di assunzione delle decisioni pubbliche. Tuttavia non si tratta soltanto di rendere disponibili dati e documenti, ma di creare spazi in cui tali informazioni possano essere interpretate e utilizzate per orientare le scelte dell'amministrazione (Baiocchi et al., 2011).

In questa prospettiva, trasparenza e partecipazione diventano elementi complementari; se la prima offre gli strumenti conoscitivi, la seconda fornisce la capacità interpretativa e la forza collettiva necessarie per incidere realmente sui processi decisionali (Schillemans, 2011).

Il valore aggiunto della *social accountability* rispetto ai meccanismi tradizionali risiede proprio in questa combinazione che consente ai cittadini di passare da destinatari passivi a soggetti attivi del controllo democratico.

Un elemento centrale nella *social accountability* sta nella presenza di attori collettivi che svolgono una funzione di mediazione tra cittadini e amministrazioni. Si tratta di una funzione di rilievo quando l'amministrazione gestisce servizi complessi o quando la struttura istituzionale è articolata su più livelli come accade ad esempio nelle grandi città (Baiochi et al., 2011).

Ben si comprende che in tali contesti la presenza di soggetti intermedi garantisce continuità nel processo di controllo e permette di superare le difficoltà che i singoli cittadini incontrano nel reperire informazioni o nell'interagire con strutture amministrative spesso poco permeabili (Peruzzotti, Smulovitz, 2006).

Gli effetti della *social accountability* si manifestano innanzitutto sul piano amministrativo, ove la possibilità di ricevere osservazioni e richieste di chiarimento da parte della cittadinanza migliora la capacità dell'amministrazione stessa di individuare in modo precoce inefficienze o eventuali disfunzioni operative (Wampler, 2007).

Di pari passo sul piano democratico, la *social accountability* rafforza la legittimazione dell'azione pubblica e allorquando i cittadini percepiscono di avere strumenti reali per contribuire al monitoraggio delle politiche, aumenta la fiducia nelle istituzioni e diminuisce la distanza tra amministrazione e comunità locale. Questa dinamica, se consolidata, genera un circolo virtuoso, poichè una maggiore partecipazione migliora la qualità delle decisioni e, a sua volta, decisioni più rispondenti ai bisogni reali alimentano ulteriormente la partecipazione (McGee, Gaventa 2011).

L'utilità di tale strumento, in relazione all'adozione del bilancio partecipativo, emerge in quanto se quest'ultimo consente ai cittadini di concorrere alla definizione delle priorità di spesa, la *social accountability* permette di seguire il percorso delle decisioni una volta assunte, verificando che gli impegni presi vengano rispettati e che i progetti finanziati producano effettivamente i risultati attesi (Joshi, 2017).

In questo senso, i due strumenti non si sovrappongono, ma si completano, poichè il bilancio partecipativo apre spazi decisionali, mentre la *social accountability* garantisce che quei processi non rimangano isolati e che trovino un seguito concreto nella fase di attuazione.

4.3. L'assenza di un *Framework* unitario nelle modalità di coinvolgimento dei cittadini

L'analisi delle esperienze di partecipazione civica ed in particolare dei processi di bilancio partecipativo mostra con chiarezza l'assenza di un quadro teorico univoco in grado di descriverne in modo esaustivo la struttura e le modalità di funzionamento. Questa mancanza non rappresenta una lacuna della letteratura, né tantomeno un'incertezza concettuale irrisolta, quanto piuttosto l'esito naturale di un fenomeno che per la sua stessa natura si sviluppa lungo traiettorie fortemente condizionate dai contesti istituzionali, sociali ed economici in cui si inserisce (Greckhamer et al., 2018).

La partecipazione non è un meccanismo replicabile in maniera standard, ma un insieme dinamico di pratiche che assumono forme differenti in funzione dei soggetti coinvolti, delle aspettative collettive e della capacità organizzativa delle amministrazioni.

Le città che negli ultimi anni hanno scelto di introdurlo hanno adottato impostazioni molto differenti, in quanto in alcuni casi la partecipazione viene concentrata nella fase di proposta, in altri nella selezione o nella valutazione dei progetti. Talvolta il processo

assume un carattere deliberativo più marcato, mentre in altri contesti si mantiene su un piano essenzialmente consultivo (Krippendorff, 2018).

La varietà riguarda non solo le fasi del percorso, ma anche il numero e il tipo di attori coinvolti, l'intensità del confronto, gli strumenti utilizzati per la comunicazione e la trasparenza, nonché la presenza di momenti di monitoraggio e di verifica dell'attuazione.

Proprio per questa eterogeneità le amministrazioni difficilmente possono fare riferimento a un modello predefinito da applicare in modo uniforme. Infatti ogni ente è chiamato a costruire un proprio percorso calibrato sulle risorse disponibili, sul livello di interesse manifestato dalla cittadinanza e sulla volontà politica di sostenere il processo nel tempo.

Tale elemento è stato spesso sottolineato dalla letteratura, la quale ricerca un unico schema di riferimento, rischiando di fare venire meno le differenze, producendo descrizioni teoriche eleganti ma lontane dalla realtà delle pratiche amministrative. La partecipazione specialmente quando riguarda la definizione o la gestione delle risorse pubbliche richiede una capacità di adattamento continuo che non può essere compressa all'interno di un'univoca cornice concettuale (Sintomer et al., 2008).

In parallelo alla mancanza di un modello univoco, fa emergere diversi gradi di coinvolgimento dei cittadini. Non tutte le forme partecipative attribuiscono ai cittadini lo stesso livello di potere decisionale. Sebbene esista un continuum che va da modalità più leggere (nelle quali ai partecipanti è richiesto un contributo limitato), fino a processi più impegnativi (che sollecitano una partecipazione stabile, strutturata e responsabile), la distanza tra questi due poli non implica un giudizio di valore, ma riflette l'esistenza di diversi obiettivi, vari livelli di maturità civica e differenti capacità delle amministrazioni di gestire percorsi complessi (Sintomer et al., 2016).

Si consideri ad esempio, la distinzione tra processi consultivi e processi deliberativi. Nel primo caso l'amministrazione sollecita opinioni, idee o priorità generali, senza che tali indicazioni assumano necessariamente un carattere vincolante. Questo tipo di coinvolgimento può risultare opportuno quando il contesto è ancora in una fase iniziale o quando le risorse dedicate alla partecipazione sono limitate.

I processi deliberativi diversamente presuppongono un ruolo più incisivo da parte dei cittadini che non si limitano ad esprimere preferenze, ma partecipano attivamente alla costruzione del processo, alla valutazione delle opzioni disponibili e alla definizione dei criteri decisionali.

A complicare ulteriormente il quadro contribuisce il fatto che i diversi gradi di coinvolgimento non si collocano necessariamente in un rapporto gerarchico. Tuttavia non è corretto affermare che un processo deliberativo sia gerarchicamente sovraordinato ad uno consultivo, poichè entrambi rispondono a funzioni diverse e possono essere efficaci in modi differenti (Wampler, Hartz-Karp 2012).

In alcuni contesti, un meccanismo consultivo può risultare adeguato per garantire un primo avvicinamento della cittadinanza alle tematiche di bilancio, creando familiarità con il processo e aumentando la consapevolezza sulle scelte pubbliche.

In altri casi, invece è la deliberazione ad assumere maggior rilievo perché permette di valorizzare la competenza diffusa e di coinvolgere più profondamente i cittadini nella progettazione delle politiche (Wampler e Hartz- Karp, 2012).

Questa varietà di configurazioni spiega perché molti studi analitici preferiscano oggi adottare approcci che consentono di osservare i processi partecipativi come combinazioni di condizioni piuttosto che come sequenze rigide di fasi. L'attenzione si sposta dunque dalla ricerca di un percorso ideale alla comprensione delle interazioni tra elementi

istituzionali, organizzativi e sociali che influenzano il funzionamento del processo, considerando come le risorse economiche e umane, dedicate al bilancio partecipativo, possano incidere sulla partecipazione e come la presenza di una leadership politica favorevole possa agevolarne l'implementazione (Rihoux, Ragin, 2009).

Dal punto di vista analitico, questa impostazione evita innanzitutto di ridurre la partecipazione a un insieme di procedure burocratiche, sottolineando invece il ruolo centrale dei fattori informali, come la fiducia tra cittadini e istituzioni, la presenza di reti civiche attive e la capacità di riconoscere il valore del contributo dei partecipanti.

La mancanza di un modello univoco non deve dunque essere interpretata come un limite, ma come la testimonianza di un campo di ricerca e di pratica amministrativa in costante evoluzione, dove la varietà delle esperienze rappresenta una ricchezza e un'opportunità. Avere a disposizione un repertorio così ampio di possibilità permette di costruire processi più aderenti alle esigenze locali, più sensibili alle caratteristiche dei territori e più capaci di coinvolgere i cittadini in maniera significativa (Sintomer et al., 2008).

Osservando il panorama italiano del bilancio partecipativo emerge con particolare evidenza come non si possa parlare di un modello consolidato e uniforme, né sotto il profilo metodologico né per quanto riguarda il grado di coinvolgimento attribuito ai cittadini.

La scelta di introdurre il bilancio partecipativo in Italia non ha seguito un percorso lineare né coordinato. Ogni ente locale si è mosso in autonomia, interpretando i principi della partecipazione in base al proprio contesto politico-amministrativo, alle risorse disponibili, alla storia delle relazioni civiche e alle competenze interne (Manes et al., 2022).

Un primo elemento da considerare riguarda le motivazioni che hanno portato i Comuni ad adottare il bilancio partecipativo. In alcuni casi si è trattato di un'iniziativa politica

finalizzata a rafforzare la legittimazione dell'ente o di una strategia per favorire la trasparenza e migliorare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

In altri, soprattutto nei Comuni di piccole-medie dimensioni, l'introduzione del bilancio partecipativo è stata interpretata come una forma di coinvolgimento civico supplementare rispetto a pratiche già consolidate di partecipazione territoriale. La mancanza di un indirizzo nazionale ha lasciato ampio spazio alla sperimentazione, favorendo approcci molto distanti tra loro, tanto nei contenuti quanto nei metodi.

In alcune realtà, come Milano, Parma, Trento, Bologna o Torino, il bilancio partecipativo è stato strutturato come un processo articolato con più fasi: procedure codificate, strumenti digitali avanzati e una regia amministrativa capace di garantire continuità nel tempo (Manes et al., 2022).

A Milano ad esempio, la prima edizione del bilancio partecipativo ha introdotto una complessa architettura che prevedeva laboratori territoriali, una piattaforma dedicata, criteri di fattibilità tecnica e momenti di confronto con le direzioni comunali. L'impianto metodologico, pur evolvendo nel tempo, ha mantenuto un carattere strutturato che riflette il livello di istituzionalizzazione del processo (Marella, Allegretti, 2016).

A Bologna, invece il bilancio partecipativo è stato inserito all'interno di percorsi più ampi di rigenerazione urbana e politiche di prossimità. In questo caso, il coinvolgimento dei cittadini non si concentra esclusivamente sulla scelta di interventi puntuali, ma si intreccia con l'elaborazione di visioni più ampie sullo sviluppo dei quartieri. Il risultato è un processo che oscilla tra consultazione e coproduzione, con un grado di deliberazione più alto rispetto alla media italiana e con un'attenzione particolare ai gruppi sociali meno coinvolti nei canali partecipativi tradizionali.

Altre città, tra cui Cagliari, Lecce, Reggio Emilia, Arezzo, hanno scelto modalità più leggere, dove la partecipazione si concentra nella presentazione delle proposte e nella votazione finale, mentre le fasi intermedie sono gestite prevalentemente dagli uffici tecnici (Manes et al., 2022).

In questi contesti il bilancio partecipativo assume un carattere più operativo ed i cittadini selezionano gli interventi, ma non sono necessariamente coinvolti nella definizione dei criteri di selezione, nella valutazione preliminare o nel monitoraggio dell'attuazione. L'esperienza risulta così più accessibile, ma al tempo stesso meno incisiva nella trasformazione del rapporto tra amministrazione e comunità (Bobbio, Pomatto, 2020).

Un discorso a parte merita il caso dei piccoli Comuni, molto presenti soprattutto nelle regioni del Centro-Nord. In contesti come quelli delle province di Trento, Bolzano o in alcuni territori dell'Umbria e delle Marche, il bilancio partecipativo spesso coincide con forme di consultazione pubblica già sperimentate da anni (Petracchi, 2018).

Ben si comprende come in questi casi la prossimità tra amministratori e cittadini riduce la distanza istituzionale, rendendo naturale il coinvolgimento diretto della comunità nelle scelte di bilancio. In questi casi, più che un metodo formalizzato, il bilancio partecipativo diventa un'estensione di pratiche di *governance* comunitaria radicate nel tessuto sociale locale (Manes et al., 2022).

In netto contrasto con queste esperienze, alcune grandi città hanno adottato un approccio molto più prudente. Napoli, ad esempio, ha sperimentato negli anni forme diverse di partecipazione, ma non ha mai consolidato un modello stabile di bilancio partecipativo, spesso a causa della complessità amministrativa e delle risorse limitate. Lo stesso è avvenuto in altre metropoli dove la partecipazione pur presente non ha trovato un assetto definitivo.

All'interno di questa eterogeneità il caso di Roma costituisce un esempio emblematico di come il bilancio partecipativo possa essere interpretato in modo ancora diverso. La Capitale ha introdotto strumenti di partecipazione in più occasioni, ma il bilancio partecipativo è stato avviato tardivamente e con un modello non ancora pienamente radicato nell'architettura del *budgeting* comunale. Il processo ha coinvolto i cittadini soprattutto nella fase propositiva e di votazione, mentre le fasi di coprogettazione e monitoraggio sono rimaste meno sviluppate. Questa dinamica riflette la complessità amministrativa di Roma, caratterizzata da una rete di municipi con livelli diversi di capacità organizzativa e con disomogeneità significative nella partecipazione civica (Bobbio, Pomatto, 2020).

Ciò che accomuna queste esperienze non è un metodo condiviso, ma la consapevolezza che il coinvolgimento dei cittadini non può essere ridotto ad una forma unitaria. Il caso italiano mostra in modo lampante come il grado di partecipazione possa oscillare lungo un continuum che va dalla semplice consultazione fino alla codecisione, passando per modalità intermedie che prevedono momenti di confronto, valutazione e coprogettazione (Bobbio, Pomatto, 2020).

In alcune città ad esempio, i cittadini hanno voce nella definizione dei criteri di ammissibilità; in altre, la loro partecipazione consiste nella scelta finale tra progetti già filtrati dall'amministrazione.

I Comuni più virtuosi coinvolgono i cittadini fin dall'inizio del processo, nelle fasi di discussione e di deliberazione più rilevanti (Mattei et al., 2022).

Questa pluralità di configurazioni è importante perché indica che il bilancio partecipativo non può essere considerato un modello standard da applicare in modo uniforme. La partecipazione funziona quando si adatta al contesto locale, quando dialoga con la cultura

amministrativa dell'ente, quando si integra con gli strumenti di pianificazione esistenti e quando tiene conto delle caratteristiche sociali della comunità (Petracchi, 2018).

4.4. Come migliorare la partecipazione dei cittadini nell'ambito del bilancio partecipato

Migliorare la partecipazione dei cittadini all'interno dei processi di bilancio partecipativo rappresenta una sfida centrale per gli enti locali italiani, specialmente in contesti complessi e stratificati come quello di Roma Capitale. La letteratura internazionale e nazionale, così come le esperienze applicate in diverse città, mostrano che l'efficacia di questi percorsi dipende da un insieme di condizioni istituzionali, sociali e organizzative che si intrecciano e producono esiti diversi a seconda del modo in cui sono combinate (Sintomer et al., 2016; Allegretti, 2014).

Non si tratta soltanto di predisporre strumenti di consultazione, ma di creare un ecosistema partecipativo stabile, riconoscibile e legittimato, capace di ridurre asimmetrie informative, conflitti, disuguaglianze di accesso e frammentazioni decisionali (Pellizzoni, Setti, 2016).

Nel caso italiano il problema non riguarda tanto l'assenza di esperienze, quanto la loro discontinuità e la difficoltà di trasformarle in pratiche consolidate. Infatti diversi studi mostrano che il bilancio partecipativo tende ad affermarsi in modo episodico, spesso legato alla volontà politica contingente o all'impegno di specifici dirigenti e uffici, senza riuscire a radicarsi come componente strutturale del ciclo di bilancio (Bobbio, 2019).

È stato notato come questa dinamica sia evidente anche a Roma, dove la progettazione del percorso del 2019 ha rappresentato un passo importante, ma non sufficiente per garantire la stabilità nel tempo del dispositivo. Come riconosciuto anche nei documenti

istituzionali, l'iniziativa ha avuto un buon impatto comunicativo ma un radicamento operativo limitato²⁴.

Un primo elemento su cui intervenire riguarda la qualità delle informazioni messe a disposizione dei cittadini durante il processo. La partecipazione informata richiede la definizione di materiali chiari, comparabili e accessibili, che consentano ai partecipanti di comprendere non solo il contenuto delle proposte, ma anche i vincoli amministrativi, tecnici e finanziari entro cui esse si collocano.

La letteratura suggerisce che la trasparenza di per sé non produce automaticamente partecipazione, a meno che non sia accompagnata da processi interpretativi e dispositivi di facilitazione che aiutino i partecipanti a orientarsi (Fung, 2015; Bovens et al., 2014). Nel contesto romano questo problema si è manifestato nella difficoltà dei cittadini di comprendere la fattibilità tecnica delle proposte o l'effettiva disponibilità finanziaria delle singole aree, generando talvolta aspettative eccessive o percezioni di inefficacia.

Un secondo aspetto concerne la necessità di ampliare e diversificare i canali di coinvolgimento, superando la dipendenza esclusiva dai meccanismi digitali.

L'esperienza del 2019 a Roma ha evidenziato in modo chiaro il rischio di una partecipazione fortemente sbilanciata a favore dei cittadini più digitalmente attrezzati, spesso appartenenti a fasce socio-economiche già attive nella vita civica²⁵. Questo fenomeno non è specifico della Capitale, ma ricorre in molte città italiane e soprattutto laddove il bilancio partecipativo si svolge quasi interamente *online* (Allegretti, Herzberg, 2004; Pavan, 2020).

²⁴ Roma Capitale – Direzione Partecipazione, 2019.

²⁵ Roma Capitale – Assemblea Capitolina, 2019 .

Per rendere il processo più inclusivo è necessario potenziare gli spazi fisici di partecipazione, ossia predisporre assemblee di quartiere, laboratori itineranti, sportelli informativi decentrati e momenti di coprogettazione in presenza possono ridurre il divario tra chi dispone di competenze digitali e chi invece rischia di rimanere ai margini.

La costruzione di un legame più stretto con il territorio si realizza anche attraverso la presenza attiva e costante di facilitatori, mediatori e tecnici incaricati di accompagnare i cittadini durante le diverse fasi del processo.

Studi condotti in altri contesti europei mostrano come la figura del facilitatore sia essenziale per garantire qualità deliberativa e parità di condizioni tra i partecipanti, soprattutto quando interagiscono soggetti con competenze differenziate o aspettative molto distanti (Elstub, Escobar, 2019).

A Roma dove la dimensione demografica e territoriale rappresenta un fattore critico, l'introduzione sistematica di facilitatori potrebbe contribuire a rafforzare la qualità del dibattito pubblico e a rendere più trasparente la parte tecnico-amministrativa.

Un'altra leva fondamentale è il rafforzamento della continuità amministrativa. Uno dei limiti più evidenti dei percorsi partecipativi in Italia è la dipendenza dalla volontà politica del momento, che rende il bilancio partecipativo vulnerabile ai cambi di giunta e alle oscillazioni del dibattito pubblico (Bobbio, 2019).

L'esperienza di Roma non dimostra di aver trovato una piena continuità negli anni successivi, generando una percezione di instabilità che può avere ridotto la fiducia dei cittadini nella capacità del processo di produrre effetti reali. L'adozione di regolamenti permanenti, come già avviene in alcune città europee, potrebbe ridurre questo rischio e trasformare il bilancio partecipativo in una procedura ricorrente, integrata nel ciclo del bilancio preventivo e non percepita come iniziativa occasionale.

Accanto agli aspetti istituzionali, occorre lavorare anche sulla dimensione educativa e formativa della partecipazione. Infatti, la cultura civica non è un dato implicito quanto piuttosto il risultato di un apprendimento continuo. A tal fine risulta strategico affiancare al bilancio partecipativo percorsi di educazione alla cittadinanza attiva nelle scuole, collaborazioni con università, convenzioni con associazioni territoriali e programmi di alfabetizzazione amministrativa per adulti.

L'esperienza di diversi comuni italiani mostra che quando la partecipazione diventa un'attività formativa e comunitaria la qualità delle proposte aumenta e il processo assume una connotazione realmente inclusiva (Pellizzoni, 2011; De Blasio, 2020).

Un ulteriore miglioramento potrebbe derivare dall'adozione di strumenti complementari, come il *social audit* o pratiche di *social accountability*, che permettono ai cittadini non solo di esprimersi sulle priorità di spesa ma anche di verificare l'attuazione delle opere finanziate. Questi strumenti ampiamente utilizzati in altri contesti ma ancora poco diffusi in Italia possono ridurre la distanza percepita tra deliberazione e implementazione, offrendo ai cittadini la possibilità di monitorare gli interventi nel tempo e di intervenire con osservazioni e valutazioni (Joshi, 2017).

L'evoluzione futura della partecipazione nel bilancio partecipativo dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di superare la logica consultiva tradizionale e di sperimentare forme più avanzate di coinvolgimento.

Inoltre, nei processi di bilancio partecipativo, la digitalizzazione rappresenta uno strumento fondamentale per rendere la partecipazione più ampia, inclusiva e trasparente (Mattei et al., 2024).

Le prime esperienze di bilancio partecipativo erano limitate a processi fisici, coinvolgendo solo coloro che erano fisicamente presenti agli incontri pubblici (Sampaio, Peixoto, 2014; Stortone, De Cindio, 2014).

Questo approccio, seppur efficace nelle città più piccole o in comunità coese mostrava limiti significativi nelle realtà urbane più complesse, dove la dimensione territoriale e il numero elevato di cittadini rendevano difficile raggiungere un'ampia rappresentanza.

Con l'introduzione di strumenti digitali il bilancio partecipativo ha iniziato a superare questi vincoli, offrendo numerosi vantaggi (Santolamazza et al.).

La letteratura evidenzia come la digitalizzazione possa ampliare la platea dei partecipanti, favorendo l'accesso anche a gruppi sociali che tradizionalmente sono meno coinvolti nei processi deliberativi (OECD, 2003; Sintomer et al., 2013).

Le piattaforme *online* consentono ai cittadini di acquisire informazioni dettagliate sul processo, sui temi da discutere e sulle modalità di presentazione delle proposte aumentando la consapevolezza collettiva e la qualità delle decisioni partecipative (McGinley, Nakata, 2015).

Inoltre la digitalizzazione favorisce la trasparenza e la responsabilizzazione delle amministrazioni, rendendo visibile l'intero ciclo di vita dei progetti proposti, dall'ideazione alla realizzazione (Sintomer et al., 2013; Stortone, De Cindio, 2014).

Un primo ambito di intervento riguarda la fase iniziale di informazione e sensibilizzazione. Nei contesti urbani di grandi dimensioni, come Roma, le tradizionali modalità *offline* risultano spesso poco praticabili a causa dei costi e dei tempi richiesti (Stortone, De Cindio, 2015). In questa fase, i cittadini possono essere coinvolti nella scelta delle aree di intervento tramite moduli interattivi precompilati o piattaforme *online* che

consentono di suggerire priorità, ampliando la possibilità di partecipazione anche a chi non può fisicamente recarsi agli incontri pubblici.

Durante la fase di presentazione dei progetti, la digitalizzazione offre strumenti di *co-design*, piattaforme interattive e sistemi di sondaggio che consentono ai cittadini di proporre, discutere e perfezionare le idee in un ambiente virtuale (Winkler, 2007; Sampaio, Peixoto, 2014).

Tali strumenti non solo facilitano la partecipazione, ma creano una vera e propria nuova sfera pubblica, in cui le interazioni tra cittadini e amministrazione diventano più frequenti e significative (Vydra, Klievink, 2019; Sæbø et al., 2008).

Per garantire l'affidabilità del processo è inoltre fondamentale identificare correttamente tutti i partecipanti attraverso spazi virtuali individuali, collegati a sistemi di identificazione digitale già presenti a livello municipale o statale (De Cindio, 2012; Sønderskov et al., 2021).

La digitalizzazione riveste un ruolo particolarmente strategico anche nella fase di valutazione dei progetti. Gli strumenti come simulatori di bilancio, mappe interattive o piattaforme di votazione *online* permettono ai cittadini di comprendere meglio le implicazioni delle loro scelte e di simulare i risultati delle decisioni, aumentando così la consapevolezza e la responsabilità individuale e collettiva (Sampaio, Peixoto, 2014; Spada et al., 2016).

Anche l'utilizzo di sistemi digitali di voto, se correttamente gestiti, consentono di avvicinare alla partecipazione anche cittadini che potrebbero essere scoraggiati dai metodi tradizionali, ampliando l'inclusività del processo (Sampaio, Peixoto, 2014).

Tuttavia la letteratura sottolinea come sia essenziale combinare strumenti *online* e *offline*

per evitare l'esclusione di soggetti con minore alfabetizzazione digitale o con accesso limitato alle tecnologie (Escobar, 2021).

Oltre alle funzionalità già citate la digitalizzazione offre opportunità ulteriori e ancora poco esplorate in Italia, come l'uso di intelligenza artificiale e algoritmi predittivi per analizzare le proposte, evidenziare priorità emergenti e stimolare la partecipazione dei cittadini più distanti dai tradizionali canali deliberativi (Santolamazza et al., 2024). Tali strumenti non sostituiscono il giudizio umano, ma consentono di ottimizzare la comunicazione e di segmentare le informazioni in modo più efficace, nonché supportare le decisioni con dati più completi e tempestivi.

4.5. Il ruolo della digitalizzazione

La Pubblica Amministrazione ha iniziato ad affrontare, a partire dagli anni '90, il percorso di implementazione degli strumenti tecnologici nello svolgimento delle mansioni, avvicinandosi sempre di più alla possibilità di lavorare anche a distanza.

Indubbiamente, si tratta di un percorso particolarmente complesso che ha richiesto molti anni prima di raggiungere una adeguata operatività e che soprattutto ha trovato inizialmente applicazione in poche circostanze.

Alcuni studi dimostrano che negli ultimi decenni ai lavoratori è stato chiesto di essere pronti a lavorare in contesti non ordinari, sia in modo individuale, che in gruppo, considerando la possibilità del lavoro in *smart*²⁶ (De Cindio, 2012).

²⁶ Lo smart working nasce negli Stati Uniti negli anni '70 con il termine "telecommuting" coniato da Jack Nilles, ma il concetto si è evoluto fino a diventare una pratica diffusa, specialmente in Italia con la legge n. 81 del 2017, sia nel settore privato che in quello pubblico. Si basa su accordi che stabiliscono la possibilità di svolgere il lavoro da luoghi diversi dall'ufficio, concentrandosi sul raggiungimento di obiettivi anziché sulle ore di presenza.

Il lavoratore *smart*, infatti, oltre a possedere tutte le competenze di natura tecnico o professionale che gli sono proprie, deve possedere al meglio tutte le competenze volte alla gestione funzionale degli apparati digitali, specifiche capacità relazionali e di gestione dell'interazione *online* e abilità nel lavorare in autonomia.

Per quanto concerne la gestione degli apparati digitali, è innanzitutto di fondamentale importanza saper utilizzare quelli forniti da parte dell'organizzazione, funzionali allo svolgimento del lavoro da eseguire (Sousa R. et al., 2019). Inoltre, si ritiene essenziale lo sviluppo di competenze che consentono di lavorare in gruppo, soprattutto per gestire in modo adeguato le relazioni sociali che sono tipiche di un contesto lavorativo a distanza, ove di fatto l'attività comunicativa e il coordinamento ricoprono un ruolo fondamentale, al fine di evitare l'insorgenza per i lavoratori di un atteggiamento di marginalizzazione, di stress e quindi di scarsa produttività (De Cindio, 2012) .

La centralità della digitalizzazione emerge anche all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il PNRR dedica una parte significativa delle risorse alla modernizzazione digitale della Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di rendere i servizi pubblici più efficienti, trasparenti e accessibili ai cittadini²⁷. Questa spinta alla digitalizzazione rappresenta non solo un intervento tecnologico, ma anche un'opportunità per rafforzare la partecipazione civica, facilitando l'accesso dei cittadini alle decisioni pubbliche e promuovendo forme più diffuse di coinvolgimento nella *governance* locale.

Il PNRR prevede investimenti mirati in: infrastrutture digitali, piattaforme di *e-government*, interoperabilità dei dati e strumenti di identità digitale; elementi che costituiscono il fondamento tecnico per l'implementazione di processi partecipativi

²⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2021.

innovativi, come il bilancio partecipativo digitale. L'introduzione di sistemi di identità digitale sicura (come lo SPID o CIE) consentono di garantire la corretta identificazione dei cittadini che partecipano alle consultazioni, riducendo il rischio di frodi o manipolazioni, aumentando la fiducia nel processo (De Cindio, 2012; Sønderskov et al., 2021).

In questo senso il PNRR non si limita a potenziare gli strumenti tecnici, ma crea le condizioni per un cambiamento culturale nella relazione tra istituzioni e cittadini, favorendo una maggiore permeabilità delle amministrazioni ai contributi della comunità.

Un aspetto rilevante della spinta digitale del PNRR riguarda la possibilità di superare le barriere geografiche e socio economiche che storicamente hanno limitato la partecipazione nei processi di *governance* locale²⁸.

Questo è particolarmente significativo nelle grandi città, come Roma, dove le dimensioni metropolitane e la complessità territoriale rendono difficile il coinvolgimento fisico di tutti i cittadini interessati e l'uso di strumenti digitali può contribuire a rendere la partecipazione più equa e diffusa, permettendo a un numero maggiore di cittadini di esprimere le proprie preferenze e di interagire con le istituzioni (Mattei et al., 2024).

Inoltre, la digitalizzazione promossa dal PNRR favorisce la trasparenza e la rendicontazione, elementi essenziali per la partecipazione consapevole. Attraverso piattaforme digitali che permettono di visualizzare in tempo reale lo stato di avanzamento dei progetti, i cittadini possono monitorare l'effettiva implementazione delle decisioni collettive, valutare l'efficacia degli interventi e segnalare eventuali criticità (Sampaio, Peixoto, 2014; Sousa R. et al., 2019).

²⁸ Rapporto annuale OECD 2003, Organisation for Economic Co-operation and Development, che in italiano si traduce come Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Questo livello di interazione non solo rafforza la fiducia nel sistema amministrativo, ma genera anche un senso di responsabilità condivisa, in quanto gli utenti diventano osservatori attivi delle politiche pubbliche (Bovens, 2007). In quest'ottica la digitalizzazione non è meramente uno strumento tecnico, ma un catalizzatore di una partecipazione più matura, deliberativa e radicata.

Il PNRR introduce inoltre una logica di interoperabilità dei dati tra enti pubblici, creando opportunità senza precedenti per l'integrazione di informazioni provenienti da settori diversi e per la personalizzazione dei servizi ai cittadini. Nel contesto dei bilanci partecipativi, questo significa che le piattaforme digitali possono essere collegate ai sistemi informativi comunali, consentendo un aggiornamento automatico dei dati sulle disponibilità finanziarie, sui progetti approvati e sullo stato di realizzazione. Tale interconnessione rende il processo più trasparente e affidabile, facilitando la pianificazione strategica delle amministrazioni e la capacità dei cittadini di comprendere le scelte e di proporre soluzioni concrete (Bria, 2019; Mattei et al., 2024).

Un ulteriore vantaggio del rafforzamento digitale riguarda l'accesso agli strumenti di analisi e simulazione, in quanto le piattaforme digitali avanzate possono offrire simulatori di bilancio e approfonditi strumenti che consentono ai cittadini di valutare l'impatto delle loro proposte prima della decisione finale (Sampaio, Peixoto, 2014; Winkler, 2007).

Questo tipo di strumenti aumenta il livello di competenza civica dei partecipanti, favorisce un dibattito informato e produce una maggiore legittimazione sociale delle decisioni.

Tuttavia, la digitalizzazione promossa dal PNRR non è esente da criticità e sfide.

La principale concerne il rischio di escludere segmenti di popolazione con minore alfabetizzazione digitale o con accesso limitato alle tecnologie (Escobar, 2021; Stortone, De Cindio, 2015).

Per evitare questo effetto è essenziale adottare un approccio ibrido che integri strumenti digitali e attività *offline*, come laboratori territoriali, sportelli informativi e momenti di incontro in presenza, garantendo così che la digitalizzazione sia inclusiva e non discriminatoria. In questo senso la spinta tecnologica deve essere accompagnata da politiche di formazione digitale, educazione civica e supporto costante ai cittadini, affinché l'innovazione non diventi un fattore di esclusione, ma uno strumento per rafforzare la democrazia partecipativa.

Inoltre l'impatto della digitalizzazione sul rafforzamento della partecipazione civica dipenderà anche dalla capacità delle amministrazioni locali di integrare le innovazioni introdotte dal PNRR nella propria organizzazione interna. È necessario che le nuove piattaforme e gli strumenti digitali siano gestiti da uffici competenti, con personale formato e procedure consolidate, in modo da garantire continuità, affidabilità e trasparenza. Solo attraverso un impegno strutturato delle istituzioni, combinato con il supporto tecnologico previsto dal PNRR, la digitalizzazione potrà tradursi in un reale aumento della partecipazione e in un consolidamento della fiducia dei cittadini nelle decisioni pubbliche (Bobbio, 2019; Sintomer et al., 2013).

4.5.1 Impatti positivi e negativi della digitalizzazione

È stato possibile comprendere come la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dei processi partecipativi rappresenti un fenomeno complesso, caratterizzato da effetti positivi e sfide significative che richiedono una riflessione approfondita.

Tra gli impatti positivi più rilevanti vi è l'aumento della portata e dell'accessibilità della partecipazione civica, costruendo una sfera pubblica più ampia, inclusiva e aumentando le opportunità di espressione dei cittadini (McGinley, Nakata, 2015; Winkler, 2007).

La trasparenza e la responsabilizzazione rappresentano ulteriori benefici della digitalizzazione. Infatti, piattaforme *online* permettono ai cittadini di accedere in tempo reale ai dati sui progetti, sullo stato di avanzamento delle opere e sulle risorse impiegate, rendendo più chiaro l'iter delle decisioni pubbliche e rafforzando la fiducia nella Pubblica Amministrazione (Sampaio, Peixoto, 2014; Sousa J. et al., 2019).

L'uso di strumenti di monitoraggio digitale consente di verificare concretamente l'implementazione delle scelte partecipative, trasformando la partecipazione da un semplice atto consultivo in un impegno continuo, in cui i cittadini possono osservare e influenzare l'intero ciclo decisionale (Coleman, Blumler, 2009; Mærøe et al., 2021). Inoltre, la digitalizzazione permette di raccogliere dati utili per analisi approfondite sulle dinamiche partecipative, consentendo di adattare le strategie comunicative e organizzative alle esigenze reali dei cittadini.

Nonostante i numerosi vantaggi, è stato anticipato come la digitalizzazione non sia sprovvista di rischi e il principale concerne il concetto di divario digitale. Vi sono infatti segmenti di popolazione con scarsa alfabetizzazione informatica, accesso limitato a dispositivi tecnologici o connessioni *Internet* instabili che rischiano di essere esclusi dal processo partecipativo. Una tale problematica risulta molto evidente all'interno delle grandi città, dove la distanza socio-economica tra cittadini può essere significativa e dove l'accesso ai servizi digitali non è omogeneo.

Tra i rischi vi rientra anche la scarsa sicurezza delle piattaforme. I sistemi digitali centralizzati o gestiti da soggetti terzi possono essere vulnerabili a manipolazioni, frodi o uso opportunistico delle informazioni, compromettendo la legittimità del processo (Mann

et al., 2020; Bria, 2019). La tutela della privacy²⁹, la protezione dei dati personali e la trasparenza nella gestione delle informazioni diventano quindi elementi critici, senza i quali la digitalizzazione potrebbe generare sfiducia piuttosto che partecipazione consapevole.

4.6. Verso l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo

L'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo rappresenta una sfida centrale per consolidare la partecipazione civica all'interno della *governance* locale.

In Italia, come evidenziato da numerosi studi le iniziative di bilancio partecipativo sono spesso realizzate come progetti episodici, legati alla volontà politica di singole giunte o alla disponibilità di risorse straordinarie, senza riuscire a stabilirsi come strumenti permanenti di governo (Bobbio, 2019). Questo approccio limita significativamente il potenziale della partecipazione, in quanto la cittadinanza percepisce il processo come occasionale, e i risultati ottenuti rischiano di non integrarsi pienamente con le strategie e le priorità della gestione amministrativa. Per superare tali limitazioni, il bilancio partecipativo deve essere concepito come un elemento strutturale del ciclo decisionale, inserito stabilmente nei processi di pianificazione finanziaria e programmazione strategica dell'ente locale (Farrelly, Sullivan, 2022).

Uno dei primi passi verso l'istituzionalizzazione consiste nella formalizzazione normativa del processo attraverso regolamenti permanenti che definiscano le fasi del bilancio partecipativo, i criteri di selezione dei progetti, le modalità di coinvolgimento dei

²⁹ La tutela della privacy viene disciplinata dal Codice in materia di protezione dei dati personali, stabilito dal Decreto Legislativo 196/2003, che è stato adeguato al GDPR europeo tramite il Decreto Legislativo 101/2018.).

cittadini e gli strumenti di monitoraggio e rendicontazione (Sintomer et al., 2013; Allegretti, 2014).

La formalizzazione consente di garantire continuità anche al variare degli orientamenti politici, riducendo il rischio che il bilancio partecipativo venga percepito come una mera iniziativa simbolica o una misura temporanea legata a contingenze elettorali. Inoltre, un regolamento chiaro e dettagliato offre una guida sia ai cittadini sia agli operatori dell'amministrazione, permettendo una gestione più coerente e professionale delle diverse fasi del processo.

Parallelamente è fondamentale creare una struttura organizzativa interna permanente dedicata alla gestione del bilancio partecipativo.

Questi uffici devono coordinarsi con tutti i settori coinvolti nella predisposizione del bilancio partecipativo; è facilmente comprensibile come la presenza di personale formato, stabile e specializzato consente dedicarsi all'esperienza del bilancio partecipativo con maggiore efficienza e proficuità (Bobbio, 2019).

Un altro elemento chiave è riconducibile all'integrazione del bilancio partecipativo con il ciclo del bilancio preventivo e con le politiche strategiche dell'ente. Affinché la partecipazione non rimanga un esercizio consultivo fine a sé stesso, le proposte dei cittadini devono essere valutate in termini di fattibilità tecnica e finanziaria e se approvate integrate nel bilancio ordinario dell'amministrazione (Sampaio, Peixoto, 2014; Sousa J. et al., 2019). L'integrazione con il ciclo finanziario consente di trasformare le idee dei cittadini in decisioni concrete, rafforzando la legittimità sociale del processo e la percezione di efficacia della partecipazione.

Una partecipazione civica stabile non può prescindere da un investimento nella formazione e nella sensibilizzazione dei cittadini. Per rendere il bilancio partecipativo

parte integrante della *governance*, è necessario sviluppare percorsi di educazione civica e digitale, finalizzati a incrementare la consapevolezza dei cittadini sulle dinamiche amministrative e sulle possibilità effettive di influire sulle decisioni pubbliche (Pellizzoni, 2011; De Blasio, 2020).

L'educazione civica deve essere rivolta ai cittadini appartenenti a tutte le fasce d'età e settori lavorativi, riuscendo quindi a realizzare un'opera di sensibilizzazione presso una platea molto vasta di cittadinanza, evitando che il processo rimanga accessibile solo a segmenti ristretti della popolazione.

Ad assumere rilievo è anche la dimensione culturale e strategica della partecipazione. L'istituzionalizzazione richiede che il bilancio partecipativo sia percepito come uno strumento di *governance* quotidiano e non come una consultazione simbolica o una pratica opzionale (Fung, Allegretti 2019).

Per raggiungere questo obiettivo le amministrazioni devono promuovere una cultura della partecipazione diffusa, in cui cittadini, i dirigenti e funzionari comprendano il valore del contributo collettivo e la necessità di integrare le istanze della comunità nelle decisioni strategiche (Sintomer et al., 2016; Mattei et al., 2022).

L'adozione di una prospettiva strategica implica inoltre la capacità di programmare i processi di partecipazione a lungo termine, con cicli annuali o biennali che prevedano fasi di pianificazione, valutazione e miglioramento continuo.

L'integrazione delle attività partecipative con le politiche urbane, i programmi di investimento e il ciclo di bilancio preventive, consente di superare una delle principali criticità dei processi episodici, ossia la percezione della partecipazione come disconnessa dalle decisioni effettive dell'amministrazione.

Quando le proposte dei cittadini sono considerate nella pianificazione finanziaria e diventano parte integrante delle scelte strategiche, il bilancio partecipativo acquisisce valore reale, favorendo una governance più trasparente, inclusiva e responsabile (Sampaio, Peixoto, 2014; Mattei et al., 2022). In questo contesto la continuità del processo diventa fondamentale. Un bilancio partecipativo istituzionalizzato non si esaurisce con la presentazione dei progetti, ma richiede momenti di interazione costante, *feedback* regolari e strumenti di verifica e revisione che coinvolgano attivamente la cittadinanza.

L'istituzionalizzazione consente inoltre di raccogliere dati longitudinali sulla partecipazione, valutare l'impatto delle decisioni e migliorare progressivamente le pratiche amministrative, creando un circolo virtuoso tra cittadini e istituzioni (Bobbio, 2019).

Un esempio emblematico di questa logica si riscontra nelle esperienze di alcune città italiane che hanno adottato regolamenti permanenti per il bilancio partecipativo e strutture dedicate all'interno degli uffici comunali, accompagnati dall'uso di piattaforme digitali per la gestione dei progetti e la comunicazione con i cittadini.

In tali contesti la partecipazione non viene più percepita come un'attività isolata, ma come un vero e proprio strumento di governo, capace di incidere concretamente sulle decisioni e di rafforzare il senso di appartenenza e responsabilità della comunità (Sintomer et al., 2013).

Si desume dunque come l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo richieda un insieme di interventi coordinati al fine che possa trasformarsi da esperienza episodica a componente stabile della *governance*, consolidando la democrazia locale, rafforzando la fiducia dei cittadini e garantendo che la partecipazione produca impatti concreti e duraturi sulle decisioni pubbliche (Sintomer et al., 2016).

REFERENCE

- ACKERMAN, J. (2004). "Co-governance for accountability: Beyond "exit" and "voice" ". *World Development*, 32(3), pp. 447-463.
- AGRAWAL V., NAIR H. (2018). "From Jan Sunwai to Rajasthan Right to Hearing Act 2012: Fostering Transparency and Accountability through Citizen Engagement". *Studies in Indian Politics*, 6(2), pp. 282-296.
- ALLEGRETTI, G. (2014). "Assemblies of the Future: The Institutionalization of Participatory Budgeting in Europe". In *Dias, N. (ed.), "Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide". Loco Association, Epopeia Records.*
- ALLEGRETTI, G., HERZBERG, C. (2004). "Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy". *Transnational Institute.*
- BAIOCCHI, G., HELLER, P., SILVA, M. K. (2011). "Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil". *Stanford University Press.*
- BOBBIO, L. (2019). "Cittadini e decisori: Introduzione alla democrazia partecipativa". *Il Mulino.*
- BOBBIO, L., POMATTO, G. (2020). "The evolution of participatory budgeting in Turin: From consultative experiences to deliberative processes". *Partecipazione e Conflitto*, 13(3), pp. 1249-1274.
- BOVENS, M. (2007). "Analysing and assessing accountability: A conceptual framework". *European Law Journal*, 13(4), pp. 447-468.
- BOVENS, M., SCHILLEMANS, T., GOODIN, R. E. (2014). Public accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin, T. Schillemans (Eds.), "The Oxford handbook of public accountability" . *Oxford University Press.* pp. 1-22.

BRANDSEN, T., VERSCHUERE, B., STEEN, T. (2018). "Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services". *Routledge*.

BRIA, F. (2019). "Digital sovereignty and the future of Europe". *Barcelona: Digital Future Society*.

BRIA, F. (2019). "Rethinking the smart city: Democratizing urban technology". *Rosa Luxemburg Stiftung*.

CANEL, M. J., LUOMA-AHO, V. (2019). "Public sector communication: Closing gaps between citizens and public organizations". *Wiley*.

CHAWLA, A. (2021). "Social audit, accountability and accounting -an Indian perspective", *Journal of Accounting in Emerging Economies*, 11(1), pp. 10-2626.

CINNAMON, J. (2020). "Attack the Data: Agency, Power, and Technopolitics in South African Data Activism". *Annals of the American Association of Geographers*, 110(3), pp. 623-639.

COLEMAN, S., BLUMLER, J. G. (2009). "The Internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy". *Cambridge University Press*.

COURVILLE, S. (2003). "Social accountability audits: Challenging or defending democratic governance?" *Law and Policy*, 25(3), pp. 269-297.

DE BLASIO, E. (2020). "Partecipazione digitale: Teorie, casi e prospettive". *Il Mulino*.

DE CINDIO, F. (2012). "Building digital publics: Interactive communication and engagement in participatory local governance". *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, 4(2), pp. 265-278.

ELSTUB, S., ESCOBAR, O. (2019). "Deliberative democracy: A critical introduction". *Polity Press*.

ESCOBAR, O. (2021). "Deliberative policy analytics". *Carnegie UK*.

FARRELLY, M., SULLIVAN, H. (2022). "Designing deliberative democracy: Citizen participation and public decision-making". *Palgrave Macmillan*.

FOX, J. (2015). "Social accountability: What does the evidence really say?" *World Development*, 72, pp. 346-361.

FUNG, A. (2015). "Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future". *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513-522.

FUNG, A., ALLEGRETTI, G. (2019). "When participatory budgeting travels: Challenges for institutional transformation". *Partecipazione e Conflitto*, 12(2), pp. 339-364.

GAVENTA, J., MCGEE, R. (2013). "The impact of transparency and accountability initiatives". *Development Policy Review*, 31(1), pp. 3-28.

GOETZ, A. M., JENKINS, R. (2001). "Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India". *Public Management Review*, 3(3), pp. 363-383.

GRAY, D.H. (1973). "Methodology: One Approach to the Corporate Social Audit" *California Management Review*, 15(4), pp. 106-109.

GRECKHAMER, T., FURNARI, S., FISS, P. C., AGUILERA, R. V. (2018). "Studying configurations with qualitative comparative analysis: Best practices in strategy and organization research". *Strategic Organization*, 16(4), pp. 482-495.

GREENWOOD, M., KAMOCHE, K. (2013). "Social accounting as stakeholder knowledge appropriation". *Journal of Management and Governance*, 17(3), pp. 723-743.

JOSHI, A. (2017). “Legal empowerment and social accountability: Complementary strategies toward rights-based development in health?”. *World Development*, 99, pp. 160-172.

KHAN, T. (2017), “The initiation of environmental auditing in the United States”, *Managerial Auditing Journal*, 32(8), pp. 810-826.

KOLDOVSKYI, A. (2015), “Corporate social responsibility audit: Teoretical aspects”. *Risk Governance and Control: Financial Markets and Institutions*, 5(3), pp. 135-144.

KRIPPENDORFF, K. (2018). “Content analysis: An introduction to its methodology”. *Fourth Edition*, Sage.

MÆRØE, A., ROSE, J., AANESTAD, M. (2021). “Digital platforms for citizen participation: Affordances and constraints”. *Government Information Quarterly*, 38(4), 101613.

MALENA, C., FORSTER, R., SINGH, J. (2004). “Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice”. *Washington, DC: World Bank*.

MANES ROSSI F., FERRI L., ZAMPELLA A., CALDARELLI A., (2022) “Il bilancio partecipativo in Italia: analisi dello stato dell'arte. *Azienda pubblica*.

MANN, M., DALY, A., WILSON, M. (2020). “The limits of digital consent: Adopting a rights-based approach to data protection”. *International Data Privacy Law*, 10(4), pp. 1-14.

MARELLA, G., ALLEGRETTI, G. (2016). “Il bilancio partecipativo a Milano: Innovazioni amministrative e pratiche deliberative”. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, pp. 92-96.

MATTEI, G., SANTOLAMAZZA, V., GRANDIS, F. G. (2022). "Design of the participatory budget: how to turn citizens into process protagonists". *International Journal of Public Sector Management*, 35(3), 294-316.

MATTEI, G., SANTOLAMAZZA, V., MANZO, M. (2024). "Digitalisation and citizen engagement: A comparative analysis of the impact on participatory budgeting in Rome and Barcelona". In G. Grossi & J. Vakkuri (Eds.), *Governing hybrid networks in organisations and society*. Edward Elgar.

MCGEE, R., GAVENTA, J. (2011). "Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives". *IDS Working Paper*, 383, pp. 1-41.

MCGINLEY, M., NAKATA, C. (2015). "Enhancing citizen engagement: Explaining the role of online platforms". *International Review of Public Administration*, 20(4), pp. 345-367.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: Documento ufficiale*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.

O'NEILL, O. (2002). "A question of trust: The BBC Reith Lectures". *Cambridge University Press*.

OECD (2003). "Promise and problems of e-democracy: Challenges of online citizen engagement". *OECD Publishing*.

PAVAN, E. (2020). "Digital media and participatory practices: A networked approach to civic engagement". *Palgrave Macmillan*.

PELLIZZONI, L. (2011). "Democrazia inquinata: Conflitti ambientali, partecipazione e istituzioni". *Edizioni Il Mulino*.

PELLIZZONI, L., SETTI, M. (2016). "Partecipazione, conflitti e accountability nei processi di bilancio partecipativo". *Sociologia Urbana e Rurale*, 109(1), pp. 91-113.

PERUZZOTTI, E., SMULOVITZ, C. (2006). "Social accountability: An introduction. Enforcing the rule of law". *University of Pittsburgh Press*. pp. 3-33.

PETRACCHI, F. (2018). "Bilancio partecipativo e innovazione democratica: Il caso di Parma". *Istituzioni del Federalismo*, 2, pp. 355-380.

RACHMAWATI, C., BASUKI, B., (2021), "Social Audit in Practice for Non-profit Organisations: Case on United Nations Development Programme (UNDP) Country Office Indonesia", *Review of International Geographical Education Online*, 11(4), pp. 512-521.

RIHOUX, B., RAGIN, C. C. (2009). "Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques". *Sage*.

ROMA CAPITALE – Assemblea Capitolina. (2019). *Bilancio partecipativo 2019: Documento di sintesi*. Roma Capitale.

ROMA CAPITALE – Direzione Partecipazione. (2019). *Relazione sulle attività del Bilancio Partecipativo*. Roma Capitale.

SÆBØ, Ø., ROSE, J., FLAK, L. S. (2008). "The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area". *Government Information Quarterly*, 25(3), pp. 400-428.

SAMPAIO, R. C., PEIXOTO, T. (2014). "Online participatory budgeting: Towards a typology". *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(1), pp. 1-19.

SANTOLAMAZZA, V., MATTEI, G., GRANDIS, F.G. (2024). "Citizens' role and digitalisation in the participatory budgeting to create public value: the case of Rome". *International Journal of Public Sector Management*, 38 (7), pp. 757-782.

SANTOS, B. DE SOUSA. (1998). "Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy". *Politics & Society*, 26(4), 461-510.

SCHILLEMANS, T. (2011). "Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies". *Administration & Society*, 43(4), pp. 387-416.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. (2008). "Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), pp. 164-178.

SINTOMER, Y., RÖCKE, A., HERZBERG, C. (2013). "Participatory budgeting worldwide: Updated version". *Bonn: Engagement Global*.

SINTOMER, Y., RÖCKE, A., HERZBERG, C. (2016). "Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance". *Routledge*.

SØNDERSKOV, K. M., HØGHØJ, A., TIMM, H. (2021). "Digital identification and trust in e-voting". *Government Information Quarterly*, 38(3), 101573.

SOUSA, J., MAGALHÃES, G., FERRO, E. (2019). "Participatory budgeting platforms: A comparative study". *Information Polity*, 24(2), pp. 183-207.

SOUSA, R., GUIMARÃES, J., WAMPLER, B. (2019). "Participatory budgeting, digital platforms, and civic engagement". *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 6(2), pp. 1-16.

SPADA, P., MELLON, J., PEIXOTO, T., SJOBERG, F. M. (2016). "Effects of the Internet on participation: A study of 200,000 Brazilian participatory budgeting proposals". *World Bank Policy Research Working Paper*, 7639.

SPRECKLEY, F. (1997). "Has social audit a role in community enterprise and co-operative organisations?". *Social and Environmental Accountability Journal*, 17(2), pp. 16-17.

SPRECKLEY, F. (1999). "Social audit - A growing practice in Europe". *Social and Environmental Accountability Journal*, 19(1), pp. 16-17.

STORTONE, S., DE CINDIO, F. (2015). "Participatory budgeting: Combining online and offline participation". *International Conference on eParticipation*, pp. 55-66.

STORTONE, S., DE CINDIO, F. (2014). "The participatory budgeting process in Milan: Design and implementation of a deliberative platform". In D. Ceccaroni, J. Piera (Eds.), *Citizen Science*, Springer, pp. 191-209.

VYDRA, S., KLIEVINK, B. (2019). "Techno-optimism and policy-pessimism in the public sector: Finding the balance". *Government Information Quarterly*, 36(4), 101389.

WAMPLER, B. (2007). "Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability". *Penn State University Press*.

WAMPLER, B., HARTZ-KARP, J. (2012). "Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World". *Penn State University Press*.

WINKLER, R. (2007). "E-consultation: The design and evaluation of online public participation". *International Journal of Electronic Governance*, 1(1), pp. 65-74.

CONCLUSIONI

Dal presente elaborato emerge che il bilancio partecipativo, pur configurandosi come uno degli strumenti più significativi della democrazia partecipativa contemporanea, continua a presentare una natura complessa e sfaccettata (Bobbio, 2019).

L'indagine condotta, con particolare riguardo al caso di Roma Capitale evidenzia che lo strumento sia lontano dal raggiungere una piena istituzionalizzazione e come permanga dello stesso un'applicazione frammentata ed episodica.

Il tutto non equivale ad affermare che il bilancio partecipativo sia uno strumento inefficace, ma la ricchezza dei modelli esistenti e i risultati emersi da esperienze consolidate, confermano che esso possiede un potenziale trasformativo significativo.

In ogni modo, perché tale potenziale possa tradursi in un effettivo miglioramento della governance locale è necessario che il processo sia ripensato ed inserito stabilmente nelle dinamiche amministrative (Bobbio, 2019).

Uno degli elementi centrali emersi dalla ricerca riguarda il ruolo che il bilancio partecipativo può assumere nelle amministrazioni pubbliche moderne, soprattutto alla luce dell'evoluzione dei paradigmi di governance. Il passaggio dalla *Traditional Public Administration* alle logiche del *New Public Management* e infine al *New Public Governance* ha modificato radicalmente l'orizzonte teorico entro cui collocare gli strumenti partecipativi (Allegretti, 2014).

Nell'ambito della NPG è riscontrabile la capacità di combinare inclusione, trasparenza e responsabilizzazione reciproca tra cittadini e istituzioni rendendo il processo decisionale uno spazio di interazione e apprendimento collettivo. Al fine che ciò avvenga serve tuttavia ricreare una cornice regolamentare stabile, un'organizzazione amministrativa solida e una strategia comunicativa capace di sostenere il processo nel tempo (Sintomer et al., 2008).

Il caso romano, sebbene non manchi di limitazioni, dimostra come una comunicazione adeguata, un coinvolgimento esteso ed un' integrazione delle fasi procedurali, sono elementi di valore che non possono essere sottovalutati. Ciò suggerisce che il bilancio partecipativo funziona bene quando si inserisce in fasi amministrative chiare, già consolidate e dotate di professionalità dedicate.

Dall'analisi effettuata è emerso che il problema non riguarda la natura stessa dello strumento, quanto la sua collocazione all'interno dell'apparato amministrativo. Se il bilancio partecipativo viene percepito come un momento esterno al ciclo ordinario di programmazione e controllo, esso fatterà a generare impatti concreti; mentre se viene integrato nella pianificazione finanziaria e strategica dell'ente, la sua efficacia può aumentare in modo significativo.

Inoltre, le esperienze analizzate mostrano che non esiste un modello universale, né un *framework* univoco che possa essere applicato a tutti i contesti. La partecipazione è un processo intrinsecamente contingente e dipendente dalle caratteristiche culturali, politiche, sociali ed economiche del territorio. Questo dato deve essere interpretato come un invito a valorizzare la flessibilità dello strumento, in quanto il bilancio partecipativo deve essere progettato in modo coerente con le specificità locali, adottando modelli di coinvolgimento diversificati e calibrati sulle esigenze delle comunità (Wampler, Hartz-Karp, 2012).

La digitalizzazione rappresenta la leva più significativa per sostenere questo percorso. In tal senso, il PNRR ha accelerato un processo già in corso, spingendo le amministrazioni a investire in infrastrutture digitali, interoperabilità dei sistemi informativi, semplificazione dei servizi e maggiore accessibilità.

Inoltre, la possibilità di accedere ai processi da remoto, di votare online, di consultare mappe interattive, di monitorare lo stato dei progetti o di partecipare a momenti

deliberativi senza vincoli temporali o logistici, amplia in modo significativo la platea dei partecipanti (Bannister, Connolly, 2014).

Tuttavia, come emerso anche dall'indagine empirica condotta, questo potenziale non è automaticamente garantito, in quanto richiede formazione digitale, comunicazione capillare e una strategia inclusiva che eviti l'esclusione delle fasce meno attrezzate (Bovens et al., 2014).

Importanti considerazioni sono state condotte anche in merito alla qualità della partecipazione. Se da un lato il bilancio partecipativo offre l'opportunità di ampliare la platea dei soggetti coinvolti nelle decisioni pubbliche, dall'altro la sola partecipazione numerica non è sufficiente a qualificare il processo.

La letteratura e l'indagine empirica dimostrano che la qualità della partecipazione dipende dalla chiarezza delle informazioni, dalla trasparenza delle scelte e dalla coerenza tra le aspettative generate e gli esiti raggiunti.

Allo stesso tempo, l'analisi mostra che quando il processo comunicativo è stato più strutturato, come nelle fasi di verifica tecnica o nei momenti di presentazione dei progetti, il coinvolgimento è apparso più consapevole e maturo. Da ciò deriva che il bilancio partecipativo richiede una comunicazione a cerchi concentrici, che possa raggiungere non solo chi utilizza già gli strumenti digitali o possiede competenze civiche avanzate, ma anche quei cittadini tradizionalmente più distanti dalle dinamiche amministrative.

La comunicazione deve dunque essere capillare, plurale e continua e non può limitarsi all'annuncio dell'apertura del processo o alla pubblicazione della votazione finale (Smith, 2009).

Un ulteriore elemento che emerge riguarda l'asimmetria tra i diversi territori. Il caso di Roma ha mostrato come il tessuto sociale dei Municipi sia estremamente variegato e come tale eterogeneità influenzi profondamente la capacità dei cittadini di partecipare. I Municipi dotati di reti associative più solide hanno presentato più proposte, organizzato

attività di supporto e valorizzato maggiormente il processo. Al contrario i territori più fragili o caratterizzati da minore coesione sociale hanno fatto più fatica a coinvolgere i cittadini e a promuovere le opportunità offerte dal bilancio partecipativo. Questo dato conferma che, in questi casi, la partecipazione tende a replicare e amplificare le disuguaglianze sociali esistenti (Morlino, Raniolo, 2018).

Per evitare tale rischio è necessario introdurre correttivi strutturali in grado di riequilibrare il processo e ciò può avvenire, ad esempio, attraverso l'attivazione di facilitatori territoriali o la costruzione di partenariati con il terzo settore. Il bilancio partecipativo per essere equo deve essere disegnato a partire dalle differenze territoriali e sociali e la partecipazione deve essere intenzionale, consapevole e progettata per includere (Allegretti, Herzberg, 2004).

A questa complessità si aggiunge la necessità di una governance interna più solida e integrata. Il bilancio partecipativo, come strumento di innovazione amministrativa, non può essere confinato a un singolo ufficio o ad un dipartimento marginale, in quanto la sua riuscita dipende dalla capacità dell'amministrazione di integrarlo pienamente nella macchina istituzionale. Infatti, laddove non esistono strutture stabili (ovvero personale dedicato o procedure codificate e momenti di coordinamento con i settori finanziari e tecnici), il processo rischia di rallentare o di essere interpretato come un'iniziativa politica momentanea (Bobbio, 2019).

Il caso di Roma è ancora una volta esemplificativo, considerato che la Direzione Partecipazione, Comunicazione e Pari Opportunità ha svolto un ruolo rilevante ma non sempre sufficiente a garantire un coordinamento trasversale con gli altri dipartimenti coinvolti. L'assenza di una cabina di regia stabile in grado di presidiare tutte le fasi del processo ha generato occasionali sovrapposizioni di competenze o rallentamenti metodologici. Questo dimostra che l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo passa inevitabilmente dalla costruzione di una governance interna capace di sorreggere il

processo lungo l'intero ciclo amministrativo: dalla comunicazione alla raccolta delle proposte, dalla valutazione alla realizzazione e monitoraggio dei progetti.

Dal quadro che emerge che da un lato vi sono potenzialità significative consolidate (anche da esperienze internazionali di lungo periodo), mentre dall'altro, persistono criticità strutturali che impediscono allo strumento di esprimere pienamente il proprio potenziale trasformativo.

Un ulteriore fattore emerso riguarda la mancanza di continuità. La partecipazione necessita di tempo e l'alternanza politica, unita alla discontinuità amministrativa o all'assenza di percorsi pluriennali rappresentano variabili che possono indebolire il processo.

La partecipazione funziona quando si stabilizza e quando viene riconosciuta come un elemento costitutivo della governance e non come un progetto temporaneo che rischia soltanto di disperdere energie, competenze e fiducia da parte dei cittadini.

Le evidenze raccolte indicano chiaramente che la fiducia aumenta quando i cittadini riescono a osservare la concretizzazione degli interventi scelti, quando vengono informati in modo tempestivo e trasparente, e quando percepiscono che il proprio contributo è accolto e valorizzato (Fung, Wright, 2001).

È dunque evidente che affinché il bilancio partecipativo possa evolvere da semplice processo consultivo a vero strumento di democrazia deliberativa, l'amministrazione deve impegnarsi, non solo a realizzare i progetti selezionati, ma anche a comunicare in maniera continuativa gli avanzamenti, rendendo visibili sia i successi, sia le criticità. Una trasparenza matura che non si limita a raccontare ciò che funziona, ma espone anche gli ostacoli incontrati, rafforza la credibilità dell'istituzione e rende più solida la relazione con i cittadini (Fung, 2006).

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il rapporto tra partecipazione e rappresentanza politica. Il bilancio partecipativo non può e non deve sostituire i

meccanismi della rappresentanza democratica, ma può integrarla, rafforzarla e renderla più coerente con i bisogni dei territori.

L'indagine condotta ha mostrato che molti amministratori locali percepiscono il bilancio partecipativo come un'opportunità per avvicinarsi ai cittadini e comprendere meglio le priorità dei municipi; altri, al contrario lo vivono come un'interferenza nei processi decisionali o come una possibile fonte di conflitti (Bobbio, Pomatto, 2017).

Questa ambivalenza è in grado di sottolineare che per funzionare pienamente, la partecipazione deve essere accompagnata da una visione politica forte, capace di considerare il bilancio partecipativo non come una minaccia ma come una risorsa (Sintomer et al., 2008).

Le implicazioni di questo elaborato non si limitano al caso di Roma, ma parlano più in generale del futuro della democrazia partecipativa in Italia.

La ricerca mostra che il bilancio partecipativo non può essere considerato una semplice procedura, ma un vero e proprio dispositivo istituzionale, capace di modificare le relazioni tra cittadini e amministrazione, di rafforzare il senso di appartenenza alla comunità e di generare conoscenze collettive utili alla programmazione delle politiche pubbliche.

Tuttavia per consolidarsi richiede che le amministrazioni superino la logica della sperimentazione e adottino quella della continuità.

Alla fine del percorso di ricerca, il bilancio partecipativo appare dunque come una promessa ancora aperta, uno strumento che ha mostrato potenzialità importanti, ma che necessita di una maturazione istituzionale per poterle esprimere pienamente.

La sua efficacia non dipenderà soltanto dalla qualità delle piattaforme digitali o dalla quantità di risorse disponibili, ma dalla capacità delle amministrazioni di costruire una relazione nuova con i cittadini e dunque basata sull'ascolto, sulla responsabilità condivisa e sulla continuità (Wampler, 2012).

Il contributo offerto dal progetto di ricerca è duplice: da un lato intende offrire un'analisi approfondita della letteratura nazionale e internazionale, mostrando la varietà dei modelli e la complessità del fenomeno; dall'altro, attraverso lo studio del caso romano e l'utilizzo di strumenti metodologici rigorosi, evidenzia i limiti e le opportunità dell'applicazione concreta del bilancio partecipativo nel contesto italiano.

L'esito finale è un quadro articolato, che restituisce sia la fragilità sia la forza di questo strumento.

Il bilancio partecipativo non rappresenta soltanto una procedura amministrativa, ma più correttamente un processo culturale, un esercizio collettivo di democrazia nonché un'occasione per rinnovare il patto tra cittadini e istituzioni (Allegretti, Secchi, 2019).

Affinchè possa realizzare tale missione, questo deve diventare parte integrante della governance, essere sostenuto da una visione politica chiara, essere accompagnato da un investimento organizzativo continuativo ed inserirsi in una strategia di lungo periodo. Solo così la partecipazione potrà diventare non un evento isolato, bensì una pratica stabile, capace di incidere sul modo in cui le città vengono pensate e governate.

Le potenzialità del lavoro di tesi proposto consistono nel tentativo di formulare un processo replicabile, scientifico e trasparente per le Amministrazioni, nella redazione del bilancio partecipativo. In tal caso, la ricerca si basa su due pilastri principali: in primo luogo, contribuisce alla comprensione del bilancio partecipativo attraverso la sistematizzazione del corpo di conoscenze che non è stato precedentemente analizzato in modo sistematico e completo; in secondo luogo, consente di individuare percorsi interessanti, per il lavoro futuro sia di studiosi che di professionisti, nel coinvolgimento responsabile della collettività.

L'obiettivo di tale progetto è cercare di determinare quali accordi, di progettazione istituzionale per redigere un bilancio partecipativo, siano strumentali per aumentare la

partecipazione pubblica dei cittadini ai governi locali, al fine di realizzare una governance partecipativa che fornisca servizi maggiormente efficaci per la collettività.

REFERENCE

ALLEGRETTI, G., HERZBERG, C. (2004). "The participatory budgets in Europe". *Participatory Budgeting Worldwide*, pp. 175-188.

ALLEGRETTI, G. (2014). "Participatory budgeting in Europe: Democracy and public governance". *Routledge*.

ALLEGRETTI, G., SECCHI, M. (2019). "Bilanci partecipativi in Italia: Un repertorio". *Francoangeli*.

BANNISTER, F., CONNOLLY, R. (2014). "ICT, public values, and transformative government: A framework and programme for research". *Government Information Quarterly*, 31(1), pp. 119-130.

BOBBIO, L., POMATTO, G. (2017). "Gli strumenti di partecipazione dei cittadini nelle amministrazioni comunali italiane". *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 12(2), pp. 233-260.

BOBBIO, L. (2019). "A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini come costruire insieme le decisioni pubbliche". *Il Mulino*.

BOVENS, M., GOODIN, E. E., SCHILLEMANS, T. (2014). "The Oxford handbook of public accountability". *Oxford University Press*.

FUNG, A., WRIGHT, E. O. (2001). "Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance". *Politics & Society*, 29(1), pp. 5-41.

FUNG, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review*, 66(1), pp. 66-75.

MORLINO, L., RANIOLO, F. (2018). "La qualità della democrazia in Italia: Il pubblico decide?" *Il Mulino*.

SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. (2008). "Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges". *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), pp. 164-178.

SMITH, G. (2009). "Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation". *Cambridge University Press*.

WAMPLER, B. (2012). "Participatory budgeting: Core principles and key impacts". *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 12.

WAMPLER, B., HARTZ-KARP, J. (2012). "Participatory budgeting: Diffusion and outcomes across the world". *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 13.

RINGRAZIAMENTI

Prof.ssa Maria Francesca Renzi: Coordinatore Collegio dei docenti corso di dottorato di ricerca Mercati, impresa e consumatori.

Prof. Marco Tutino: Prorettore dell'Ateneo.

Prof. Fabio Giulio Grandis: Coordinatore del Corso di Dottorato, Curriculum: Governance e gestione di impresa.

Prof.ssa Giorgia Mattei: Professore Associato, Dipartimento di Economia aziendale, Tutor del Progetto di ricerca.

Prof. Carlo Regoliosi: Professore Associato, Dipartimento di Economia aziendale, Co-Tutor del Progetto di ricerca.

Roma Capitale: Ente territoriale che governa la città di Roma che ha attuato il bilancio partecipativo nel 2019.