





Libro-gioco

# Scegli la tua avventura collaborativa in tema di energia sostenibile

Autori

Stefania Ravazzi e Gianfranco Pomatto  
con il supporto del gruppo di ricerca di ENLARGE

Project **ENLARGE**

**EN**ergies for **L**ocal **A**ministrations  
to **R**enovate **G**overnance in **E**urope



This project has received funding  
from the European Union 2020  
Research and Innovation Programme  
under Grant Agreement n° 727124

**ENLARGE** è un progetto dalla durata di due anni, finanziato dal programma Horizon 2020 Ricerca e Innovazione. L'obiettivo del progetto è di promuovere e ampliare la conoscenza esistente di modelli di governance partecipativa nell'ambito dell'energia sostenibile, creando uno spazio di scambio e dialogo tra policy maker, attori della società civile e professionisti. **ENLARGE** è stato realizzato da Istituto per la Ricerca Sociale – (IRS), Università di Torino, Stockholm Environment Institute Tallinn Centre – (SEI T) e European Association for Local Development – (ALDA).

#### **Comitato scientifico**

Luigi Bobbio (Università di Torino)

Bruno Dente (Politecnico di Milano)

Lauri Tammiste (Stockholm Environment Institute Tallinn Centre – SEI Tallin)

#### **Coordinatore del progetto**

Cristina Vasilescu (IRS)

#### **Gruppo di coordinamento**

Stefania Ravazzi (Università di Torino – responsabile WP1 e WP 5)

Antonella Valmorbida (ALDA – responsabile WP2 e WP6)

Kaja Peterson (SEI T – responsabile WP3)

Erica Melloni (IRS – responsabile WP4)

Cristina Vasilescu (IRS – responsabile WP7)

#### **Gruppo di ricerca**

Simone Busetti, Erica Melloni, Nicola Orlando, Flavia Pesce, Manuela Samek-Lodovici, Cristina Vasilescu (IRS); Antonella Valmorbida, Irene Zanetti, Aldo Xhani (ALDA); Tiit Kallaste, Kerli Kirsimaa, Kaja Peterson (SEI T); Federico Marcantognini, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, Franca Roncarolo (UNITO). L'evento deliberativo è stato organizzato da Avventura Urbana: Iolanda Romano, Andrea Pillon e Irene Garbato. I facilitatori coinvolti sono stati: Niccolò Aimo, Massimiliano Brega, Alessandra Bortolami, Laura Cataldi, Alberto Cena, Davide Cerati, Irene Chini, Nicola di Croce, Federico Cuomo, Arman Fadaei, Francesco Galtieri, Sara Ganassali, Gabriele Rubin, Alessandro Scullo, Ilaria Tosoni.

Versione on-line del libro gioco: <http://www.enlarge-project.eu/>

Versione finale del 30 giugno 2018

Potete inoltrare commenti e suggerimenti a [contact@enlarge-project.eu](mailto:contact@enlarge-project.eu)

---

Partner di progetto



## Ringraziamenti

Il gruppo di ENLARGE e gli autori ringraziano coloro che hanno contribuito al dibattito promosso dal progetto ENLARGE a alla stesura del libro-gioco:

Alistair Macpherosn, Plymouth Energy Community, UK; Andris Akermanis, Aino Salmins, Latvijas Pašvaldību Savienība, LALRG, Estonia; Anton Radnianskou, Katsiaryna Maslakova, Sviatlana Paddubnaya, Фонд Интеракция, Interakcia, Bielorussia; Daniele Piazza, Consorzio Forestale Lario Intelvese, Italia; Elis Vollmer, Eesti Maaülikool, EMÜ, Estonia; Ene Nool, Rakvere Rohuaia Kindergarten, Estonia; Francesco Corvace, Regione Puglia, Italia; Giorgi Davidovi, Hector C Pagan, Tartu Ülikool, Estonia; Giulia Sonetti, Politecnico di Torino, Italia; Ioana-Simona Iliescu, Primăria Râmnicu Vâlcea, Romania; Ireen Kangro, Hanila Vallavalitsus, Estonia; Iulia Iordache, Primăria Mioveni, Romania; Jaanus Mark, Viivika Nagel, Rõuge Vallavalitsus, Estonia; Jonathan Selman, Plymouth City Council, UK; Juku Paulus, Johann Peetre, Jako Reinaste, Kommunikatsiooni- Ministererium, Estonia; Letizia Portera, Centro Studi e Iniziative Europeo, Italia; Livia Hidri, Dritan Gorica, Edlir Vokopola, Instituti i Kërkimeve Urbane, Albania; Luca Boccalatte, Consorzio ARCA, Italia; Manuel Nunes, Município de Lousada, Portugal; Marco Costa, Gabriella Dagnoni, Marco Palma, Comune di Santorso, Italia; Maria Georgescu, Școala Gimnazială nr. 5, Râmnicu Vâlcea, Romania; Cerly-Marko Järvela, Herkki Olo, Elmar Purge, Rapla Vallavalitsus, Estonia; Marta Bugaj, Miasto Warszawa, Polonia; Martins Tidens, Liepāja Pašvaldības Administrācija, Lettonia; Mati Raamat, Tartu Linnavalitsus, Estonia; Nadia Vedova, Associazione Kallipolis, Italia; Natallia Andreyenka, Anatoli Bialecki, Liudmila Bialeckaia, The Fund “Partnership in Action”, Bielorussia; Neeme Kärbo, Ülo Kask, Martin Kikas, Marek Muiste, Antti Roose, Marten Saareoks, Raimond Tamm, Kalle Virkus, Tartu Regiooni Energiaagentuur, Estonia; Olga Busch, Pieter Deschamps, Dries Gysels, Sofie Rottiers, Wim De Smet, Lab van Troje, Belgio; Pierantonio Belcaro, Alessio Molin, Associazione NordEstSudOvest, Italia; Pille Arjakas, Tallinna Energiaagentuur, Estonia; Rainer Miltop, Angeelika Pärna, Rakvere Linnavalitsus, Estonia; Roberto Nocerino, Giancarlo Vecchi, Laura Vergani, Politecnico di Milano, Italia; Sergi Nuss, Associació Naturalistes Girona, Spagna; Simone Mangili, Comune di Torino, Italia; Slobodan Jerotić, Slavisa Kostadinovic, Grad Šabac, Serbia; Stefania Carletti, Gianbattista Ledda, Diego Loi, Paola Succu, Unione dei Comuni Montiferru Sinis, Italia; Tanja Cesar, Zavod Boter, Slovenia; Théo Fievet, Métropole Européenne de Lille, Francia.



a *Luigi Bobbio,*

*esperto di analisi delle politiche  
e gestione dei conflitti*

1944-2017

# Sommario

<b>Introduzione al libro-gioco “scegli la tua avventura”</b>	XI
<b>Il progetto ENLARGE</b>	XII
<b>Mappa e struttura del libro-gioco</b>	XIII
<b>La storia narrata in questo libro</b>	XVIII
<b>Il contesto e i personaggi</b>	XIX
<b>Sezioni</b>	
Sezione 1. <b>Come spesso accade, la storia comincia con un conflitto</b>	3
Sezione 2. <b>Coinvolgere i cittadini non è una scelta semplice</b>	5
Sezione 3. <b>Discutere con i cittadini mettendo in campo tutte le opzioni</b>	7
Sezione 4. <b>Limitare la co-progettazione a monte: un progetto predefinito</b>	10
Sezione 5. <b>I funzionari conducono il processo; ragionevole ma anche rischioso</b>	12
Sezione 6. <b>Un comitato promotore discute l'intero progetto</b>	15
Sezione 7. <b>Quando l'amministrazione pubblica conduce il processo.</b>	20
Sezione 8. <b>Gestire i conflitti grazie a facilitatori esterni</b>	23
Sezione 9. <b>Perché nei processi partecipativi il consenso è importante, ma non basta</b>	26
Sezione 10. <b>Come strutturare un processo partecipativo e quali dilemmi si devono affrontare</b>	28
Sezione 11. <b>Come strutturare un processo deliberativo: virtù e vizi</b>	30
Sezione 12. <b>Il modello ibrido: una promettente terza via?</b>	32
Sezione 13. <b>Le tappe del modello partecipativo e le sue insidie</b>	35
Sezione 14. <b>Rischi del modello partecipativo e strategie per ridurli</b>	37
Sezione 15. <b>Le tappe del modello deliberativo e le sue insidie</b>	39
Sezione 16. <b>Le tappe del modello ibrido e le sue insidie</b>	41
Sezione 17. <b>Se alla fine si vota</b>	44

Sezione 18. <b>Perché lasciar scegliere il promotore non significa togliere potere ai cittadini</b>	48
Sezione 19. <b>Perché negli incontri pubblici conflitto e cooperazione convivono</b>	53
Sezione 20. <b>Le sorprese sono sempre dietro l'angolo!</b>	57
Sezione 21. <b>Come combinare voto e deliberazione</b>	61
Sezione 22. <b>Si può fare a meno del voto?</b>	65
Sezione 23. <b>Dinamiche consuete e qualche evento inaspettato</b>	70
Sezione 24. <b>Mettere in pratica il modello partecipativo</b>	74
Sezione 25. <b>Quando il voto spiazza tutti</b>	78
Sezione 26. <b>L'altra faccia dei processi deliberativi</b>	82
Sezione 27. <b>Una ricetta con più ingredienti richiede maggiore impegno e attenzione</b>	87
Sezione 28. <b>Il modello ibrido: aumentare i pregi o aggravare i rischi?</b>	92
Sezione 29. <b>Quando i cittadini contribuiscono direttamente all'attuazione delle politiche</b>	97
Sezione 30. <b>Perché attivare i cittadini non è così semplice come sembra</b>	99
Sezione 31. <b>Cosa significa mettere in campo incentivi non monetari</b>	102
Sezione 32. <b>Gli strumenti contano</b>	104
Sezione 33. <b>Il ruolo dei mentori nel processo di co-produzione</b>	107
Sezione 34. <b>La strada irta degli incentivi non-monetari</b>	110
Sezione 35. <b>Quando la strategia di diffusione 'da pari a pari' può fare la differenza</b>	113
Sezione 36. <b>Quando nella pubblica amministrazione mancano le competenze necessarie</b>	116
Sezione 37. <b>Il dilettantismo rischia di inceppare la gestione del processo</b>	117
Sezione 38. <b>Di certe scelte azzardate e delle loro implicazioni</b>	118
Sezione 39. <b>Tante le combinazioni possibili</b>	119





## Introduzione al libro-gioco “Scegli la tua avventura”

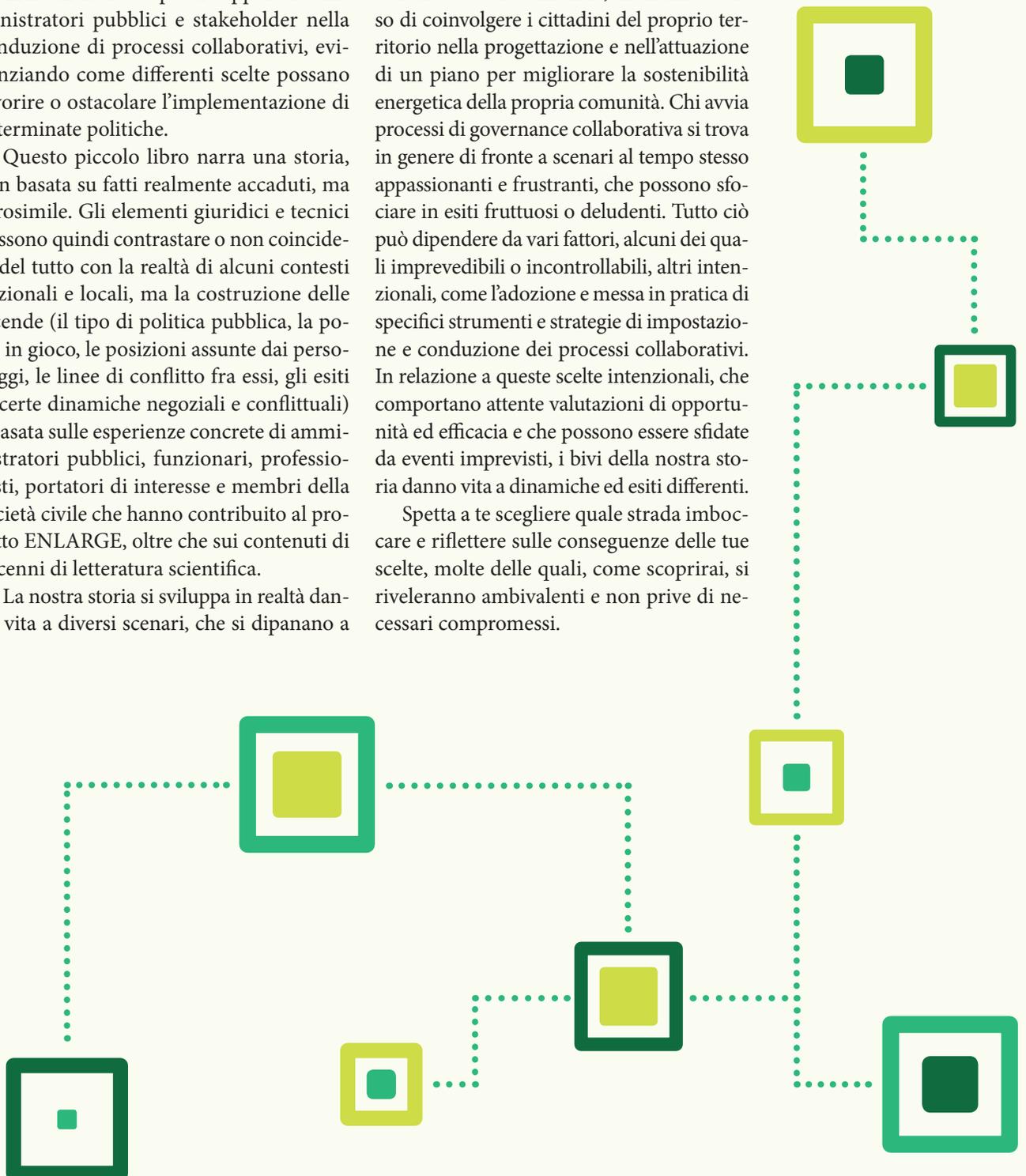
Il libro-gioco ‘Scegli la tua avventura’ di ENLARGE ha lo scopo di supportare amministratori pubblici e stakeholder nella conduzione di processi collaborativi, evidenziando come differenti scelte possano favorire o ostacolare l’implementazione di determinate politiche.

Questo piccolo libro narra una storia, non basata su fatti realmente accaduti, ma verosimile. Gli elementi giuridici e tecnici possono quindi contrastare o non coincidere del tutto con la realtà di alcuni contesti nazionali e locali, ma la costruzione delle vicende (il tipo di politica pubblica, la posta in gioco, le posizioni assunte dai personaggi, le linee di conflitto fra essi, gli esiti di certe dinamiche negoziali e conflittuali) è basata sulle esperienze concrete di amministratori pubblici, funzionari, professionisti, portatori di interesse e membri della società civile che hanno contribuito al progetto ENLARGE, oltre che sui contenuti di decenni di letteratura scientifica.

La nostra storia si sviluppa in realtà dando vita a diversi scenari, che si dipanano a

partire da alcune scelte chiave di una sindaca e di un assessore comunale, che hanno deciso di coinvolgere i cittadini del proprio territorio nella progettazione e nell’attuazione di un piano per migliorare la sostenibilità energetica della propria comunità. Chi avvia processi di governance collaborativa si trova in genere di fronte a scenari al tempo stesso appassionanti e frustranti, che possono sfociare in esiti fruttuosi o deludenti. Tutto ciò può dipendere da vari fattori, alcuni dei quali imprevedibili o incontrollabili, altri intenzionali, come l’adozione e messa in pratica di specifici strumenti e strategie di impostazione e conduzione dei processi collaborativi. In relazione a queste scelte intenzionali, che comportano attente valutazioni di opportunità ed efficacia e che possono essere sfidate da eventi imprevisti, i bivi della nostra storia danno vita a dinamiche ed esiti differenti.

Spetta a te scegliere quale strada imboccare e riflettere sulle conseguenze delle tue scelte, molte delle quali, come scoprirai, si riveleranno ambivalenti e non prive di necessari compromessi.



## Il progetto ENLARGE

Il progetto ENLARGE si basa sull'idea che non esista un modello ottimale nella progettazione di un percorso collaborativo. Questo non significa che le modalità di coinvolgimento dei cittadini nella formulazione di politiche pubbliche siano di scarsa rilevanza, al contrario; il progetto muove dall'assunto secondo cui le scelte operate nella formulazione e gestione dei progetti possano fare la differenza e influenzare questi processi. Fino ad oggi le ricerche accademiche relative all'innovazione dei processi democratici hanno cercato di valutare l'efficacia di tali processi in termini di qualità degli standard raggiunti, sulla base di specifici modelli o principi ideali. Con l'obiettivo di ampliare l'opinione pubblica in merito a questa materia, in questo libro tali processi sono analizzati da un punto di vista sistemico, osservando principalmente la capacità di adattamento di questi processi all'interno del sistema democratico in cui sono introdotti.

Nello specifico l'analisi guarda a tre dimensioni, fondamentali per una piena integrazione dei processi all'interno del sistema democratico:

- **Legittimità sociale:** capacità del processo collaborativo di essere percepito come una modalità legittima di policy-making da parte dell'opinione pubblica, in particolar modo dagli attori della società civile e dai cittadini non coinvolti nel processo.
- **Sostenibilità istituzionale:** capacità del processo collaborativo di essere integrato nei processi democratici tradizionali limitando conflitti e resistenze dei politici e dei funzionari.
- **Efficacia politica:** capacità del processo collaborativo di influenzare le decisioni di policy e di incidere nella fase di attuazione.

Le tre dimensioni citate sono state analizza-

te in due diversi momenti:

- Dapprima il gruppo di lavoro di ENLARGE ha operato una rassegna della letteratura scientifica relativa alla governance collaborativa e all'energia sostenibile, analizzando 31 casi di politiche collaborative promosse sul territorio europeo;
- Successivamente il gruppo di lavoro ha organizzato un evento deliberativo in cui sono stati coinvolti amministratori pubblici e stakeholder dei 31 casi analizzati. Durante l'evento i partecipanti coinvolti hanno condiviso e discusso le loro esperienze, concentrandosi sulle tre dimensioni citate: legittimità sociale, sostenibilità istituzionale e efficacia politica dei processi collaborativi. Il gruppo di ricerca ha raccolto e analizzato i dialoghi dei partecipanti all'evento e scelto un argomento che risultasse adeguato alla narrazione sia di esperienze di co-progettazione sia di co-produzione. Da qui sono state sviluppate una serie di storie verosimili, seppur non realmente accadute, per comporre il libro-gioco.

ENLARGE si propone di fornire una piattaforma permanente in cui policy maker e stakeholder possano condividere le proprie esperienze collaborative e le difficoltà incontrate. Commenti e suggerimenti da parte dei lettori sono graditi e la versione online del libro permette a policy maker, professionisti e accademici di contribuire al testo del libro rendendolo più articolato e realistico.

**Per consultare la versione online del libro e partecipare al dibattito potete visitare il sito del progetto o contattarci via mail:**

<http://www.enlarge-project.eu>  
[contact@enlarge-project.eu](mailto:contact@enlarge-project.eu)



# MAPPA DEL CO-DESIGN

## CAPITOLO 1

Come spesso accade, la storia comincia con un conflitto

p. 3

## CAPITOLO 2

Discutere con i cittadini mettendo in campo tutte le opzioni

p. 5

## CAPITOLO 3

Discutere con i cittadini mettendo in campo tutte le opzioni

p. 7

## CAPITOLO 5

I funzionari conducono il processo; ragionevole ma anche rischioso

p. 12

## CAPITOLO 6

Un comitato promotore discute l'intero progetto

p. 15

## CAP. 36

Quando nella pubblica amministrazione mancano le competenze necessarie

p. 116

## CAP. 37

Il dilettantismo rischia di inceppare la gestione del processo

p. 117

## CAPITOLO 9

Perché nei processi partecipativi il consenso è importante, ma non basta

p. 26

## CAP. 10

Come strutturare un processo partecipativo e quali dilemmi si devono affrontare

p. 28

## CAP. 11

Come strutturare un processo deliberativo: virtù e vizi

p. 30

## CAPITOLO 12

I funzionari conducono Il modello ibrido: una promettente terza via?

p. 32

## CAP. 17

Se alla fine si vota

p. 44

## CAP. 18

Perché lasciar scegliere il promotore non significa togliere potere ai cittadini

p. 48

## CAP. 19

Perché negli incontri pubblici conflitto e cooperazione convivono

p. 53

## CAP. 20

Le sorprese sono sempre dietro l'angolo!

p. 57

## CAP. 21

Come combinare voto e deliberazione

p. 61

## CAP. 22

Si può fare a meno del voto?

p. 65

## CAPITOLO 4

Limitare la co-progettazione a monte:  
un progetto predefinito

p. 10

## CAPITOLO 7

Quando l'amministrazione pubblica  
conduce il processo

p. 20

## CAPITOLO 8

Gestire i conflitti grazie  
a facilitatori esterni

p. 23

### CAP. 38

Di certe scelte  
azzardate e delle  
loro implicazioni

p. 118

### CAP. 39

Tante le  
combinazioni  
possibili

p. 119

## CAPITOLO 13

Le tappe del modello  
partecipativo  
e le sue insidie

p. 35

### CAP. 14

Rischi del  
modello  
partecipativo e  
strategie  
per ridurli

p. 37

### CAP. 15

Le tappe  
del modello  
deliberativo  
e le sue insidie

p. 39

## CAPITOLO 16

Le tappe del modello  
ibrido e le sue insidie

p. 41

### CAP. 23

Dinamiche  
consuete e  
qualche evento  
inaspettato

p. 70

### CAP. 24

Mettere in  
pratica il modello  
partecipativo

p. 74

### CAP. 25

Quando il voto  
spiazza tutti

p. 78

### CAP. 26

L'altra faccia  
dei processi  
deliberativi

p. 82

### CAP. 27

Una ricetta con  
più ingredienti  
richiede  
maggiore  
impegno e  
attenzione

p. 87

### CAP. 28

Il modello ibrido:  
aumentare  
i pregi o  
aggravare i  
rischi?

p. 92

# MAPPA DELLA CO-PRODUCTION

## CAPITOLO 1

Come spesso accade, la storia comincia con un conflitto

p. 3

## CAPITOLO 29

Quando i cittadini contribuiscono direttamente all'attuazione delle politiche

p. 97

## CAPITOLO 30

Perché attivare i cittadini non è così semplice come sembra

p. 99

## CAPITOLO 31

Cosa significa mettere in campo incentivi non monetari

p. 102

## CAPITOLO 32

Gli strumenti contano

p. 104

## CAPITOLO 33

Il ruolo dei mentori nel processo di co-produzione

p. 107

## CAPITOLO 34

La strada irta degli incentivi non-monetari

p. 110

## CAPITOLO 35

Quando la strategia di diffusione 'da pari a pari' può fare la differenza

p. 113

Come mostrano le mappe precedenti, il libro è organizzato in 39 sezioni, che derivano dalla combinazione delle scelte chiave appena menzionate.

Le vicende sono narrate facendo emergere diversi punti di vista e diverse implicazioni, anche con citazioni testuali dei vari soggetti che hanno contribuito al progetto ENLARGE in qualità di protagonisti o partecipanti o osservatori di processi collaborativi. In ciascuna sezione saranno esplicitate:

- le motivazioni degli attori;
- le probabili conseguenze delle scelte progettuali e gestionali in termini di legittimità sociale (la capacità del processo collaborativo di essere percepito come una modalità legittima di policy-making da parte dell'opinione pubblica), sostenibilità istituzionale (la capacità del processo collaborativo di essere integrato nei processi democratici tradizionali limitando conflitti e resistenze dei politici e dei funzionari) ed efficacia politica (la capacità del processo collaborativo di influenzare le decisioni di policy e di incidere nella fase di attuazione);
- le *strategie* che possono essere adottate per correggere, almeno parzialmente, gli effetti negativi di

certe scelte o per reagire ad eventi inattesi che possono destabilizzare il processo collaborativo.

Quando una storia si conclude, ossia non è più possibile prendere decisioni alternative, una *morale* aiuterà il lettore nell'interpretazione spiegando perché gli eventi si sono svolti in un modo piuttosto che un altro. È possibile tornare indietro e operare scelte diverse (una opzione di rado percorribile durante un 'vero' processo di policy making!).

È importante sottolineare che le 39 sezioni descritte in questo libro non esauriscono tutte le possibili opzioni decisionali che si possono presentare nella realtà. Le scelte che riguardano l'impostazione e gestione dei processi collaborativi sono numerosissime. Questo libro si concentra su quelle che, durante il dibattito promosso dal progetto ENLARGE, sono risultate le più rilevanti.

Dato che l'obiettivo del progetto ENLARGE è quello di costituire una piattaforma utile a policy maker e stakeholder in materia di processi collaborativi, i lettori sono incoraggiati ad inviarci alternative ed esempi che contribuiranno a rendere questo libro più complesso e realistico. Ad esempio, le sezioni 36, 37, 38 e 39 sono state aggiunte su segnalazione degli stakeholder coinvolti nella fase di testing del libro.

## La storia narrata in questo libro

Questo libro narra una storia particolare. Questa storia è particolare perché è immaginaria ma fortemente ancorata alla realtà. Non riporta fatti realmente accaduti e non si adatta perfettamente a nessun contesto sotto il profilo giuridico, politico, organizzativo e tecnico. Tuttavia, le dinamiche che si dipanano nel corso del libro sono realistiche e applicabili a molti processi decisionali locali nelle democrazie contemporanee, perché la costruzione delle vicende (il tipo di politica pubblica, la posta in gioco, le posizioni assunte dai personaggi, le linee di conflitto fra essi, gli esiti di certe dinamiche negoziali e conflittuali) è basata sulle esperienze concrete di amministratori pubblici, funzionari, professionisti, portatori di interesse e membri della società civile che hanno contribuito al progetto ENLARGE, oltre che sui risultati di decenni di ricerche scientifiche nel campo della gestione dei conflitti e delle pratiche di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche.

Questa storia è particolare perché è il lettore, nei panni di una sindaca e di un assessore comunale all'ambiente (in quanto potenziali promotori di un processo collaborativo), a determinare lo sviluppo delle vicende, dovendo prendere alcune scelte chiave, che aprono scenari diversi. La sin-

daca e l'assessore immaginari hanno infatti deciso di coinvolgere i cittadini del proprio territorio nella progettazione e nell'attuazione di un piano per migliorare la sostenibilità energetica della propria comunità. Ma non sono soli: governare un territorio e fare politiche pubbliche significa interagire e interloquire con numerosi altri attori pubblici e privati (la storia è infatti preceduta da una breve descrizione dei personaggi che compariranno nel corso delle vicende). Nella progettazione e gestione di questo percorso collaborativo dovranno quindi prendere alcune scelte importanti facendo i conti con le divergenze e i conflitti che possono emergere fra gli altri attori. Inoltre molte scelte di progettazione del processo collaborativo si riveleranno ambivalenti e non prive di necessari compromessi.

In questo intreccio di fili, sarà il lettore a tessere la propria trama, indirizzando l'amministrazione verso differenti scenari o tornando sui propri passi. Le scelte prese di fronte agli incroci presenti nella storia, mostrano le conseguenze e i benefici legati alle diverse strade che si possono percorrere.

**Sei pronto a scegliere un ruolo  
e iniziare la tua avventura?**

---



## Il contesto e i personaggi

**Un territorio comunale:** è un comune di medie dimensioni, immaginario e privo di riferimenti ad uno specifico assetto di distribuzione territoriale di competenze fra giurisdizioni di diverso livello. Tenuto conto delle incongruenze con specifici contesti nazionali, questa scelta serve a rendere la storia potenzialmente applicabile a differenti contesti locali in diversi paesi democratici e potenzialmente estendibile anche a processi decisionali sovramunicipali.

**La sindaca:** è una giovane attivista politica, militante da anni nelle fila del suo partito ed entrata in carica di recente per il suo primo mandato. Deve fare continuamente i conti con il consenso politico, dei consiglieri comunali e dei cittadini. Le proprie valutazioni e le posizioni che assume tendono quindi a essere influenzate da un'elevata attenzione alle ricadute in termini di opinione pubblica e alle implicazioni di breve periodo, dal momento che il suo mandato è temporaneo e le elezioni sono sempre dietro l'angolo. Non ha fatto della partecipazione pubblica un cavallo di battaglia della sua campagna elettorale, ma non è del tutto ostile all'idea di allargare l'arena decisionale, su questioni specifiche che toccano direttamente la vita dei suoi concittadini e in particolare di fronte a scelte controverse che sollevano conflitti.

**L'assessore all'ambiente:** è un militante di antica data di un partito ambientalista. Come la sindaca deve fare i conti con il consenso politico, la comunicazione pubblica e le conseguenze di breve periodo delle proprie azioni. Rispetto alla sindaca, tuttavia, ha un orientamento decisamente più favorevole alla partecipazione pubblica: ritiene sia uno strumento fondamentale per promuovere politiche locali di promozione dell'ambiente e per affrontare e risolvere i

conflitti che possono nascere nella comunità. Ritiene inoltre di avere la grande opportunità di realizzare come assessore ciò per cui si è battuto da tanti anni: una svolta a favore delle riduzioni del consumo energetico e dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili.

**I consiglieri comunali:** sono attori politici e come la sindaca e l'assessore all'ambiente, sono quindi molto attenti al consenso, alla comunicazione e alle conseguenze di breve periodo. Appartengono tuttavia a partiti diversi e alcuni sono in maggioranza mentre altri all'opposizione. Il conflitto politico fra maggioranza e minoranza tende talvolta, almeno per alcuni, ad essere traslato anche sul terreno del processo di collaborazione che l'amministrazione avvia con la cittadinanza, anche fra coloro che vedono favorevolmente l'adozione di questi processi e fra coloro che sono sostanzialmente neutrali rispetto al tema. Ciascuno di essi, inoltre, è stato eletto raccogliendo i voti in specifici gruppi sociali o aree della città: le loro posizioni e le loro azioni all'interno del consiglio comunale sono dunque molto attente anche a ciò che i loro gruppi di riferimento pensano momento per momento, ai timori che li attraversano, alle richieste che avanzano, alle lamentele che sollevano.

**I dirigenti e i funzionari del Comune:** sono dipendenti pubblici che hanno il compito di mettere in pratica quanto è stato deciso a livello politico. Il loro ruolo tuttavia non si limita a questo. Hanno infatti un ruolo molto importante anche nella fase in cui le decisioni vengono formulate. Sono professionisti che conoscono molto bene gli specifici temi di cui si occupano perché lavorano nello stesso incarico per molti anni e dunque aiutano i politici ad elaborare soluzioni, comparando alternative differen-

ti, studiando la fattibilità delle proposte e i possibili effetti concreti. Sono quindi attori della nostra storia a tutti gli effetti e non solo meri esecutori di scelte prese a monte.

**L'associazione ambientalista:** è la sezione locale di una importante associazione ambientalista di carattere nazionale, presente in città da molti anni. L'associazione conta l'adesione di alcune centinaia di attivisti che cercano di influire sulle scelte delle amministrazioni pubbliche al fine di tutelare il rispetto delle aree naturali e di difendere l'integrità del paesaggio. Le modalità con cui associazioni di questo tipo agiscono sono molteplici: organizza eventi di carattere divulgativo, promuove raccolte di firme e manifestazioni pubbliche, interviene sui media, intrattiene rapporti con alcuni attori politici più sensibili alle tematiche di suo interesse.

**L'associazione delle piccole e medie imprese locali:** è l'organizzazione locale di un'importante associazione di categoria di carattere nazionale. Conta l'adesione di oltre un centinaio di imprenditori e piccoli artigiani attivi sul territorio cittadino. L'associazione ha fra i suoi obiettivi quello di premere sui decisori politici affinché promuovano politiche per facilitare la vita e lo sviluppo delle imprese associate. Le modalità con cui agiscono associazioni di questo tipo sono diverse: elaborano richieste programmatiche che sottopongono a tutti gli attori politici durante le campagne elettorali, stabiliscono rapporti di collaborazione con gli amministratori pubblici più sensibili alle loro richieste, promuovono in alcuni casi manifestazioni di protesta, intervengono sui media.

**L'associazione dei commercianti:** è l'organizzazione locale di una importante associazione di categoria di carattere nazionale e conta l'adesione di oltre duecento esercizi commerciali di dimensioni piccole e medio-piccole. L'associazione ha come obiettivo difendere gli interessi di questi commercianti, come per esempio l'estendersi delle catene della grande distribuzione, le politiche che potrebbero minacciare il flusso delle vendite o l'attrattività del territorio per i consumatori. Le modalità con cui agiscono associazioni di questo tipo sono diverse: avanzano proposte e richieste agli attori

politici, stabiliscono rapporti di collaborazione con gli amministratori più sensibili alle loro richieste, quando possibile intervengono sui media e non mancano di organizzare specifiche azioni di protesta (per esempio invitando i loro aderenti a serrare le serrande), seppure questa sia una modalità molto rara a cui ricorrono solo in casi di particolare gravità.

**Il comitato di cittadini:** è un comitato spontaneo, che nasce su iniziativa di un gruppo di residenti per opporsi alla politica pubblica che il Comune sta per avviare, perché ritenuta penalizzante per il territorio. Le principali modalità con cui agiscono i comitati spontanei come questo sono la raccolta di firme, l'organizzazione di manifestazioni pubbliche di protesta, gli interventi sui media locali. Spesso stabiliscono contatti e collaborazioni con altri gruppi o organizzazioni che condividono preoccupazioni simili o che portano avanti una linea d'azione affine alla loro. Nelle vicende di questo libro, sarà l'associazione ambientalista impegnata nella tutela del paesaggio a diventare l'interlocutrice principale del comitato.

**La grande azienda:** è un'azienda storica del territorio specializzata nella produzione di pigmenti per la composizione di vernici, nata nel secolo scorso e oggi proprietà di una multinazionale inglese. Nello stabilimento collocato sul territorio comunale impiega direttamente 500 lavoratori e qualche centinaio in piccole aziende dell'indotto. Il suo interesse principale riguarda il contenimento dei costi di produzione, dal costo dell'energia a quello del contenimento delle emissioni inquinanti. Intrattiene relazioni direttamente con gli amministratori pubblici, indipendentemente dal loro orientamento politico, al fine di avanzare specifiche richieste e proposte. Con il sindacato dei lavoratori dell'azienda alterna momenti altamente conflittuali con momenti in cui le relazioni sono più distese e collaborative.

**Il sindacato dei lavoratori dell'azienda:** è l'organizzazione sindacale attiva nella grande azienda che ha sede sul territorio comunale, a sua volta parte di uno dei più grandi sindacati attivi a livello nazionale. I suoi interessi principali sono difendere ed estendere i livelli occupazionali dell'azienda e migliorare le condizioni economiche e di la-

voro dei dipendenti. I sindacati in genere intrattengono relazioni con gli attori politici più sensibili ai loro obiettivi, intervengono sui media per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica, promuovono quando necessario scioperi e manifestazioni. Il sindacato condivide con l'azienda l'obiettivo della riduzione dei costi di produzione che consenta di non intervenire sulla riduzione del costo del lavoro.

**Il gruppo di agricoltori:** è un gruppo di alcune decine di piccoli e piccolissimi agricoltori che nel corso degli ultimi anni hanno dato vita a nuove iniziative produttive sul territorio, adottando l'approccio della coltivazione biologica. Hanno uno stretto rapporto con la filiera enogastronomica in corso di sviluppo nell'area, legata anche al turismo. Il loro obiettivo principale è promuovere l'ulteriore sviluppo turistico dell'area, preservando il territorio e il paesaggio. Per questi motivi, nel corso delle vicende del libro stabiliranno rapporti di collaborazione sia con l'associazione ambientalista sia con il comitato di cittadini.

**Gli esperti di energie rinnovabili:** sono un gruppo di esperti nel campo delle energie rinnovabili che lavorano nell'università del capoluogo e in un centro di ricerca regionale. Sono altamente specializzati nel campo ed hanno come obiettivo offrire un contributo allo sviluppo di politiche nel settore in grado di adottare le tecnologie più avanzate e promettenti. Non rispondono nel loro operato né all'opinione pubblica, né a specifici gruppi sociali, ma soltanto alla comunità scientifica di cui fanno parte. Intervengono abitualmente nella formulazione delle scelte pubbliche in qualità di con-

sulenti dei decisori; intervengono inoltre sui media, in modo da divulgare in termini comprensibili le loro conoscenze nel campo. Nelle vicende del libro compariranno varie volte come consulenti di attori diversi.

**L'esperto di processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche:** come tutti gli esperti ha una competenza specialistica e molto approfondita in una determinata materia, in questo caso il coinvolgimento dei cittadini. A differenza degli esperti nelle energie rinnovabili, il suo principale interesse riguarda le modalità con cui è possibile ridurre il conflitto, farlo evolvere in modo costruttivo ed individuare soluzioni il più possibile condivise. Non è interessato a promuovere specifiche soluzioni tecniche, perché i suoi principali parametri di riferimento sono la capacità di includere tutte le voci e di raggiungere forme di condivisione e di consenso a livello locale.

**I giornalisti locali:** sono un gruppo di giornalisti che lavorano per una testata e una televisione locale che hanno molto seguito tra i cittadini. Il loro compito è di informare sull'evoluzione dei problemi pubblici e sulle scelte che vengono condotte dagli amministratori. Nella loro azione sono tuttavia condizionati anche dalla necessità di massimizzare l'attenzione del pubblico: per questo motivo tendono a semplificare la comunicazione e a introdurre elementi di enfaticizzazione, spettacolarizzazione e personalizzazione delle notizie. Dedicano una particolare attenzione agli scandali che riguardano o lambiscono gli attori politici perché li considerano un tema rilevante e in grado di suscitare un grande interesse nella popolazione.



# Sezioni





## Sezione 1. Come spesso accade, la storia comincia con un conflitto

**'E'** è un comune di piccole dimensioni situato in una zona collinare. Il suo comprensorio è costituito da una parte 'alta', formata dal nucleo storico, caratterizzato da una commistione di edifici residenziali e attività commerciali, e da una parte 'bassa', collocata nella zona più pianeggiante, a edilizia mista residenziale, commerciale e produttiva.

Il territorio include poi altre due aree in disuso: una collina collocata ad alcuni chilometri di distanza dalle zone abitate, sede di una vecchia miniera chiusa da diversi decenni; un'area pianeggiante limitrofa all'area commerciale e produttiva che, dopo essere stata utilizzata per molto tempo per esercitazioni militari, è caduta completamente in disuso da diversi anni. Nel complesso, il comune è rinomato a livello internazionale per l'eccellenza di alcune produzioni agroalimentari, il paesaggio e il borgo storico in esso integrato. Ogni anno il territorio gode di un discreto afflusso di turisti. Oltre alla vocazione agricola, il territorio comunale vanta anche la presenza di una grande azienda specializzata nel settore chimico e di alcune medie imprese nel settore dell'industria legata alla trasformazione dei prodotti agroalimentari. Queste realtà produttive sono collocate nella parte pianeggiante del territorio comunale.

Alle passate elezioni si è insediata una nuova amministrazione che ha deciso di promuovere un nuovo Piano pluriennale per la riduzione dei consumi energetici, cogliendo l'opportunità di un bando regionale per il co-finanziamento di opere per la riqualificazione energetica all'interno dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

**Il Piano è stato elaborato grazie alla collaborazione di un gruppo di esperti in energie rinnovabili, rispetta la legislazione vigente ed è stato approvato dall'amministrazione regionale responsabile dell'utilizzo dei fondi europei, prevede due principali progetti: la costruzione di un grande parco eolico sul territorio comunale e un programma di efficientamento di edifici pubblici e privati.**

È qui che inizia la nostra storia, quando la notizia del Piano pubblicata dai quotidiani locali alimenta immediatamente reazioni da parte della società civile. L'associazione ambientalista, che da decenni si batte per la difesa del suolo e la tutela del paesaggio, avvia un'azione di protesta. Nei mesi seguenti, escono diverse interviste con il presidente dell'associazione, il quale critica l'idea del parco in un contesto naturalistico di particolare pregio e bellezza, ammonendo inoltre l'amministrazione sul rischio di una crisi del turismo dovuta al peggioramento del paesaggio. Anche il gruppo di agricoltori che da diversi anni ha adottato la coltivazione biologica e l'associazione dei commercianti sono allarmati, perché temono un effetto negativo sulle presenze turistiche. L'associazione locale di piccole e medie imprese è invece spaccata: alcuni imprenditori giudicano favorevolmente entrambi i progetti, poiché in essi vedono uno strumento per risparmiare energia che potrebbe giovare riducendo i loro costi di produzione. La grande azienda chimica, che consuma molta energia per il funzionamento dei propri impianti, è una forte sostenitrice in particolare del parco eolico e contribuisce al dibattito sui mezzi di informazione locali con proclami di sostegno ed elogi all'iniziativa del Comune.

## CO-DESIGN

### Sezione 1

- 1 “C'è sempre qualcuno che si oppone e con l'opposizione bisogna confrontarsi”
- 2 “Molto spesso i politici reputano rischioso coinvolgere i cittadini, perché pensano che le persone partecipino principalmente per mettere i bastoni fra le ruote”
- 3 “Il problema è che coinvolgere i cittadini richiede molto tempo”
- 4 “I cittadini non sono preparati su questioni tecniche come le energie sostenibili”
- 5 “Non è vero che un processo è più efficiente se non coinvolge la popolazione: il mancato coinvolgimento può tradursi in un impiego maggiore di risorse e di tempo in fase di implementazione”
- 6 “La sfida è cambiare il comportamento dei cittadini e la loro maniera di pensare”
- 7 “Il Comune deve convincere i proprietari di casa che l'efficientamento energetico è nel loro interesse: così risparmiano!”

In questo clima di crescente dibattito, l'assessore all'ambiente del Comune propone di portare avanti la realizzazione del Piano coinvolgendo la cittadinanza, sia nella progettazione del parco eolico sia nell'attuazione degli interventi di efficientamento energetico degli edifici privati. La sindaca si dichiara favorevole all'idea, così come anche alcuni consiglieri comunali di maggioranza. Diversi consiglieri comunali di opposizione [1], ma anche alcuni di maggioranza, sollevano delle perplessità, soprattutto riguardo l'ipotesi di co-progettazione del parco eolico. Alcuni ritengono che aprire alla cittadinanza sia un modo per ostacolare il progetto, presagendo la mobilitazione predominante di comitati e gruppi contrari al parco. Altri ritengono che la fase partecipativa sia deleteria perché farà lievitare i tempi e costi della progettazione [2]. Altri ancora sono preoccupati di perdere il controllo su una decisione strategica su cui hanno basato la campagna elettorale e guadagnato il sostegno dei cittadini.

Anche fra i dirigenti e tecnici comunali serpeggia il malumore, perché molti di loro ritengono che coinvolgere cittadini comuni, privi di competenze tecniche [3], rischi di impoverire la progettazione o ancor peggio di produrre proposte infattibili [4]. Tuttavia, qualche funzionario si dimostra piacevolmente incuriosito dall'idea dell'assessore

e dichiara la propria disponibilità a collaborare attivamente all'iniziativa.

L'assessore decide comunque di portare avanti la sua idea con il supporto della sindaca e di alcuni consiglieri di maggioranza. Indica una conferenza stampa e dichiara pubblicamente che aprirà un percorso partecipativo attraverso il quale i cittadini potranno contribuire al Piano [5].

Dopo la conferenza stampa, anche un neonato comitato di cittadini dichiara apertamente la propria opposizione alla costruzione di un parco eolico sul territorio comunale, ritenendo che quest'opera ridurrà l'afflusso di turisti e penalizzerà le attività commerciali del territorio. Il comitato avvia una campagna di raccolta firme e prende contatti con l'associazione per la tutela del paesaggio che aveva pubblicamente espresso la sua contrarietà al parco eolico. [6] Al tempo stesso, all'Ufficio Relazioni con il Pubblico cominciano ad arrivare alcune richieste allarmate da parte di famiglie residenti in alcuni condomini costruiti negli anni '50, perché temono di essere costrette a spendere i propri risparmi per finanziare gli interventi di efficientamento energetico degli edifici in cui abitano. [7] Il sindacato dei lavoratori della grande azienda chimica non si dichiara invece pregiudizialmente contrari al parco eolico, qualora comportasse una riduzione del costo dell'energia.

- Per proseguire con la progettazione del parco eolico (processo di co-design) vai alla [sezione 2](#).
- Per proseguire con l'attuazione del piano di efficientamento energetico degli edifici (processo di co-production) vai alla [sezione 29](#).

## Sezione 2. Coinvolgere i cittadini non è una scelta semplice

In seguito alla Valutazione di Impatto Ambientale e grazie all'aiuto di alcuni tecnici del Comune, alla consulenza degli ingegneri di una grande società specializzata nella costruzione di parchi eolici e degli esperti dell'università e del centro di ricerca regionale l'assessore all'ambiente dispone già, in via preliminare, di due ipotesi progettuali, diverse per localizzazione, per caratteristiche tecniche dell'impianto e per vantaggi e svantaggi.

La prima ipotesi consiste in un parco composto da dodici grandi torri eoliche di elevata potenza (800 kw ciascuna), collocato sulla collina con la vecchia miniera, distante da tutte le aree abitate. Data la distanza, il forte rumore prodotto dalle pale non sarebbe percepibile dagli abitanti. D'altro canto la collocazione renderebbe le pale particolarmente esposte, causando un consistente impatto sul paesaggio e generando un fenomeno denominato "flickering", ossia della rapida alternanza di luce ed ombra prodotta dal movimento delle pale in zone ad alta esposizione solare.

La seconda ipotesi colloca il parco eolico all'interno dell'area pianeggiante utilizzata in passato per le esercitazioni militari. In questo caso, l'impatto sul paesaggio sarebbe minore ma, data la vicinanza con l'area abitata, il rumore prodotto dalle pale potrebbe causare disagio ai residenti e, data la minore velocità del vento, gli introiti del parco sarebbero inferiori.

**L'assessore e la sindaca si trovano poi a dover decidere in quale fase del processo di progettazione coinvolgere la cittadinanza. Scegliere è complicato. In primo luogo, le pressioni da parte degli attori della società civile sono contrastanti.**

In questo caso, per esempio, l'imprenditore della grande azienda e il sindacato interno ad essa cominciano a premere sull'amministrazione affinché si proceda con la progettazione del parco eolico il prima possibile e non si rischi di mettere in discussione il progetto aprendo l'arena ai comitati di cittadini e alle associazioni ambientaliste, mentre il gruppo di agricoltori e l'associazione di commercianti cavalcano l'idea del processo di progettazione allargato alla cittadinanza perché sperano che modifichi sostanzialmente il Piano riducendo l'impatto del parco eolico sul territorio.

**In secondo luogo, spesso nell'impostazione e gestione dei processi decisionali non esistono soluzioni ottimali e l'efficacia e buona riuscita di un processo collaborativo dipendono da molti fattori. Questi processi sono parentesi che devono integrarsi nella democrazia rappresentativa e devono quindi ottenere il sostegno della società civile e dell'opinione pubblica (è la sfida della legittimazione sociale), ma anche essere accettate e accompagnate da politici e funzionari pubblici (devono in altre parole essere "istituzionalmente sostenibili") [1] e riuscire a incidere sulle scelte pubbliche (è il problema dell'efficacia) [2].**

Spesso una scelta che aiuta il processo di co-progettazione in un senso, lo indebolisce sotto un altro aspetto. In alcune circostanze questo trade-off è ineludibile, in altri casi esistono strategie correttive che possono essere messe in campo per facilitare l'integrazione del processo di co-progettazione nel sistema democratico rappresentativo.

1 "Nella partecipazione conta il coinvolgimento non solo dei cittadini, ma anche dei politici di qualsiasi schieramento"

2 "Anche nei processi di co-progettazione lo scopo finale è promuovere cambiamenti e produrre risultati"

Si apre così un primo bivio nella nostra storia. assessore e sindaca possono decidere se accordare ai propri concittadini margini progettuali ampi, coinvolgendoli sulla questione dell'opportunità dell'opera, nella scelta della localizzazione e delle sue caratteristiche tecniche, nella destinazione delle entrate economiche del Comune derivan-

ti dall'energia elettrica prodotta una volta in funzione, o se riservare questa fase alla politica, naturalmente supportata da uno staff di tecnici ed esperti, e aprire alla cittadinanza solo la definizione di aspetti complementari al progetto, come per esempio opere collaterali volte a valorizzare il progetto come strumento di sviluppo locale.

- Se il percorso di coinvolgimento chiama i cittadini a contribuire già alla valutazione dell'opportunità del parco e poi alla definizione delle caratteristiche del parco e alle scelte di localizzazione, vai alla **sezione 3**.
- Se invece assessore e sindaca decidono di spostare la fase di coinvolgimento a valle di queste decisioni, vai alla **sezione 4**.



## Sezione 3. **Discutere con i cittadini mettendo in campo tutte le opzioni**

L'assessore e la sindaca propongono di avviare il processo di coinvolgimento della cittadinanza già nella fase iniziale di definizione del parco [1], aprendo la discussione anche all'opportunità dell'opera, alle sue caratteristiche tecniche (compresa la localizzazione), agli interventi complementari e alla destinazione delle entrate economiche del Comune derivanti dall'energia prodotta dal parco. Le motivazioni di questa proposta vengono discusse in un'accesa seduta del consiglio comunale.

L'assessore rivendica l'importanza dell'apertura del processo in una fase di progettazione iniziale per tre principali ragioni: in primo luogo, aprire la discussione preliminare alla cittadinanza può aiutare a migliorare le caratteristiche del Piano, facendo sì che vengano tenute in considerazione anche le esigenze dei residenti [2]; in secondo luogo, può aiutare a gestire in modo costruttivo le perplessità e i dubbi di coloro che si sono opposti al parco [3], come l'associazione ambientalista, il comitato di cittadini che ha raccolto le firme contro il progetto, il gruppo di agricoltori e l'associazione di commercianti timorosi per le ricadute negative in termini di flussi turistici; infine, la definizione condivisa delle caratteristiche del parco, qualora venga effettivamente approvata l'idea di costruirlo, può aiutare l'amministrazione pubblica nella fase di attuazione, evitando o almeno limitando i boicottaggi e le resistenze da parte dei soggetti che rimarranno contrari.

Alcuni consiglieri comunali, in linea con la posizione portata avanti dall'imprenditore dell'azienda chimica e da alcune piccole e medie imprese dell'indotto, ritengono che la popolazione debba essere coinvolta in una fase più avanzata, quando il progetto sarà già definito nella sua localizzazione e nelle sue caratteristiche tecniche, limitando il

contributo dei residenti alla definizione di opere collaterali di valorizzazione del parco. Le principali motivazioni dei consiglieri riguardano due questioni di fondamentale importanza: l'expertise dei cittadini e la credibilità della politica.

**Secondo questa lettura i cittadini comuni conoscono molto bene i problemi con cui devono fare i conti nella loro vita quotidiana, ma generalmente non hanno le conoscenze e le competenze per formulare le soluzioni più adeguate, pronunciandosi in modo fondato e consapevole su molte questioni tecnicamente complesse [4].**

Il rischio è quindi che il processo partecipativo diventi una sorta di collettore di insoddisfazioni, lamentele, richieste [5] e proposte sui temi più disparati che, anziché aiutare a sbrogliare la matassa, finiscono per aggrovigliarla ancora di più. Va poi considerato che l'amministrazione comunale ha vinto le ultime elezioni con un programma in cui si impegnava a promuovere una consistente riduzione dei consumi energetici e che di fatto i cittadini si sono già pronunciati favorevolmente su questa strategia attraverso il voto. In tal senso, aprire un processo partecipativo con un mandato molto ampio potrebbe lasciar intendere che l'amministrazione non sia poi così convinta di procedere su questo terreno ma stia in realtà cercando un diversivo per prendere tempo e per rimettere tutto in discussione.

Intervenendo in questo dibattito, la sindaca si dichiara dubbiosa. In cuor suo condivide buona parte delle perplessità dei consiglieri comunali e di una parte della società civile organizzata, ma allo stesso tem-

- 1 "Per superare il conflitto, abbiamo incluso funzionari pubblici ed esponenti della società civile fin dall'inizio"
- 2 "Coinvolgere tutti è molto importante: è decisivo per capire quali sono le esigenze dei cittadini"
- 3 "Un errore è stato quello del coinvolgimento tardivo. Per superare l'opposizione fondamentale l'informazione ai cittadini e spiegare il valore aggiunto del progetto"
- 4 "I cittadini comuni non hanno le competenze necessarie per affrontare questioni tecniche"
- 5 "Capita che i cittadini si comportino come in un ufficio reclami: vengono solo quando hanno bisogno di qualcosa"

po non vuole screditare pubblicamente l'assessore all'ambiente, con il quale ha condiviso il programma elettorale e per il quale nutre stima e rispetto, né vuole esacerbare il conflitto con l'associazione ambientalista, il comitato di cittadini e le associazioni di categoria propense ad aprire il processo decisionale in una fase iniziale. Dopo alcuni mesi di stallo, l'assessore comunale riesce a convincere la sindaca e a guadagnarsi il credito di una parte dei consiglieri. L'assessore indice così una conferenza stampa [6], nella quale promette pubblicamente alla cittadinanza di aprire il processo decisionale fin dalla fase iniziale, che comprende anche la discussione sull'opportunità dell'opera.

La dichiarazione dell'assessore *aumenta la legittimità sociale* del percorso di coinvolgimento, perché nonostante le riserve e i timori, anche gli attori contrari all'apertura del processo decisionale preferiscono far parte del gioco invece che restarne fuori, per varie ragioni: ricerca di consenso fra i cittadini, visibilità, opportunità di ottenere informazioni e di intessere contatti con l'amministrazione. Il rappresentante dell'associazione ambientalista chiede un colloquio con l'assessore per accertarsi che la promessa pubblica sia sincera e dichiara pubblicamente non solo la propria soddisfazione per una scelta lungimirante, ma anche la propria disponibilità a contribuire in prima persona al processo di progettazione. Il comitato di cittadini resta scettico, ma i promotori della raccolta firme interrompono temporaneamente la campagna di protesta in attesa degli sviluppi. Anche il gruppo di agricoltori biologici e alcune piccole e medie imprese del territorio mantengono le loro riserve, ma alla fine accettano di contribuire. L'imprenditore dell'azienda chimica dichiara di non

voler prendere parte al percorso, mentre il sindacato interno accetta di partecipare. Di fronte alle reazioni positive di altre associazioni attive a livello locale nel campo della cultura e del volontariato, alcuni consiglieri si fanno avanti affermando il proprio sostegno all'iniziativa, a patto che il percorso di coinvolgimento della cittadinanza non vada a detrimento del ruolo di indirizzo e guida che la politica locale deve necessariamente conservare.

Tuttavia, la *sostenibilità istituzionale del processo si fa più complicata*. Oltre alle già citate resistenze di alcuni consiglieri, i tecnici comunali responsabili della progettazione del sito e del bando di gara per l'installazione delle pale eoliche sollevano diverse perplessità sull'inclusione di cittadini inesperti. Sono in particolare preoccupati da due questioni principali: l'osservanza di tutti i vincoli legali [7] e tecnici; il rispetto del budget a disposizione [8]. La progettazione di un parco eolico deve infatti sottostare a molti paletti definiti dalla normativa e dagli standard tecnici per garantire la sicurezza e la funzionalità degli impianti. Questi vincoli riguardano diversi aspetti – la conformazione della viabilità di accesso alle torri eoliche, la distanza minima tra di esse ecc. – che generalmente non sono conosciuti e che ai non esperti possono apparire del tutto secondari, ma che in realtà sono imprescindibili e riducono le alternative progettuali concretamente adottabili. Va poi considerato che alcune varianti progettuali – ad esempio l'installazione di dispositivi innovativi per ridurre la rumorosità delle pale – spesso comportano un consistente incremento dei costi di realizzazione e una diminuzione della redditività del parco eolico, mettendone a rischio la sostenibilità sotto il profilo economico.

6 “Rispetto al processo, è essenziale una comunicazione tempestiva e chiara delle intenzioni dei politici”

7 “La legge talvolta, anziché garantire i processi, può ostacolarli”

8 “Il problema vero è che non avevamo abbastanza soldi e abbiamo dovuto fare un passo alla volta, mettendo a repentaglio la sostenibilità del progetto stesso”; “La cosa più importante è il budget: bisogna essere sicuri che il budget sia adeguato per le politiche e le priorità decise dall'amministrazione”

### Strategie per favorire la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione

Per facilitare l'integrazione del processo di co-progettazione negli ingranaggi della macchina comunale si potrebbe coinvolgere il gruppo di tecnici responsabili della progettazione del sito e del bando di gara, sia nella preparazione del processo di co-progettazione, sia durante il suo svolgimento. [9]

Durante la fase di preparazione, i tecnici potrebbero anticipare e spiegare a chi condurrà il processo di co-progettazione quali sono i principali vincoli legali e tecnici che dovranno tenere in considerazione, in modo che questi vincoli possano essere spiegati per sommi capi ed in termini divulgativi ai partecipanti all'inizio del processo. Durante il processo di co-progettazione, i tecnici potrebbero prendere parte agli incontri, in modo da rispondere alle domande e ai dubbi dei cittadini ed intervenire direttamente nella discussione delle scelte progettuali [10].



La decisione di aprire subito il processo decisionale al contributo dei cittadini pone all'orizzonte una prima fondamentale scelta di impostazione, che apre un altro bivio: affidare la conduzione del processo di coinvolgimento ad un soggetto esterno, come per esempio un gruppo di professionisti specializzati nella facilitazione dei processi partecipativi e nella mediazione dei conflitti, oppure avviare un percorso

a guida esclusivamente politica e gestito insieme al personale del Comune? L'affidamento a facilitatori professionisti comporta costi di una certa rilevanza, che variano a seconda del tipo di processo e delle dimensioni della partecipazione. D'altro canto, mantenere la conduzione internamente comporta notevoli aggravii di lavoro per il personale pubblico, sia politico che tecnico [11].

- Se l'amministrazione comunale decide di gestire direttamente il percorso, vai alla [sezione 5](#).
- Se invece la gestione del percorso viene affidata a facilitatori professionisti, vai alla [sezione 6](#).



9 “Il coinvolgimento di esperti è fondamentale: è loro la funzione di fornire la corretta informazione e rispondere alle domande sulle questioni tecniche”

10 “Le professioni scientifiche e tecniche hanno una responsabilità speciale perché la conoscenza e le tecnologie che sviluppano e utilizzano hanno un impatto enorme sull'ambiente, sull'economia e sulla società”

11 “Ogni decisione ha le sue conseguenze: alcune sono positive e altre negative”

## Sezione 4. Limitare la co-progettazione a monte: un progetto predefinito

L'amministrazione comunale parte con l'identificazione del sito in cui localizzare il parco eolico e per la progettazione preliminare viene chiesto ad una società specializzata nella progettazione e installazione di parchi eolici di elaborare un progetto di massima, che verrà discusso e ridefinito da un tavolo tecnico, composto da alcuni funzionari del Comune e tre consulenti esterni: un ingegnere specializzato nelle tecnologie dell'eolico, un geologo e un urbanista. La fase di coinvolgimento della cittadinanza sarà avviata successivamente e riguarderà le opere complementari al progetto, nonché alcune caratteristiche secondarie del parco da finanziare con le entrate economiche derivanti dall'energia prodotta dalle pale eoliche. Il coinvolgimento della popolazione avrà come obiettivo perfezionare il progetto e arricchirlo per valorizzarne la qualità e la capacità di integrarsi nel territorio. Le motivazioni di questa proposta vengono discusse in una seduta del consiglio comunale.

L'assessore rivendica l'importanza del tavolo tecnico come soggetto centrale della fase di progettazione per due principali ragioni: in primo luogo, gli esperti possiedono le conoscenze necessarie per formulare opzioni tecniche fattibili e per selezionare quella ottimale sotto il profilo tecnico; in secondo luogo, il coinvolgimento della popolazione a partire da un progetto chiaro consente di offrire tutte le informazioni utili ai cittadini, in modo che possano poi perfezionarlo e formulare proposte per valorizzarne le ricadute positive sul territorio e limitarne quelle negative [1].

**Alcuni consiglieri comunali, invece, ritengono che la popolazione debba essere coinvolta da subito nella progettazione preliminare del parco, mettendo in discussione anche l'opzione 0**

**ossia l'opportunità stessa di realizzare l'opera. Questi consiglieri sollevano due argomenti di fondamentale importanza: per prima cosa, far progettare un parco eolico esclusivamente a specialisti lo renderebbe probabilmente impeccabile sotto il profilo tecnico, ma poco attento alle sue ricadute sociali [2]; in secondo luogo, la partecipazione dei cittadini sarebbe minima, perché percepirebbero di contribuire solo marginalmente ad un progetto di fatto in gran parte già definito.**

Rispetto alle posizioni emerse, la sindaca si dichiara dubbiosa. In cuor suo condivide le perplessità dei consiglieri comunali, ma non vuole screditare pubblicamente l'assessore all'ambiente, suo alleato in campagna elettorale, né alimentare il conflitto con l'associazione ambientalista e con il comitato di cittadini, che hanno già dato segni di insoddisfazione rispetto ad una impostazione del percorso che riservi loro un ruolo marginale. Dopo alcuni mesi di stallo, alla fine l'amministrazione decide di avviare comunque il tavolo tecnico per la progettazione preliminare. L'assessore indice così una conferenza stampa [3], nella quale espone alla cittadinanza le ragioni della scelta.

La dichiarazione dell'assessore contribuisce a rafforzare la sostenibilità istituzionale del percorso di coinvolgimento. Il tavolo tecnico viene costituito e si mette al lavoro avviando una valutazione comparativa dei due siti per la localizzazione del parco: quello collocato sulla collina ove si trova la vecchia miniera e quello nell'area pianeggiante, in passato a disposizione dei militari. Nel condurre la comparazione il tavolo tecnico coinvolge anche gli esperti di energie rinnovabili dell'università e del centro di ricerca

1 “È importante comunicare chiaramente ai cittadini qual è l'obiettivo atteso della partecipazione. Altrimenti è a rischio la fiducia nelle istituzioni e nello stesso processo partecipativo”

2 “È difficile mettere insieme istanze tecniche e sociali”

regionale. Una parte dei consiglieri comunali, rincuorata dalla decisione di affidarsi a specialisti, diminuisce l'attenzione verso il Piano e si dedica temporaneamente ad altri problemi che emergono nell'agenda locale.

Al contempo, le *condizioni di legittimazione sociale del processo sembrano farsi più problematiche*. Diversi esponenti dell'associazione ambientalista, del comitato di cittadini, del gruppo di agricoltori e dell'associazione di commercianti, alcuni dei quali avevano iniziato a mobilitarsi contro l'ipotesi di realizzare un parco eolico, vengono intervistati dai giornali e dalle televisioni locali, che cavalcano la protesta anche per aumentare la salienza della questione e incrementare l'audience e le vendite fra i lettori. Sono tutti concordi nel ritenere che il coinvolgimento dei cittadini promesso dalla sindaca sia in re-

altà una presa in giro, una foglia di fico per nascondere la vera intenzione [4] di decidere nel chiuso delle proprie stanze, senza alcuna trasparenza. Gli ambientalisti ribadiscono inoltre che l'impatto sul paesaggio delle pale eoliche sarebbe devastante, mentre i componenti del comitato si dichiarano particolarmente preoccupati per il rumore prodotto dalle pale, una sorta di fastidio continuo che perseguirebbe i cittadini a fronte di benefici del tutto trascurabili, sia in termini economici sia in termini ambientali. Anche taluni consiglieri di minoranza cavalcano la protesta [5]: dichiarano di condividere pienamente le preoccupazioni dell'associazione ambientalista e del comitato di cittadini, insinuando il sospetto che la sindaca e l'assessore all'ambiente abbiano in realtà degli interessi privati da difendere.

#### Strategie per aumentare la legittimità sociale del processo di co-progettazione tardiva

Per aumentare la legittimità sociale del processo di co-progettazione si possono introdurre alcuni accorgimenti.

Il tavolo tecnico potrebbe innanzitutto essere integrato da un paesaggista che abbia a lungo collaborato con diverse associazioni ambientaliste a livello nazionale, con il compito di studiare come inserire le pale eoliche nel paesaggio nel modo più armonioso possibile.

Il tavolo tecnico potrebbe inoltre stabilire un canale di ascolto e di dialogo con la comunità locale e dare la massima trasparenza alle sue attività. Potrebbe realizzare alcune audizioni dei rappresentanti dell'associazione ambientalista e del comitato di cittadini in modo da capire meglio quali sono le loro principali preoccupazioni e le eventuali proposte. Dopo ogni riunione potrebbe inoltre pubblicare sul sito del Comune una dettagliata sintesi in modo che chiunque sia interessato possa seguire passo a passo l'andamento dei suoi lavori.



Dopo alcuni mesi, il tavolo degli specialisti propone un progetto di parco eolico collocato sulla collina con la vecchia miniera e composto da dieci torri eoliche, collocate in un'area a forma di lieve conca circondata dalla vegetazione: secondo gli esperti l'impatto visivo delle torri risulterebbe decisamente attenuato e non costituirebbe più un problema. Allo stesso tempo, il parco risulterebbe economicamente sostenibile: i costi complessivi di realizzazione (torri eoliche, opere stradali e di connessione) ammonterebbero complessivamente a circa 12 milioni di euro, mentre gli introiti per il bilancio comunale annuale si aggirerebbero intorno ai 500.000 euro.

Ora l'assessore ha all'orizzonte una prima fondamentale scelta sull'impostazione del processo: affidarne la conduzione a professionisti specializzati nella facilitazione e nella mediazione dei conflitti, oppure avviare un percorso a guida politica e gestito insieme al personale del Comune. L'affidamento a facilitatori professionisti comporta costi di una certa rilevanza, che variano a seconda del tipo di processo e delle dimensioni della partecipazione. D'altro canto, mantenere la conduzione internamente comporta notevoli aggravii di lavoro per il personale pubblico, sia politico che tecnico.

3 "I politici devono diventare dei grandi comunicatori e imparare a usare bene i media"

4 "Spesso i cittadini sono sospettosi: teorie cospirazioniste ovunque"

5 "Non è una questione di contenuto: quando una parte politica decide di iniziare un processo, l'altra - a vversaria - decide di stopparlo e viceversa"

• Se la conduzione del percorso viene governata e condotta direttamente dalla struttura comunale, vai alla **sezione 7**.

• Se invece la conduzione del percorso viene affidata ad un soggetto esterno indipendente, vai alla **sezione 8**.



## Sezione 5. I funzionari conducono il processo; ragionevole ma anche rischioso

A distanza di alcune settimane dalla conferenza stampa, l'assessore istituisce un gruppo di lavoro informale per definire le principali caratteristiche e tappe del percorso di co-progettazione. A questo scopo, coinvolge alcuni consiglieri comunali di maggioranza, due giovani funzionarie del settore energia, che si sono mostrate particolarmente interessate a mettersi in gioco in questa nuova iniziativa, e un ricercatore universitario esperto di processi di co-progettazione, che l'assessore aveva conosciuto a un convegno. Le riunioni si susseguono per alcune settimane, anche perché emergono orientamenti differenti.

L'assessore e i consiglieri a lui vicini sono intenzionati a mantenere la guida del processo di co-progettazione, in quanto questa modalità aumenterebbe la loro visibilità e potrebbe favorire una crescita del consenso politico verso l'amministrazione. Rispetto a questa opzione, le funzionarie sollevano invece alcune perplessità [1], perché, da un lato, pensano che molti cittadini non abbiano le basi per comprendere questioni tecniche come le caratteristiche tecnologiche degli impianti, i parametri per la valutazione dei siti, ecc., dall'altro, temono di venire imbrigliate nel conflitto che potrebbe sorgere durante la progettazione fra politici e cittadini [2]. Il ricercatore mette in guardia rispetto al rischio di critiche che una guida esclusivamente politica potrebbe sollevare, in primis il timore che una direzione prettamente politica sia fatta al fine di pilotare la progettazione verso le opzioni preferite da sindaca e assessore [3].

**A fronte di queste divergenze, la sindaca difende la strategia di mantenere il controllo politico, sia della definizione del percorso sia della sua conduzione pratica, perché ritiene che sia importante**

**dare ai cittadini l'immagine di un'amministrazione capace di assumersi le proprie responsabilità e di mettersi in gioco direttamente [4].**

Di fronte alla ferma posizione della sindaca, le due funzionarie si dichiarano disponibili a contribuire in prima persona alla gestione del percorso. Propongono l'elaborazione di un breve dossier preliminare che aiuti a farsi un'idea dell'argomento che sarà oggetto di discussione, descrivendo in particolare: che cos'è e come funziona la tecnologia che sfrutta il vento per generare energia elettrica, quali tipi di pale eoliche esistono e quali costi hanno, quali caratteristiche hanno i due possibili siti che si potrebbero sfruttare per la costruzione del parco, quale efficacia e quale impatto avrebbe il parco eolico in termini di rumore, occupazione di spazio, visibilità ecc., a seconda della localizzazione [5]. Tutti concordano che questa fase di informazione preliminare sia molto importante e concordano sulla necessità di creare un sito web dedicato al percorso di co-progettazione, nel quale caricare anche le informazioni proposte dalle funzionarie.

La scelta dell'assessore e della sindaca di stabilire un guida e una conduzione politica diretta del processo di co-progettazione *aumenta indubbiamente la sostenibilità istituzionale* del processo, perché i politici non si sentono esautorati dal potere di incidere sulle scelte e i funzionari e i tecnici dell'amministrazione pubblica diventano protagonisti della fase di co-progettazione [6].

Tuttavia, *la legittimità sociale del processo può venire indebolita* da questa scelta, per le ragioni sollevate dal ricercatore. Senza mettere in dubbio la buona fede dei promotori politici dell'iniziativa, né l'imparzialità o la professionalità dei tecnici, il timore di scel-

1 "I funzionari spesso non si preoccupano della sostenibilità istituzionale complessiva delle politiche perché sono concentrati sui loro compiti specifici"

2 "A volte c'è una discrepanza tra ciò che i politici promuovono e quello che i funzionari vogliono attuare"

3 "La partecipazione è difficile, spesso si pensa che la decisione sia già presa e che ci siano intenti manipolativi"

4 "Gli impegni dei politici sono di fondamentale importanza"

5 "L'amministrazione deve presentare il progetto alla cittadinanza e fornire informazioni"

6 "Questa partecipazione è apprezzata anche dai funzionari perché è interpretata come una possibile opportunità"

te imposte dall'alto o di interessi collaterali che possono spingere i politici a manipolare le opinioni dei cittadini è diffuso in molti contesti democratici, soprattutto quando le persone percepiscono di dover pagare in prima persona i costi di opere i cui benefici potenziali non sono chiari. Volente o nolente, un'amministrazione che promuove un processo di co-progettazione deve fare i

conti con il diffuso scetticismo e il timore di essere manipolati. Ciò non toglie che possano esservi buone ragioni per optare per una conduzione del processo prettamente politico-amministrativa, come per esempio quelle sollevate dai consiglieri e dalla sindaca. In questo caso, possono essere utili alcuni strumenti correttivi per favorire la legittimità sociale del percorso di coinvolgimento.

### Uno strumento correttivo per aumentare la legittimità sociale del processo di co-progettazione a conduzione politica

Per aumentare la legittimità sociale del processo di co-progettazione si possono introdurre alcuni accorgimenti.

In primo luogo, si potrebbe integrare il gruppo di lavoro con uno o due consiglieri di minoranza, in modo da rendere evidente che la conduzione del percorso sarà il più possibile neutrale e aperta al contributo di tutti i cittadini, compresi coloro che non si riconoscono nell'amministrazione in carica [7].

In secondo luogo, si potrebbe prevedere che l'informazione dei cittadini preliminare all'avvio del processo di co-progettazione vero e proprio non sia fornita solo attraverso il web, ma anche realizzando una serie di incontri pubblici organizzati nei diversi quartieri. Questi incontri preliminari, oltre a presentare le caratteristiche delle opzioni in campo, servirebbero a chiarire in modo diretto che si tratta solo di opzioni di massima che potranno essere modificate anche in termini consistenti grazie al contributo dei cittadini che prenderanno parte al processo di co-progettazione, nonché a far emergere le perplessità, i dubbi, le preoccupazioni, i timori più diffusi fra gli abitanti, in modo che possano essere affrontati in sede di progettazione integrando il lavoro dei tecnici [8].

Gli incontri informativi potrebbero infine essere organizzati chiedendo la collaborazione attiva delle associazioni e dei gruppi del territorio, compresi quelli più scettici nei confronti del processo, in questo caso per esempio il comitato di cittadini, l'associazione ambientalista, l'associazione di commercianti, il sindacato dei lavoratori dell'azienda chimica.



Il gruppo di lavoro si trova quindi a dover impostare il disegno del processo di coinvolgimento. A questo punto si aprono tre strade, che dipendono dalla scelta di tre possibili modelli di coinvolgimento: il modello partecipativo, il modello deliberativo e il modello ibrido [9]. I confini naturalmente non sono così nitidi, ma a grandi linee si può dire che i tre modelli sottendono differenti concezioni circa gli scopi e le modalità della co-progettazione.

I processi partecipativi si propongono di coinvolgere i cittadini attraverso modalità poco strutturate e prevalentemente spontanee: assemblee aperte a tutti, forum con le associazioni, raccolta di proposte. In genere, non prevedono tecniche specifiche per il reclutamento dei partecipanti né tecniche strutturate per farli discutere e progettare, cosicché, anche laddove siano previsti tavoli di discussione, si verificano interazioni dirette fra politici, tecnici e cittadini.

I processi deliberativi si pongono un obiettivo parzialmente diverso: creare sedi

di discussione aperta e approfondita tra cittadini con punti di vista e interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni in modo costruttivo e argomentando le ragioni delle scelte [10]. Sono solitamente molto strutturati poiché prevedono: un'accurata progettazione; la condivisione pubblica di un insieme equilibrato di informazioni e punti di vista diversi sulla questione a dibattito; lo svolgimento di discussioni fra cittadini, esperti, gruppi di interesse e autorità pubbliche in arene di piccole dimensioni al fine di argomentare e trovare soluzioni costruttive, il più possibile condivise; l'utilizzo di metodi di reclutamento dei partecipanti alternativi allo spontaneismo delle forme partecipative, come forme di sorteggio e/o di selezione mirata; la presenza di professionisti chiamati facilitatori, esperti nella conduzione di dinamiche di gruppo, processi decisionali complessi e risoluzione alternativa dei conflitti.

I processi ibridi combinano aspetti partecipativi e aspetti deliberativi amalgaman-

7 “Invitiamo rappresentanti di tutti i partiti per avere un terreno comune”

8 “Abbiamo consultato i cittadini facendo degli incontri pubblici per conoscere le loro aspettative”

9 “È facile lavorare con chi è entusiasta del progetto, ma se non si coinvolgono i contrari, si va incontro a conflitti”

10 “Nella mia esperienza, combinare diversi approcci è più efficace”

## CO-DESIGN

### Sezione 5

10 “Ogni situazione richiede un approccio particolare, anche se è difficile capire e scegliere quello giusto”

11 “La scelta dell’approccio da adottare è di solito effettuata in modo top-down dall’amministrazione, ma potrebbe anche essere oggetto di discussione tra i cittadini coinvolti”

doli o alternandoli, per esempio mettendo in sequenza fasi di partecipazione a ‘porta aperta’ con fasi di co-progettazione in piccoli gruppi di cittadini estratti a sorte, oppure combinando sessioni deliberative con referendum, ecc. L’intento dei processi ibridi è naturalmente quello di valorizzare

i pregi di ciascun modello limitandone le debolezze [10].

A questo punto, assessore e sindaca, insieme al ricercatore e ai consiglieri, possono decidere di avviare l’impostazione di un processo partecipativo oppure deliberativo oppure di tentare un processo ibrido [11].

- Se scelgono il modello partecipativo, vai alla [sezione 9](#).
- Se scelgono il modello deliberativo, vai alla [sezione 36](#).
- Se scelgono il modello ibrido, vai alla [sezione 37](#).



## Sezione 6. Un comitato promotore discute l'intero progetto

A distanza di alcune settimane dalla conferenza stampa, l'assessore decide di rivolgersi a un gruppo di professionisti che aveva gestito un percorso di co-progettazione in un comune di un'altra regione alcuni anni addietro [1]. Viene organizzata così una riunione preliminare con i facilitatori, l'assessore stesso, la sindaca e i funzionari del Comune che dovranno prendere in carico la progettazione del parco.

I facilitatori chiariscono subito alcuni punti fermi del loro lavoro, facendo riferimento alle prescrizioni basilari di qualsiasi metodo di conduzione di processi decisionali inclusivi. In primo luogo, invitano l'assessore o la stessa sindaca a fare una promessa pubblica alla cittadinanza per chiarire esattamente quali saranno i margini di potere decisionale accordati ai partecipanti, in modo da promuovere sin da subito la massima trasparenza sul processo, nonché stimolare l'interesse e la disponibilità a partecipare da parte dei cittadini [2]. In secondo luogo, difendono l'importanza di una supervisione del percorso non strettamente politica, ma in capo a 'comitato promotore' che non sia la mera espressione dell'amministrazione o delle istituzioni pubbliche coinvolte nel piano di risparmio energetico, ma un'arena plurale in cui siedano rappresentanti di tutti i soggetti potenzialmente interessati o toccati dall'opera pubblica: le associazioni di categoria, i sindacati, i comitati di cittadini, le associazioni ambientaliste, le agenzie pubbliche del territorio che si occupano di ambiente, energia e paesaggio [3]. Infine, chiedono di iniziare subito, con l'aiuto dei tecnici comunali, l'elaborazione di un breve dossier preliminare che aiuti tutti gli attori interessati a farsi un'idea dell'argomento che sarà oggetto di discussione, non solo descrivendo i possibili siti, gli aspetti tecnologici e gli impatti stimabili, ma anche mettendo in luce gli elementi più

controversi e le diverse posizioni in campo, sulla base di una rigorosa ricognizione delle informazioni disponibili e di una mappatura delle aree di conflitto (per definire questa fase, i facilitatori usano in genere l'espressione 'conflict assessment').

La sindaca solleva perplessità di fronte all'ipotesi del comitato promotore, perché teme che appesantisca il percorso, rendendo più faticoso prendere ogni decisione su come procedere, poiché si aspetta che portatori di interessi diversi premano in direzioni diverse. L'assessore è invece preoccupato soprattutto dai costi che dovrà sostenere il suo assessorato per la conduzione esterna del processo e chiede alla società di facilitatori di chiarire subito l'importo del budget da mettere a disposizione per pagare il loro lavoro e finanziare l'intero processo inclusivo [4]. Naturalmente i facilitatori chiariscono che dipenderà dal tipo di processo che dovranno mettere in campo, ma in linea di massima il costo varierà fra i 30.000 e i 60.000 euro, tenuto conto anche dell'attività di accompagnamento per la fase di progettazione esecutiva.

**Nonostante alcune resistenze iniziali, sindaca e assessore decidono alla fine di affidarsi alla società di facilitatori e di seguire i tre consigli proposti in sede di riunione (la promessa pubblica della sindaca e dell'assessore, l'istituzione del comitato promotore coinvolgendo attori pubblici e privati con diversi orientamenti e diverse competenze sulla questione, l'avvio di una fase preliminare di conflict assessment volta a costruire un dossier informativo per la popolazione).**

1 "In questi processi è importante la presenza di professionisti dell'intermediazione"

2 "Il problema spesso è la mancanza di interesse: alle persone non sempre interessano certi progetti e situazioni"

3 "Per superare alcuni ostacoli, abbiamo istituito un comitato promotore che includesse attori con diversi orientamenti"

4 "Il finanziamento dei progetti e delle attività connesse è una delle questioni fondamentali"

## L'effetto di queste scelte sulla legittimità sociale del processo, la sua sostenibilità istituzionale e la sua influenza sulle decisioni finali dell'amministrazione è incerto.

Due, e assai diverse tra loro, le considerazioni che riguardano la legittimità sociale: da un lato, la società civile organizzata percepisce che le voci non in linea con l'amministrazione possono essere maggiormente tutelate dentro un comitato promotore plurale ed equilibrato [5]; dall'altro, la conduzione del processo da parte di una società di professionisti non sembra di per sé in grado di fugare i timori della popolazione circa la sincera apertura del processo decisionale alle istanze dei residenti. I facilitatori, infatti, nonostante abbiano una reputazione da difendere e seguano in genere una deontologia professionale, sono pur sempre ingaggiati dall'amministrazione, cosicché, agli occhi dei cittadini, possono essere percepiti come non completamente neutrali.

La promessa pubblica dell'autorità politica e l'esistenza di un comitato promotore plurale tendenzialmente *aumentano la sostenibilità istituzionale del processo*, perché sono scelte che in certo modo 'legano le mani' dell'amministrazione in carica, costringendola a non disattendere le intenzioni iniziali e a tenere conto di punti di vista diversi sulla questione, con il risultato di ridurre le resistenze e le opposizioni che – in sede istituzionale – possono provenire, ad esempio, dai consiglieri di minoranza [6]. Tali scelte favoriscono inoltre la capacità del processo di influire sulle decisioni finali dell'amministrazione pubblica, la quale si sente maggiormente controllata sia dai cittadini sia dagli *stakeholder* del comitato promotore. Tuttavia, la promessa pubblica comporta anche un possibile rischio in termini di sostenibilità istituzionale. La realizzazione di un'opera consistente come un parco eolico richiede necessariamente alcuni anni ed è possibile che durante questo lasso di tempo alcune condizioni di contesto mutino in termini anche molto consistenti: ad esempio, potrebbero intervenire modifiche normative di carattere nazionale che riducono notevolmente la redditività degli impianti o che impongono nuovi vincoli per la loro costruzione, i materiali stessi potrebbero subire consistenti modifiche nei costi, e così via. Questi cambiamen-

ti, che sono difficilmente prevedibili e che comunque non sono controllabili da parte dell'amministrazione comunale, rischiano di rendere più difficile un'attuazione perfettamente aderente a quanto promesso con molto anticipo.

Al fine di costituire il comitato promotore, il gruppo di facilitatori, in collaborazione con l'assessore e alcuni funzionari, avvia un'indagine preliminare sui potenziali *stakeholder* pubblici e privati da coinvolgere [7]. Al termine dell'istruttoria e di una serie di colloqui privati, il comitato promotore, presieduto naturalmente dall'assessore all'ambiente del Comune, risulta composto da altri dieci soggetti, di cui tre tendenzialmente favorevoli alla realizzazione del parco eolico e tre tendenzialmente contrari. Nello specifico, si tratta di: un consigliere comunale di maggioranza molto favorevole al progetto, un consigliere comunale di minoranza che, viceversa, ha molte riserve, un esponente dell'associazione ambientalista che ha raccolto le firme contro il progetto a tutela del paesaggio, un esponente di un'altra associazione ambientalista che invece sostiene fortemente le politiche di transizione energetica verso le fonti rinnovabili, un esponente del comitato di cittadini allarmato dai possibili impatti negativi sulle zone abitate, il presidente di una associazione locale nata per stimolare la valorizzazione delle aree in disuso che non è contraria all'idea del parco eolico ma nemmeno intensamente favorevole, un portavoce delle associazioni di categoria, un esponente del sindacato interno alla grande azienda chimica, un portavoce del gruppo di agricoltori biologici e un esponente dell'associazione di commercianti.

Dopo la prima riunione del comitato promotore, l'esponente dell'associazione ambientalista contraria al progetto decide di abbandonare il tavolo, in polemica con l'assessore all'ambiente, che ha rilasciato un'intervista in cui lascia intendere che l'oggetto del processo di co-progettazione sarà decidere dove e come realizzare il parco, ma non se realizzarlo. Il gruppo di agricoltori del biologico e l'associazione di commercianti danno man forte all'associazione ambientalista, promuovendo un'azione di volantinaggio nei mercati di frutta e verdura e nei negozi del centro storico. Tempestivamente l'assessore e la sindaca rispondono a questa obiezione polemica precisando

5 “Il comitato promotore deve prendere le distanze dall'amministrazione pubblica”

6 “Se gli attori del comitato aiutano i politici durante il processo, per i politici è più facile avere visioni più aperte”

7 “Il progetto ha visto coinvolti cittadini, volontari, organizzazioni territoriali e autorità locali”

do pubblicamente che durante il processo si potrà discutere di tutto, compresa l'opportunità di realizzare l'opera. Nonostante ciò, l'associazione ambientalista decide comunque di non recedere dalla sua scelta di usci-

re dal comitato promotore. Quest'azione di sabotaggio viene condivisa anche dall'associazione di commercianti, rendendo così il comitato promotore un po' squilibrato a favore del parco eolico.

### Strategie per dar voce a orientamenti non rappresentati nel comitato promotore

L'abbandono del processo da parte di alcuni stakeholder è molto comune nei processi di co-progettazione, in particolare quando la questione oggetto di discussione è foriera di conflitti e tensioni fra modi differenti di concepire i problemi sul tappeto.

Un comitato promotore non equilibrato tende a indebolire il processo rispetto alle dimensioni che abbiamo considerato (legittimità sociale e sostenibilità istituzionale). Per limitare i danni causati da questo inconveniente, è possibile intervenire mettendo in atto, in corso d'opera, alcune strategie.

Innanzitutto, è necessario rispondere pubblicamente e in modo argomentato alle motivazioni sollevate dagli stakeholder che hanno deciso di abbandonare il processo, invitandoli a rientrare e comunque rimanendo disponibili a dialogare anche dall'esterno [8].

In secondo luogo, durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione, è necessario fare in modo che le critiche, le preoccupazioni e gli argomenti degli stakeholder che hanno deciso di non prendervi parte abbiano comunque modo di essere prese in considerazione e discusse dai partecipanti. Le modalità che si possono adottare sono diverse: invitare a intervenire nel processo esperti di chiara fama che condividano le posizioni di questi stakeholder; invitare gli stessi stakeholder a inviare documenti scritti che spieghino il loro punto di vista da consegnare ai partecipanti e divulgare pubblicamente; richiamare i principali argomenti degli stakeholder assenti ricorrendo ad audizioni o attraverso gli interventi dei facilitatori stessi.



Il comitato promotore comincia il suo lavoro. La prima questione che i facilitatori mettono all'ordine del giorno è l'avvio della fase di ricognizione e mappatura delle aree di conflitto. Nonostante il lavoro sia svolto dai professionisti, il comitato promotore, in quanto espressione del contesto toccato dalla politica pubblica, ha un ruolo molto importante: aiutare i professionisti a identificare i soggetti portatori di istanze e visioni diverse sulla questione in discussione [9].

La fase di ricognizione evidenzia gli elementi essenziali di alcune opzioni possibili. Sotto il profilo delle scelte tecnologiche, chiarisce che ciascun impianto eolico sarà composto da torri d'acciaio di altezza variabile tra i 60 e i 100 metri, impiantate su un basamento molto stabile per resistere a forti e improvvise raffiche di vento ed in grado di azionare un motore con pale di apertura compresa tra i 20 e i 60 metri. La capacità di sfruttare la potenza del vento cresce con l'altezza delle torri, ma all'aumentare dell'altezza il basamento deve essere più robusto, risultando così più impattante sul territorio e più costoso.

### Lo studio preliminare inoltre chiarisce che i due siti individuati per ospitare l'impianto sarebbero interessati da diversi tipi di impatto.

Realizzare il parco sulla collina con la ex miniera determinerebbe un significativo impatto sul paesaggio, perché le torri sarebbero visibili anche a grande distanza. La scelta del sito collinare richiederebbe inoltre la realizzazione di una viabilità di collegamento dedicata all'impianto che attraverserebbe diversi piccoli appezzamenti frammentati tra molti proprietari: il loro esproprio e l'indennizzo dei proprietari potrebbe richiedere molto tempo. D'altro canto, l'opzione collina comporterebbe un vantaggio: le emissioni rumorose delle pale non disturberebbero minimamente il centro abitato.

Realizzare il parco nell'area pianeggiante un tempo utilizzata per le esercitazioni militari richiederebbe innanzitutto una bonifica del terreno per rimuovere i residui di alcuni ordigni bellici, la cui presenza era già stata oggetto di contestazioni in passato, nonché l'appianamento degli avval-

8 “Per gestire i conflitti si deve mantenere aperta una finestra di dialogo con e tra gli stakeholder”

9 “Il comitato ha un ruolo cruciale nel dare continuità all'iniziativa”

lamenti creati dal transito dei mezzi carati e cingolati dell'esercito. Non sarebbe invece necessario costruire una viabilità dedicata al parco poiché l'accesso è garantito dalla vecchia strada costruita dall'esercito. La fase di cantierizzazione, però, creerebbe disagi agli abitanti e soprattutto alla grande azienda chimica, perché i mezzi del cantiere utilizzerebbero anche la viabilità ordinaria, creando ingorghi e producendo polveri e rumori, e perché l'azienda sarebbe costretta a rinunciare temporaneamente ad una parte del proprio suolo al momento adibita a parcheggio dei dipendenti. Il fruscio dell'impianto, una volta in funzione, sarebbe inoltre percepibile da chi risiede e lavora nel quartiere limitrofo all'area, anche se le turbine devono rispettare la distanza minima di 500 metri dagli edifici residenziali. D'altro canto, l'impatto visivo sul paesaggio sarebbe decisamente minore.

La mappa del conflitto mostra l'esistenza di due principali fratture [10].

Una prima frattura riguarda lo stesso obiettivo della transizione energetica verso le energie rinnovabili. Su un versante, vi è infatti chi sostiene che è tempo di fare scelte coraggiose in questa direzione e le considera strategiche per lo stesso sviluppo economico dell'area. Sull'altro versante, vi è chi ritiene invece che le priorità siano altre e che, anzi, investire nelle energie rinnovabili possa costituire una sorta di boomerang per lo stesso sviluppo locale, poiché verrebbero distratti fondi utilizzabili per altre politiche. Una seconda frattura è trasversale alla prima.

**Sia chi è in linea di massima favorevole allo sviluppo delle energie rinnovabili sia chi è invece molto scettico su questa prospettiva si divide in merito a quali siano gli impatti negativi più preoccupanti.**

Secondo alcuni è prioritario preservare il paesaggio e minimizzare gli impatti sull'ambiente naturale; secondo altri è prioritario limitare il più possibile i disagi per la popolazione durante la fase di cantierizzazione e il successivo funzionamento degli impianti a regime.

I risultati di questa fase di indagine preliminare vengono condensati nel dossier informativo, che verrà distribuito a tutta la po-

polazione e reso liberamente scaricabile dal sito internet del processo. Il documento è scritto dallo staff della società di facilitazione in modo da essere comprensibile per tutti e facendo attenzione a usare anche espressioni e punti di vista emersi durante la fase di ricognizione e di mappatura del conflitto [11].

Nel frattempo, sotto la supervisione e con l'avallo del comitato promotore, i facilitatori impostano le principali tappe del processo di co-progettazione. In genere, la scelta avviene fra tre potenziali modelli di coinvolgimento: il modello partecipativo, il modello deliberativo e il modello ibrido [12]. I confini naturalmente non sono così nitidi, ma a grandi linee si può dire che i tre modelli sottendono differenti concezioni circa gli scopi e le modalità della co-progettazione.

I processi partecipativi si propongono di coinvolgere i cittadini attraverso modalità poco strutturate e prevalentemente spontanee: assemblee aperte a tutti, forum con le associazioni, raccolta di proposte. In genere, non prevedono tecniche specifiche per il reclutamento dei partecipanti né tecniche strutturate per farli discutere e progettare, cosicché, anche laddove siano previsti tavoli di discussione, si verificano interazioni dirette fra politici, tecnici e cittadini.

I processi deliberativi si pongono un obiettivo parzialmente diverso: creare sedi di discussione aperta e approfondita tra cittadini con punti di vista e interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni in modo costruttivo e argomentando le ragioni delle scelte [13]. I processi deliberativi sono solitamente molto strutturati poiché prevedono: un'accurata progettazione; la condivisione pubblica di un insieme equilibrato di informazioni e punti di vista diversi sulla questione a dibattito; lo svolgimento di discussioni fra cittadini, esper-

10 "Il conflitto in questi processi è quasi inevitabile"

11 "I facilitatori fanno da ponte tra i cittadini e le amministrazioni proponenti"

12 "Il progetto ha visto coinvolti cittadini, volontari, organizzazioni territoriali e autorità locali"

13 "È facile lavorare con chi è entusiasta del progetto, ma se non si coinvolgono i contrari, si va incontro a conflitti"



ti, gruppi di interesse e autorità pubbliche in arene di piccole dimensioni al fine di argomentare e trovare soluzioni costruttive, il più possibile condivise; l'utilizzo di metodi di reclutamento dei partecipanti alternativi allo spontaneismo delle forme partecipative, come forme di sorteggio e/o di selezione mirata; la presenza di professionisti chiamati facilitatori, esperti nella conduzione di dinamiche di gruppo, processi decisionali complessi e risoluzione alternativa dei conflitti.

I processi ibridi combinano aspetti partecipativi e aspetti deliberativi amalga-

mandoli o alternandoli, per esempio mettendo in sequenza fasi di partecipazione a 'porta aperta' con fasi di co-progettazione in piccoli gruppi di cittadini estratti a sorte, oppure combinando sessioni deliberative con referendum, ecc. L'intento dei processi ibridi è naturalmente quello di valorizzare i pregi di ciascun modello limitandone le debolezze [14].

A questo punto, i facilitatori insieme al comitato promotore possono decidere di avviare l'impostazione di un processo partecipativo oppure deliberativo oppure di tentare un processo ibrido.

- Se scelgono il modello partecipativo, vai alla [sezione 10](#).
- Se scelgono il modello deliberativo, vai alla [sezione 11](#).
- Se scelgono il modello ibrido, vai alla [sezione 12](#).



14 “Nella mia esperienza, combinare diversi approcci è più efficace”

## Sezione 7. Quando l'amministrazione pubblica conduce il processo.

A distanza di alcune settimane dalla conferenza stampa, l'assessore istituisce un gruppo di lavoro informale per definire le principali caratteristiche e le tappe del percorso di co-progettazione sui dettagli del parco eolico. A questo scopo, coinvolge alcuni consiglieri comunali di maggioranza, due giovani funzionarie del settore energia, che si sono mostrate particolarmente interessate a mettersi in gioco in questa nuova iniziativa, e un ricercatore universitario esperto di processi di co-progettazione, che l'assessore aveva conosciuto a un convegno. Le riunioni si susseguono per alcune settimane, anche perché emergono orientamenti differenti.

**L'assessore e i consiglieri a lui vicini sono intenzionati a condurre direttamente il processo di co-progettazione, in quanto questa modalità aumenterebbe la loro visibilità e potrebbe favorire una crescita del consenso politico verso l'amministrazione.**

Rispetto a questa opzione, le funzionarie non sollevano particolari perplessità, poiché i principali elementi progettuali sono stati definiti e non pare quindi emergere il rischio di proposte infattibili da parte di personale non esperto. Il ricercatore, invece, solleva numerose critiche rispetto all'idea di mantenere la guida politica del processo, anche alla luce del fatto che il progetto è già stato in gran parte definito a monte [1]. Secondo il suo parere, l'amministrazione si troverà a dover gestire una fase di co-progettazione altamente conflittuale e non sarà in grado di gestire il conflitto da sola, poiché ne è parte in causa.

Nonostante le argomentazioni del ricercatore, la sindaca difende la proposta dell'assessore di mantenere il controllo politico, sia della definizione del percorso sia

della sua conduzione pratica, perché ritiene che sia importante dare ai cittadini l'immagine di un'amministrazione capace di assumersi le proprie responsabilità e di mettersi in gioco direttamente [2].

Allarmate dai moniti del ricercatore, le due funzionarie propongono l'elaborazione di un breve dossier preliminare che aiuti i cittadini a farsi un'idea precisa del progetto e delle motivazioni che hanno portato alla sua formulazione, illustrando nello specifico: le caratteristiche del parco, evidenziando in particolare quelle che sono state perfezionate e modificate anche grazie a quanto emerso dalle audizioni con le associazioni ambientaliste e il comitato di cittadini, nonché dalla fase di ascolto e raccolta di proposte; le ragioni che hanno portato il tavolo tecnico a compiere certe scelte; i vantaggi e gli svantaggi del progetto nel suo complesso. Il ricercatore condivide la proposta delle funzionarie e consiglia caldamente di esplicitare nel dossier su quali aspetti del parco si chiede ai cittadini di contribuire e con quali margini di libertà possono proporre opzioni di impiego delle risorse ricavate dall'impianto una volta in funzione. Tutti concordano sulla necessità di creare un sito web dedicato al percorso di co-progettazione, nel quale caricare anche il dossier del progetto [3].

La scelta dell'assessore e della sindaca di stabilire un guida e una conduzione politica diretta del processo di co-progettazione *aumenta indubbiamente la sostenibilità istituzionale del processo*, perché i consiglieri non si sentono esautorati dal potere di incidere anche sulle scelte a valle rispetto al progetto del parco, mentre i funzionari e i tecnici dell'amministrazione pubblica conservano effettivi margini di manovra per indirizzare anche la fase di definizione dei dettagli [4].

Tuttavia, *la legittimità sociale del processo può risultare ulteriormente indebolita da*

1 “Tenere la progettazione nascosta ai cittadini può generare conflitti in fase di implementazione”

2 “Gli impegni dei politici sono di fondamentale importanza”

3 “Una questione fondamentale è garantire ai cittadini l'accesso all'informazione e fornire loro le conoscenze necessarie”

4 “In questo caso la partecipazione è stata interpretata dai funzionari come un'opportunità”

questa scelta. Senza mettere in dubbio la buona fede dei promotori politici dell'iniziativa, né l'imparzialità o la professionalità dei tecnici, il timore di scelte imposte dall'alto o di interessi collaterali che possono spingere i politici a manipolare le opinioni dei cittadini è diffuso in molti contesti democratici [5], soprattutto quando le persone percepiscono di dover pagare in prima persona i costi di opere i cui benefici potenziali non sono

chiari. Volente o nolente, un'amministrazione che promuove un processo di co-progettazione deve fare i conti con il diffuso scetticismo e il timore di essere manipolati. Ciò non toglie che possano esservi buone ragioni per optare per una conduzione del processo prettamente politico-amministrativa. In questo caso, possono essere utili alcuni strumenti correttivi per favorire la legittimità sociale del percorso di coinvolgimento.

### Uno strumento correttivo per aumentare la legittimità sociale del processo di co-progettazione a conduzione politica

Per aumentare la legittimità sociale del processo di co-progettazione si possono introdurre alcuni accorgimenti.

In primo luogo, si potrebbe integrare il gruppo di lavoro politico con uno o due consiglieri di minoranza, in modo da rendere evidente che la conduzione del percorso sarà il più possibile neutrale e aperta al contributo di tutti i cittadini, compresi coloro che non si riconoscono nell'amministrazione in carica [6].

In secondo luogo, durante lo svolgimento del processo di co-progettazione, si potrebbero coinvolgere esperti indicati dagli attori contrari alla realizzazione dell'impianto o comunque esperti di chiara fama che condividano le loro posizioni [7]. Questi esperti dovrebbero analizzare e valutare il progetto elaborato dal Comune, evidenziando gli errori e i punti deboli, mettendone in discussione i presupposti e avanzando proposte alternative. Tale ruolo potrebbe essere giocato dagli esperti sia intervenendo di persona negli incontri e interagendo direttamente con i cittadini, sia elaborando note scritte da consegnare ai progettisti e da divulgare pubblicamente.



Il gruppo di lavoro si trova quindi a dover impostare il disegno del processo di coinvolgimento. A questo punto si aprono tre strade, che dipendono dalla scelta di tre possibili modelli di coinvolgimento: il modello partecipativo, il modello deliberativo e il modello ibrido [8]. I confini naturalmente non sono così nitidi, ma a grandi linee si può dire che i tre modelli sottendono differenti concezioni circa gli scopi e le modalità della co-progettazione.

I processi partecipativi si propongono di coinvolgere i cittadini attraverso modalità poco strutturate e prevalentemente spontanee: assemblee aperte a tutti, forum con le associazioni, raccolta di proposte. In genere non prevedono tecniche specifiche per il reclutamento dei partecipanti né tecniche strutturate per farli discutere e progettare, cosicché, anche laddove siano previsti tavoli di discussione, si verificano interazioni dirette fra politici, tecnici e cittadini.

I processi deliberativi si pongono un obiettivo parzialmente diverso: creare sedi di discussione aperta e approfondita tra cittadini con punti di vista e interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare solu-

zioni in modo costruttivo e argomentando le ragioni delle scelte [9]. I processi deliberativi sono solitamente molto strutturati, poiché prevedono: un'accurata progettazione; la condivisione pubblica di un insieme equilibrato di informazioni e punti di vista diversi sulla questione a dibattito; lo svolgimento di discussioni fra cittadini, esperti, gruppi di interesse e autorità pubbliche in arene di piccole dimensioni al fine di argomentare e trovare soluzioni costruttive, il più possibile condivise; l'utilizzo di metodi di reclutamento dei partecipanti alternativi allo spontaneismo delle forme partecipative, come forme di sorteggio e/o di selezione mirata; la presenza di professionisti chiamati facilitatori, esperti nella conduzione di dinamiche di gruppo, processi decisionali complessi e risoluzione alternativa dei conflitti.

I processi ibridi combinano aspetti partecipativi e aspetti deliberativi amalgamandoli o alternandoli, per esempio mettendo in sequenza fasi di partecipazione a porta aperta con fasi di co-progettazione in piccoli gruppi di cittadini estratti a sorte, oppure combinando sessioni deliberative con referendum ecc. L'intento dei

- 5 "Tra i cittadini c'è spesso la paura di essere politicamente manipolati"
- 6 "Invitiamo rappresentanti di tutti i partiti per avere un terreno comune"
- 7 "Come sconfi-ggere lo scetticismo dei cittadini? Coinvolgendo esperti esterni"
- 8 "Il progetto ha visto coinvolti cittadini, volontari, organizzazioni territoriali e autorità locali"
- 9 "È facile lavorare con chi è entusiasta del progetto. Ma se non si coinvolgono i contrari, si va incontro a conflitti"

## CO-DESIGN

Sezione 7

processi ibridi è naturalmente quello di valorizzare i pregi di ciascun modello limitandone le debolezze [10].

A questo punto, assessore e sindaca, in-

sieme al ricercatore e ai consiglieri, possono decidere di avviare l'impostazione di un processo partecipativo oppure deliberativo oppure di tentare un processo ibrido.

1 “Nella mia esperienza, combinare diversi approcci è più efficace”

- Se scelgono il modello partecipativo, vai alla [sezione 13](#).
- Se scelgono il modello deliberativo, vai alla [sezione 38](#).
- Se scelgono il modello ibrido, vai alla [sezione 39](#).



## Sezione 8. Gestire i conflitti grazie a facilitatori esterni

A distanza di alcune settimane dalla conferenza stampa, l'assessore decide di contattare un gruppo di professionisti che aveva gestito un percorso di co-progettazione in un comune di un'altra regione alcuni anni addietro [1]. Viene così organizzata una riunione preliminare con il gruppo di facilitatori, l'assessore stesso, la sindaca e i funzionari del Comune che dovranno prendere in carico la progettazione del parco.

I facilitatori chiariscono subito che aprire la co-progettazione a valle del progetto del parco e solo su aspetti marginali non aiuterà a smorzare le opposizioni all'opera, nonostante gli accorgimenti adottati in fase di predisposizione del progetto preliminare. Suggestiscono quindi di far precedere la fase di co-progettazione da due passi fondamentali. In primo luogo, propongo di costituire un 'comitato di controllo' composto da rappresentanti dei gruppi che si dichiarano contrari al parco e di coloro che subiranno maggiormente i disagi e i costi dell'opera [2]: l'associazione ambientalista, il comitato di cittadini, il gruppo di agricoltori, l'associazione di commercianti, i residenti ai quali si chiederà l'esproprio dei terreni.

**Il compito del comitato di controllo sarà esaminare, insieme al tavolo tecnico, le caratteristiche del parco già definite e lavorare con i facilitatori per la definizione delle tappe principali della fase di co-progettazione che dovrebbe integrare il progetto preliminare. In secondo luogo, invitano l'assessore e la sindaca a partecipare a diversi incontri pubblici sul territorio gestiti dai facilitatori, per chiarire esattamente quali saranno gli elementi su cui si potrà incidere con la fase di co-progettazione.**

La sindaca solleva qualche perplessità di fronte all'ipotesi di un comitato di controllo sbilanciato in quanto espressione dell'opposizione reale o potenziale al progetto. Teme infatti che tale scelta possa amplificare le tensioni fra contrari all'opera e amministrazione, nonché favorire la diffusione del malcontento anche fra i cittadini neutrali. Ha inoltre paura che le informazioni a cui il comitato di controllo avrà accesso possano essere usate dai suoi componenti a fini strumentali, per mettere in cattiva luce l'amministrazione. L'assessore, invece, è preoccupato soprattutto dal potenziale aumento dei tempi di progettazione [3]: si immagina che il comitato di controllo tenti di sollevare cavilli e fare resistenze di vario tipo con il fine non dichiarato di arenare l'intero processo. I facilitatori chiariscono che non si può prevedere con certezza che cosa accadrà, ma che i timori della sindaca e dell'assessore sarebbero ancora più verosimili se il comitato di controllo non venisse creato. In questo caso, infatti, si andrebbe direttamente al muro contro muro e l'esperienza insegna che questo tende a generare lunghe fasi di stallo decisionale, che spesso portano all'abbandono del progetto.

Nonostante i timori, sindaca e assessore decidono di seguire i suggerimenti dei facilitatori e di affidare loro la conduzione del percorso di co-progettazione. Questa scelta può aiutare almeno in parte la *legittimazione sociale del processo di co-progettazione*. Anche se i margini per correggere e integrare il progetto sono piuttosto limitati, alcuni soggetti critici rispetto al parco potrebbero essere interessati a partecipare e a portare il proprio contributo [4]. Tuttavia, è anche possibile che ciò non produca particolari effetti in termini di accettazione del percorso. È infatti verosimile che alcuni soggetti critici si rifiutino comunque di prendere parte al comitato di controllo, perché temono di essere mani-

1 “In questi processi è importante la presenza di professionisti dell'intermediazione”

2 “Se non si includono gli oppositori nel board, il rischio è che il progetto poi si blocchi”

3 “Spesso impostare un processo di qualità richiede più tempo del previsto”

4 “La progettazione dell'opera era già stata fatta, ma comunque l'interesse c'era perché lo spazio per decidere non era nullo”

polati o di indebolire la propria reputazione prendendo parte a un processo in cui sostanzialmente ‘i giochi sono già fatti’. La sostenibilità e legittimità del percorso dipenderanno in parte dalle capacità di mediazione dei facilitatori e in parte dall’apertura dell’amministrazione durante il percorso.

L’amministrazione dichiara pubblicamente l’istituzione di un comitato di controllo e i facilitatori cominciano a contattare i soggetti che si erano mobilitati contro il parco: l’associazione ambientalista, il comitato di cittadini, il gruppo di agricoltori, l’associazione di commercianti e un gruppo di residenti che sarà toccato dagli espropri dei terreni collinari. L’associazione ambientalista rifiuta da subito di prendere parte al comitato, perché ritiene che il progetto avanzato dall’amministrazione abbia un impatto così forte da non poter essere migliorato solo con alcuni correttivi e che vada quindi semplicemente contrastato in quanto tale. Un’analoga posizione è assunta dagli agricoltori. Il portavoce del comitato dei cittadini e quello dell’associazione di commercianti accettano inizialmente di aderire al comitato di controllo. La scelta del portavoce del comitato viene tuttavia messa in discussione e fortemente criticata da altri concittadini, che temono di essere strumentalizzati dal Comune. In seguito a un’assemblea che vede la partecipazione di gran parte degli aderenti, il portavoce, per non spaccare il gruppo, decide di fare un passo indietro, ritirando la sua disponibilità. Accettano infine di prendere parte al comitato di controllo tre cittadini proprietari dei terreni da espropriare, mentre un altro

gruppo di proprietari decide di intraprendere un’azione legale contro il Comune, sostenendo che l’esproprio sia illegittimo [5]. I consiglieri comunali di minoranza cavalcano la situazione problematica: sostengono che il processo di co-progettazione sia fallito prima ancora di cominciare e accusano l’assessore all’ambiente di avere interessi privati in gioco, testimoniati dai suoi legami di amicizia e frequentazione con il proprietario di una società che produce impianti eolici. La televisione locale e la testata più diffusa in città riservano molta attenzione alla questione, attraverso interviste e approfondimenti. Alcuni consiglieri di maggioranza, che – pur avendo approvato il progetto – avevano sempre nutrito delle riserve, chiedono all’assessore e alla sindaca di fare chiarezza. L’assessore risponde molto duramente alle accuse: un suo amico di infanzia è effettivamente diventato un imprenditore di successo nel campo dell’eolico, ma questo non ha nulla a che vedere con la sua battaglia ambientalista per il superamento delle energie fossili, che porta avanti da molto tempo e spesso in grande solitudine; la sua onestà non è mai stata messa in discussione da nessuno e chiunque sostenga il contrario senza alcun elemento concreto sarà querelato. La sindaca, dal canto suo, difende l’onorabilità del suo assessore e la strategia per la transizione energetica per le fonti rinnovabili; allo stesso tempo, però, cerca di buttare un po’ di acqua sul fuoco, dicendo che il progetto non è immodificabile, specialmente se dal processo di co-progettazione emergerà che i suoi impatti sono considerati eccessivi dalla popolazione.

#### Strategie per gestire i conflitti quando il progetto e il processo di co-progettazione vengono boicottati

Quando il conflitto è forte, è estremamente difficile risolverlo. Per gestire il conflitto, si possono però mettere in campo alcune strategie adattive, in modo da impedire lo stallo e il muro contro muro [6].

L’amministrazione può dimostrare di essere aperta alle istanze degli oppositori rendendosi disponibile a estendere parzialmente l’oggetto stesso del processo di co-progettazione [7]. Potrebbe ad esempio annunciare che, anche a parziale discapito dell’economicità del progetto, ma fatta salva la sostenibilità economica degli impianti a regime, saranno considerate e attentamente valutate anche altre ipotesi di localizzazione, volte a minimizzare l’impatto sul paesaggio e sulla qualità della vita dei residenti, e che le stesse dimensioni del parco eolico potranno essere oggetto di discussione nel percorso di co-progettazione.



5 “Il conflitto è fisiologico”

6 “La domanda fondamentale è: come invitare e far sì che partecipino agli incontri pubblici gli attori fondamentali?”

7 “Ci sono persone con visioni molto radicali. Saper essere diplomatici in queste situazioni è fondamentale”

Insieme al comitato di controllo e all’assessore, i facilitatori impostano gli incontri sul territorio [8]. Sia durante gli incontri di presentazione sia durante il percorso di co-pro-

gettazione che seguirà si prevede che saranno sempre presenti la sindaca o l’assessore.

La prima questione che i facilitatori mettono all’ordine del giorno è la costruzione di

un dossier dettagliato sulle caratteristiche del parco, così come progettate dal tavolo tecnico. Il dossier sarà elaborato congiuntamente dal tavolo tecnico e dal comitato di controllo. Al suo interno verranno integrate le informazioni raccolte dai facilitatori attraverso un'indagine sul territorio, volta a raccogliere anche i punti di vista degli attori esterni, in primis quelli dell'associazione a difesa del paesaggio che non ha voluto prender parte al comitato di controllo, ma anche quelli di altri soggetti invece favorevoli al parco [9]. Il documento informativo verrà materialmente redatto dallo staff della società di facilitazione, facendo particolare attenzione al fatto che risulti comprensibile a tutti.

Per quanto riguarda gli incontri dell'amministrazione nei vari quartieri e il processo di co-progettazione successivo, i facilitatori presentano tre potenziali modelli di coinvolgimento: il modello partecipativo, il modello deliberativo e il modello ibrido [10]. I confini naturalmente non sono così nitidi, ma a grandi linee si può dire che i tre modelli sottendono differenti concezioni circa gli scopi e le modalità della co-progettazione.

I processi partecipativi si propongono di coinvolgere i cittadini attraverso modalità poco strutturate e prevalentemente spontanee: assemblee aperte a tutti, forum con le associazioni, raccolta di proposte. In genere, non prevedono tecniche specifiche per il reclutamento dei partecipanti né tecniche strutturate per farli discutere e progettare, cosicché, anche laddove siano previsti tavoli di discussione, si verificano interazioni dirette fra politici, tecnici e cittadini.

I processi deliberativi si pongono un obiettivo parzialmente diverso: creare sedi di discussione aperta e approfondita tra cittadini con punti di vista e interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni in modo costruttivo e argomentando le ragioni delle scelte. I processi deliberativi sono in genere molto strutturati, poiché prevedono: un'accurata progettazione; la condivisione pubblica di un insieme equilibrato di informazioni e punti di vista diversi sulla questione a dibattito; lo svolgimento di discussioni fra cittadini, esperti, gruppi di interesse e autorità pubbliche in arene di piccole dimensioni al fine di argomentare e trovare soluzioni il più possibile condivise [11]; l'utilizzo di metodi di reclutamento dei partecipanti alternativi allo spontaneo delle forme partecipative, come forme di sorteggio e/o di selezione mirata; la presenza di professionisti, chiamati facilitatori, esperti nella conduzione di dinamiche di gruppo, processi decisionali complessi e risoluzione alternativa dei conflitti.

I processi ibridi combinano aspetti partecipativi e aspetti deliberativi amalgamandoli o alternandoli, per esempio mettendo in sequenza fasi di partecipazione a 'porta aperta' con fasi di co-progettazione in piccoli gruppi di cittadini estratti a sorte, oppure combinando sessioni deliberative con referendum, ecc. L'intento dei processi ibridi è naturalmente quello di valorizzare i pregi di ciascun modello limitandone le debolezze [12].

A questo punto, i facilitatori insieme al comitato di controllo e all'assessore possono decidere di avviare l'impostazione di un processo partecipativo oppure deliberativo oppure di tentare un processo ibrido.

8 “Siamo riusciti a coinvolgere alcuni dei contrari perché il processo è stato aperto”

9 “È importante fare un'indagine prima di iniziare. Noi abbiamo somministrato una survey ai cittadini per avere maggiori informazioni”

10 “Non esiste, ad oggi, un modello universale per il coinvolgimento della cittadinanza, ogni situazione è diversa”

11 “La democrazia deliberativa è un modello in cui i cittadini discutono e si confrontano”

12 “Nella mia esperienza, combinare diversi approcci è più efficace”

- Se scelgono il modello partecipativo, vai alla [sezione 14](#).
- Se scelgono il modello deliberativo, vai alla [sezione 15](#).
- Se scelgono il modello ibrido, vai alla [sezione 16](#).



## Sezione 9. Perché nei processi partecipativi il consenso è importante, ma non basta

La sindaca, l'assessore e i funzionari che si sono resi disponibili cominciano a impostare il processo di co-progettazione. Il colloquio avuto con il ricercatore li ha dissuasi dal cimentarsi nella gestione di processi deliberativi, poiché la pubblica amministrazione non possiede al suo interno né le risorse né il personale competente a condurre processi di questo tipo [1]. Decidono quindi di sperimentare un percorso di coinvolgimento non eccessivamente strutturato, che prevede le seguenti tappe:

1 “Nella pubblica amministrazione ci sono poche persone preparate per questo tipo di progetti”

2 “Abbiamo utilizzato una vasta gamma di strumenti di comunicazione e di coinvolgimento, da internet agli strumenti più tradizionali come le assemblee”

3 “I cittadini hanno accolto con molto entusiasmo la possibilità di essere coinvolti a diretto contatto con i propri amministratori”

4 “In questi progetti dobbiamo sempre pensare che il fine sia anche la partecipazione di tutti gli amministratori e di tutti i politici”

5 “I bisogni dei cittadini sono tanti ed è difficile tradurli in proposte attuabili.”

- il dossier, contenente le informazioni sulla tecnologia a oggi disponibile, nonché sulle caratteristiche e gli impatti delle due opzioni di parco (quello in collina e quello nella vecchia zona militare), sarà distribuito a tutte le famiglie e liberamente scaricabile dal sito del processo partecipativo;
- l'assessore e le funzionarie incontreranno i cittadini in assemblee pubbliche a 'porta aperta' con l'obiettivo di presentare i contenuti del dossier, discutere le due opzioni di parco e raccogliere le proposte e i suggerimenti di eventuali modifiche alle due ipotesi di parco e di utilizzo dei proventi derivanti dal suo funzionamento [2];
- i tecnici del Comune, in collaborazione con gli esperti dell'Università e del centro di ricerca regionale lavoreranno alla predisposizione di due progetti preliminari e di due ipotesi di allocazione dei proventi cercando di recepire le istanze e i suggerimenti

emersi negli incontri pubblici;

- i due progetti verranno presentati in una nuova tornata di incontri pubblici.

**La decisione di avviare un processo partecipativo aperto a tutti ha un impatto positivo sulla legittimità sociale del processo di co-progettazione oltre che naturalmente anche sul livello di consenso nei confronti delle istituzioni pubbliche, che si aprono alla cittadinanza.**

I cittadini e le realtà organizzate del territorio percepiscono una totale apertura nei confronti della popolazione e riconoscono nelle assemblee pubbliche un canale trasparente e diretto per comunicare le istanze della società civile all'amministrazione pubblica [3].

**Tuttavia, è difficile stabilire se il modello partecipativo favorisca la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione.**

Il governo in carica trarrà probabilmente giovamento dal confronto diretto con la cittadinanza, ma una parte dei consiglieri comunali tenderà quasi certamente ad avvertire un processo in cui l'interazione faccia a faccia, fra assessore e residenti dei quartieri, non offre un ruolo di primo piano agli altri politici [4]. Inoltre, la raccolta di proposte da cittadini inesperti metterà sulla difensiva i tecnici meno flessibili, perché li costringerà a rimettere in discussione le proprie

idee sulla base di suggerimenti in gran parte ignari dei vincoli tecnici, procedurali e legali [5]. Per la stessa ragione, l'aderenza delle scelte finali dell'autorità pubblica alle

proposte dei cittadini sarà con molta probabilità debole, finendo così per *limitare l'efficacia politica del processo di co-progettazione stesso all'interno del processo decisionale.*

### Strategie per aumentare la sostenibilità istituzionale del modello partecipativo

Per aumentare la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione si possono introdurre alcuni accorgimenti. Ad esempio, per dare spazio e visibilità alle posizioni e agli argomenti dei diversi gruppi politici rappresentati nel consiglio comunale, sia di maggioranza sia di opposizione, si può inserire nel dossier informativo una specifica sezione su argomenti 'pro' e 'contro' curata direttamente da ciascun gruppo politico. I consiglieri comunali potrebbero inoltre essere esplicitamente invitati a prendere parte agli incontri pubblici.



Dopo aver impostato il percorso di co-progettazione, l'amministrazione deve, a questo punto, decidere come si concluderà il processo partecipativo. Si profilano due possibilità. La prima consiste nel far votare i partecipanti alle assemblee della seconda tornata. L'opzione più votata sarà presentata al consiglio comunale come progetto dell'assessore all'ambiente e fortemente voluto dalla sindaca. La seconda possibilità consiste nell'incaricare lo staff dell'assessore di redigere un rapporto finale che metta in luce le caratteristiche delle opzioni iniziali e le proposte emerse nelle due tornate. Tale rapporto sarà discusso in consiglio comunale. L'assessore, in quell'occasione, raccoglierà anche i suggerimenti dei consiglieri e, infine, presenterà al consiglio un progetto preliminare che tenga

conto il più possibile di quanto emerso lungo tutto il percorso. L'assessore propende per l'ipotesi del voto; ritiene infatti che in questo modo si arriverà a prendere una decisione che molto difficilmente potrà essere ribaltata dal consiglio comunale in quanto i cittadini si saranno espressi direttamente e senza ambiguità. I funzionari invece propendono per l'altra ipotesi: una accurata relazione con le proposte emerse durante la fase di coinvolgimento dei cittadini ma senza un verdetto netto lascerebbe un certo margine di discrezionalità, sia al consiglio comunale sia ai tecnici, che potrebbe rivelarsi prezioso proprio nella fase di progettazione di dettaglio e di realizzazione dell'opera.

Come molte altre scelte, anche questo bivio apre scenari diversi.

- Se il gruppo di lavoro decide di concludere la seconda tornata di incontri pubblici con votazioni dei partecipanti, vai alla **sezione 17**.
- Se invece il gruppo di lavoro decide di affidarsi al suo staff per la redazione di un rapporto finale che sarà valutato dal consiglio comunale, vai alla **sezione 18**.



## Sezione 10. Come strutturare un processo partecipativo e quali dilemmi si devono affrontare

I facilitatori disegnano con il comitato promotore e i tecnici del Comune le principali tappe del percorso di co-progettazione [1]. Dopo lunghe discussioni sulla fattibilità e sulle implicazioni dei tre modelli applicabili nel contesto in questione, il comitato decide di impostare il percorso secondo il modello partecipativo, per alcune principali ragioni. Nella precedente legislatura, diversi funzionari e amministratori pubblici erano stati interessati da inchieste giudiziarie per corruzione e tra i cittadini si era diffuso un forte malcontento verso i politici e la pubblica amministrazione. La campagna elettorale della sindaca era stata impostata all'insegna della trasparenza e di una svolta nel rapporto tra cittadini e istituzioni. Il modello partecipativo, che apre alla partecipazione spontanea dei cittadini ed è relativamente poco costoso, appare quindi quello più coerente con l'impegno preso in campagna elettorale.

1 “Un gruppo di tecnici formato da esperti e manager di differente estrazione è stato un attore cruciale del progetto”

2 “Abbiamo utilizzato una vasta gamma di strumenti di comunicazione e di coinvolgimento, da internet agli strumenti più tradizionali come le assemblee”

3 “I cittadini hanno accolto con molto entusiasmo la possibilità di essere coinvolti

4 “In questi progetti dobbiamo sempre pensare che il fine sia anche la partecipazione di tutti gli amministratori e di tutti i politici”

Il percorso di co-progettazione viene quindi impostato in quattro principali tappe, poco strutturate, aperte a tutti i residenti e incentrate su interazioni dirette fra pubblica amministrazione e cittadinanza:

- il dossier informativo, contenente le informazioni sulla tecnologia disponibile, sulle caratteristiche e gli impatti delle due opzioni di parco (quello in collina e quello nella vecchia zona militare), nonché sulle tappe del processo partecipativo, viene distribuito a tutte le famiglie e caricato sul sito del processo;
- l'assessore e le funzionarie incontreranno i cittadini in assemblee pubbliche a 'porta aperta' [2], con l'obiettivo di presentare e discutere i contenuti del dossier e raccogliere le proposte e i suggerimenti di eventuali modifiche

alle due ipotesi di parco e di utilizzo dei proventi derivanti dal suo funzionamento;

- i tecnici del Comune in collaborazione con gli esperti dell'Università e del centro di ricerche regionali lavoreranno alla predisposizione di due progetti preliminari e di due ipotesi di allocazione dei proventi, cercando di recepire le istanze e i suggerimenti emersi negli incontri pubblici;
- i due progetti verranno presentati in una nuova tornata di incontri pubblici.

La decisione di avviare un processo partecipativo aperto a tutti *ha un impatto positivo sulla legittimità sociale del processo di co-progettazione*, oltre che naturalmente anche sul livello di consenso nei confronti delle istituzioni pubbliche, che si aprono alla cittadinanza [3].

**I cittadini e le realtà organizzate del territorio percepiscono una totale apertura nei loro confronti, riconoscendo nelle assemblee pubbliche un canale trasparente e diretto per comunicare le istanze della società civile all'amministrazione.**

Tuttavia, è difficile stabilire se il modello partecipativo favorisca la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione. Il governo in carica trarrà probabilmente giovamento dal confronto diretto con la cittadinanza, ma una parte dei consiglieri comunali tenderà quasi certamente ad avvertire un processo in cui l'interazione faccia a faccia, fra assessore e residenti dei quartieri, non offre un ruolo di primo piano agli altri politici [4].

**Inoltre, la raccolta di proposte formulate da cittadini inesperti metterà sulla difensiva i tecnici meno flessibili, perché li costringerà a rimettere in discussione le proprie idee sulla base di suggerimenti in gran parte**

**ignari dei vincoli tecnici, procedurali e legali [5].**

Per la stessa ragione, l'aderenza delle scelte finali dell'autorità pubblica alle proposte dei cittadini sarà con molta probabilità debole, finendo così per *limitare l'efficacia del processo di co-progettazione all'interno del processo decisionale.*

#### Strategie per aumentare la sostenibilità istituzionale del modello partecipativo

Per aumentare la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione si possono introdurre alcuni accorgimenti.

Per dare spazio e visibilità alle posizioni e agli argomenti dei diversi gruppi politici rappresentati nel consiglio comunale, sia di maggioranza sia di opposizione, si può inserire nel dossier informativo una specifica sezione su argomenti 'pro' e 'contro', curata direttamente da ciascun gruppo politico. I consiglieri comunali potrebbero inoltre essere esplicitamente invitati a prendere parte agli incontri pubblici. Agli incontri pubblici presenzerebbero comunque anche i facilitatori, che potrebbero svolgere, non solo un ruolo di coordinamento dell'assemblea, ma utilizzare delle tecniche per aiutare a scartare, con l'aiuto dei tecnici, le proposte infattibili già da subito.



Dopo aver impostato il percorso di co-progettazione, l'amministrazione deve, a questo punto, decidere come si concluderà il processo partecipativo. Si profilano due possibilità. La prima consiste nel far votare i partecipanti alle assemblee della seconda tornata. L'opzione più votata sarà presentata al consiglio comunale come progetto dell'assessore all'ambiente e fortemente voluto dalla sindaca. La seconda possibilità consiste nell'incaricare lo staff dell'assessore di redigere un rapporto finale che metta in luce le caratteristiche delle opzioni iniziali e le proposte emerse nelle due tornate. Tale rapporto sarà discusso in consiglio comunale. L'assessore, in quell'occasione, raccoglierà anche i suggerimenti dei consiglieri e, infine, presenterà al consiglio un progetto preliminare che tenga conto il più possibile di quanto emerso lungo tutto il percorso.

Come molte altre scelte, anche questo bi-vio apre scenari diversi. Solitamente il modello partecipativo ha come naturale conclusione il voto della cittadinanza, ma esistono ragioni anche a sostegno dell'altra opzione. I funzionari potrebbero infatti pensare che redigere un'accurata relazione, con le proposte emerse durante la fase di coinvolgimento dei cittadini, ma senza un verdetto netto, consenta un certo margine di discrezionalità, al consiglio comunale e ai tecnici, che potrebbe rivelarsi prezioso nella fase di progettazione di dettaglio e di realizzazione dell'opera.

In questo caso, l'assessore propende nettamente per l'ipotesi del voto, ritenendo che, in questo modo, si arriverà a prendere una decisione che molto difficilmente potrà essere ribaltata dal consiglio comunale, in quanto i cittadini si saranno espressi direttamente e senza ambiguità.

5 "I bisogni dei cittadini sono tanti ed è difficile tradurli in proposte attuabili."

• Il gruppo di lavoro, appoggiando l'assessore, decide di concludere la seconda tornata di incontri pubblici con votazioni dei partecipanti. Vai alla **sezione 19**.



## Sezione 11. Come strutturare un processo deliberativo: virtù e vizi

I facilitatori disegnano, con il comitato promotore, le principali tappe del percorso di co-progettazione. Dopo lunghe discussioni sulla fattibilità, i costi e le implicazioni dei tre modelli applicabili nel contesto in questione, il comitato decide di sperimentare il modello deliberativo. Due sono le ragioni principali a sostegno di questa scelta: la principale è che si tratta di un formato nuovo che rende stimolante la sperimentazione; l'altra rimanda al fatto che l'oggetto della decisione, di carattere tecnico ma che incorpora alcune componenti valoriali, si presta particolarmente a una partecipazione altamente strutturata e volta a soppesare informazioni, argomentazioni e contro-argomentazioni.

Il percorso di co-progettazione viene quindi impostato in tappe altamente strutturate, riservate a un gruppo di cittadini estratti a sorte a partire da un campione rappresentativo della popolazione del Comune. La discussione avverrà 'a porte chiuse' e sarà assistita e gestita dai facilitatori. L'obiettivo del processo sarà produrre un'ipotesi progettuale condivisa, scegliendo una delle due proposte del comitato promotore o formulandone una nuova.

Quattro saranno le tappe principali del percorso:

- il dossier informativo, contenente le informazioni sulla tecnologia ad oggi disponibile, sulle caratteristiche e gli impatti delle due opzioni di parco (quello in collina e quello nella vecchia zona militare) e sulle tappe del processo deliberativo. Tale dossier verrà stampato e distribuito a tutte le famiglie, nonché caricato sul sito del processo;
- attraverso un sondaggio telefonico effettuato da una società demoscopica, verranno reclutati 23 cittadini, con l'intento di creare un'arena di residenti con differenti

caratteristiche socio-demografiche e possibilmente bilanciata sotto il profilo degli orientamenti di opinione nei confronti del parco (alcuni contrari a qualsiasi opzione, alcuni favorevoli al parco sulla collina, alcuni favorevoli alla localizzazione nella vecchia area di esercitazioni militari, alcuni indifferenti o senza un'opinione definita);

- i cittadini selezionati si riuniranno in una prima tornata di sedute impostate e gestite dai facilitatori, per discutere le informazioni contenute nel dossier e per porre quesiti e dubbi ad esperti e tecnici scelti dal comitato promotore, con competenze differenti e orientamenti diversi, sulle due ipotesi di parco;
- con l'aiuto dei facilitatori e dei tecnici del Comune, il gruppo dei 23 lavorerà poi 'a porte chiuse' all'elaborazione del progetto preliminare del parco e all'ipotesi di utilizzo dei proventi derivanti dal suo funzionamento. Il punto di partenza saranno le due opzioni formulate dall'amministrazione, ma i cittadini saranno liberi di discostarsi da esse o persino di argomentare l'eventuale rifiuto del progetto in sé.

Sindaca e assessore decidono che si impegneranno a difendere l'esito del processo di fronte al consiglio comunale.

**La legittimità sociale di un processo deliberativo, altamente strutturato e in gran parte 'a porte chiuse', non è elevata, per lo meno a questo stadio dei sistemi democratici.**

I cittadini tendono infatti ancora a guardare con sospetto sia il reclutamento effettuato dalle

società di sondaggi sia i confini rigidi di un'arena di piccole dimensioni, che esclude una parte di coloro che vorrebbero partecipare.

Al tempo stesso, il formato deliberativo favorisce la sostenibilità istituzionale del percorso, perché consente a politici e funzionari di interagire con cittadini selezionati in un ambiente "controllato" [1], con audizioni e sedute di lavoro strutturate, a partire da domande precise, con tempi scanditi e l'uso di tecniche per l'interazione costruttiva.

**L'effetto del modello deliberativo in termini di efficacia, ossia di capacità delle raccomandazioni di influire sulle decisioni finali dell'autorità politica, è invece dubbio.**

Infatti, da un lato, il percorso di approfondimento, discussione e rielaborazione che si realizza all'interno di un percorso deliberativo generalmente porta a formulare raccomandazioni più articolate, pertinenti e ragionate di quanto non avvenga in un percorso di partecipazione non strutturato. Ci

si può quindi attendere che un processo deliberativo produca proposte fondate, in grado di risolvere in modo consensuale almeno alcuni dei problemi che sono sul tappeto, e che, proprio per questo, le autorità politiche abbiano tutto l'interesse ad accoglierle e attuarle [2]. Da un altro lato, tuttavia, i lavori di un processo deliberativo non sono condotti in pubblico, ma sono riservati a un piccolo gruppo di persone selezionate. Durante il percorso, queste persone, attraverso l'acquisizione di informazioni e il confronto con gli altri, possono maturare convinzioni anche molto diverse rispetto a quelle iniziali. Per queste ragioni, l'esito stesso del percorso può essere particolarmente inaspettato e risultare scarsamente comprensibile per i cittadini comuni che non vi abbiano preso parte. Nel caso in cui si verifichi un significativo scollamento tra le opinioni maturate dal ristretto gruppo di partecipanti e il sentire comune dei cittadini nella società, le autorità politiche, molto sensibili agli umori dell'opinione pubblica, avranno probabilmente remore ad accogliere e attuare le proposte elaborate dal processo deliberativo.

**Strategie per aumentare la legittimità sociale delle arene deliberative.**

Per aumentare la legittimità sociale di un processo deliberativo si possono mettere in campo alcuni accorgimenti, finalizzati a evitare che questo si svolga in un ambiente completamente isolato dalla società.

Il principale accorgimento consiste nello stabilire dei canali di comunicazione tra il gruppo dei partecipanti e l'esterno [3].

Un primo modo potrebbe essere prevedere la possibilità che cittadini singoli o gruppi organizzati della società civile possano inviare il loro contributo scritto all'arena deliberativa durante lo svolgimento dei lavori.

Una seconda soluzione potrebbe essere sintetizzare in forma divulgativa e pubblicare sul sito web del processo le informazioni e le considerazioni che emergono nell'arena deliberativa.

Un terzo modo potrebbe essere aprire un canale di comunicazione continuo con i media locali, in modo che possano offrire un'adeguata copertura al processo deliberativo, sostenendo e rafforzando la divulgazione capillare dei suoi esiti.



1 "È difficile per i funzionari lavorare al di fuori degli schemi delle loro mansioni quotidiane"

2 "Un confronto ben strutturato conduce spesso a soluzioni migliori"

3 "Durante tutto il processo, i cittadini potevano informarsi sul web, social-media, o direttamente presso gli uffici del comune"

• Il gruppo di cittadini, con l'aiuto dei facilitatori, comincia il proprio lavoro. Vai alla **sezione 20**.



## Sezione 12. Il modello ibrido: una promettente terza via?

**I facilitatori disegnano con il comitato promotore le principali tappe del percorso di co-progettazione. Dopo lunghe discussioni sulla fattibilità, i costi e le implicazioni dei tre modelli applicabili nel contesto in questione, il comitato decide di sperimentare un modello ibrido, che cerchi di coniugare gli elementi di forza del modello partecipativo con gli elementi di forza del modello deliberativo.**

Il percorso di co-progettazione viene quindi impostato in quattro principali tappe, combinando incontri a 'porta aperta' [1] con arene ristrette di cittadini estratti a sorte, sessioni di discussione spontanee e debolmente assistite dai facilitatori con sessioni di discussione strutturate:

- il dossier informativo, contenente le informazioni sulla tecnologia ad oggi disponibile, sulle caratteristiche e gli impatti delle due opzioni di parco (quello in collina e quello nella vecchia zona militare) e sulle tappe del processo di co-progettazione. Tale dossier verrà stampato e distribuito a tutte le famiglie, nonché caricato sul sito del processo;
- una tornata di incontri sul territorio gestita dai facilitatori e alla presenza dell'assessore o della sindaca, nella quale i cittadini saranno invitati a partecipare ad assemblee pubbliche a 'porta aperta', con l'obiettivo di discutere i contenuti del dossier e di proporre una serie di criteri generali cui i partecipanti alla fase di co-progettazione vera e propria dovranno attenersi;

1 "Abbiamo utilizzato una vasta gamma di strumenti di comunicazione e di coinvolgimento, da internet agli strumenti più tradizionali come le assemblee"

- la fase di co-progettazione del parco e di formulazione di ipotesi per l'impiego dei proventi sarà riservata a 23 cittadini selezionati attraverso un campionamento telefonico effettuato da una società demoscopica. L'intento è creare un'arena di residenti con caratteristiche socio-demografiche differenti e possibilmente bilanciata sotto il profilo degli orientamenti di massima nei confronti del parco (alcuni contrari a qualsiasi opzione, alcuni favorevoli al parco sulla collina, alcuni favorevoli all'opzione nella vecchia area di esercitazioni militari, alcuni senza opinioni al riguardo);
- i cittadini selezionati si riuniranno 'a porte chiuse' in diverse sedute gestite dai facilitatori per discutere delle informazioni contenute nel dossier; porre quesiti e dubbi a esperti e tecnici scelti dal comitato promotore, portatori di competenze e orientamenti diversi sulle due ipotesi di parco; elaborare, sempre con l'aiuto dei facilitatori e supportati dai tecnici, raccomandazioni condivise. Il punto di partenza saranno le due opzioni formulate dall'amministrazione, ma i cittadini avranno la libertà di discostarsi da esse o persino di argomentare l'eventuale rifiuto del progetto in sé. Sindaca e assessore decidono che si impegneranno a difendere l'esito del processo di fronte al consiglio comunale.

*La legittimità sociale* di un processo ibrido è facilitata dalla fase partecipativa. I cittadini e le realtà organizzate del territorio percepiscono una totale apertura nei con-

fronti della popolazione e riconoscono nelle assemblee pubbliche un canale trasparente e diretto per comunicare le istanze della società civile all'amministrazione. Al tempo stesso, il formato deliberativo della fase successiva *favorisce la sostenibilità istituzionale del percorso*, perché consente a politici e funzionari di interagire con cittadini selezionati in audizioni e sedute di lavoro strutturate, a partire quindi da domande precise, con tempi scanditi e l'uso di tecniche per l'integrazione costruttiva [2].

**Il modello ibrido dovrebbe favorire anche l'efficacia del processo, in termini di capacità delle raccomandazioni di influire sulle decisioni finali dell'autorità politica.**

Raccomandazioni articolate, altamente condivise e basate su argomentazioni ponderate e razionali come quelle cui si perverrrebbe in arene ristrette dovrebbero risultare più con-

vincenti rispetto alle proposte che verrebbero avanzate in un modello partecipativo puro.

**Al tempo stesso, le raccomandazioni cui si perviene attraverso un modello misto non sono l'esito esclusivo di un processo dialogico di un piccolo gruppo di cittadini, ma affondano le proprie radici anche in un più ampio processo di coinvolgimento aperto a tutti. Vi è tuttavia il rischio che si crei un sostanziale scollamento tra quanto emerso nella prima fase di incontri di carattere partecipativo e gli esiti della seconda fase di carattere deliberativo.**

Anziché integrarsi e completarsi reciprocamente, queste due fasi potrebbero procedere su binari paralleli creando *disorientamento e confusione* [3].

**Strategie per facilitare l'integrazione tra modello partecipativo e modello deliberativo nei formati ibridi**

Per aumentare l'integrazione tra la fase di carattere partecipativo e la fase di carattere deliberativo si possono introdurre alcuni accorgimenti: elaborare uno specifico rapporto che descrive le dinamiche e gli esiti della prima fase, da consegnare ai partecipanti della seconda fase; richiamare i partecipanti della seconda fase al rispetto dei criteri emersi dalla prima fase durante tutto lo svolgimento dei lavori; riservare una quota dei componenti dell'arena deliberativa a cittadini che abbiano preso parte alla prima fase di carattere partecipativo.



Dopo aver impostato il percorso di co-progettazione, il comitato promotore deve, a questo punto, decidere come si concluderà il percorso. I facilitatori propongono due possibili strade. La prima consiste nel chiedere al gruppo ristretto di cittadini che parteciperà alla fase deliberativa di elaborare un paniere di ipotesi: due potenziali ipotesi di parco eolico (rimodulando quelle proposte dall'amministrazione o formulandone di nuove) e due possibili impieghi dei proventi del parco altamente condivisi dal gruppo. Sia le due opzioni di parco sia le due opzioni di utilizzo dei proventi verranno poi sottoposte al voto della popolazione e l'opzione più votata sarà presentata al consiglio comunale con il sostegno esplicito dell'assessore all'ambiente e della sindaca.

La seconda possibilità consiste nella stesura da parte dei facilitatori, sotto la supervisione del comitato promotore, di un

rapporto finale che metta in luce le caratteristiche delle opzioni iniziali, i criteri di progettazione emersi nella fase partecipativa e le proposte formulate nella fase deliberativa, riportando sia quelle altamente condivise sia quelle controverse o minoritarie. Tale rapporto sarà discusso in consiglio comunale. L'assessore, in quell'occasione, raccoglierà anche i suggerimenti dei consiglieri e, infine, presenterà al consiglio un progetto preliminare che tenga conto il più possibile di quanto emerso lungo tutto il percorso.

L'assessore propende per l'ipotesi del voto; ritiene infatti che, in questo modo, si arriverà a prendere una decisione che molto difficilmente potrà essere ribaltata dal consiglio comunale, in quanto i cittadini si saranno espressi direttamente e senza ambiguità. I funzionari, invece, propendono per l'altra ipotesi: un'accurata relazione con le proposte emerse durante la fase di coinvol-

2 “È difficile per i funzionari lavorare al di fuori degli schemi delle loro mansioni quotidiane”

3 “Le fasi del processo devono seguire criteri ben definiti e rispettarli fino alla fine”

gimento dei cittadini, ma senza un verdetto netto, lascerebbe al consiglio comunale e ai tecnici un certo margine di discrezionalità che potrebbe rivelarsi prezioso proprio

nella fase di progettazione di dettaglio e di realizzazione dell'opera.

Come molte altre scelte, anche questo bivio apre scenari diversi.

- Se il comitato promotore decide di concludere il percorso ibrido con un paniere di ipotesi progettuali, vai alla **sezione 21**.
- Se il comitato promotore decide di concludere il percorso ibrido con un rapporto che tenga conto di tutte le questioni emerse e che sarà valutato dal consiglio comunale, vai alla **sezione 22**.



## Sezione 13. Le tappe del modello partecipativo e le sue insidie

La sindaca, l'assessore e i funzionari che si sono resi disponibili cominciano a impostare il processo di co-progettazione.

**Il colloquio avuto con il ricercatore li ha dissuasi dal cimentarsi nella gestione di processi deliberativi, poiché la pubblica amministrazione non possiede al suo interno né le risorse né il personale competente a condurre processi di questo tipo [1]. Decidono quindi di sperimentare un percorso di coinvolgimento non eccessivamente strutturato, che prevede le seguenti tappe:**

- il dossier — contenente le informazioni sul parco eolico collocato sulla collina con la vecchia miniera, le caratteristiche del sito e della tecnologia prevista e i dati sull'impatto — sarà distribuito a tutte le famiglie e liberamente scaricabile dal sito del processo partecipativo;
- l'assessore e le funzionarie incontreranno i cittadini in assemblee pubbliche a 'porta aperta' [2] con l'obiettivo di presentare i contenuti del dossier, chiarire eventuali dubbi e raccogliere proposte e suggerimenti per perfezionare il progetto e per l'utilizzo dei proventi derivanti dal suo funzionamento;
- i tecnici del Comune in collaborazione con gli esperti dell'università e del centro di ricerca regionale lavoreranno alla revisione del progetto preliminare, formuleranno diverse opzioni di integrazione o modifica e definiranno diverse opzioni di allocazione dei proventi, cercando di recepire le istanze e i suggerimenti emersi negli

incontri pubblici;

- le opzioni di modifica del progetto verranno presentate in una nuova tornata di incontri pubblici.

**La decisione di avviare un processo partecipativo aperto a tutti ha un impatto solo debolmente positivo sulla legittimità sociale del processo di co-progettazione.**

I cittadini e le realtà organizzate del territorio percepiscono l'apertura nei confronti della popolazione e riconoscono nelle assemblee pubbliche un canale trasparente e diretto per comunicare le istanze della società civile all'amministrazione pubblica, ma riconoscono anche che i margini di modifica del progetto iniziale sono ristretti.

**Inoltre, è difficile stabilire se il modello partecipativo favorisca la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione.**

Il governo in carica trarrà probabilmente giovamento dal confronto diretto con la cittadinanza, ma una parte dei consiglieri comunali tenderà quasi certamente ad avvertire un processo in cui l'interazione faccia a faccia, fra assessore e residenti dei quartieri, non offre un ruolo di primo piano agli altri politici [3]. La raccolta di proposte da cittadini inesperti metterà anche sulla difensiva i tecnici meno flessibili, perché li costringerà a rimettere in discussione il progetto formulato sulla base di suggerimenti in gran parte ignari dei vincoli tecnici, procedurali e legali [4]. Per la stessa ragione, l'aderenza delle scelte finali dell'autorità pubblica alle proposte dei cittadini sarà con molta probabilità debole, finendo così per *limitare l'efficacia del processo di co-progettazione stesso all'interno del processo decisionale.*

1 “Nella pubblica amministrazione ci sono poche persone preparate per questo tipo di progetti”

2 “Abbiamo utilizzato una vasta gamma di strumenti di comunicazione e di coinvolgimento, da internet agli strumenti più tradizionali come le assemblee”

3 “In questi progetti dobbiamo sempre pensare che il fine sia anche la partecipazione di tutti gli amministratori e di tutti i politici”

4 “I bisogni dei cittadini sono tanti ed è difficile tradurli in proposte attuabili.”

### Strategie per aumentare la sostenibilità istituzionale del modello partecipativo

Per aumentare la sostenibilità istituzionale del processo di co-progettazione si possono introdurre alcuni accorgimenti. Ad esempio, per dare spazio e visibilità alle posizioni e agli argomenti dei diversi gruppi politici rappresentati nel consiglio comunale, sia di maggioranza sia di opposizione, si può inserire nel dossier informativo una specifica sezione su argomenti 'pro' e 'contro' curata direttamente da ciascun gruppo politico. I consiglieri comunali potrebbero inoltre essere esplicitamente invitati a prendere parte agli incontri pubblici.



### Dopo aver impostato il percorso di co-progettazione, l'amministrazione deve, a questo punto, decidere come si concluderà il processo partecipativo. Si profilano due possibilità.

La prima consiste nel far votare i partecipanti alle assemblee della seconda tornata. Le proposte di modifica del progetto più votate verranno incorporate nel progetto originario da parte dei tecnici e il progetto così rivisto sarà presentato in consiglio comunale.

La seconda possibilità consiste nell'incaricare lo staff dell'assessore di redigere un rapporto finale che metta in luce le caratteristiche del progetto iniziale e le proposte di modifica emerse nelle due tornate. Tale rapporto sarà discusso in consiglio comunale. L'assessore, in quell'occasione, racco-

glierà anche i suggerimenti dei consiglieri e, infine, presenterà al consiglio un progetto preliminare che tenga conto il più possibile di quanto emerso lungo tutto il percorso.

L'assessore propende per l'ipotesi del voto; ritiene infatti che in questo modo si arriverà a prendere una decisione che molto difficilmente potrà essere ribaltata dal consiglio comunale, in quanto i cittadini si saranno espressi direttamente e senza ambiguità. I funzionari invece propendono per l'altra ipotesi: una accurata relazione con le proposte emerse durante la fase di coinvolgimento dei cittadini, ma senza un verdetto netto, lascerebbe un certo margine di discrezionalità sia al consiglio comunale sia ai tecnici, che potrebbe rivelarsi prezioso proprio nella fase di progettazione di dettaglio e di realizzazione dell'opera.

Come molte altre scelte, anche questo bivio apre scenari diversi.

- Se il gruppo di lavoro decide di concludere la seconda tornata di incontri pubblici con votazioni dei partecipanti, vai alla **sezione 23**.
- Se invece il gruppo di lavoro decide di affidarsi al suo staff per la redazione di un rapporto finale che sarà valutato dal consiglio comunale, vai alla **sezione 24**.



## Sezione 14. **Rischi del modello partecipativo e strategie per ridurli**

I facilitatori disegnano con il comitato promotore e i tecnici del Comune le principali tappe del percorso di co-progettazione. Dopo lunghe discussioni sulla fattibilità e sulle implicazioni dei tre modelli applicabili nel contesto in questione, il comitato decide di impostare il percorso secondo il modello partecipativo.

**La ragione principale è che, con un margine decisionale estremamente ristretto, che consente ai cittadini di ritoccare solo leggermente un progetto in gran parte già definito, organizzare un processo deliberativo, lungo e costoso, comporterebbe un impiego di energie e risorse eccessivo.**

Il percorso di co-progettazione viene quindi impostato in quattro principali tappe, poco strutturate, aperte a tutti i residenti e incentrate su interazioni dirette fra pubblica amministrazione e cittadinanza:

- il dossier, contenente le informazioni sul parco eolico collocato sulla collina con la vecchia miniera, le caratteristiche del sito e della tecnologia prevista e i dettagli sull'impatto, sarà distribuito a tutte le famiglie e liberamente scaricabile dal sito del processo partecipativo;
- l'assessore e le funzionarie incontreranno i cittadini in assemblee pubbliche a 'porta aperta' [1] con l'obiettivo di presentare i contenuti del dossier, chiarire eventuali dubbi e raccogliere proposte e suggerimenti per perfezionare il progetto e utilizzare i proventi derivanti dal suo funzionamento. Gli incontri saranno comunque strutturati secondo regole precise e gestiti

sda facilitatori professionisti;

- i tecnici del Comune in collaborazione con gli esperti dell'università e del centro di ricerca regionale lavoreranno poi alla revisione del progetto preliminare cercando di recepire le istanze e i suggerimenti emersi negli incontri pubblici e argomenteranno nel dettaglio l'eventuale rifiuto di alcune proposte dei partecipanti;
- il nuovo progetto verrà presentato in una successiva tornata di incontri pubblici, nei quali nuovi suggerimenti di modifica verranno raccolti.

**La capacità di un processo di questo tipo di integrarsi nel processo decisionale tradizionale sarà mediamente fragile.**

Il governo in carica potrà trarre in parte giovamento dal confronto diretto con la cittadinanza, perché i cittadini e le realtà organizzate del territorio percepiscono l'apertura nei confronti della popolazione e riconoscono nelle assemblee pubbliche un canale trasparente e diretto per comunicare le istanze della società civile.

Inoltre le proposte avanzate dai cittadini, trattandosi di piccoli aggiustamenti a margine del progetto, tenderanno probabilmente a non mettere in difficoltà i tecnici, poiché l'aderenza delle scelte finali alle proposte dei cittadini potrà rivelarsi tendenzialmente elevata. Questi effetti positivi saranno però controbilanciati da un'insoddisfazione di fondo della cittadinanza, che riconoscerà di aver contribuito solo minimamente e senza la possibilità di modificare il progetto iniziale [2].

Dopo aver impostato il percorso di co-progettazione, l'amministrazione de-

1 "Abbiamo utilizzato una vasta gamma di strumenti di comunicazione e di coinvolgimento, da internet agli strumenti più tradizionali come le assemblee"

2 "I cittadini coinvolti sono spesso entusiasti, ma vogliono che le loro opinioni contino davvero"

3 “La partecipazione, nel nostro progetto, ha attirato tutti i cittadini più critici, mettendo in ombra quelli costruttivi”

ve decidere come si concluderà il processo partecipativo. Si profilano due possibilità. Diversi componenti del comitato promotore propongono di sottoporre il progetto definitivo ad un referendum cittadino e di impegnare l'amministrazione a recepirne l'esito. Questa apertura finale può contribuire a rendere più legittimo il processo partecipativo, nella convinzione che il progetto di un parco eolico che porterà introiti da spendere sul territorio comunale sarà comunque accettato dalla maggior parte dei residenti.

I facilitatori avvertono che un referen-

dum finale sul progetto rischia invece di mobilitare soprattutto i cittadini contrari all'opera e di vanificare tutto il percorso partecipativo [3]. Sugeriscono piuttosto di redigere un rapporto finale che metta in luce le caratteristiche del progetto iniziale e le proposte di modifica emerse nelle due tornate. Tale rapporto sarà discusso in consiglio comunale. L'assessore, in quell'occasione, raccoglierà anche i suggerimenti dei consiglieri e, infine, presenterà al consiglio un progetto preliminare che tenga conto il più possibile di quanto emerso lungo tutto il percorso.

- Il comitato promotore decide alla fine di concludere la seconda tornata di incontri pubblici con un referendum di tutti i cittadini, vai alla **sezione 25**.





## Sezione 15. Le tappe del modello deliberativo e le sue insidie

I facilitatori disegnano, con il comitato promotore, le principali tappe del percorso di co-progettazione. Dopo lunghe discussioni sulla fattibilità, i costi e le implicazioni dei tre modelli applicabili nel contesto in questione, il comitato decide di sperimentare il modello deliberativo.

**Nonostante i margini decisionali per i cittadini siano limitati, l'oggetto della decisione, di carattere tecnico ma che incorpora alcune componenti valoriali, si presta particolarmente a una partecipazione altamente strutturata, volta a soppesare informazioni, argomentazioni e controargomentazioni.**

Il percorso di co-progettazione viene quindi impostato in tappe altamente strutturate, riservate a un gruppo di cittadini estratti a sorte a partire da un campione rappresentativo della popolazione del Comune. La discussione avverrà 'a porte chiuse' e sarà assistita e gestita dai facilitatori. L'obiettivo del processo sarà produrre un'ipotesi progettuale condivisa.

Quattro saranno le tappe principali del percorso:

- il dossier, contenente le informazioni sul parco eolico collocato sulla collina con la vecchia miniera, sulle caratteristiche del sito e della tecnologia prevista e sul suo impatto, sarà distribuito a tutte le famiglie e liberamente scaricabile dal sito del processo partecipativo;
- attraverso un sondaggio telefonico effettuato da una società demoscopica, verranno reclutati 23

cittadini, con l'intento di creare un'arena di residenti con differenti caratteristiche socio-demografiche e possibilmente bilanciata sotto il profilo degli orientamenti di opinione nei confronti del parco (alcuni contrari, alcuni favorevoli, alcuni indifferenti o senza un'opinione definita);

- i cittadini selezionati si riuniranno in una tornata di sedute impostate e gestite dai facilitatori, per discutere le informazioni contenute nel dossier e per porre quesiti e dubbi a esperti e tecnici scelti dal comitato promotore, con competenze differenti e orientamenti diversi;
- con l'aiuto dei facilitatori e dei tecnici del Comune, il gruppo dei 23 lavorerà poi 'a porte chiuse' all'elaborazione di proposte di integrazione o parziali modifiche al progetto preliminare del parco e all'ipotesi di utilizzo dei proventi derivanti dal suo funzionamento.

Sindaca e assessore si impegneranno a difendere l'esito del processo di fronte al consiglio comunale, visto che il progetto non rischierà di essere stravolto, ma solo leggermente ritoccato.

**La legittimità sociale di un processo deliberativo, altamente strutturato e in gran parte 'a porte chiuse', non è elevata.**

Perché i cittadini tendono a guardare con sospetto sia il reclutamento effettuato dalle società demoscopiche sia i confini rigidi di un'arena di piccole dimensioni, che esclude una parte di coloro che vorrebbero partecipare.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale delle arene deliberative



Per aumentare la legittimità sociale di un processo deliberativo, si possono mettere in campo alcuni accorgimenti, finalizzati a evitare che questo si svolga in un ambiente completamente isolato dalla società.

Il principale accorgimento consiste nello stabilire dei canali di comunicazione tra il gruppo dei partecipanti e l'esterno [1].

Un primo modo potrebbe essere prevedere la possibilità che cittadini singoli o gruppi organizzati della società civile possano inviare il loro contributo scritto all'arena deliberativa durante lo svolgimento dei lavori.

Una seconda soluzione potrebbe essere sintetizzare in forma divulgativa e pubblicare sul sito web del processo le informazioni e le considerazioni che emergono nell'arena deliberativa.

Un terzo modo potrebbe essere aprire un canale di comunicazione continuo con i media locali, in modo che possano offrire un'adeguata copertura al processo deliberativo, sostenendo e rafforzando la divulgazione capillare dei suoi esiti.

Al tempo stesso, il formato deliberativo *favorisce la sostenibilità istituzionale del percorso*, perché consente a politici e funzionari di interagire con cittadini selezionati in un ambiente "controllato" [2], con audizioni e sedute di lavoro strutturate, a partire da domande precise, con tempi scanditi e l'uso di tecniche per l'interazione costruttiva.

### L'effetto del modello deliberativo in termini di efficacia, ossia di capacità delle raccomandazioni di influire sulle decisioni finali dell'autorità politica, è invece dubbio.

Infatti, da un lato, il percorso di approfondimento, discussione e rielaborazione che si realizza all'interno di un percorso deliberativo generalmente porta a formulare racco-

mandazioni più articolate, pertinenti e ragionate di quanto non avvenga in un percorso di partecipazione non strutturato [3]. Ci si può quindi attendere che un processo deliberativo produca proposte di integrazione del progetto fondate e ragionevoli e che, proprio per questo, le autorità politiche abbiano tutto l'interesse ad accoglierle e attuarle. Da un altro lato, tuttavia, queste persone, attraverso l'acquisizione di informazioni e il confronto con gli altri, possono rimettere in discussione il progetto iniziale del proponente elaborando considerazioni sul progetto che non erano state previste dall'amministrazione e dai tecnici durante la formulazione iniziale. Per queste ragioni, l'esito del percorso può essere particolarmente inaspettato e uscire dai confini ristretti del mandato decisionale, costringendo l'amministrazione a compiere una scelta complessa.

1 "Durante tutto il processo, i cittadini potevano informarsi sul web, social-media, o direttamente presso gli uffici del comune"

2 "È difficile per i funzionari lavorare al di fuori degli schemi delle loro mansioni quotidiane"

3 "Un confronto ben strutturato conduce spesso a soluzioni migliori"

• Il gruppo di cittadini, con l'aiuto dei facilitatori, comincia il proprio lavoro.  
Vai alla [sezione 26](#).





## Sezione 16. **Le tappe del modello ibrido e le sue insidie**

I facilitatori disegnano, con il comitato promotore, le principali tappe del percorso di co-progettazione. Dopo lunghe discussioni sulla fattibilità, i costi e le implicazioni dei tre modelli applicabili nel contesto in questione, il comitato decide di sperimentare un modello ibrido, che cerchi di coniugare gli elementi di forza del modello partecipativo con gli elementi di forza del modello deliberativo.

Il percorso di co-progettazione viene quindi impostato in tre principali tappe:

- il dossier, contenente le informazioni sul parco eolico collocato sulla collina con la vecchia miniera, sulle caratteristiche del sito e della tecnologia e sul suo impatto, nonché due ipotesi di possibili impieghi dei proventi del parco, sarà distribuito a tutte le famiglie e liberamente scaricabile dal sito del processo partecipativo [1];
- una tornata di incontri 'a porta aperta' sul territorio, gestiti dai facilitatori e alla presenza dei tecnici del Comune e dell'assessore, servirà a far discutere i partecipanti sui contenuti del dossier e a raccogliere proposte concrete di integrazione o parziale revisione del progetto e di utilizzo dei proventi del parco;
- la terza fase sarà riservata a 15 cittadini reclutati attraverso un campionamento telefonico effettuato da una società demoscopica. L'intento è creare un'arena di residenti con caratteristiche socio-demografiche differenti

e possibilmente bilanciata sotto il profilo degli orientamenti di massima nei confronti del parco (alcuni contrari, alcuni favorevoli, alcuni neutrali o incerti). Questo gruppo ristretto, aiutato dai facilitatori e con il supporto dei tecnici, avrà il compito di formulare alcuni criteri condivisi e di selezionare, sulla base di tali criteri, le proposte di integrazione o revisione del progetto e le proposte di utilizzo dei proventi raccolte nella fase partecipativa.

### **La legittimità sociale di un processo ibrido è facilitata dalla fase partecipativa.**

I cittadini e le realtà organizzate del territorio percepiscono una totale apertura nei confronti della popolazione e riconoscono nelle assemblee pubbliche un canale trasparente e diretto per comunicare le istanze della società civile all'amministrazione.

### **Al tempo stesso, il formato deliberativo della fase successiva favorisce la sostenibilità istituzionale del percorso,**

perché consente a politici e funzionari di interagire con i cittadini selezionati in ambiente "controllato", a partire da domande precise, con tempi scanditi e l'uso di tecniche per l'interazione costruttiva [2].

### **Il modello ibrido dovrebbe favorire anche l'efficacia del processo, in termini**

1 "Abbiamo utilizzato una vasta gamma di strumenti di comunicazione e di coinvolgimento, da internet agli strumenti più tradizionali come le assemblee"

2 "È difficile per i funzionari lavorare al di fuori degli schemi delle loro mansioni quotidiane"

## di capacità delle raccomandazioni di influire sulle decisioni finali dell'autorità politica.

Raccomandazioni articolate, altamente condivise e basate su argomentazioni ponderate e razionali, come quelle cui si perverrebbe in arene ristrette, dovrebbero risultare più convincenti rispetto alle proposte che verrebbero avanzate in un modello partecipativo puro; al tempo stesso, le raccomandazioni cui si perviene attraverso un modello

misto non sono l'esito esclusivo di un processo dialogico di un piccolo gruppo di cittadini, ma affondano le proprie radici anche in un più ampio processo di coinvolgimento aperto a tutti. Vi è tuttavia il *rischio che si crei* un sostanziale scollamento tra quanto emerso nella prima fase di incontri di carattere partecipativo e gli esiti della seconda fase di carattere deliberativo: anziché integrarsi e completarsi reciprocamente, queste due fasi potrebbero procedere su binari paralleli, creando *disorientamento e confusione* [3].

### Strategie per facilitare l'integrazione tra modello partecipativo e modello deliberativo nei formati ibridi

Per aumentare l'integrazione tra la fase di carattere partecipativo e la fase di carattere deliberativo, si possono introdurre alcuni accorgimenti: elaborare uno specifico rapporto che descrive le dinamiche e gli esiti della prima fase, da consegnare ai partecipanti della seconda fase; richiamare i partecipanti della seconda fase al rispetto delle questioni emerse nella prima fase, durante tutto lo svolgimento dei lavori; riservare una quota dei componenti dell'arena deliberativa a cittadini che abbiano preso parte alla prima fase di carattere partecipativo.



Dopo aver impostato il percorso di co-progettazione, il comitato promotore deve, a questo punto, decidere come si concluderà il percorso. I facilitatori propongono due possibili strade. La prima consiste nel chiedere al gruppo ristretto di cittadini che parteciperà alla fase deliberativa di elaborare un nuovo progetto, costituito dal progetto iniziale arricchito o modificato con alcuni degli interventi raccolti nella fase partecipativa e da un'ipotesi di utilizzo dei proventi del parco. Il pacchetto di interventi così formulato verrà sottoposto a referendum popolare. Se verrà approvato, l'assessore lo presenterà in consiglio per la discussione finale. Se invece verrà respinto, l'amministrazione tornerà al progetto originario.

La seconda possibilità consiste nella stesura da parte dei facilitatori, sotto la supervisione del comitato promotore, di un rapporto finale che metta in luce le caratteristiche essenziali del progetto originario, le proposte di integrazione e correzione emerse nella fase partecipativa, i criteri di selezione delle proposte e l'ipotesi di nuovo progetto elaborati nella fase deliberativa, rendendo conto sia delle considerazioni altamente condivise sia di quelle controverse o minoritarie. Tale rapporto sarà discusso in consiglio comunale. L'assessore, in quell'occasione, raccoglierà anche i sug-

gerimenti dei consiglieri e, infine, presenterà al consiglio un progetto preliminare che tenga conto il più possibile di quanto emerso lungo tutto il percorso.

L'assessore propende per l'ipotesi della definizione del progetto da parte dell'arena deliberativa seguita dal referendum popolare finale; ritiene infatti che, in questo modo, si arriverà a prendere una decisione che molto difficilmente potrà essere ribaltata dal consiglio comunale, in quanto i cittadini si saranno espressi direttamente e senza ambiguità. I funzionari e diversi consiglieri di maggioranza, invece, propendono per l'altra ipotesi: secondo i funzionari, un'accurata relazione con le proposte emerse durante la fase di coinvolgimento dei cittadini, ma senza un verdetto netto, lascerebbe al consiglio comunale e ai tecnici un certo margine di discrezionalità che potrebbe rivelarsi prezioso proprio nella fase di progettazione di dettaglio e di realizzazione dell'opera; secondo i consiglieri, sottoporre il nuovo progetto a referendum rischia, in caso di rigetto, di rendere vano tutto il percorso di co-progettazione e di generare frustrazioni che si tradurrebbero quasi sicuramente in una perdita di sostegno e fiducia nei confronti dell'amministrazione comunale.

Come molte altre scelte, anche questo bivio apre scenari diversi.

3 “Le fasi del processo devono seguire criteri ben definiti e rispettarli fino alla fine”

- Se il comitato promotore decide di concludere il percorso ibrido con un referendum sul progetto rielaborato nella fase deliberativa, vai alla **sezione 27**.
- Se il comitato promotore decide di concludere il percorso ibrido con un rapporto che tenga conto di tutte le questioni emerse e che sarà valutato dal consiglio comunale, vai alla **sezione 28**.



## Sezione 17. **Se alla fine si vota**

Le funzionarie, con l'aiuto degli esperti dell'università e del centro di ricerca regionale, redigono un dossier informativo estremamente accurato e dettagliato. L'assessore e la sindaca discutono i contenuti del dossier con un gruppo di consiglieri di minoranza e suggeriscono alcune modifiche e integrazioni. Il dossier contiene le informazioni tecniche sulle opzioni di parco, una sezione specificamente dedicata a commenti e argomentazioni dei consiglieri comunali di diverso colore politico e una sezione di descrizione delle tappe del percorso partecipativo. Il dossier viene caricato sul sito del processo, stampato in migliaia di copie e spedito alle amministrazioni periferiche dei vari quartieri affinché venga distribuito nei luoghi ad alta frequentazione come scuole, palestre, supermercati, ospedali e ambulatori, alle associazioni presenti sul territorio e ai centri di ritrovo pubblici o privati [1].

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione, il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione di aver redatto un dossier dal quale emerge un orientamento sottilmente favorevole all'opzione di parco sulla collina. Per i portavoce del comitato tale ipotesi è molto più impattante di quella di utilizzare l'area della vecchia base militare. I portavoce sottolineano che, in più occasioni, l'assessore ha informalmente espresso la propria preferenza personale per il sito sulla collina e che il dossier ne è chiaramente influenzato, a dimostrazione che l'amministrazione ha l'intenzione di manipolare l'opinione dei cittadini, orientandoli verso la soluzione desiderata [2]. Il porta-

voce del gruppo di agricoltori, intervenendo in uno speciale della televisione locale, chiede pubblicamente di interrompere il processo, perché sostiene che il documento informativo contenga varie inesattezze e sia sottilmente a favore del parco eolico. Anche l'associazione di commercianti avvia una petizione contro il parco eolico e nell'arco di poche settimane riesce a raccogliere migliaia di consensi. Il sindacato dei lavoratori della grande azienda e la dirigenza dell'azienda, invece, interpellati dalla televisione locale, sostengono che in diversi altri contesti di pregio gli impianti eolici non abbiano ridotto significativamente i flussi turistici, contribuendo piuttosto a dare un'immagine positiva e sostenibile dei territori ospitanti. Accusano inoltre l'amministrazione di aver redatto un documento informativo in parte sbilanciato verso i principi di conservazione del paesaggio e sbilanciato a favore delle posizioni dei soggetti contrari al parco eolico.

Un dossier che presenta varie opzioni ma che è stato redatto dall'amministrazione proponente tende a *ridurre la legittimità sociale del percorso*, soprattutto agli occhi dei cittadini più attivi e dei militanti con opinioni già formate sulla questione.

**Se infatti è legittimo che l'amministrazione, o qualche suo componente di rilievo, abbia delle preferenze in merito, è altrettanto legittimo il sospetto che un dossier informativo realizzato dalla stessa amministrazione non riesca ad essere pienamente equilibrato.**

1 "Per informare correttamente i cittadini si deve partire dai luoghi di aggregazione"

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo redatto dall'amministrazione che propone la politica pubblica

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier redatto direttamente dall'amministrazione che propone la politica pubblica si potrebbero coinvolgere nella elaborazione del dossier i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico, compresi i soggetti fortemente contrari, riservandogli uno spazio dedicato per esprimere compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [3].



Nonostante le proteste e le minacce di boicottaggio degli incontri pubblici, la fase partecipativa vera e propria ha inizio e si struttura in dieci incontri pubblici articolati in due fasi: i primi cinque incontri hanno come obiettivo presentare le due alternative progettuali, rispondere alle domande dei cittadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque incontri hanno come obiettivo arrivare alla decisione finale.

A ciascun incontro della prima tornata partecipa circa un centinaio di cittadini. Gli incontri durano circa due ore. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici, inizia la fase aperta agli interventi dei cittadini. Gli interventi dei partecipanti si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo degli agricoltori, dell'associazione dei commercianti e del comitato di residenti contrari al progetto che, per l'occasione, hanno mobilitato i propri simpatizzanti. In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti si concentrano sui danni al paesaggio; agricoltori e commercianti sulla possibile riduzione di flussi turistici; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore dell'impianto a regime [4]. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono invece una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti.

Al termine di ogni incontro, i partecipanti potranno scrivere idee, proposte e suggerimenti in appositi moduli che depositeranno in box predisposto dai funzionari. La promessa è che l'amministrazione terrà traccia di tutte le proposte e ne vaglierà la fattibilità tecnica e le ricadute in termini di impatto e costi.

I tecnici del Comune ricevono le idee che i partecipanti hanno imbucato nel box

e cominciano a classificarli in base alla loro fattibilità tecnica, legale ed economica. La maggior parte delle proposte viene rigettata: alcune sono irrealizzabili per le caratteristiche della tecnologia ad oggi disponibile, altre non rispettano i vincoli imposti dalla normativa europea, nazionale o regionale; altre ancora sono troppo costose a fronte del rendimento del parco [5]. Al vaglio dei tecnici, solo tre idee possono effettivamente essere prese in considerazione.

Una prima idea riguarda espressamente la localizzazione del parco eolico sulla collina. Un cittadino propone che le pale eoliche vengano collocate sul versante della collina meno visibile dal centro cittadino e che siano affiancate da un consistente intervento di piantumazione di alberi dal fogliame molto folto, in modo da ridurre e mimetizzarne la vista dal basso.

Una seconda idea riguarda il tipo di pale eoliche da adottare. Un agricoltore propone di optare per un tipo innovativo di pale dentate, che fanno sì che il rumore prodotto durante il funzionamento risulti minore.

Una terza idea riguarda l'utilizzo dei proventi: un cittadino propone che gli introiti siano utilizzati dal Comune per un piano di incentivi destinato ai cittadini che intendano attuare interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni.

È normale che cittadini comuni suggeriscano proposte che non tengono conto di tutti i vincoli tecnici, legali ed economici ed è naturale, quindi, che il vaglio dei funzionari si concluda con il rifiuto di una parte delle proposte avanzate.

**Tuttavia, se si traduce in una drastica scrematura delle idee, la fase di selezione da parte dei tecnici può contribuire a indebolire la legittimità sociale del processo di co-progettazione, perché le aspettative dei partecipanti vengono deluse.**

2 “L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni”

3 “I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni”

4 “I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri”

5 “Spesso i cittadini non si rendono conto che molte delle loro proposte sono irrealizzabili”

### Strategie per aumentare la legittimità sociale della fase di vaglio delle proposte dei cittadini da parte dei tecnici



Per aumentare la legittimità sociale della fase di vaglio dei tecnici, che necessariamente sarà guidata da criteri di sostenibilità economica, fattibilità tecnica e coerenza con la normativa vigente, si possono introdurre alcuni accorgimenti finalizzati a garantire la massima trasparenza al processo di valutazione tecnica, nonché a promuovere la più ampia comprensione delle sue modalità e ragioni.

A tal fine, il gruppo dei tecnici che conduce la valutazione potrebbe essere affiancato anche da esponenti autorevoli delle associazioni e dei comitati critici verso l'impianto. I contenuti di ciascuna seduta del gruppo potrebbero inoltre essere sintetizzati in forma divulgativa e pubblicati sul sito in modo da poter essere facilmente consultabili da parte di tutti gli interessati.

La seconda tornata di partecipazione si apre all'insegna del conflitto politico. La finestra di partecipazione cade a ridosso del periodo pre-elettorale, che vedrà il rinnovo delle cariche politiche a livello regionale. Un paio di candidati al consiglio regionale, che hanno il loro bacino elettorale nel territorio di cui fa parte il Comune, focalizzano la loro attenzione durante la campagna elettorale sul progetto di parco eolico. Un candidato che appartiene allo stesso partito dell'assessore sostiene che il progetto del Comune sia di grande importanza e che la Regione dovrà impegnarsi a sostenere la diffusione di queste iniziative. All'opposto, un candidato di un partito di opposizione sostiene che si sia formata una vera e propria lobby dell'eolico che, per interessi economici, cerca di imporre la realizzazione di questi impianti. A suo parere la Regione dovrà impegnarsi a reprimere duramente la speculazione in questo campo. Per portare avanti la loro campagna entrambi rilasciano numerose interviste ai media locali, ricorrono ad un intenso volantinaggio nel Comune e non

mancano scontri verbali in piazza tra i loro rispettivi sostenitori [6].

**Non è insolito che i tempi di un processo di co-progettazione entrino in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali, come l'avvicinarsi di una scadenza elettorale, la sostituzione di un assessore per conflitti interni alla maggioranza, l'avvio di un ricorso ad un tribunale ecc.**

Quando ciò avviene, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo di co-progettazione sono messe a rischio*, perché si è costretti a rallentare l'iter che era stato impostato creando disagi e malcontento fra i partecipanti. Inoltre, l'attenzione e collaborazione dei politici e dei funzionari può essere concentrata su altre incombenze e la modifica delle tempistiche può indebolire la capacità del processo di innestarsi efficacemente sulle scelte pubbliche finali.

### Strategie quando i tempi del processo di co-progettazione entrano in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali



Un primo accorgimento per evitare che le dinamiche politiche in corso interferiscano con il processo di co-progettazione consiste nell'integrare, come già proposto, il gruppo di lavoro che gestisce il processo con esponenti politici di diverso orientamento. Un secondo accorgimento, utile durante le campagne elettorali, consiste nell'evitare di organizzare gli incontri pubblici nel corso del periodo più caldo, qualche settimana prima del voto, rinviando il calendario degli incontri.

La seconda tornata di incontri sul territorio si svolge con tempi più lunghi e dilatati di quanto fosse stato inizialmente previsto e con assemblee molto accese, che vedono assessore, sindaco e tecnici del Comune scontrarsi apertamente con alcuni partecipanti.

La votazione finale che era stata pensata per chiudere gli incontri sul territorio nella seconda tornata viene boicottata, in due assemblee, da alcuni esponenti del comitato di cittadini e del gruppo di agricoltori che, durante tutto il percorso, sono rimasti con-

6 "Sotto elezioni il conflitto è all'ordine del giorno"

trari ad entrambe le ipotesi di parco eolico. Il percorso si conclude comunque con circa 600 voti di cui una netta maggioranza a favore del progetto sulla collina, con alcuni interventi di mitigazione dell'impatto sul paesaggio che derivano da una delle proposte avanzate dai cittadini.

Il progetto preliminare che ha ottenuto la maggioranza dei voti viene recepito dall'assessore all'ambiente e presentato in consiglio comunale per l'approvazione definitiva. A questo punto, la parentesi partecipativa si chiude e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. L'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua effettiva capacità di incidere sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili. La maggiore o minore aderenza delle scelte fina-

li delle istituzioni pubbliche al processo di co-progettazione è determinata, in parte, dalle caratteristiche stesse del percorso intrapreso, dagli strumenti correttivi, nonché dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo, ma anche in parte da dinamiche ed eventi contingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire se non in misura marginale.

Il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo aderente a quello preliminare votato dai cittadini oppure il progetto esecutivo conterrà modifiche sostanziali. Nel secondo caso, il gruppo di lavoro potrebbe rimediare in parte alla perdita di legittimità comunicando pubblicamente le ragioni che hanno indotto a disattendere gli esiti della co-progettazione.

### La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)

Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.



I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini ad ampio raggio, nella valutazione dell'opportunità del parco, nella definizione della localizzazione e delle sue caratteristiche ha determinato una iniziale apertura di credito verso il processo anche da parte degli oppositori.

D'altro canto, la conduzione da parte dell'amministrazione comunale ha alimentato scetticismo e timore di manipolazione in corso d'opera.

Il modello partecipativo, poco strutturato e tendenzialmente incentrato sulle dinamiche spontanee fra cittadini, si è rivelato non privo di complicazioni, per via del boicottaggio di chi temeva la manipolazione politica, per via del difficile raccordo fra le proposte dei cittadini e il sistema di vincoli tecnici e burocratici dell'ente pubblico e per via dell'assenza di alcune voci nelle arene partecipative.

Il voto finale ha offerto all'amministrazione un risultato chiaro sugli orientamenti dei cittadini in merito alle proposte di integrazione e modifica del progetto, ma non ne ha spiegato le motivazioni sottostanti, limitando la comprensione delle esigenze e dei problemi del territorio, in particolare da parte di istituzioni politiche di livello superiore.



## Sezione 18. Perché lasciar scegliere il promotore non significa togliere potere ai cittadini

Le funzionarie, con l'aiuto degli esperti dell'università e del centro di ricerca regionale, redigono un dossier informativo estremamente accurato e dettagliato. L'assessore e la sindaca discutono i contenuti del dossier con un gruppo di consiglieri di minoranza e suggeriscono alcune modifiche e integrazioni. Il dossier contiene le informazioni tecniche sulle opzioni di parco, una sezione specificamente dedicata ai commenti e argomenti dei consiglieri comunali di diverso colore politico e una sezione di descrizione delle tappe del percorso partecipativo. Il dossier viene caricato sul sito del processo, stampato in migliaia di copie e spedito alle amministrazioni periferiche dei vari quartieri affinché venga distribuito nei luoghi ad alta frequentazione come scuole, palestre, supermercati, ospedali e ambulatori, alle associazioni presenti sul territorio e ai centri di ritrovo pubblici o privati [1].

**Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione, il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione di aver redatto un dossier dal quale emerge un orientamento sottilmente favorevole all'opzione di parco sulla collina [2].**

Per il portavoce del comitato tale ipotesi è molto più impattante di quella di utilizzare l'area della vecchia base militare. Anche gli

ambientalisti sottolineano, che in più occasioni, l'assessore ha informalmente espresso la propria preferenza personale per il sito sulla collina e che il dossier ne è chiaramente influenzato, a dimostrazione che l'amministrazione ha l'intenzione di manipolare l'opinione dei cittadini, orientandoli verso la soluzione desiderata. Il portavoce del gruppo di agricoltori, intervenendo in uno speciale della televisione locale, chiede al comune di interrompere il processo perché ritiene che il documento informativo sia fazzioso e impreciso. Il portavoce della grande azienda mantiene la sua posizione di sostanziale favore verso l'ipotesi di un nuovo impianto eolico, che possa ridurre i costi di produzione dell'energia. In un'intervista comparsa sul principale quotidiano locale, egli dichiara che il dossier è sbilanciato in modo da favorire l'orientamento contrario al parco e che questo è sintomo della retromarcia che l'amministrazione ha deciso di compiere per via delle pressioni subite dai contrari al parco.

Un dossier che presenta varie opzioni ma che è stato redatto dall'amministrazione proponente tende a ridurre la legittimità sociale del percorso, soprattutto agli occhi dei cittadini più attivi e dei militanti con opinioni già formate sulla questione. Se infatti è legittimo che l'amministrazione, o qualche suo componente di rilievo, abbia delle preferenze in merito, è altrettanto legittimo il sospetto che un dossier informativo realizzato dalla stessa amministrazione non riesca ad essere pienamente equilibrato.

1 "Per informare correttamente i cittadini si deve partire dai luoghi di aggregazione"

2 "L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni"

3 "I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni"

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo redatto dall'amministrazione che propone la politica pubblica

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier redatto direttamente dall'amministrazione che propone la politica pubblica si potrebbe coinvolgere nella elaborazione del dossier i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico, compresi i soggetti fortemente contrari, riservando uno spazio dedicato per esprimere compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [3].



**Nonostante le proteste e la minaccia dell'associazione ambientalista e degli agricoltori di boicottare gli incontri pubblici, la fase partecipativa vera e propria ha inizio e si struttura in dieci incontri pubblici articolati in due fasi.**

Primi cinque incontri hanno come obiettivo presentare le due alternative progettuali, rispondere alle domande dei cittadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque incontri hanno come obiettivo arrivare alla decisione finale.

A ciascun incontro della prima tornata partecipano circa un centinaio di cittadini. Gli incontri durano circa due ore. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici, inizia la fase aperta agli interventi dei cittadini. Gli interventi dei partecipanti si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto, che per l'occasione hanno mobilitato i propri simpatizzanti. In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti si concentrano sui danni al paesaggio; gli agricoltori della filiera del biologico sulla possibile riduzione di turisti; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore delle pale [4]. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono invece una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti.

Al termine di ogni incontro, i partecipanti possono scrivere opinioni, proposte e sug-

gerimenti in appositi moduli che depositeranno in un box predisposto dai funzionari.

**La promessa è che l'amministrazione terrà traccia di tutte le proposte e ne vaglierà la fattibilità tecnica e le ricadute in termini di impatto e costi.**

I tecnici del Comune ricevono le idee che i partecipanti hanno imbucato nel box e cominciano a classificarli in base alla loro fattibilità tecnica, legale ed economica. La maggior parte delle proposte viene rigettata: alcune sono irrealizzabili per le caratteristiche della tecnologia ad oggi disponibile, altre non rispettano i vincoli imposti dalla normativa europea, nazionale o regionale; altre ancora sono troppo costose a fronte del rendimento del parco [5]. Al vaglio dei tecnici, solo tre idee possono effettivamente essere prese in considerazione.

Una prima idea riguarda espressamente la localizzazione del parco eolico sulla collina. Un cittadino propone che le pale eoliche vengano collocate sul versante della collina meno visibile dal centro cittadino e che siano affiancate da un consistente intervento di piantumazione di alberi dal fogliame molto folto, in modo da ridurre e mimetizzarne la vista dal basso.

Una seconda idea riguarda il tipo di pale eoliche da adottare. Un agricoltore propone di optare per un tipo innovativo di pale dentate, che fanno sì che il rumore prodotto durante il funzionamento risulti minore.

Una terza idea riguarda l'utilizzo dei proventi: un cittadino propone che gli introiti siano utilizzati dal Comune per un piano di incentivi destinato ai cittadini che intendano attuare interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni.

È normale che cittadini comuni suggeriscano proposte che non tengono conto di tutti i vincoli tecnici, legali ed economici ed è naturale, quindi, che il vaglio dei funzionari si concluda con il rifiuto di una parte delle proposte avanzate. Tuttavia, se si traduce in una drastica scrematura delle idee, la fase di selezione da parte dei tecnici può contribuire a indebolire la *legittimità sociale del processo di co-progettazione*, perché le aspettative dei partecipanti vengono deluse.



4 “I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri”

5 “Spesso i cittadini non si rendono conto che molte delle loro proposte sono irrealizzabili”

### Strategie per aumentare la legittimità sociale della fase di vaglio delle proposte dei cittadini da parte dei tecnici



Per aumentare la legittimità sociale della fase di vaglio dei tecnici, che necessariamente sarà guidata da criteri di sostenibilità economica, fattibilità tecnica e coerenza con la normativa vigente, si possono introdurre alcuni accorgimenti finalizzati a garantire la massima trasparenza al processo di valutazione tecnica, nonché a promuovere la più ampia comprensione delle sue modalità e ragioni.

A tal fine il gruppo dei tecnici che conduce la valutazione potrebbe essere affiancato anche da esponenti autorevoli delle associazioni e dei comitati critici verso l'impianto. I contenuti di ciascuna seduta del gruppo potrebbero inoltre essere sintetizzati in forma divulgativa e pubblicati sul sito in modo da poter essere facilmente consultabili da parte di tutti gli interessati.

La seconda tornata di partecipazione si apre all'insegna del conflitto politico. La finestra di partecipazione cade a ridosso del periodo pre-elettorale che vedrà il rinnovo delle cariche politiche a livello regionale. Un paio di candidati al consiglio regionale, che hanno il loro bacino elettorale nel territorio di cui fa parte il Comune, focalizzano la loro attenzione durante la campagna elettorale sul progetto di parco eolico, ricevendo una grande attenzione da parte dei giornalisti locali. Un candidato che appartiene allo stesso partito dell'assessore sostiene che il progetto del Comune sia di grande importanza e che la Regione dovrà impegnarsi a sostenere la diffusione di queste iniziative. All'opposto, un candidato di un partito di opposizione sostiene che si sia formata una vera e propria lobby dell'eolico che, per interessi economici, cerca di imporre la realizzazione di questi impianti. A suo parere la Regione dovrà impegnarsi a reprimere duramente la speculazione in questo campo. Per portare avanti la loro

campagna, entrambi rilasciano numerose interviste ai media locali e ricorrono ad un intenso volantinaggio nel Comune e non mancano scontri verbali in piazza tra i loro rispettivi sostenitori [6].

Non è insolito che i tempi di un processo di co-progettazione entrino in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali, come l'avvicinarsi di una scadenza elettorale, la sostituzione di un assessore per conflitti interni alla maggioranza, l'avvio di un ricorso ad un tribunale ecc. Quando ciò avviene, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo di co-progettazione sono messe a rischio*, perché si è costretti a rallentare l'iter che era stato impostato creando disagi e malcontento fra i partecipanti. Inoltre, l'attenzione e collaborazione dei politici e dei funzionari può essere concentrata su altre incombenze e la modifica delle tempistiche può indebolire la capacità del processo di innestarsi efficacemente sulle scelte pubbliche finali.

### Una strategia adattiva quando i tempi del processo di co-progettazione entrano in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali



Un primo accorgimento per evitare che le dinamiche politiche in corso interferiscano con il processo di co-progettazione consiste nell'integrare, come già proposto, il gruppo di lavoro che gestisce il processo con esponenti politici di diverso orientamento. Un secondo accorgimento, utile durante le campagne elettorali, consiste nell'evitare di organizzare gli incontri pubblici nel corso del periodo più caldo, qualche settimana prima del voto, rinviando il calendario degli incontri.

La seconda tornata di incontri sul territorio si svolge con tempi più lunghi e dilatati di quanto fosse stato inizialmente previsto e con assemblee molto accese, che vedono assessore, sindaco e tecnici del Comune scontrarsi apertamente con alcuni partecipanti. Al termine di questa fase, lo staff

dell'assessore redige un rapporto finale che mette in luce le caratteristiche delle opzioni iniziali, le proposte emerse nella prima tornata, le valutazioni dei tecnici comunali e infine le reazioni e gli ulteriori suggerimenti dei residenti nella seconda tornata di assemblee. Nel rapporto vengono evi-

6 "Sotto elezioni il conflitto è all'ordine del giorno"

denziate tre principali raccomandazioni e sono descritte nel dettaglio diverse opzioni di modifiche ad entrambi i progetti di parco.

La prima raccomandazione richiede di attenuare il più possibile l'impatto visivo dell'impianto e, per farlo, sono considerate varie modalità: ridurre il numero delle torri eoliche; definire la precisa dislocazione delle torri all'interno dei siti, in modo da ridurre la visibilità dal centro cittadino; naturalizzare il sito con piantumazioni e altri interventi di ambientalizzazione e mimetizzazione delle torri. La seconda raccomandazione richiede di minimizzare il più possibile i disagi della cantierizzazione, vietando nelle ore di punta l'utilizzo della viabilità urbana da parte dei mezzi pesanti diretti al cantiere e costituendo un comitato di monitoraggio del cantiere stesso. Il comitato dovrebbe prevedere la partecipazione dei tecnici del comune, dei residenti e della ditta esecutrice dei lavori e il suo obiettivo dovrebbe essere seguire l'evoluzione dei lavori e intervenire per affrontare i problemi che emergono passo a passo. La terza raccomandazione richiede di ridurre la rumorosità prodotta dalle pale. In relazione a questo punto il rapporto sviluppa l'ipotesi emersa nel corso di un incontro, che prevede l'adozione di pale dentate di carattere innovativo, analizzandone i costi e stimando la riduzione nelle emissioni acustiche che ne deriverebbe [7].

Il rapporto illustra e sviluppa anche i suggerimenti emersi su come reinvestire i proventi del parco: oltre alla proposta di utilizzare questi proventi a sostegno della riqualificazione energetica degli immobili privati, considera anche varie altre ipotesi che riguardano la ristrutturazione di edifici e spazi pubblici (centri di incontro, piazze, aree verdi) che, come segnalato dai cittadini durante gli incontri pubblici, versano in uno stato di degrado, abbandono o scarso utilizzo.

Il rapporto sottolinea anche che nel corso degli incontri la maggior parte degli interventi critici hanno riguardato il sito in pianura vicino al centro abitato e che, invece, il sito sulla collina ha incontrato resistenze meno diffuse e il numero maggiore di proposte costruttive, più o meno radicali, di riformulazione.

Il rapporto, distribuito a tutti i consiglieri, viene discusso in varie commissioni

consiliari. In questa sede vengono, sollevate alcune perplessità su specifici elementi delle due ipotesi progettuali e dei suggerimenti emersi nella fase partecipativa ed emerge come molti consiglieri siano più favorevoli all'opzione di parco collocata nell'area pianeggiante, prevedendo però le pale innovative che riducono il rumore. Gli stessi consiglieri sanno, però, che disattendere le raccomandazioni dei cittadini che hanno preso parte al percorso partecipativo solleverebbe numerose proteste e contribuirebbe ad aumentare un senso di sfiducia e frustrazione nei confronti della politica. assessore e sindaco sono indecisi su come procedere. Vi sono buone ragioni sia per forzare la mano ad alcuni consiglieri affinché spostino il loro voto a favore dell'opzione di parco che risulta più coerente con le raccomandazioni dei cittadini, sia per rimettersi semplicemente al voto del consiglio e rispettarne l'esito, rischiando con molta probabilità di disattendere gran parte delle raccomandazioni emerse nel percorso partecipativo.

In ogni caso, a questo punto la parentesi partecipativa è chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. L'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua effettiva capacità di incidere sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili. La maggiore o minore aderenza delle scelte finali delle istituzioni pubbliche agli esiti del processo di co-progettazione è determinata, in parte, dalle caratteristiche stesse del percorso intrapreso, dagli strumenti correttivi, nonché dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo, ma anche, in parte, da eventi e dinamiche contingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire se non in misura marginale.

In questo caso, il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo che incorpora in misura sostanziale le raccomandazioni e le idee proposte dai partecipanti, oppure il progetto esecutivo disattenderà in gran parte i contenuti della relazione finale. Nel secondo caso, l'amministrazione potrebbe rimediare in parte alla perdita di legittimità comunicando pubblicamente le ragioni che hanno indotto a disattendere in parte gli esiti della co-progettazione.

7 "I cittadini hanno spesso buone idee, e queste emergono grazie a questo tipo di processi"

## La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini ad ampio raggio, nella valutazione dell'opportunità del parco, nella definizione della localizzazione e delle sue caratteristiche ha determinato una iniziale apertura di credito verso il processo anche da parte degli oppositori.

D'altro canto, la conduzione da parte dell'amministrazione comunale ha alimentato scetticismo e timore di manipolazione in corso d'opera.

Il modello partecipativo, poco strutturato e tendenzialmente incentrato sulle dinamiche spontanee fra cittadini, si è rivelato non privo di complicazioni, per via del boicottaggio di chi temeva la manipolazione politica, per via del difficile raccordo fra le proposte dei cittadini e il sistema di vincoli tecnici e burocratici dell'ente pubblico e per via dell'assenza di alcune voci nelle arene partecipative.

Il rapporto sintetico sulle proposte e le motivazioni sottostanti ha costituito una base informativa solida per le scelte dell'amministrazione, ma non ha offerto un quadro chiaro degli orientamenti dei partecipanti.



## Sezione 19. Perché negli incontri pubblici conflitto e cooperazione convivono

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, l'associazione ambientalista che aveva raccolto le firme contro il parco eolico, in accordo con il gruppo di agricoltori, con l'associazione di commercianti e con il comitato di cittadini, accusa l'amministrazione di aver redatto un dossier dal quale emerge un orientamento sottilmente favorevole all'opzione di parco sulla collina. Per l'associazione tale ipotesi è molto più impattante di quella di utilizzare l'area della vecchia base militare. Gli ambientalisti sottolineano che, in più occasioni, l'assessore ha informalmente espresso la propria preferenza personale per il sito sulla collina e che il dossier ne è chiaramente influenzato. Ciò dimostra che l'amministrazione ha l'intenzione di manipolare l'opinione dei cittadini, orientandoli verso la soluzione desiderata. Al contrario,

la grande azienda chimica dirama un comunicato, nel quale accusa la pubblica amministrazione di aver sostanzialmente fatto un passo indietro, poiché nel dossier si evince chiaramente un orientamento contrario alla costruzione del parco.

La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad *aumentare la legittimità sociale del percorso*, perché teoricamente accresce la credibilità delle informazioni in esso contenute. Tuttavia, anche quando i dossier sono redatti con estrema accuratezza da comitati promotori bilanciati, capita spesso che parti della società civile non si fidino della qualità dell'informazione e che contenuti che paiono imparziali ed equilibrati ai membri del comitato [1] vengano invece interpretati come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono invitare vari attori della società civile interessati al tema del parco eolico a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze del dossier, in modo che esso esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



Nonostante le proteste dell'associazione ambientalista e degli agricoltori e la minaccia dei suoi componenti di boicottare gli incontri pubblici.

**La fase partecipativa vera e propria ha inizio e si struttura in dieci incontri pubblici articolati in due fasi: i primi cinque incontri hanno come obiettivo presentare le due alternative progettuali, rispondere alle domande dei cittadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque incontri hanno**

### come obiettivo arrivare alla decisione finale.

A ciascun incontro della prima tornata partecipa circa un centinaio di cittadini. Gli incontri durano circa due ore. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici, inizia la fase aperta agli interventi dei cittadini. Gli interventi si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto che, per l'occasione, hanno mobili-

1 "L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni"

2 "I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni"

tato i propri simpatizzanti. Questi interventi illustrano nel dettaglio le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera [3]: gli ambientalisti, in particolare, si concentrano sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla riduzione dei turisti; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore delle pale una volta che l'impianto sarà a regime. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono, invece, una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti.

Al termine di ogni incontro, i partecipanti possono scrivere le proprie opinioni, proposte e suggerimenti in appositi moduli che depositeranno in un box predisposto dai funzionari. La promessa è che il comitato promotore elaborerà resoconti dettagliati di tutti gli incontri e, insieme ai tecnici del Comune e alcuni esperti esterni, vaglierà le varie proposte e idee in relazione alla loro fattibilità tecnica e alle loro ricadute in termini di impatto e costi.

Il comitato promotore riceve le sintesi delle discussioni elaborate dai facilitatori e le idee che i partecipanti hanno imbucato nel box, ma si trova di fronte a molte proposte che non potranno essere tenute in considerazione per la progettazione preliminare.

**Alcune proposte sono irrealizzabili per le caratteristiche della tecnologia ad oggi disponibile; altre non rispettano i vincoli imposti dalla normativa europea, nazionale o regionale; altre ancora**

**sono troppo costose a fronte del rendimento del parco.**

Al vaglio del comitato promotore, degli esperti esterni e dei tecnici del Comune, solo tre idee possono effettivamente essere prese in considerazione [3].

Una prima idea riguarda espressamente la localizzazione del parco eolico sulla collina. Un cittadino propone che le pale eoliche vengano collocate sul versante della collina meno visibile dal centro cittadino e che siano affiancate da un consistente intervento di piantumazione di alberi dal fogliame molto folto, in modo da ridurre e mimetizzarne la vista dal basso.

Una seconda idea riguarda il tipo di pale eoliche da adottare. Un cittadino propone di optare per un tipo innovativo di pale dentate, che fanno sì che il rumore prodotto durante il funzionamento risulti minore.

Una terza idea riguarda l'utilizzo dei proventi: un cittadino propone che gli introiti siano utilizzati dal Comune per un piano di incentivi destinato ai cittadini che intendano attuare interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni.

È normale che cittadini comuni suggeriscano proposte che non tengono conto di tutti i vincoli tecnici, legali ed economici ed è naturale, quindi, che il vaglio dei funzionari si concluda con il rifiuto di una parte delle proposte avanzate. Tuttavia, se si traduce in una drastica scrematura delle idee, la fase di selezione da parte dei tecnici può contribuire a indebolire *la legittimità sociale del processo di co-progettazione*, perché le aspettative dei partecipanti vengono deluse.

#### Strategie per aumentare la legittimità sociale della fase di vaglio delle proposte dei cittadini da parte dei tecnici

Per aumentare la legittimità sociale della fase di vaglio dei tecnici, che necessariamente sarà guidata da criteri di sostenibilità economica, fattibilità tecnica e coerenza con la normativa vigente, si possono introdurre alcuni accorgimenti finalizzati a garantire la massima trasparenza al processo di valutazione tecnica, nonché a promuovere la più ampia comprensione delle sue modalità e ragioni.

A tal fine, il gruppo dei tecnici che conduce la valutazione potrebbe essere affiancato anche da esponenti autorevoli delle associazioni e dei comitati critici verso l'impianto. I contenuti di ciascuna seduta del gruppo potrebbero inoltre essere sintetizzati in forma divulgativa e pubblicati sul sito, in modo da poter essere facilmente consultabili da parte di tutti gli interessati.



3 “Spesso i cittadini non si rendono conto che molte delle loro proposte sono irrealizzabili”

La seconda tornata di partecipazione si apre con un evento imprevisto: la Regione annuncia l'avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie sostenibili

con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio. Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione.

Alcuni accusano la sindaca e l'assessore di aver voluto bruciare i tempi, precludendosi la possibilità di accedere ai consistenti fondi della Regione. Altri pensano, invece, che l'annuncio della Regione costituisca un'opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive regionali che verranno emanate. L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori, l'associazione di commercianti e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda e il portavoce dell'azienda stessa chiedono invece di non interrompe-

re il processo, ma di adattarlo in modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.

Non è insolito che i processi decisionali a livello locale entrino in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [4]. Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di co-progettazione. In questi casi, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo sono messe a rischio*, perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di co-progettazione. Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la capacità del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

**Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificare in parte i contenuti della discussione**

In questo caso, è utile includere il livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: adesione da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore al comitato promotore; partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori; integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



Sindaca e assessore decidono di andare avanti nel processo di co-progettazione. La tornata di incontri sul territorio si svolge però con tempi più lunghi e dilatati di quanto era stato inizialmente previsto. Le assemblee sono molto accese, ma il lavoro dei facilitatori aiuta a gestire il conflitto, anche quando alcuni esponenti del comitato di cittadini e del gruppo di agricoltori tentano di boicottare la votazione finale in due assemblee. Il percorso si conclude con circa 800 voti, una netta maggioranza, a favore del progetto che prevede la localizzazione del parco eolico sulla collina, con l'aggiunta però di alcuni interventi di mitigazione del suo impatto sul paesaggio, che derivano da una delle proposte avanzate dai cittadini [5].

Il progetto preliminare che ha ottenuto la maggioranza dei voti viene recepito dall'assessore all'ambiente e presentato in consiglio comunale per l'approvazione definitiva. A questo punto, la parentesi partecipativa si chiude e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti, non meno tortuosi di quelli precedenti. L'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua effettiva capacità di incidere

sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili. La maggiore o minore aderenza delle scelte finali delle istituzioni pubbliche agli esiti del processo di co-progettazione è determinata, in parte, dalle caratteristiche stesse del percorso intrapreso, dagli strumenti correttivi, nonché dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo, ma anche, in parte, da dinamiche ed eventi contingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire, se non in misura marginale.

Il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo aderente a quello preliminare votato dai cittadini oppure – per varie ragioni – il progetto esecutivo conterrà modifiche sostanziali. Anche in questa seconda eventualità, l'autorità politica responsabile della scelta finale è tenuta a comunicare pubblicamente le ragioni che hanno indotto a disattendere in parte gli esiti della co-progettazione [6]. Infine, magari su sollecitazione dei facilitatori, si può prevedere l'istituzione di un gruppo di accompagnamento o di controllo per la fase di attuazione.

4 “Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore”

5 “Chi conosce il territorio può offrire un contributo reale attraverso le proprie conoscenze”

6 “L'informazione è importante sia prima che dopo il processo, per far capire ai cittadini i reali risultati”

## La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini ad ampio raggio, nella valutazione dell'opportunità del parco, nella definizione della localizzazione e delle sue caratteristiche ha determinato una iniziale apertura di credito verso il processo anche da parte degli oppositori.

La decisione di affidarsi a facilitatori professionisti ha contribuito a gestire in modo costruttivo alcuni conflitti, ma ha costretto l'amministrazione a condividere le decisioni sul percorso con esperti e stakeholder.

Il modello partecipativo, poco strutturato e tendenzialmente incentrato sulle dinamiche spontanee fra cittadini, ha risposto alle esigenze di consenso del governo locale, ma si è rivelato non privo di complicazioni, che i facilitatori hanno contribuito a gestirle ma non a risolverle completamente.

Il voto finale ha offerto all'amministrazione un risultato chiaro sugli orientamenti dei cittadini in merito alle proposte di integrazione e modifica del progetto, ma non ne ha spiegato le motivazioni sottostanti, limitando la comprensione delle esigenze e dei problemi del territorio, in particolare da parte di istituzioni politiche di livello superiore.



## Sezione 20. **Le sorprese sono sempre dietro l'angolo!**

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione di aver redatto un dossier dal quale emerge un orientamento favorevole all'opzione di parco sulla collina. Per l'associazione, in accordo con il gruppo di agricoltori e con l'associazione di commercianti, tale ipotesi è molto più impattante di quella di utilizzare l'area della vecchia base militare. Il dossier fazzo è, secondo questi cittadini, la prova che il comitato promotore è orientato e che si vuole manipolare l'opinione dei cittadini proprio a favore dell'opzione della quale l'assessore aveva già parlato in un'intervista durante la campagna elettorale del suo partito. Allo stesso tempo, anche il portavoce della

grande azienda chimica solleva perplessità sull'imparzialità del dossier, che al contrario ritiene essere sbilanciato a favore della localizzazione del parco nell'arena della vecchia base militare.

La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad *aumentare la legittimità sociale del percorso*, perché ne migliora la credibilità. Tuttavia, anche quando i dossier sono redatti con estrema accuratezza e attenzione al bilanciamento dei diversi punti di vista [1], capita che parti della società civile non si fidino comunque della qualità del dossier o che contenuti che paiono imparziali ed equilibrati ai membri del comitato promotore vengano invece interpretati come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono adottare alcuni accorgimenti.

È importante costruire il dossier riportando non solo informazioni tecniche e/o scientifiche, ma anche gli esiti della fase di conflict assessment (Sezione 6). Si possono inoltre invitare i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico e che non facciano già parte del comitato promotore a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze, in modo che il dossier esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



Nonostante le proteste del comitato di cittadini, la società demoscopica comincia il lavoro di reclutamento.

**Contattando un numero molto elevato di persone, anche perché buona parte dei cittadini non accetta di prendere parte al processo, la società riesce infine a reclutare un gruppo di 23 residenti.**

Il gruppo selezionato è eterogeneo per genere, età e condizione sociale, tuttavia la voce dei soggetti favorevoli o abbastanza favorevoli al parco nell'ex area militare risulta largamente minoritaria rispetto alle altre. Il comitato promotore decide comunque di procedere con la costituzione del gruppo, rassicurati dal fatto che i facilitatori si impegneranno a strutturare le discussioni in modo da garantire che anche questo orientamento abbia pari spazio di espressione rispetto agli altri [3].

1 "L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni"

2 "I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni"

3 "Bisognava garantire a tutti l'opportunità di esprimersi"

## **Il gruppo dei 23 comincia a lavorare, alternando sessioni di informazione e confronto con esperti esterni e sessioni di discussione interna, con l'obiettivo di far emergere le domande da sottoporre agli esperti e di discutere le loro risposte.**

Gli esperti sono individuati dal comitato promotore coinvolgendo l'università e le agenzie tecniche in materia ambientale del governo regionale [4]. I facilitatori coordinano i lavori intervenendo per garantire a tutti pari libertà di espressione, per promuovere il rispetto reciproco e per stimolare i partecipanti ad assumere un atteggiamento riflessivo e costruttivo. Due, in particolare, sono i problemi che devono affrontare.

In primo luogo, i partecipanti tendono a manifestare un'attenzione selettiva nei confronti delle informazioni e degli argomenti degli esperti. Ciò significa che, nelle discussioni che seguono le sedute con gli esperti, i partecipanti tendono a rimettere in campo solo quelle informazioni o quegli argomenti che sono maggiormente in linea con le proprie opinioni di partenza, tralasciando quelle che paiono dissonanti. In questi casi, i facilitatori intervengono per sollecitare altri partecipanti a far presenti le informazioni e gli argomenti tralasciati o li riportano essi stessi, sintetizzando i punti chiave.

Il secondo problema è che i partecipanti fanno fatica ad argomentare le loro posizioni in modo compiuto, andando oltre la semplice illustrazione delle proprie opinioni. In questo caso, i facilitatori intervengono con domande mirate e sollecitazioni per far emergere le motivazioni che stanno dietro le proprie affermazioni, in modo da stimolare il più possibile un dibattito argomentato.

Nel frattempo, il comitato dei residenti e l'associazione di commercianti, che sono tendenzialmente contrari al parco ma pendono debolmente per l'ipotesi di localizzazione nell'ex area militare, diffondono volantini tra la popolazione, nei quali si sostiene che il processo deliberativo è illegittimo. L'accusa è che non sia rappresentativo dei residenti: nessuno degli esponenti del comitato è stato contattato dalla società demoscopica e le 23 persone selezionate non avrebbero alcun titolo per esprimersi se non

a livello personale. Il comitato ritiene che questa modalità sia stata architettata ad arte per escludere i soggetti più competenti e combattivi dei comitati e far "passare" le decisioni preferite dagli amministratori. L'associazione di commercianti rivendica l'utilità della rappresentanza di specifiche categorie sociali, che il gruppo di cittadini comuni non possiede. Il comitato promotore risponde alle accuse ribadendo i principi di fondo dei processi deliberativi, ma la polemica continua, anche sui media locali, durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione.

## **Durante le sedute dei 23 cittadini accade un evento imprevisto. La Regione annuncia l'avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie sostenibili con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio.**

Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione. Alcuni accusano la sindaca e l'assessore di aver voluto bruciare i tempi, precludendosi la possibilità di accedere ai consistenti fondi della Regione. Altri pensano, invece, che l'annuncio della regione costituisca un'opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il proprio parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive che verranno emanate dalla Regione. L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda chiede invece di non interrompere il processo, ma di adattarlo in modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.

Non è insolito che i processi decisionali a livello locale entrino in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [5]. Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di co-progettazione.

## **In questi casi, la legittimità sociale, la sostenibilità**

4 "Il progetto ha coinvolto esperti provenienti da realtà pubbliche, private e dalle università per risolvere i problemi"

5 "Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore"

## istituzionale e l'efficacia del processo, sono messe a rischio.

Perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di

co-progettazione. Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la capacità del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

### Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificarne in parte i contenuti

In questo caso è utile includere il livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: adesione da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore al comitato promotore; partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori; integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



Sindaca e assessore decidono di andare avanti nel processo di co-progettazione. A causa degli eventi esterni, le sedute deliberative si svolgono in un clima di lieve diffidenza e incertezza, che i facilitatori riescono a dissipare faticosamente, invitando gli interlocutori della Regione al tavolo della co-progettazione e ragionando con loro su come integrare le linee d'azione dei due livelli decisionali, quello del Comune e quello della Regione.

Alla fine, il processo si conclude con un progetto di massima altamente condiviso, un'ipotesi di utilizzo dei proventi del parco e alcuni suggerimenti per la fase di attuazione dell'opera, rivolti sia al Comune sia alla Regione.

Le raccomandazioni dei 23 cittadini propongono in sintesi di collocare il parco eolico nel sito in collina, riducendo il numero delle torri e associandole a un intervento di naturalizzazione, in linea con alcune esperienze di carattere internazionale che hanno avuto modo di conoscere grazie all'intervento degli esperti. Propongono, inoltre, di costituire un comitato consultivo che venga coinvolto anche nella fase di progettazione di dettaglio dell'opera e nel monitoraggio dei cantieri, che si faccia garante il più possibile del rispetto del territorio e delle esigenze dei cittadini. Per quanto riguarda i proventi del parco eolico, propongono di destinarle alla riqualificazione energetica degli edifici pubblici della città [6].

Le raccomandazioni vengono recepite dall'assessore all'ambiente, nonostante abbia alcune perplessità sulla riduzione del numero di torri eoliche, in considerazione del fat-

to che un numero inferiore di torri impatterebbe negativamente sulla redditività dell'impianto. La sindaca quindi presenta il progetto elaborato dai cittadini in consiglio comunale per la discussione ed eventuale approvazione.

A questo punto, la parentesi deliberativa si chiude e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti, sebbene non meno tortuosi. L'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua effettiva capacità di incidere sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili. La maggiore o minore aderenza delle scelte finali delle istituzioni pubbliche agli esiti del processo di co-progettazione è determinata in parte dalle caratteristiche stesse del percorso intrapreso, dagli strumenti correttivi e dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo, ma anche, in parte, da eventi e dinamiche contingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire se non in misura marginale.

Il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo aderente a quello preliminare proposto dai cittadini oppure, per varie ragioni, il progetto esecutivo conterrà modifiche sostanziali. Anche in questa seconda eventualità, l'autorità politica responsabile della scelta finale è tenuta a comunicare pubblicamente le ragioni che hanno indotto a disattendere in parte gli esiti della co-progettazione. Infine, magari su sollecitazione dei facilitatori, si può prevedere l'istituzione di un gruppo di accompagnamento o di controllo per la fase di attuazione.

6 "I cittadini hanno spesso buone idee, e queste emergono grazie a questo tipo di processi"

## **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

**Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.**

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini ad ampio raggio, nella valutazione dell'opportunità del parco, nella definizione della localizzazione e delle sue caratteristiche ha determinato una iniziale apertura di credito verso il processo anche da parte degli oppositori.

La decisione di affidarsi a facilitatori professionisti ha contribuito a gestire in modo costruttivo alcuni conflitti, ma ha costretto l'amministrazione a condividere le decisioni sul percorso con esperti e stakeholder.

Il modello deliberativo, altamente strutturato e tendenzialmente incentrato sull'argomentazione, sebbene abbia favorito l'emergere di motivazioni e delle implicazioni delle opzioni in campo, ha anche rivelato dinamiche problematiche, come le asimmetrie cognitive e la spirale del silenzio, che i facilitatori non hanno potuto contrastare in modo efficace.

Nonostante i suoi limiti, il processo deliberativo con un mandato ampio ha condotto ad un esito altamente condiviso nel gruppo dei 23 cittadini, che modifica in alcuni punti rilevanti il progetto originale e propone alcune indicazioni utili per la fase attuativa. D'altro canto, non è detto che questa soluzione incontri il favore della maggioranza dei cittadini.

## Sezione 21. Come combinare voto e deliberazione

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, il gruppo di agricoltori, l'associazione di commercianti e il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione e il comitato promotore di aver redatto un dossier dal quale emerge un orientamento favorevole all'opzione di parco sulla collina, considerato molto più impattante di quello nell'area militare.

*Il dossier fazioso è secondo questi cittadini la prova che il comitato promotore è preorientato e che si vuole manipolare l'opinione dei cittadini a favore del parco in collina, su cui l'assessore si era già espresso in un'intervista durante la campagna elettorale del suo partito [1].* Anche la grande azienda chimi-

ca esce con una dichiarazione pubblica sui giornali locali e critica ampiamente il dossier informativo sostenendo che sia sottilmente a favore dell'abbandono del progetto.

La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad *aumentare la legittimità sociale del percorso*, perché migliora la credibilità. Tuttavia, anche quando i dossier informativi sono redatti con estrema accuratezza e attenzione al bilanciamento di punti di vista diversi, capita che parti della società civile non si fidino o che effettivamente alcuni contenuti, che ai membri del comitato promotore paiono imparziali ed equilibrati, vengano invece interpretati come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono applicare alcuni accorgimenti.

È importante costruire il dossier non solo con informazioni tecniche e/o scientifiche, ma anche riportando gli esiti della fase di conflict assessment (Sezione 6).

Si possono inoltre invitare i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico che non facciano già parte del comitato promotore a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze in modo che il dossier esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



Nonostante le proteste del comitato, parte la fase partecipativa che consiste in cinque incontri aperti a tutti i residenti. Ciascun incontro è aperto da una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici a cui segue la fase aperta dagli interventi dei cittadini.

### Gli interventi si susseguono in un clima caldo e appassionato.

In gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agri-

coltori e del comitato di residenti contrari al progetto che hanno, per l'occasione, mobilitato i propri simpatizzanti. Questi interventi illustrano nel dettaglio le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti in particolare si concentrano sui danni al paesaggio; gli agricoltori sulla possibile riduzione dei turisti; i cittadini del comitato sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore delle pale [3]. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono una minoranza e prevalentemente si tratta di piccoli imprenditori dell'indotto dell'a-

1 “L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni”

2 “I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni”

3 “Bisognava garantire a tutti l'opportunità di esprimersi”

zienda chimica. Le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti. I facilitatori chiedono ai partecipanti di indicare uno o più criteri di progettazione che dovranno essere tenuti in considerazione nella fase deliberativa. Gli incontri durano circa due ore, vedono la partecipazione di circa un centinaio di persone ciascuno e si concludono con un resoconto che evidenzia i criteri maggiormente condivisi e quelli controversi.

I facilitatori integrano il dossier con il resoconto della fase partecipativa, mentre la società di sondaggi comincia il lavoro di reclutamento. Contattando un numero molto elevato di persone, la società riesce a reclutare un gruppo di 23 residenti. Il gruppo selezionato è eterogeneo per genere, età e condizione sociale.

### **Tuttavia la voce dei soggetti favorevoli o abbastanza favorevoli al parco nell'ex area militare risulta largamente minoritaria.**

Il comitato promotore decide di procedere con la costituzione del gruppo, rassicurati dal fatto che i facilitatori si impegneranno a strutturare le discussioni in modo da garantire che anche questo orientamento abbia uno spazio di espressione pari a quello degli altri.

Il gruppo dei 23 comincia a lavorare sui contenuti del dossier e sul resoconto della fase partecipativa, alternando sessioni di informazione e confronto con esperti esterni e portatori di interessi e sessioni di discussione interna, con l'obiettivo di far emergere dubbi e idee e di discuterle collettivamente alla luce delle informazioni fornite dagli esperti e delle argomentazioni offerte dai portatori di interessi. Gli esperti sono individuati dal comitato promotore coinvolgendo l'università e le agenzie tecniche in materia ambientale del governo regionale [4], mentre i portatori di interessi sono reclutati fra i soggetti attivi che si sono mobilitati pro e contro il progetto durante il percorso: la grande azienda chimica, il suo sindacato, l'associazione di piccole e medie imprese del territorio, l'associazione di commercianti, il gruppo di agricoltori, il comitato di cittadini e l'associazione ambientalista. I facilitatori coordinano i lavori intervenendo per garantire a tutti pari libertà di espressione, per promuovere il rispetto reciproco e per

stimolare i partecipanti a un atteggiamento riflessivo e costruttivo.

### **Due, in particolare, sono i problemi che devono affrontare [5].**

In primo luogo i partecipanti tendono a manifestare un'attenzione selettiva nei confronti delle informazioni e degli argomenti degli esperti e dei portatori di interessi. Nelle discussioni i partecipanti tendono a rimettere in campo solo quelle informazioni o quegli argomenti che sono maggiormente in linea con le proprie opinioni di partenza, tralasciando quelle che invece sembrano dissonanti. In questi casi, i facilitatori intervengono per sollecitare altri partecipanti a far presente le informazioni e gli argomenti tralasciati o li riportano essi stessi, sintetizzando i punti chiave.

Il secondo problema è che i partecipanti fanno fatica ad argomentare le loro posizioni in modo compiuto, andando oltre la semplice illustrazione delle proprie opinioni; ciò vale in particolare per i cittadini che vivono nei pressi di un potenziale sito per il parco eolico. In questo caso, i facilitatori intervengono con domande mirate e sollecitazioni per far emergere le motivazioni che stanno dietro le proprie affermazioni, in modo da stimolare il più possibile un dibattito argomentato e fondato sui contenuti di merito.

Nel frattempo, il comitato dei residenti e l'associazione di commercianti, che sono tendenzialmente contrari al parco ma pendono debolmente per l'ipotesi di localizzazione nell'ex area militare, diffondono volantini tra la popolazione, nei quali si sostiene che il processo deliberativo è illegittimo perché non rappresentativo dei residenti: gli esponenti del comitato e dell'associazione di commercianti lamentano di essere stati coinvolti solo in qualità di portatori di interessi e dichiarano che le 23 persone che sono state selezionate non hanno alcun titolo per esprimersi se non a livello personale. Ritengono in sostanza che questa modalità sia stata architettata ad arte per escludere i soggetti più competenti e combattivi della società civile organizzata e "far passare" le decisioni preferite dagli amministratori. Il comitato promotore risponde alle accuse ribadendo i principi di fondo dei processi deliberativi, ma la polemica continua anche sui media locali durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione.

4 "Il progetto ha coinvolto esperti provenienti da realtà pubbliche, private e dalle università per risolvere i problemi"

5 "Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore"

## Durante le sedute deliberative accade un evento imprevisto.

La Regione annuncia l'avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie sostenibili con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio. Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione. Alcuni accusano la sindaco e l'assessore di aver voluto bruciare i tempi, precludendosi la possibilità di accedere ai consistenti fondi della Regione. Altri pensano, invece, che l'annuncio della regione costituisca un'opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il proprio parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive che verranno emanate dalla Regione. L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di

conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda e l'associazione di piccole e medie imprese chiedono invece di non interrompere il processo, ma di adattarlo in modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.

Non è insolito che i processi decisionali a livello locale entrino in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [6]. Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di co-progettazione. *In questi casi, la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo sono messe a rischio*, perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di co-progettazione. Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la capacità del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

### Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificare in parte i contenuti della discussione.

In questo caso è utile dar voce alle motivazioni e argomentazioni di esponenti del livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: oltre all'adesione al comitato promotore da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore, è fondamentale la partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori che siano in grado di spiegare le implicazioni del loro intervento e le motivazioni delle loro scelte e l'integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



Le sedute del gruppo di cittadini si svolgono in un clima di lieve diffidenza, che i facilitatori riescono a dissipare solo invitando gli interlocutori della Regione al tavolo della co-progettazione [7]. Il fine è quello di ragionare su come integrare i due livelli decisionali. Alla fine, il processo si conclude con due progetti altamente condivisi e due ipotesi di utilizzo dei proventi del parco.

In sintesi, il primo progetto prevede di localizzare il parco eolico sul sito in collina, in un versante meno visibile dal centro cittadino e con un intervento di piantumazione di alberi dal fogliame molto folto, in modo da ridurre e mimetizzarne la vista dal basso. Il secondo progetto prevede di localizzare il parco eolico nell'ex area militare, adottando un tipo innovativo di pale dentate che riducono il rumore prodotto durante il funzionamento. In entrambi i progetti il numero di

torri eoliche da realizzare è inferiore a quello inizialmente previsto. Per quanto riguarda l'utilizzo dei proventi del parco eolico, la prima opzione propone di destinarli ad un piano di incentivi da riconoscere ai cittadini che attuino degli interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni. La seconda opzione propone di utilizzarli per riqualificare un insieme di edifici e spazi pubblici della città caratterizzati da abbandono o degrado.

Le due coppie di ipotesi progettuali vengono sottoposte al voto della cittadinanza. Alle votazioni partecipa un migliaio di cittadini e risultano vincitori il progetto sulla collina e l'opzione che prevede la riqualificazione degli edifici e degli spazi pubblici abbandonati o degradati.

Il pacchetto di proposte viene recepito dall'assessore all'ambiente, nonostante abbia

6 “I cittadini hanno spesso buone idee, e queste emergono grazie a questo tipo di processi”

alcune perplessità sulla riduzione del numero di torri eoliche. La sindaca presenta il pacchetto in consiglio comunale per la discussione ed eventuale approvazione.

A questo punto la parentesi di co-progettazione si chiude e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. In questa fase, l'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua capacità di incidere sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili. La maggiore o minore aderenza delle scelte finali agli esiti del processo è in parte determinata dalle caratteristiche del percorso di co-progettazione, dagli strumenti correttivi e dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo. In parte anche da eventi e dinamiche con-

tingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire se non in misura marginale.

In questo caso, il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo aderente al progetto preliminare elaborato dai cittadini oppure, per varie ragioni, il progetto esecutivo conterrà modifiche sostanziali. In questa seconda eventualità, un percorso guidato da facilitatori professionisti prevede comunque che l'autorità politica responsabile della scelta finale comunichi pubblicamente le ragioni che hanno indotto a disattendere in parte gli esiti della co-progettazione. Inoltre, i facilitatori possono promuovere l'istituzione di un gruppo di accompagnamento o di controllo per la fase di attuazione.

### **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

**Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.**



I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini ad ampio raggio, nella valutazione dell'opportunità del parco, nella definizione della localizzazione e delle sue caratteristiche ha determinato una iniziale apertura di credito verso il processo anche da parte degli oppositori.

La decisione di affidarsi infine a facilitatori professionisti ha contribuito a gestire in modo costruttivo alcuni conflitti, sperimentando un processo ibrido che incorpora elementi partecipativi e deliberativi. Tuttavia, combinare i due modelli ha comportato un aumento della complessità del processo e il rischio di sommare problemi invece di massimizzare i benefici dei due approcci.

Nonostante i suoi limiti, il processo ibrido ha condotto all'elaborazione di due progetti entrambi altamente condivisi dai 23 cittadini. Il referendum finale su queste due ipotesi ha consentito anche a coloro che non avevano preso parte alla fase iniziale e alla fase deliberativa centrale di partecipare, offrendo infine anche un risultato netto sul progetto preferito. Tuttavia, il voto ha costretto la decisione finale del Comune in una scelta binaria fra l'accettazione del progetto o la sua bocciatura, senza offrire un quadro delle motivazioni e delle sfumature emerse durante la progettazione.

## Sezione 22. Si può fare a meno del voto?

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, il gruppo di agricoltori, l'associazione di commercianti e il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione e il comitato promotore di aver redatto un dossier dal quale emerge un orientamento favorevole all'opzione di parco sulla collina. Per il comitato di cittadini, tale ipotesi è molto più impattante di quello nell'area della vecchia base militare. Il dossier fazioso è, secondo loro, la prova che il comitato promotore è pre-orientato e che si vuole manipolare l'opinione dei cittadini proprio a favore dell'opzione della quale l'assessore aveva già parlato in un'intervista durante la campagna elettorale del suo partito. Al tempo stesso, anche alcuni esponenti dell'associazione di piccole e medie imprese locali esprimono forti perplessità in alcune interviste alla televisione locale. La loro percezione è che il dossier sia sbilanciato con-

tro il progetto, come se l'amministrazione avesse improvvisamente deciso di fare un passo indietro rispetto all'intenzione di costruire il parco eolico.

**La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad aumentare la legittimità sociale del percorso, perché ne migliora la credibilità.**

Tuttavia, anche quando i dossier sono redatti con estrema accuratezza e attenzione al bilanciamento dei diversi punti di vista, capita che parti della società civile non si fidino comunque della qualità del dossier o che contenuti che paiono imparziali ed equilibrati ai membri del comitato promotore [1] vengano invece interpretati da alcuni soggetti come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono adottare alcuni accorgimenti.

È importante costruire il dossier riportando non solo informazioni tecniche e/o scientifiche, ma anche gli esiti della fase di conflict assessment (Sezione 6).

Si possono inoltre invitare i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico e che non facciano già parte del comitato promotore a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze, in modo che il dossier esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



Nonostante le proteste del comitato di cittadini e del gruppo di agricoltori e la minaccia dei loro aderenti di boicottare gli incontri pubblici, la fase partecipativa vera e propria ha inizio. Tale fase si struttura in dieci incontri pubblici: i primi cinque incontri hanno come obiettivo presentare le due alternative progettuali, rispondere alle

domande dei cittadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque hanno come obiettivo arrivare alla decisione finale.

A ciascun incontro della prima tornata partecipano circa un centinaio di cittadini. Gli incontri durano circa due ore. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche

1 “L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni”

2 “I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni”

fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici, inizia la fase aperta agli interventi dei cittadini. La discussione si svolge in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto che, per l'occasione, hanno mobilitato i propri simpatizzanti. In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera [3]: gli ambientalisti si concentrano in particolare sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla possibile riduzione dei turisti; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e sul rumore delle pale. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono invece una minoranza e prevalentemente si tratta di esponenti dell'associazione di piccole e medie imprese che hanno interesse a che il parco eolico venga costruito. Le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti. Gli incontri si concludono con un resoconto che evidenzia i criteri maggiormente condivisi e quelli controversi.

I facilitatori integrano il dossier informativo con il resoconto della fase partecipativa, mentre la società di sondaggi comincia il lavoro di reclutamento. Il gruppo dei 23 cittadini selezionati è eterogeneo per genere, età e condizione sociale, tuttavia la voce dei soggetti favorevoli o abbastanza favorevoli al parco nell'ex area militare risulta largamente minoritaria rispetto alle altre. Il comitato promotore decide di procedere egualmente con la costituzione del gruppo, rassicurati dal fatto che i facilitatori struttureranno le discussioni in modo da garantire che anche questo orientamento abbia pari spazio di espressione rispetto agli altri.

Il gruppo dei 23 comincia a lavorare sui contenuti del dossier e sul resoconto della fase partecipativa, alternando sessioni di informazione e confronto con esperti esterni e portatori di interessi e sessioni di discussione interna, con l'obiettivo di far emergere le domande da sottoporre agli esperti e di discutere le loro risposte. Gli esperti sono individuati dal comitato promotore coinvolgendo l'università e le agenzie tecniche in materia ambientale del governo regionale [4], mentre i portatori di interessi sono reclutati fra i soggetti attivi che si sono mobilitati pro e contro il progetto durante il

percorso: la grande azienda chimica, il suo sindacato, l'associazione di piccole e medie imprese del territorio, l'associazione di commercianti, il gruppo di agricoltori, il comitato di cittadini e l'associazione ambientalista. I facilitatori coordinano i lavori intervenendo per garantire a tutti pari libertà di espressione, per promuovere il rispetto reciproco e per stimolare i partecipanti ad assumere un atteggiamento riflessivo e costruttivo [5].

## Due, in particolare, sono i problemi che devono affrontare.

In primo luogo, i partecipanti tendono a manifestare un'attenzione selettiva nei confronti delle informazioni e degli argomenti degli esperti. Ciò significa che, nelle discussioni che seguono le sedute con gli esperti, i partecipanti tendono a rimettere in campo solo quelle informazioni o quegli argomenti che sono maggiormente in linea con le proprie opinioni di partenza, tralasciando quelle che invece sembrano metterle in discussione, anche solo in parte. In questi casi, i facilitatori intervengono per sollecitare altri partecipanti a ricordare le informazioni e gli argomenti tralasciati o li riportano essi stessi, sintetizzando i punti chiave.

## Il secondo problema è che i partecipanti fanno fatica ad argomentare le loro posizioni in modo compiuto, andando oltre la semplice illustrazione delle proprie opinioni.

Ciò vale in particolare per i cittadini che vivono nei pressi di un potenziale sito per il parco eolico. In questo caso, i facilitatori intervengono con domande mirate e sollecitazioni per far emergere le motivazioni che stanno dietro le proprie affermazioni, in modo da stimolare il più possibile un dibattito argomentato e fondato sui contenuti di merito.

Nel frattempo il comitato dei residenti e l'associazione di commercianti, che sono tendenzialmente contrari al parco ma propendono debolmente per l'ipotesi di localizzazione nell'ex area militare, diffondono volantini tra la popolazione, nei quali si sostiene che il processo deliberativo è completamente delegittimato. L'accusa formulata è che non sia rappresentativo dei residenti: nessuno degli esponenti del comitato è sta-

3 “I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri”

4 “Il progetto ha coinvolto esperti provenienti da realtà pubbliche, private e dalle università per risolvere i problemi”

5 “Chi si occupa di gestire le discussioni dei cittadini ha un compito difficile”

to invitato dalla società di sondaggi a prendere parte al processo, mentre gli esponenti dell'associazione di commercianti sono stati coinvolti solo come portatori di interessi. Le 23 persone che sono state selezionate non avrebbero inoltre, secondo loro, alcun titolo per esprimersi se non a livello personale. Ritengono inoltre che questa modalità sia stata architettata ad arte per escludere i soggetti più competenti e combattivi dei comitati e dell'associazione e far "passare" le decisioni preferite dagli amministratori. Il comitato promotore risponde alle accuse ribadendo i principi di fondo dei processi deliberativi, ma la polemica continua, anche sui media locali, durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione.

Durante le sedute del gruppo di cittadini, accade un evento imprevisto. La Regione annuncia l'avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie sostenibili con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio. Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione. Alcuni accusano la sindaca e l'assessore di aver voluto bruciare i tempi precludendosi la possibilità di accedere ai consistenti fondi della Regione. Altri pensano, invece, che l'annuncio della regione costituisca un'opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il proprio parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive che verranno emanate dalla Regione.

**L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda e alcuni esponenti dell'associazione di piccole e medie imprese chiedono invece di non interrompere il processo, ma di adattarlo in modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.**

Non è insolito che i processi decisionali a livello locale entrino in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [6]. Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di co-progettazione. In questi casi, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo sono messe a rischio*, perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di co-progettazione. Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la capacità degli esiti del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

**Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificare in parte i contenuti della discussione**

In questo caso è utile dar voce alle motivazioni e argomentazioni di esponenti del livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: oltre all'adesione al comitato promotore da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore, è fondamentale la partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori che siano in grado di spiegare le implicazioni del loro intervento e le motivazioni delle loro scelte e l'integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



A causa degli eventi esterni, le sedute del gruppo di cittadini si svolgono in un clima di incertezza e di lieve diffidenza, che i facilitatori riescono a dissipare solo in parte invitando gli interlocutori della Regione al tavolo della co-progettazione, per ragionare su come integrare le linee d'azione dei due livelli decisionali, quello del Comune e quello della Regione.

Al termine di questa fase, i facilitatori, sotto la supervisione del comitato promotore, redigono un rapporto finale che mette in luce le caratteristiche delle opzioni iniziali, le proposte emerse nella prima tornata di incontri pubblici, le valutazioni dei tecnici comunali, le informazioni aggiuntive e i suggerimenti forniti dagli esperti e

6 "Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore"

dai portatori di interesse durante la seconda fase di discussione e infine le argomentazioni e le raccomandazioni dei 23 cittadini. Nel rapporto vengono evidenziate tre principali raccomandazioni e sono descritte nel dettaglio diverse opzioni di modifiche a entrambi i progetti di parco. La prima raccomandazione richiede di attenuare il più possibile l'impatto visivo dell'impianto e, per farlo, sono considerate varie modalità: ridurre il numero delle torri eoliche; definire la precisa dislocazione delle torri all'interno dei siti, in modo da ridurre la visibilità dal centro cittadino; naturalizzare il sito con piantumazioni e altri interventi di ambientalizzazione e mimetizzazione delle torri. La seconda raccomandazione richiede di minimizzare il più possibile i disagi della cantierizzazione, vietando nelle ore di punta l'utilizzo della viabilità urbana da parte dei mezzi pesanti diretti al cantiere e costituendo un comitato di monitoraggio del cantiere stesso. Il comitato dovrebbe vedere la partecipazione dei tecnici del comune, dei residenti e della ditta esecutrice dei lavori e il suo obiettivo dovrebbe essere seguire l'evoluzione dei lavori e intervenire per affrontare i problemi che emergono passo a passo. La terza raccomandazione richiede di ridurre la rumorosità prodotta dalle pale. In relazione a questo punto, il rapporto sviluppa l'ipotesi, emersa nel corso di un incontro, che prevede l'adozione di pale dentate di carattere innovativo, analizzandone i costi e stimando la riduzione nelle emissioni acustiche che ne deriverebbe [7]. Il rapporto illustra e sviluppa anche i suggerimenti emersi su come reinvestire i proventi del parco: oltre alla proposta di utilizzare questi proventi a sostegno della riqualificazione energetica degli immobili privati, considera anche varie altre ipotesi che riguardano la ristrutturazione di edifici e spazi pubblici (centri di incontro, piazze, aree verdi) che, come segnalato dai cittadini durante gli incontri pubblici, versano in uno stato di degrado, abbandono o scarso utilizzo.

Il rapporto sottolinea anche che, nel corso degli incontri, la maggior parte degli interventi critici ha riguardato il sito in pianura vicino al centro abitato e che, invece, il sito sulla collina non solo ha incontrato resistenze meno diffuse, ma è stato oggetto di numerose proposte costruttive, più o meno radicali, di riformulazione progettuale. Il rapporto, distribuito a tutti i consiglieri,

viene discusso in varie commissioni consiliari. In questa sede, vengono sollevate alcune perplessità su specifici elementi delle due ipotesi progettuali e dei suggerimenti emersi nella fase partecipativa ed emerge come molti consiglieri siano più favorevoli all'opzione di parco collocata nell'area pianeggiante, prevedendo anche l'adozione delle pale innovative che riducono il rumore. Gli stessi consiglieri sanno, però, che disattendere le raccomandazioni dei cittadini che hanno preso parte al percorso partecipativo solleverebbe numerose proteste e contribuirebbe ad alimentare un senso di sfiducia e frustrazione nella cittadinanza.

### **Assessore e sindaco sono indecisi su come procedere.**

Vi sono buone ragioni sia per forzare la mano di alcuni consiglieri affinché spostino il loro voto a favore dell'opzione di parco che risulta più coerente con le raccomandazioni dei cittadini, sia per rimettersi semplicemente al voto del consiglio e rispettarne l'esito, rischiando con molta probabilità di disattendere gran parte delle raccomandazioni emerse nel percorso partecipativo.

In ogni caso, a questo punto, la parentesi partecipativa è chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. L'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua effettiva capacità di incidere sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili. La maggiore o minore aderenza delle scelte finali delle istituzioni pubbliche agli esiti del processo di co-progettazione è determinata, in parte, dalle caratteristiche stesse del percorso del percorso intrapreso, dagli strumenti correttivi, nonché dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo, ma anche, in parte, da eventi e dinamiche contingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire, se non in misura marginale.

Il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo che incorpora in misura sostanziale le raccomandazioni e le idee proposte dai partecipanti, oppure il progetto esecutivo disattenderà in gran parte i contenuti della relazione finale.

### **In tutti i casi in cui, nel progetto esecutivo**

7 "I cittadini hanno spesso buone idee, e queste emergono grazie a questo tipo di processi"

**approvato, vi fossero scostamenti significativi rispetto alle raccomandazioni e alle proposte emerse nel processo di co-progettazione, sarebbe opportuno che l'amministrazione**

**spiegasse pubblicamente le ragioni di queste scelte.**

Tale strategia potrebbe preservare da una seria perdita di legittimità sia il processo intrapreso sia l'amministrazione stessa che l'ha promosso.

**La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

**Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.**



I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini ad ampio raggio, nella valutazione dell'opportunità del parco, nella definizione della localizzazione e delle sue caratteristiche ha determinato una iniziale apertura di credito verso il processo anche da parte degli oppositori.

La decisione di affidarsi infine a facilitatori professionisti ha contribuito a gestire in modo costruttivo alcuni conflitti, sperimentando un processo ibrido che incorpora elementi partecipativi e deliberativi. Tuttavia, combinare i due modelli ha comportato un aumento della complessità del processo e il rischio di sommare problemi invece di massimizzare i benefici dei due approcci.

Il ricorso ad un rapporto finale che sintetizza i contenuti dell'intero percorso oltre alle raccomandazioni condivise dai 23 cittadini, ha offerto all'amministrazione comunale elementi utili per la progettazione definitiva dell'opera. D'altro canto, una parte della cittadinanza ha molto probabilmente interpretato questa scelta come un modo per lasciare di fatto l'amministrazione comunale libera di disattendere le raccomandazioni senza troppa visibilità.

## Sezione 23. Dinamiche consuete e qualche evento inaspettato

Le funzionarie, con l'aiuto degli esperti di energie rinnovabili dell'università e del centro di ricerca regionale, redigono un dossier informativo sull'ipotesi di progetto preliminare estremamente accurato e dettagliato. L'assessore e la sindaca discutono i contenuti del dossier con un gruppo di consiglieri di minoranza e suggeriscono alcune modifiche e integrazioni.

**Il dossier contiene: una sezione contenente le informazioni tecniche sulle pale eoliche, sul sito e sull'impatto ambientale del parco, nonché una descrizione di alcuni possibili usi dei proventi derivanti dal suo funzionamento.**

Contiene inoltre una sezione di descrizione delle tappe del percorso partecipativo. Il dossier viene caricato sul sito del processo, stampato in migliaia di copie e spedito alle amministrazioni periferiche dei vari quartieri affinché venga distribuito nei luoghi ad alta frequentazione come scuole, palestre, supermercati, ospedali e ambulatori, alle associazioni presenti sul territorio e ai centri di ritrovo pubblici o privati [1].

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier, il gruppo di agricoltori e il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione di aver redatto un documento parziale e superficiale in diversi passaggi, che sminuisce l'impatto del parco sul paesaggio e sull'ambiente, a conferma che l'amministrazione non ha in realtà intenzione di migliorare il progetto riducendo il suo impatto [2]. Al tempo stesso, anche la grande azienda chimica e una parte di imprenditori dell'indotto si esprimono in termini critici sul dossier, affermando che esso sia sottilmente a sfavore del parco, sovrastimando i costi e disagi per la comunità.

Un dossier informativo su un unico progetto, per di più redatto dall'amministrazione proponente, tende a ridurre la legittimità sociale del percorso, perché i margini decisionali sono ristretti e i cittadini tenderanno a percepire il dossier come uno strumento per convincerli più che per coinvolgerli.

Nonostante le proteste dei diversi attori e la minaccia dei componenti del comitato di cittadini di boicottare gli incontri pubblici, la fase partecipativa vera e propria ha inizio e si struttura in dieci incontri pubblici articolati in due fasi: i primi cinque incontri hanno come obiettivo presentare il progetto, rispondere alle domande dei cittadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque incontri hanno come obiettivo arrivare alla formulazione di proposte per integrare e perfezionare il progetto.

A ciascun incontro della prima tornata partecipano circa un centinaio di cittadini. Gli incontri durano circa due ore. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali del parco da parte dei tecnici, inizia la fase aperta agli interventi dei cittadini. Gli interventi dei partecipanti si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto che, per l'occasione, hanno mobilitato i propri simpatizzanti.

**In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti si concentrano sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla possibile riduzione del turismo; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore delle pale [3].**

1 “Per informare correttamente i cittadini si deve partire dai luoghi di aggregazione”

2 “L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni”

3 “I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri”

I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono invece una minoranza e sono prevalentemente esponenti di alcune piccole e medie imprese dell'indotto legato al settore chimico. Le loro parole sono spesso ac-

compagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti.

La capacità di far emergere voci diverse è indubbiamente più debole in arene poco strutturate e sbilanciate sul fronte degli orientamenti e dei punti di vista.

### Strategie per favorire l'emersione di voci minoritarie nelle arene a porta aperta fortemente sbilanciate

In arene aperte ma sbilanciate è possibile mettere in campo alcuni accorgimenti per favorire l'emersione di proposte utili a integrare il progetto da vari punti di vista.

Un primo accorgimento consiste nell'utilizzare strumenti di interazione meno diretta dei partecipanti, che facilitano l'espressione di voci 'fuori dal coro', come l'uso di post-it o di domande scritte.

Un altro accorgimento consiste nel dare la possibilità di portare il proprio contributo al dibattito anche a chi non partecipa di persona agli incontri pubblici, attraverso idee e proposte da pubblicare sul sito del processo [4].



Al termine di ogni incontro i partecipanti possono scrivere idee, proposte e suggerimenti in appositi moduli che depositeranno in un box predisposto dai funzionari. La promessa che l'amministrazione terrà traccia di tutte le proposte e ne vaglierà la fattibilità tecnica e le ricadute in termini di impatto e costi.

### I tecnici del Comune ricevono le idee che i partecipanti hanno imbucato nel box e cominciano a classificarli in base alla loro fattibilità tecnica, legale ed economica.

Trattandosi di un progetto già definito sotto diversi aspetti, le proposte che pervengono agli uffici tecnici sono prevalentemente piccoli aggiustamenti al progetto oppure idee generali sugli obiettivi del progetto. Una parte delle proposte di modifiche marginali al parco viene accolta: una leggera ridefinizione dei confini del sito e alcuni piccoli accorgimenti estetici per integrare meglio

il parco nel paesaggio. Per quanto riguarda l'utilizzo dei proventi, il gruppo di lavoro seleziona le proposte che ritiene fattibili formulando due ipotesi [5]: la prima è un piano di incentivi da riconoscere ai cittadini che attuino degli interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni; la seconda è un piano di investimenti per migliorare l'efficienza energetica delle scuole della città.

Se il dossier informativo e la fase di comunicazione pubblica riescono a presentare in modo semplice ed esaustivo le caratteristiche del progetto e i vincoli legali, economici e tecnici, la fase di selezione delle proposte da parte dei tecnici può rivelarsi agile e fruttuosa. Se invece la fase precedente non riesce a veicolare in modo semplice e chiaro queste informazioni, il rischio è che pervengano agli uffici tecnici proposte irrealizzabili, costringendo i funzionari ad effettuare una drastica scrematura delle proposte [6]. Questo può contribuire a indebolire la legittimità sociale del processo di co-progettazione, perché le aspettative dei partecipanti vengono deluse.

### Strategie per veicolare in modo più efficace i vincoli tecnici, legali ed economici su cui si basa il progetto

Per migliorare la conoscenza dei vincoli di sostenibilità economica, fattibilità tecnica e coerenza con la normativa vigente del progetto elaborato dai tecnici, si possono introdurre alcuni accorgimenti.

Si può testare il contenuto del dossier informativo sottoponendolo ai consiglieri comunali, alle associazioni e ai comitati critici verso l'impianto, in modo da far emergere le aree di incertezza del dossier e le lacune informative. Inoltre, si possono coinvolgere soggetti esterni (per esempio giornalisti specializzati in divulgazione scientifica) che siano in grado di spiegare con parole semplici i contenuti del dossier, per facilitare il recepimento delle informazioni da parte dei cittadini. [7]



4 “Anche i commenti che venivano fatti sul sito del progetto si sono rivelati molto interessanti”

5 “Molti cittadini volevano sapere se il progetto avrebbe avuto ricadute positive sul quartiere”

6 “Una comunicazione chiara, trasparente e continua è l'elemento chiave”

7 “Spesso i cittadini non si rendono conto che molte delle loro proposte sono irrealizzabili”

La seconda tornata di partecipazione si apre all'insegna del conflitto politico. La finestra di partecipazione cade a ridosso del periodo pre-elettorale, che vedrà il rinnovo delle cariche politiche a livello regionale. Un paio di candidati al consiglio regionale, che hanno il loro bacino elettorale nel territorio di cui fa parte il Comune, focalizzano la loro attenzione durante la campagna elettorale sul progetto di parco eolico, ricevendo grande attenzione dai giornalisti locali. Un candidato che appartiene allo stesso partito dell'assessore sostiene che il progetto del Comune sia di grande importanza e che la Regione dovrà impegnarsi a sostenere la diffusione di queste iniziative. All'opposto, un candidato di un partito di opposizione sostiene che si sia formata una vera e propria lobby dell'eolico che, per interessi economici, cerca di imporre la realizzazione di questi impianti. A suo parere la Regione dovrà impegnarsi a reprimere duramente la speculazione in questo campo.

### **Per portare avanti la loro campagna entrambi rilasciano numerose**

### **interviste ai media locali, ricorrono ad un intenso volantinaggio nel Comune e non mancano scontri verbali in piazza tra i loro rispettivi sostenitori.**

Non è insolito che i tempi di un processo di co-progettazione entrino in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali, come l'avvicinarsi di una scadenza elettorale, la sostituzione di un assessore per conflitti interni alla maggioranza, l'avvio di un ricorso ad un tribunale ecc. Quando ciò avviene, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo di co-progettazione sono messe a rischio*. Ciò avviene perché si è costretti a rallentare l'iter che era stato impostato creando disagi e malcontento fra i partecipanti. Inoltre, l'attenzione e collaborazione dei politici e dei funzionari può essere concentrata su altre incombenze e la modifica delle tempistiche può indebolire la capacità del processo di influire efficacemente sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

#### **Strategie quando i tempi del processo di co-progettazione entrano in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali**

Un primo accorgimento per evitare che le dinamiche politiche in corso interferiscano con il processo di co-progettazione consiste nell'integrare, come già proposto, il gruppo di lavoro che gestisce il processo con esponenti politici di diverso orientamento. Un secondo accorgimento, utile durante le campagne elettorali, consiste nell'evitare di organizzare gli incontri pubblici nel corso del periodo più caldo, qualche settimana prima del voto, rinviando il calendario degli incontri.



### **La tornata di incontri sul territorio si svolge quindi con tempi più lunghi e dilatati di quanto fosse stato inizialmente previsto e con assemblee molto accese, che vedono assessore, sindaco e tecnici del Comune scontrarsi apertamente con alcuni partecipanti.**

Le votazioni finali in ogni incontro pubblico avvengono su ciascuna proposta di integrazione formulata dai tecnici. Questi ultimi recepiscono le integrazioni o modifiche del progetto che ottengono la maggioranza dei voti complessivi di tutti gli incontri. Nonostante il voto venga boicottato in due assemblee da alcuni esponenti degli agricol-

tori e del comitato di cittadini critico verso il progetto, il percorso si conclude comunque con circa 600 votanti e una serie di correttivi e integrazioni al progetto approvate a maggioranza.

Il progetto preliminare così ridefinito dai tecnici viene recepito dall'assessore all'ambiente, che lo presenta in consiglio comunale insieme alla sindaco per l'approvazione definitiva. A questo punto, la parentesi partecipativa si chiude e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti.

Avendo prodotto modifiche minori al progetto iniziale, il percorso di co-progettazione si concluderà verosimilmente con un progetto esecutivo che ingloberà gran parte dei suggerimenti ritenuti realizzabili. Tuttavia il progetto resterà verosimilmente perce-

pito come un'iniziativa dell'amministrazione, non realmente condivisa, poiché i margini di intervento della cittadinanza sono stati comunque molto limitati.

Esponenti dell'associazione ambientalista, dell'associazione di piccole e medie imprese, del gruppo di agricoltori e del comitato di cittadini tenteranno probabilmente di impedirne o ostacolarne l'attuazione.

## **Il conflitto tenderà a perdurare sia dentro al consiglio, sia nelle piazze.**

### **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.



I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini solo nella definizione di aspetti secondari del progetto di parco eolico definito dall'amministrazione ha aiutato a formulare un progetto di alto livello sotto il profilo tecnico, che però ha generato critiche severe da parte di varie componenti della società civile e ha reso precaria la tenuta dell'intero processo.

Anche la conduzione da parte dell'amministrazione comunale ha, da un lato, favorito l'attiva collaborazione del personale amministrativo e dei politici, dall'altro, accentuato la diffidenza e le critiche di parti della cittadinanza.

Il modello partecipativo, poco strutturato e tendenzialmente incentrato sulle dinamiche spontanee fra cittadini, si è rivelato non privo di complicazioni, per via del boicottaggio di chi temeva la manipolazione politica, per via del difficile raccordo fra le proposte dei cittadini e il sistema di vincoli tecnici e burocratici dell'ente pubblico e per via dell'assenza di alcune voci nelle arene partecipative.

Il voto finale ha offerto all'amministrazione un risultato chiaro sugli orientamenti dei cittadini in merito alle proposte di integrazione e modifica del progetto, ma non ne ha spiegato le motivazioni sottostanti, limitando la comprensione delle esigenze e dei problemi del territorio, in particolare da parte di istituzioni politiche di livello superiore.

## Sezione 24. **Mettere in pratica il modello partecipativo**

Le funzionarie, con l'aiuto degli esperti dell'università e del centro di ricerca regionale, redigono un dossier informativo sull'ipotesi di progetto preliminare estremamente accurato e dettagliato. L'assessore e la sindaca discutono i contenuti del dossier con un gruppo di consiglieri di minoranza e suggeriscono alcune modifiche e integrazioni. Il dossier contiene: una sezione contenente le informazioni tecniche sulle pale eoliche, sul sito e sull'impatto ambientale del parco, nonché una descrizione di alcuni possibili usi dei proventi derivanti dal suo funzionamento; una sezione di descrizione delle tappe del percorso partecipativo. Il dossier viene caricato sul sito del processo, stampato in migliaia di copie e spedito alle amministrazioni periferiche dei vari quartieri affinché venga distribuito nei luoghi ad alta frequentazione come scuole, palestre, supermercati, ospedali e ambulatori, alle associazioni presenti sul territorio e ai centri di ritrovo pubblici e privati [1].

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier, il gruppo di agricoltori e l'associazione ambientalista che aveva raccolto le firme contro il parco eolico accusa l'amministrazione di aver redatto un documento parziale e superficiale in diversi passaggi, che sminuisce l'impatto del parco sul paesaggio e sull'ambiente, a conferma che l'amministrazione non ha in realtà intenzione di migliorare il progetto, ma di farlo passare così com'è [2]. Contemporaneamente, anche la grande azienda e alcuni esponenti dell'associazione di piccole e medie imprese dell'indotto fanno uscire un comunicato congiunto in cui criticano la parzialità del dossier, che a loro detta appare sbilanciato ed eccessivamente focalizzato sugli impatti negativi del parco.

### **Un dossier di presentazione riguardante un unico**

**progetto, per di più redatto dall'amministrazione proponente, tende a ridurre la legittimità sociale del percorso, perché i margini decisionali sono ristretti e i cittadini tenderanno a percepire il dossier come uno strumento per convincerli più che per coinvolgerli.**

Nonostante le proteste del comitato di cittadini e la minaccia dei suoi componenti di boicottare gli incontri pubblici, la fase partecipativa vera e propria ha inizio e si struttura in dieci incontri pubblici articolati in due fasi: i primi cinque incontri hanno come obiettivi presentare il progetto, rispondere alle domande dei cittadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque incontri hanno come obiettivo principale la raccolta di proposte per integrare e perfezionare il progetto.

A ciascun incontro della prima tornata partecipano circa un centinaio di cittadini. Gli incontri durano circa due ore. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali del parco da parte dei tecnici, inizia la fase aperta agli interventi dei cittadini. Gli interventi dei partecipanti si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto che, per l'occasione, hanno mobilitato i propri simpatizzanti. In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti si concentrano sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla possibile riduzione dei turisti; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore delle pale [3]. I cittadini che intervengono dichiarando-

1 "Per informare correttamente i cittadini si deve partire dai luoghi di aggregazione"

2 "L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni"

si esplicitamente favorevoli al parco eolico invece sono una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti.

La capacità di far emergere voci diverse è indubbiamente più debole in arene poco strutturate e sbilanciate sul fronte degli orientamenti e dei punti di vista.

### Strategie per favorire l'emersione di voci minoritarie nelle arene a porta aperta fortemente sbilanciate

In arene aperte ma sbilanciate, è possibile mettere in campo alcuni accorgimenti per favorire l'emersione di proposte utili a integrare il progetto da vari punti di vista.

Un primo accorgimento consiste nell'utilizzare strumenti di interazione meno diretta dei partecipanti, che facilitano l'espressione di voci 'fuori dal coro', come l'uso di post-it o di domande scritte.

Un altro accorgimento consiste nel dare la possibilità di portare il proprio contributo al dibattito anche a chi non partecipa di persona agli incontri pubblici, attraverso idee e proposte da pubblicare sul sito del processo [4].



Al termine di ogni incontro i partecipanti possono scrivere le proprie proposte di integrazione al progetto in appositi moduli che depositeranno in un box predisposto dai funzionari, con la promessa che l'amministrazione terrà traccia di tutte le proposte e ne vaglierà la fattibilità tecnica e le ricadute in termini di impatto e costi.

I tecnici del Comune ricevono le proposte e le idee dei partecipanti e cominciano a classificarli in base alla loro fattibilità tecnica, legale ed economica.

### Trattandosi di un progetto già definito sotto diversi aspetti, le proposte che pervengono agli uffici tecnici sono prevalentemente piccoli aggiustamenti al progetto oppure idee generali sugli obiettivi del progetto.

Una parte delle proposte di modifiche marginali al parco viene accolta: una leggera ridefinizione dei confini del sito e alcuni piccoli accorgimenti estetici per integrare

meglio il parco nel paesaggio. Per quanto riguarda l'utilizzo dei proventi, il gruppo di lavoro seleziona le proposte che ritiene fattibili formulando due ipotesi: la prima è un piano di incentivi da riconoscere ai cittadini che attuino degli interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni; la seconda è un piano di investimenti per migliorare l'efficienza energetica delle scuole della città.

Se il dossier informativo e la fase di comunicazione pubblica riescono a presentare in modo semplice ed esaustivo le caratteristiche del progetto e i vincoli legali, economici e tecnici, la fase di selezione delle proposte da parte dei tecnici può rivelarsi agile e fruttuosa. Se invece la fase precedente non riesce a veicolare in modo semplice e chiaro queste informazioni, il rischio è che pervengano agli uffici tecnici proposte irrealizzabili, costringendo i funzionari ad effettuare una drastica scrematura delle proposte [5]. Questo può contribuire a indebolire la legittimità sociale del processo di co-progettazione, perché le aspettative dei partecipanti vengono deluse.

3 "I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri"

4 "Anche i commenti che venivano fatti sul sito del progetto si sono rivelati molto interessanti"

5 "Spesso i cittadini non si rendono conto che molte delle loro proposte sono irrealizzabili"

### Strategie per veicolare in modo più efficace i vincoli tecnici, legali ed economici su cui si basa il progetto

Per migliorare la conoscenza dei vincoli di sostenibilità economica, fattibilità tecnica e coerenza con la normativa vigente del progetto elaborato dai tecnici, si possono introdurre alcuni accorgimenti.

Si può testare il contenuto del dossier informativo sottoponendolo ai consiglieri comunali, alle associazioni e ai comitati critici verso l'impianto, in modo da far emergere le aree di incertezza del dossier e le lacune informative. Inoltre, si possono coinvolgere soggetti esterni (per esempio giornalisti specializzati in divulgazione scientifica) che siano in grado di spiegare con parole semplici i contenuti del dossier, per facilitare il recepimento delle informazioni da parte dei cittadini.



La seconda tornata di partecipazione si apre all'insegna del conflitto politico. La finestra di partecipazione cade a ridosso del periodo pre-elettorale, che vedrà il rinnovo delle cariche politiche a livello regionale [6]. Un paio di candidati al consiglio regionale, che hanno il loro bacino elettorale nel territorio di cui fa parte il Comune, focalizzano la loro attenzione durante la campagna elettorale sul progetto di parco eolico, ricevendo grande attenzione dai giornalisti locali. Un candidato che appartiene allo stesso partito dell'assessore sostiene che il progetto del Comune sia di grande importanza e che la Regione dovrà impegnarsi a sostenere la diffusione di queste iniziative. All'opposto, un candidato di un partito di opposizione sostiene che si sia formata una vera e propria lobby dell'eolico che, per interessi economici, cerca di imporre la realizzazione di questi impianti. A suo parere la Regione dovrà impegnarsi a reprimere duramente la speculazione in questo campo. Per portare avanti la loro campagna, entrambi rilasciano numerose interviste ai media locali, ricorrono ad un intenso volantinaggio nel Comune e non mancano scontri verbali in piazza tra i loro rispettivi sostenitori.

**Non è insolito che i tempi di un processo di co-progettazione entrino in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali, come l'avvicinarsi di una scadenza elettorale, la sostituzione di un assessore per conflitti interni alla maggioranza, l'avvio di un ricorso ad un tribunale ecc. Quando ciò avviene, la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo di co-progettazione sono messe a rischio, perché si è costretti a rallentare l'iter che era stato impostato creando disagi e malcontento fra i partecipanti.**

Inoltre l'attenzione e collaborazione dei politici e dei funzionari può essere concentrata su altre incombenze e la modifica delle tempistiche può indebolire la capacità del processo di influire efficacemente sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

**Strategie quando i tempi del processo di co-progettazione entrano in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali**

Un primo accorgimento per evitare che le dinamiche politiche in corso interferiscano con il processo di co-progettazione consiste nell'integrare, come già proposto, il gruppo di lavoro che gestisce il processo con esponenti politici di diverso orientamento. Un secondo accorgimento, utile durante le campagne elettorali, consiste nell'evitare di organizzare gli incontri pubblici nel corso del periodo più caldo, qualche settimana prima del voto, rinviando il calendario degli incontri.



La seconda tornata di incontri sul territorio si svolge con tempi più lunghi e dilatati di quanto fosse stato inizialmente previsto e con assemblee molto accese, che vedono assessore, sindaca e tecnici del Comune scontrarsi apertamente con alcuni partecipanti, in particolare con alcuni esponenti del gruppo di agricoltori e del comitato di cittadini.

Al termine di questa fase, lo staff dell'assessore redige un rapporto finale che mette in luce le caratteristiche del progetto originario, le proposte emerse nella prima tornata, le valutazioni dei tecnici comunali e infine le reazioni e gli ulteriori suggerimenti dei residenti nella seconda tornata di assemblee. Si tratta per lo più di piccole correzioni e modifiche a margine del progetto, che i tecnici riescono a dettagliare velocemente in termini di costi e tempi.

Il rapporto finale viene discusso in consiglio comunale. A questo punto la parentesi partecipativa è chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti.

Avendo prodotto modifiche minori al progetto iniziale, il percorso di co-progettazione si concluderà verosimilmente con un progetto esecutivo che ingloberà gran parte dei suggerimenti ritenuti realizzabili. Tuttavia il progetto, resterà verosimilmente percepito come un'iniziativa dell'amministrazione, non realmente condivisa, poiché i margini di intervento della cittadinanza sono stati comunque molto limitati. Il conflitto tenderà a perdurare sia dentro al consiglio, sia nelle piazze. L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di cittadini tenteranno di impedirne o ostacolarne l'attuazione.

6 "Sotto elezioni il conflitto è all'ordine del giorno"

## La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini solo nella definizione di aspetti secondari del progetto di parco eolico definito dall'amministrazione ha aiutato a formulare un progetto di alto livello sotto il profilo tecnico, che però ha generato critiche severe da parte di varie componenti della società civile e ha reso precaria la tenuta dell'intero processo.

Anche la conduzione da parte dell'amministrazione comunale ha, da un lato, favorito l'attiva collaborazione del personale amministrativo e dei politici, dall'altro, accentuato la diffidenza e le critiche di parti della cittadinanza.

Il modello partecipativo scelto alla fine, poco strutturato e tendenzialmente incentrato sulle dinamiche spontanee fra cittadini, si è rivelato non privo di complicazioni, per via del boicottaggio di chi temeva la manipolazione politica, per via del difficile raccordo fra le proposte dei cittadini e il sistema di vincoli tecnici e burocratici dell'ente pubblico e per via dell'assenza di alcune voci nelle arene partecipative.

Il rapporto sintetico sulle proposte e le motivazioni sottostanti ha costituito una base informativa solida per le scelte dell'amministrazione, ma non ha offerto un quadro chiaro degli orientamenti dei partecipanti.

## Sezione 25. Quando il voto spiazza tutti

**Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo redatto dai facilitatori (tenendo conto di competenze disciplinari diverse e di punti di vista differenti sul progetto) l'associazione ambientalista che aveva raccolto le firme contro il parco eolico, in accordo con il gruppo di agricoltori, accusa l'amministrazione di aver redatto un progetto preliminare dal quale si evince il tentativo di sminuire l'impatto del parco sul paesaggio e sull'ambiente.**

Viene inoltre criticata la parzialità e superficialità di alcuni passaggi, a conferma che l'amministrazione non ha in realtà intenzione di perfezionare il progetto in direzione della riduzione del suo impatto [1]. Al tempo stesso, anche alcuni esponenti dell'asso-

ciazione di piccole e medie imprese critica pubblicamente il dossier perché lo considerano al contrario sbilanciato a sfavore del parco, dando l'impressione che l'amministrazione abbia improvvisamente fatto marcia indietro rispetto alle intenzioni iniziali.

La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad *aumentare la legittimità sociale del percorso*, perché migliora la credibilità delle informazioni in esso contenute. Tuttavia, anche quando i dossier sono redatti con estrema accuratezza, capita spesso che parti della società civile non si fidino della qualità dell'informazione e che contenuti che paiono imparziali ed equilibrati vengano invece interpretati come sbilanciati o di parte. In questo caso, la situazione è aggravata dal fatto che la fiducia e le aspettative dei cittadini sono frustrate dai ristretti margini di intervento sul progetto, in gran parte già definito.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono invitare vari attori della società civile interessati al tema del parco eolico a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze del dossier, in modo che esso esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



1 “L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni”

2 “I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni”

Nonostante le proteste e la minaccia dei componenti del comitato di cittadini di boicottare gli incontri pubblici, la fase partecipativa vera e propria ha inizio e si struttura in dieci incontri pubblici dislocati nei vari quartieri e articolati in due fasi: i primi cinque incontri, strutturati e gestiti dai facilitatori e alla presenza della sindaca e dell'assessore, hanno come obiettivo presentare il progetto, rispondere alle domande dei cit-

tadini e raccogliere le loro osservazioni e controproposte; i successivi cinque incontri hanno come obiettivo il perfezionamento del nuovo progetto elaborato dai tecnici sotto la supervisione del comitato promotore.

A ciascun incontro della prima tornata di incontri pubblici, della durata di circa due ore, partecipa circa un centinaio di cittadini. Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali del progetto ini-

ziale da parte dei tecnici, i cittadini pongono quesiti e propongono modifiche attraverso alcune tecniche di interazione messe in atto dai facilitatori. Inizialmente il clima è caldo e appassionato. In gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto che hanno per l'occasione mobilitato i propri simpatizzanti. Questi interventi illustrano nel dettaglio le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti in particolare si concentrano sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla possibile riduzione dei turisti; i cittadini del comitato, sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e sul rumore delle pale [3]. I cittadini che inizialmente intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte di altri partecipanti. I facilitatori intervengono però con alcune tecniche di gestione del conflitto volte a stimolare l'interazione costruttiva. Nel corso delle due ore le tensioni si stemperano e la voce dei favorevoli ottiene più spazio di espressione.

Al termine di ogni incontro i facilitatori redigono un resoconto delle proposte emerse e si fanno ambasciatori nei confronti dell'amministrazione pubblica.

### **Il comitato promotore, insieme ai tecnici del Comune e ad alcuni esperti esterni, vaglia a questo punto le proposte di modifica in relazione alla loro fattibilità tecnica e alle loro ricadute in termini di impatto e costi.**

Trattandosi di un progetto già definito, le proposte che pervengono agli uffici tecnici sono prevalentemente richieste di piccoli aggiustamenti oppure idee generali sugli obiettivi da perseguire. Gran parte delle proposte viene quindi accolta: una leggera ridefinizione dei confini del sito e alcuni piccoli accorgimenti estetici per integrare meglio il parco nel paesaggio. Per quanto riguarda l'utilizzo dei proventi, il comitato promotore seleziona le proposte che ritiene fattibili formulando due ipotesi: la prima è un piano di incentivi da riconoscere ai cittadini che attuino degli interventi strutturali per la riqualificazione energetica delle loro abitazioni; la seconda è



un piano di investimenti per migliorare l'efficienza energetica delle scuole della città.

La seconda tornata di partecipazione si apre all'insegna del conflitto politico. La finestra di partecipazione cade a ridosso del periodo pre-elettorale che vedrà il rinnovo delle cariche politiche a livello regionale [4]. Un paio di candidati al consiglio regionale, che hanno il loro bacino elettorale nel territorio di cui fa parte il Comune, focalizzano la loro attenzione durante la campagna elettorale sul progetto di parco eolico, ricevendo grande attenzione da parte dei giornalisti locali. Un candidato che appartiene allo stesso partito dell'assessore sostiene che il progetto del Comune sia di grande importanza e che la Regione dovrà impegnarsi a sostenere la diffusione di queste iniziative da parte delle amministrazioni locali. All'opposto, un candidato di un partito di opposizione sostiene che si sia formata una vera e propria lobby dell'eolico che, per interessi economici, cerca di imporre la realizzazione di questi impianti. Sostiene inoltre che la Regione dovrà impegnarsi a reprimere duramente la speculazione in questo campo. Per portare avanti la loro campagna, entrambi rilasciano numerose interviste ai media locali, ricorrono ad un intenso volantinaggio nel Comune e non mancano scontri verbali in piazza tra i loro rispettivi sostenitori.

Non è insolito che i tempi di un processo di co-progettazione entrino in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali, come l'avvicinarsi di una scadenza elettorale, la sostituzione di un assessore per conflitti interni alla maggioranza, l'avvio di un ricorso ad un tribunale ecc. Quando ciò avviene, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficienza del processo di co-progettazione sono messe a rischio*, perché si è costretti a modificare l'iter che era stato impostato, crean-

3 “I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri”

4 “Sotto elezioni il conflitto è all'ordine del giorno”

do disagi e malcontento fra i partecipanti, e perché l'attenzione e collaborazione dei politici e dei funzionari può essere distratta da altre incombenze. Inoltre la modifica delle

tempistiche può indebolire la capacità degli esiti del processo di innestarsi efficacemente sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

### Strategie da adottare quando i tempi del processo di co-progettazione entrano in tensione con i tempi dei processi politico-amministrativi tradizionali

Un primo accorgimento per evitare che le dinamiche politiche in corso interferiscano con il processo di co-progettazione consiste nell'integrare, come già proposto, il gruppo di lavoro che gestisce il processo con esponenti politici di diverso orientamento.

Un secondo accorgimento, utile durante le campagne elettorali, consiste nell'evitare di organizzare gli incontri pubblici nel corso del periodo più caldo, qualche settimana prima del voto, rinviando il calendario degli incontri.



La tornata di incontri sul territorio si svolge quindi con tempi più lunghi e dilatati di quanto fosse stato inizialmente previsto. Nonostante vi siano ancora molte perplessità sul progetto ridefinito dai tecnici, la maggior parte dei partecipanti non solleva particolari obiezioni al nuovo progetto, nella consapevolezza che avrà poi diritto ad esprimersi liberamente all'imminente referendum cittadino.

**Il percorso si conclude quindi con un referendum che vede la partecipazione di diverse migliaia di abitanti. Il 75% dei votanti esprime parere negativo nei confronti del nuovo progetto, sebbene meno impattante sul paesaggio e in termini di inquinamento acustico. Tuttavia, non viene superato il quorum del 50% degli aventi diritto, che il comitato promotore aveva deciso di introdurre per incentivare l'affluenza alle urne.**

A questo punto la parentesi partecipativa è chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. sindaco e assessore si trovano spiazzati.

Decidono di non abbandonare il progetto perché il referendum non ha raggiunto il quorum e dunque la maggior parte dei residenti con diritto al voto non si è espresso, lasciando al tempo stesso l'ultima parola al consiglio comunale. Il consiglio comunale a sua volta è lacerato. Oltre ai consiglieri di minoranza contrari al progetto, alcuni consiglieri di maggioranza che avevano nutrito dubbi fin dall'inizio, sostengono che nonostante il referendum non abbia raggiunto il quorum, il pronunciamento dei cittadini è stato chiaro e il progetto vada dunque accantonato. Nel voto finale del consiglio il progetto viene approvato, con un solo voto di scarto. Può quindi partire la progettazione esecutiva dell'opera e la successiva fase di cantierizzazione, anche se è prevedibile che il conflitto tra favorevoli e contrari continui e ne condizioni in modo consistente gli sviluppi.

### Strategie per aumentare l'efficacia politica delle fasi di votazione finale

Per aumentare l'efficacia politica della fase di votazione finale ed evitare di vanificare gli sforzi del percorso di coinvolgimento precedente, si possono introdurre vari accorgimenti.

Il primo consiste nell'evitare il quorum, anche se in questo modo potrebbe venire a mancare uno strumento incentivante la partecipazione.

Il secondo consiste nell'incrementare le alternative di scelta, evitando il referendum su un unico progetto.

Nel caso in cui non si intenda aumentare le alternative di scelta, un terzo accorgimento consiste nella messa in votazione solo di specifici elementi del progetto, in modo da conservarne il nucleo e non rischiare di rimettere in discussione i confini decisionali accordati ai cittadini all'inizio del percorso.



## La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini nella definizione di aspetti secondari del progetto di parco eolico definito dall'amministrazione ha probabilmente aiutato a formulare un progetto di alto livello sotto il profilo tecnico, che non è stato criticato o bocciato dagli attori politico-amministrativi più direttamente coinvolti nel processo decisionale. Tuttavia, questa scelta ha anche generato critiche severe da parte di varie componenti della società civile e di qualche consigliere comunale.

La decisione di affidarsi infine a facilitatori professionisti ha contribuito a gestire in modo costruttivo alcuni conflitti, ma ha costretto l'amministrazione a condividere le decisioni sul percorso con esperti e stakeholder.

Il modello partecipativo, poco strutturato e tendenzialmente incentrato sulle dinamiche spontanee fra cittadini, ha risposto alle esigenze di consenso del governo locale, ma si è rivelato non privo di complicazioni, che i facilitatori hanno contribuito a gestirle ma non a risolverle completamente.

Il referendum finale, non raggiungendo il quorum, ha spiazzato le forze politiche e i promotori dell'iniziativa, a dimostrazione del fatto che nei processi di co-progettazione l'uso del voto va sapientemente dosato affinché diventi uno strumento di integrazione e supporto e non un modo per affossare l'intero percorso.

## Sezione 26. L'altra faccia dei processi deliberativi

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, redatto dai facilitatori (tenendo conto di competenze disciplinari diverse e di punti di vista differenti sul progetto), il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico, in accordo con il gruppo di agricoltori, accusa l'amministrazione di aver redatto un progetto preliminare dal quale si evince il tentativo di sminuire l'impatto del parco sul paesaggio e sull'ambiente. Viene inoltre criticata la parzialità e superficialità di alcuni passaggi, a conferma che l'amministrazione non ha in realtà intenzione di perfezionare il progetto

in direzione della riduzione del suo impatto [1]. La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad *aumentare la legittimità sociale del percorso*, perché ne migliora la credibilità. Tuttavia, anche quando i dossier informativi sono redatti con estrema accuratezza e attenzione al bilanciamento di punti di vista diversi, capita che parti della società civile non si fidino della qualità del dossier o che effettivamente alcuni contenuti che ai membri del comitato promotore paiono imparziali ed equilibrati vengano invece interpretati come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono adottare alcuni accorgimenti.

È importante costruire il dossier riportando non solo con informazioni tecniche e/o scientifiche, ma anche percezioni e argomentazioni di attori sociali e di portatori di interesse.

Si possono inoltre invitare i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico che non facciano già parte del comitato promotore a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze in modo che il dossier esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



Nonostante le proteste del comitato, la società demoscopica comincia il lavoro di reclutamento. Contattando un numero molto elevato di persone, la società riesce a reclutare un gruppo di 23 residenti. Il gruppo selezionato è eterogeneo per genere, età e condizione sociale; tuttavia, la voce dei soggetti favorevoli o abbastanza favorevoli al parco risulta largamente minoritaria. Il comitato promotore decide di procedere ugualmente con la costituzione del gruppo, rassicurato dal fatto che i facilitatori si impegneranno a strutturare le discussioni in modo da far sì che anche questo orientamento abbia pari spazio di espressione rispetto agli altri.

Il gruppo dei 23 comincia a lavorare, alternando sessioni di informazione e con-

fronto con esperti esterni e con portatori di interessi e sessioni di discussione interna.

### L'obiettivo è far emergere le domande da sottoporre agli esperti e ai portatori di interessi e discutere le loro risposte.

Gli esperti e i portatori di interessi sono individuati dal comitato Promotore coinvolgendo l'università e le agenzie tecniche in materia ambientale del governo regionale e i principali attori mobilitatisi intorno al progetto: la grande azienda chimica, l'associazione di piccole e medie imprese, il gruppo di agricoltori, il sindacato dell'azienda chimica, il comitato di cittadini e l'associazione ambientalista.

1 "L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni"

2 "I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni"

**I facilitatori coordinano i lavori intervenendo per garantire a tutti pari libertà di espressione [3], per promuovere il rispetto reciproco e per stimolare i partecipanti ad assumere un atteggiamento riflessivo e costruttivo. Due sono in particolare i problemi che i facilitatori si trovano ad affrontare.**

Il primo problema è che i partecipanti fanno fatica ad argomentare le loro posizioni in modo compiuto, andando oltre la semplice illustrazione delle proprie opinioni. Ciò vale, in particolare, per i cittadini che vivono nei pressi del potenziale sito in collina. In questo caso, i facilitatori intervengono con domande mirate e sollecitazioni per far emergere le motivazioni che stanno dietro le proprie affermazioni, in modo da stimolare il più possibile un dibattito argomentato e fondato sui contenuti di merito.

**Il secondo problema è che i partecipanti tendono a manifestare un'attenzione selettiva nei confronti delle informazioni e degli argomenti degli esperti e dei portatori di interessi.**

Nelle discussioni che seguono le sedute con gli esperti, i partecipanti tendono a rimettere in campo solo quelle informazioni o quegli argomenti che sono maggiormente in linea con le proprie opinioni di partenza, tralasciando quelle che invece sem-

brano dissonanti. La “percezione selettiva” è aggravata da una dinamica tipica dei gruppi sbilanciati, denominata “spirale del silenzio”: i pochi cittadini favorevoli al parco, percependo di essere in minoranza, rimangono in un certo senso intimoriti e finiscono per tacere di fronte all'orientamento prevalente degli altri cittadini tendenzialmente contrari. In questi casi, i facilitatori intervengono con specifiche tecniche volte a ridurre il più possibile la reticenza a intervenire da parte di chi abbia posizioni anche molto minoritarie, sottolineando che il dissenso e le critiche sono sempre benvenute e stimolando l'interazione costruttiva e l'argomentazione. Poiché le tecniche utilizzate a tale scopo dai facilitatori non sono invasive né manipolatorie, la loro efficacia dipende in gran parte dall'effettiva risposta dei partecipanti e dalle concrete dinamiche di gruppo che si instaurano caso per caso.

**Dinamiche come la “percezione selettiva” e la “spirale del silenzio” delle voci minoritarie possono indebolire la qualità e credibilità delle raccomandazioni finali dell'arena deliberativa, rendendo così più arduo incidere significativamente sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche. In altre parole, tali dinamiche, se non adeguatamente gestite, possono ridurre l'efficacia politica del processo di co-progettazione.**

3 “L'imperativo è di garantire a tutti l'opportunità di esprimersi”

4 “Utilizzare esempi si è rivelato molto utile per spiegare i concetti più complicati”

#### Strategie per prevenire in parte la percezione selettiva dei partecipanti e la spirale del silenzio delle voci minoritarie

La “percezione selettiva” e la “spirale del silenzio” da parte di chi si sente in netta minoranza sono dinamiche sociali molto comuni, in qualsiasi gruppo, e sono difficili da disinnescare. È però possibile strutturare il percorso deliberativo in modo da prevenire, almeno in parte, tali derive.

Un accorgimento che si può adottare per indebolire la percezione selettiva è accompagnare le informazioni più tecniche e scientifiche anche con storie o episodi che aiutino i partecipanti a comprendere intuitivamente i nessi causa-effetto tra i fenomeni. Così facendo, si attrae maggiormente l'attenzione sulle informazioni che risultano dissonanti con le convinzioni e le percezioni consolidate [4].

Un accorgimento che invece si può adottare per tentare di evitare la “spirale del silenzio” delle voci minoritarie è invitare esplicitamente i partecipanti a individuare argomenti opposti a quelli maggioritari, a cercare cioè di mettersi nei panni di chi la pensa in modo diverso, anche nel caso in cui nessuna voce contraria fosse presente nel gruppo. In questo modo, la discussione dovrebbe diventare più pluralista e, tutti i partecipanti dovrebbero sentirsi legittimati a esprimere senza timori i propri pensieri.



Nel frattempo, il comitato di cittadini e il gruppo di agricoltori contrari al parco difondono volantini tra la popolazione, nei quali si sostiene che il processo deliberativo è illegittimo perché non rappresentativo dei residenti: nessuno degli esponenti del comitato è stato invitato dalla società di sondaggi a prendere parte al processo e gli esponenti del gruppo di agricoltori vi hanno preso parte solo in qualità di portatori di interessi settoriali, mentre le 23 persone che sono state selezionate non avrebbero

alcun titolo per esprimersi se non a livello personale. Il comitato ritiene inoltre che questa modalità sia stata architettata ad arte per escludere i soggetti più competenti e combattivi della società civile organizzata e far “passare” le decisioni preferite dagli amministratori. Il comitato promotore risponde alle accuse ribadendo i principi di fondo dei processi deliberativi, ma la polemica continua, anche sui media locali, durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione.

### Strategie quando i gruppi esclusi dall'arena deliberativa si mobilitano per ostacolare il processo

Quando i cittadini che restano fuori dall'arena deliberativa si mobilitano per boicottare o ostacolare il processo, è importante non sottovalutare l'effetto che questa dinamica può generare in termini di legittimità sociale. Per rispondere alle sollecitazioni che arrivano dall'esterno, un processo deliberativo deve adattarsi e può farlo adottando alcune strategie.

Una prima strategia consiste nell'“aprire l'arena deliberativa”, introducendo in corso d'opera audizioni con esponenti dei gruppi che dall'esterno tentano di ostacolare il processo, seppur in una cornice di interazioni strutturata e gestita dai facilitatori [5]. Un'altra strategia consiste nell'introdurre una “finestra partecipativa” in cui i componenti dell'arena deliberativa spieghino, in assemblee pubbliche, ai loro concittadini ciò che hanno appreso, discusso e deciso fino a quel momento.

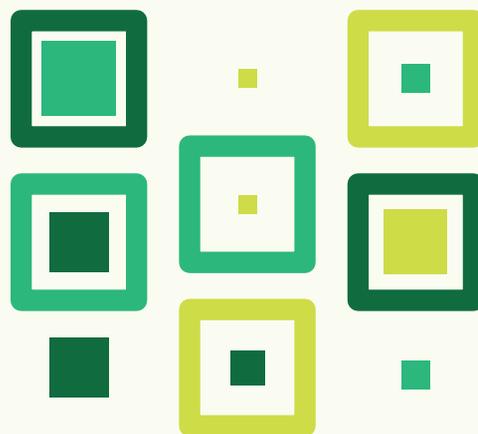


Durante le sedute del gruppo di cittadini, accade anche un evento imprevisto. La Regione annuncia l'avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie sostenibili con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio. Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione. Alcuni accusano la sindaca e l'assessore di aver voluto bruciare i tempi, precludendosi la possibilità di accedere ai consistenti fondi della Regione. Altri pensano invece che l'annuncio della regione costituisca un'opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il proprio parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive che verranno emanate dalla Regione. L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda chiede invece di non interrompere il processo, ma di adattarlo in modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.

### Entrano in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [6].

Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di co-progettazione.

**In questi casi, la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia del processo sono messe a rischio, perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di co-progettazione.**



5 “Abbiamo dialogato con i portavoce delle proteste per trovare un accordo”

6 “Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore”

**Non è insolito che i processi decisionali a livello locale**

Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la

capacità degli esiti del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

**Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificare in parte i contenuti della discussione**

In questo caso è utile includere il livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: adesione da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore al comitato promotore; partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori; integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



Sindaca e assessore decidono di andare comunque avanti nel processo di co-progettazione.

**A causa degli eventi esterni, le sedute del gruppo di cittadini si svolgono con un clima di lieve diffidenza e incertezza, che i facilitatori riescono a dissipare invitando gli interlocutori della Regione al tavolo della co-progettazione, per ragionare su come integrare le linee d'azione dei due livelli decisionali, quello del Comune e quello della Regione.**

Alla fine, il processo si conclude con un esito che sindaca e assessore non avevano previsto e che teoricamente disattende il mandato che era stato accordato al processo. I 23 cittadini dichiarano infatti all'unanimità la loro contrarietà al progetto del parco elaborato dal Comune e argomentano nelle raccomandazioni finali le motivazioni del loro rigetto del progetto, nonostante il mandato del percorso fosse quello di proporre esclusivamente delle integrazioni o modifiche parziali. Nelle raccomandazioni finali, i cittadini non rigettano l'idea in sé di costruire un parco eolico sul territorio comunale, ma propongono di trovare siti alternativi e di sperimentare tecnologie più all'avanguardia [7].

L'esito dell'arena deliberativa spiazza sindaca e assessore: non sapendo come reagire, decidono di sottoporre la questione al consiglio comunale. Alcuni consiglieri propongono per l'idea di proseguire con il progetto originario e disattendere le raccomandazioni del gruppo di cittadini, considerato che l'arena deliberativa è andata al di là del suo mandato iniziale, il quale non prevedeva la messa in discussione del progetto. Al-

tri consiglieri propongono invece di istituire una commissione tecnica che prenda sul serio le raccomandazioni e provi a formulare un'ipotesi di localizzazione alternativa del parco, tenendo conto delle considerazioni presenti nella relazione finale.

Nel voto finale del consiglio, la maggior parte dei consiglieri decide di tentare la strada della riprogettazione. La maggioranza infatti teme che confermare semplicemente il progetto originario possa determinare un calo di consensi verso l'amministrazione, nonché l'inizio di una fase di proteste che potrebbe ostacolare la realizzazione del parco. La fase di ri-progettazione sarà tuttavia condotta dai tecnici del Comune ed altri esperti esterni senza un ulteriore coinvolgimento della cittadinanza.

**Due le ragioni di questa scelta: una consiste nel fatto che i consiglieri temono ulteriori deviazioni nei contenuti; l'altra, più cogente, è che i fondi destinati alla co-progettazione sono finiti.**

A questo punto, la parentesi di co-progettazione è definitivamente chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. In questa fase, l'efficacia politica del processo di co-progettazione non è ancora del tutto annullata, perché il risultato finale dipenderà da come i tecnici del Comune e gli esperti che interagiranno con loro elaboreranno il nuovo progetto, come pure da eventi e dinamiche contingenti propri del contesto politico e delle sue evoluzioni.

Al termine della fase di co-progettazione, in ogni caso, spesso i facilitatori propongono l'istituzione di un gruppo di accompagnamento o di controllo per la fase

7 "I cittadini si manifestarono contrari al progetto nonostante il mandato chiaro del percorso"

di attuazione. Un organo simile può essere istituito anche in questo caso, con l'obiettivo di monitorare la fase di nuova progettazione, nonché di pungolare l'istituzione pub-

blica e il gruppo di tecnici esterni responsabile della ri-progettazione affinché tengano conto delle proposte emerse nella fase deliberativa.

### **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

**Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.**

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini nella definizione di aspetti secondari del progetto di parco eolico definito dall'amministrazione ha probabilmente aiutato a formulare un progetto di alto livello sotto il profilo tecnico, che non è stato criticato o bocciato dagli attori politico-amministrativi più direttamente coinvolti nel processo decisionale. Tuttavia, questa scelta ha anche generato critiche severe da parte di varie componenti della società civile e di qualche consigliere comunale.

La scelta di affidarsi infine a facilitatori professionisti ha consentito all'amministrazione di tentare la sperimentazione deliberativa, ma ha costretto l'amministrazione a condividere le decisioni sul percorso con esperti e stakeholder.

Il modello deliberativo stesso, altamente strutturato e tendenzialmente incentrato sull'argomentazione razionale, sebbene abbia favorito l'emergere di motivazioni e delle implicazioni delle opzioni in campo, ha anche rivelato dinamiche problematiche, come le asimmetrie cognitive e la spirale del silenzio, che i facilitatori non hanno potuto contrastare in modo efficace.

Il verdetto finale del gruppo di 23 cittadini, bocciando il progetto del parco, ha spiazzato le forze politiche e i promotori dell'iniziativa, che avevano assegnato all'arena deliberativa il mandato di limitarsi a correggere e perfezionare il progetto delineato dai tecnici. Questa deviazione inattesa suggerisce che i processi deliberativi possono supportare la progettazione strutturandola entro certi confini, ma non sono in grado di determinare le dinamiche dialogiche che avvengono al loro interno.



## Sezione 27. **Una ricetta con più ingredienti richiede maggiore impegno e attenzione**

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, scritto dai facilitatori tenendo conto di competenze e di punti di vista differenti sul progetto, il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico, in accordo con il gruppo di agricoltori, accusa l'amministrazione di aver redatto un progetto preliminare dal quale si evince il tentativo di sminuire l'impatto del parco sul paesaggio e sull'ambiente. La parzialità e superficialità di alcuni passaggi viene presa come conferma che l'amministrazione non ha in realtà nemmeno intenzione di perfezionare il progetto in direzione della riduzione del suo impatto [1]. Al tempo stesso, anche alcuni esponenti dell'associazione di piccole e medie imprese favorevoli al parco sollevano perplessità sull'imparzialità del dossier, che ai

loro occhi pare sovrastimare gli impatti del parco sull'ambiente e i flussi turistici.

**La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad aumentare la legittimità sociale del percorso, perché ne migliora la credibilità.**

Tuttavia, anche quando i dossier informativi sono redatti con estrema accuratezza e attenzione al bilanciamento di punti di vista diversi, capita che parti della società civile non si fidino della qualità del dossier o che effettivamente alcuni contenuti, che ai membri del comitato promotore paiono imparziali ed equilibrati, vengano invece interpretati da alcuni soggetti come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono applicare alcuni accorgimenti.

È importante costruire il dossier riportando non solo le informazioni tecniche e/o scientifiche, ma anche le percezioni e argomentazioni di attori sociali e di portatori di interesse.

Si possono inoltre invitare i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico che non facciano già parte del comitato promotore a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze in modo che il dossier esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni [2].



Nonostante le proteste del comitato, parte la fase partecipativa, che consiste in cinque incontri aperti a tutti i residenti. Ciascun incontro si apre con una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici, cui segue la fase aperta agli interventi dei cittadini. Gli interventi dei partecipanti si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al pro-

getto che, per l'occasione, hanno mobilitato i propri simpatizzanti.

**In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera.**

Gli ambientalisti si concentrano in particolare sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla possibile riduzione dei turisti; i cittadini del comitato sui possibili disagi durante la fase di

1 "L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni"

2 "I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni"

cantierizzazione e il rumore dell'impianto a regime [3]. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli al parco eolico sono invece una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti.

### **I facilitatori chiedono ai partecipanti di indicare uno o più criteri di progettazione che dovranno essere tenuti in considerazione nella fase deliberativa.**

Gli incontri durano un paio d'ore, vedono la partecipazione di circa un centinaio di persone ciascuno e si concludono con un resoconto che evidenzia i criteri maggiormente condivisi e quelli controversi.

I facilitatori integrano il dossier informativo con il resoconto della fase partecipativa, mentre la società demoscopica comincia il lavoro di reclutamento.

### **Dopo aver contattato un numero molto elevato di persone, la società riesce a reclutare un gruppo di 15 residenti. Il gruppo è eterogeneo per genere, età e condizione sociale, tuttavia la voce dei soggetti favorevoli o abbastanza favorevoli al parco risulta largamente minoritaria rispetto alle altre.**

Il comitato promotore decide di procedere ugualmente con la costituzione del gruppo, rassicurato dal fatto che i facilitatori struttureranno le discussioni in modo da garantire che anche questo orientamento abbia pari spazio di espressione rispetto agli altri.

Il gruppo dei 15 comincia a lavorare sui contenuti del dossier informativo integrato con gli esiti della prima fase, alternando sessioni di informazione e confronto con esperti esterni e portatori di interessi e sessioni di discussione interna, con l'obiettivo di discutere collettivamente a partire dalle informazioni e dalle suggestioni offerte da esperti e portatori di interessi durante le audizioni. Gli esperti sono individuati dal comitato promotore coinvolgendo l'università e le agenzie tecniche in materia ambientale del governo regionale. I portatori di interessi sono reclutati fra i soggetti che si so-

no dimostrati più attivi intorno al progetto: la grande azienda chimica, l'associazione di piccole e medie imprese, il gruppo di agricoltori, il sindacato dell'azienda chimica, il comitato di cittadini e l'associazione ambientalista.

### **I facilitatori coordinano i lavori intervenendo per garantire a tutti pari libertà di espressione, per promuovere il rispetto reciproco e per stimolare i partecipanti ad assumere un atteggiamento riflessivo e costruttivo.**

Due sono in particolare i problemi che devono affrontare [4].

Il primo problema è che i partecipanti fanno fatica ad argomentare le loro posizioni in modo compiuto, andando oltre la semplice illustrazione delle proprie opinioni. In questo caso, i facilitatori intervengono con domande mirate e sollecitazioni per far emergere le motivazioni che stanno dietro le proprie affermazioni, in modo da stimolare il più possibile un dibattito argomentato e fondato sui contenuti di merito.

Il secondo problema è che i partecipanti tendono a manifestare un'attenzione selettiva nei confronti delle informazioni e degli argomenti degli esperti. Ciò significa che, nelle discussioni che seguono le sedute con gli esperti, i partecipanti tendono a rimettere in campo solo quelle informazioni o quegli argomenti che sono maggiormente in linea con le proprie opinioni di partenza, tralasciando quelle che invece sembrano dissonanti. La "percezione selettiva" è aggravata da una dinamica tipica dei gruppi sbilanciati, denominata "spirale del silenzio".

### **I pochi cittadini favorevoli al parco, percependo di essere in minoranza, rimangono in un certo senso intimoriti e finiscono per tacere di fronte all'orientamento prevalente degli altri cittadini tendenzialmente contrari.**

In questi casi, i facilitatori intervengono con specifiche tecniche volte a ridurre il più possibile l'imbarazzo ad intervenire da parte di chi abbia posizioni anche molto mi-

3 "I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri"

4 "Chi si occupa di gestire i cittadini ha un compito difficile"

noritarie, sottolineando che il dissenso e le critiche sono sempre benvenute stimolando l'interazione costruttiva e l'argomentazione. Si tratta di tecniche non invasive né manipolatorie, quindi la loro efficacia dipende in gran parte dall'effettiva risposta dei partecipanti e dalle dinamiche di gruppo che si instaurano caso per caso.

Dinamiche come la “percezione se-

lettiva” e la “spirale del silenzio” delle voci minoritarie possono indebolire la qualità e credibilità delle raccomandazioni finali dell'arena deliberativa, rendendo così più arduo incidere significativamente sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche. In altre parole, tali dinamiche, se non adeguatamente gestite, possono *ridurre l'efficacia politica del processo di co-progettazione*.

### Strategie per prevenire in parte la percezione selettiva dei partecipanti e la spirale del silenzio delle voci minoritarie

La “percezione selettiva” e la “spirale del silenzio” da parte di chi si sente in netta minoranza sono dinamiche sociali molto comuni, in qualsiasi gruppo, e sono difficili da disinnescare. È però possibile strutturare il percorso deliberativo in modo da prevenire, almeno in parte, tali derive.

Un accorgimento che si può adottare per indebolire la percezione selettiva è accompagnare le informazioni più tecniche e scientifiche anche con storie o episodi che aiutino i partecipanti a comprendere intuitivamente i nessi causa-effetto tra i fenomeni. Così facendo, si attrae maggiormente l'attenzione sulle informazioni che risultano dissonanti con le convinzioni e le percezioni consolidate [5].

Un accorgimento che invece si può adottare per tentare di evitare la “spirale del silenzio” delle voci minoritarie è invitare esplicitamente i partecipanti a individuare argomenti opposti a quelli maggioritari, a cercare cioè di mettersi nei panni di chi la pensa in modo diverso, anche nel caso in cui nessuna voce contraria fosse presente nel gruppo. In questo modo, la discussione dovrebbe diventare più pluralista e, anche laddove vi fossero dei partecipanti preda della “spirale del silenzio”, dovrebbero sentirsi legittimati a esprimere senza timori i propri pensieri.



Nel frattempo, il comitato di cittadini contrario al parco diffonde volantini tra la popolazione, nei quali si sostiene che il processo deliberativo non sia legittimo. L'accusa formulata è che non sia rappresentativo dei residenti [6]: nessuno degli esponenti del comitato è stato contattato dalla società demoscopica e le 15 persone che sono state selezionate non avrebbero alcun titolo per esprimersi se non a livello personale. Il co-

mitato ritiene inoltre che questa modalità sia stata architettata ad arte per escludere i soggetti più competenti e combattivi dei comitati e far “passare” le decisioni preferite dagli amministratori. Il comitato promotore risponde alle accuse ribadendo i principi di fondo dei processi deliberativi, ma la polemica continua, anche sui media locali, durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione.

### Strategie quando i gruppi esclusi dall'arena deliberativa si mobilitano per ostacolare il processo

Quando i cittadini che restano fuori dall'arena deliberativa si mobilitano per boicottare o ostacolare il processo, è importante non sottovalutare l'effetto che questa dinamica può generare in termini di legittimità sociale.

Per rispondere alle sollecitazioni che arrivano dall'esterno, un processo deliberativo deve adattarsi e può farlo adottando alcune strategie.

Una prima strategia consiste nell'“aprire l'arena deliberativa”, introducendo in corso d'opera audizioni con esponenti dei gruppi che dall'esterno tentano di ostacolare il processo, seppur in una cornice di interazioni strutturata e gestita dai facilitatori [7].

Un'altra strategia consiste nell'introdurre una “finestra partecipativa” in cui i componenti dell'arena deliberativa spieghino, in assemblee pubbliche, ai loro concittadini ciò che hanno appreso, discusso e deciso fino a quel momento.



Durante le sedute del gruppo di cittadini, accade anche un evento imprevisto. La Regione annuncia l'avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie

sostenibili con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio. Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di

5 “Utilizzare esempi si è rivelato molto utile per spiegare i concetti più complicati”

6 “Chi è contrario cerca qualsiasi pretesto per fare opposizione”

7 “Abbiamo dialogato con i portavoce delle proteste per trovare un accordo”

opposizione. Alcuni accusano la sindaca e l'assessore di aver voluto bruciare i tempi, precludendosi la possibilità di accedere ai consistenti fondi della Regione. Altri pensano, invece, che l'annuncio della regione costituisca un'opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il proprio parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive che verranno emanate dalla Regione. L'associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda chiede invece di non interrompere il processo, ma di adattarlo in

modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.

Non è insolito che i processi decisionali a livello locale entrino in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [8]. Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di co-progettazione. In questi casi, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia politica del processo sono messe a rischio*, perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di co-progettazione. Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la capacità degli esiti del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

**Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificare in parte i contenuti della discussione**

In questo caso è utile includere il livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: adesione da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore al comitato promotore; partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori; integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



sindaca e assessore decidono di andare comunque avanti nel processo di co-progettazione. A causa degli eventi esterni, le sedute del gruppo di cittadini si svolgono con un clima di incertezza e lieve diffidenza, che i facilitatori riescono a dissipare solo in parte invitando gli interlocutori della Regione al tavolo della co-progettazione, per ragionare su come integrare le linee d'azione dei due livelli decisionali, quello del Comune e quello della Regione.

Alla fine, il processo si conclude con una relazione che contiene il progetto di parco parzialmente modificato e integrato, un'ipotesi di utilizzo dei proventi del parco e le motivazioni sottostanti le scelte del gruppo. Fra le varie modifiche e integrazioni, si prevede in particolare una riduzione del numero di pale eoliche per ridurre l'impatto del parco e l'utilizzo dei proventi derivanti dal suo funzionamento per riqualificare un giardino pubblico in disuso nell'area limitrofa.

**presentazione del progetto, un gruppo di cittadini irrompe nella sala consiliare mostrando una lista di oltre mille firme di residenti che si dichiarano contrari alle nuove modifiche e chiedono di tornare al progetto originario.**

La motivazione principale dei firmatari è che la riduzione delle pale non diminuirebbe, nel complesso, l'impatto visivo del parco, ma inciderebbe in misura consistente sugli introiti, penalizzando la riqualificazione del giardino pubblico del quartiere. In reazione alle proteste, alcuni consiglieri propendono per proseguire con il progetto originario e disattendere le raccomandazioni del gruppo di cittadini, con l'argomentazione che mille firme sono una cifra ben superiore alle poche centinaia di persone che hanno preso parte al percorso di co-progettazione. Altri consiglieri difendono invece il principio secondo cui la legittimità del nuovo progetto non risiede tanto nel numero di persone che vi hanno contribuito, quanto nella qualità del lavoro che hanno

8 “Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore”

**Il progetto viene presentato poche settimane dopo in una seduta aperta del consiglio comunale. Durante la**

fatto, informandosi, discutendo e cercando di trovare soluzioni costruttive e condivise. La seduta si conclude con la dichiarazione della sindaca che il progetto originario e il progetto rivisto saranno messi ai voti con un referendum popolare.

### **Il referendum finale decreta la vittoria del nuovo progetto, come parzialmente modificato dal percorso di co-progettazione.**

A questo punto, la parentesi di co-progettazione è definitivamente chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. In questa fase, l'efficacia politica del processo di co-progettazione dipenderà da come i tecnici del Comune e gli altri esperti che interagiranno con loro formuleranno effettivamente il progetto esecutivo, oltre che, in parte, da eventi e dinamiche contingenti propri del contesto politico e delle sue evoluzioni.

#### **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini nella definizione di aspetti secondari del progetto di parco eolico definito dall'amministrazione ha probabilmente aiutato a formulare un progetto di alto livello sotto il profilo tecnico, che non è stato criticato o bocciato dagli attori politico-amministrativi più direttamente coinvolti nel processo decisionale. Tuttavia, questa scelta ha anche generato critiche severe da parte di varie componenti della società civile e di qualche consigliere comunale.

La decisione di affidarsi infine a facilitatori professionisti ha consentito all'amministrazione di sperimentare un processo ibrido che incorpora elementi partecipativi e deliberativi. Tuttavia, combinare i due modelli ha comportato un aumento della complessità del processo e il rischio di sommare problemi invece di massimizzare i benefici dei due approcci.

Il referendum finale, mettendo a confronto due ipotesi, ha consentito all'amministrazione di vedere comunque approvato uno dei due progetti: quello originario o quello modificato attraverso il percorso. Tuttavia, ha anche messo in ombra tutte le argomentazioni e le motivazioni emerse nella fase deliberativa.



## Sezione 28. Il modello ibrido: aumentare i pregi o aggravare i rischi?

Pochi giorni dopo l'avvio della distribuzione del dossier informativo, scritto dai facilitatori tenendo conto di competenze e di punti di vista differenti sul progetto, il comitato di cittadini che aveva raccolto le firme contro il parco eolico, in accordo con il gruppo di agricoltori e con l'associazione di commercianti, accusa l'amministrazione di aver redatto un progetto preliminare dal quale si evince il tentativo di sminuire l'impatto del parco sul paesaggio e sull'ambiente. La parzialità e superficialità di alcuni passaggi viene presa come conferma che l'amministrazione non ha in realtà nemmeno intenzione di perfezionare il progetto in direzione della riduzione del suo impatto [1].

La scrittura di dossier informativi con il coinvolgimento di diverse competenze e punti di vista tende ad *aumentare la legittimità sociale del percorso*, perché ne migliora la credibilità. Tuttavia, anche quando i dossier informativi sono redatti con estrema accuratezza e attenzione al bilanciamento di punti di vista diversi, capita che parti della società civile non si fidino della qualità del dossier o che effettivamente alcuni contenuti, che ai membri del comitato promotore paiono imparziali ed equilibrati, vengano invece interpretati da alcuni soggetti come sbilanciati o di parte.

### Strategie per aumentare la legittimità sociale del dossier informativo

Per aumentare la legittimità sociale di un dossier informativo, anche quando redatto con l'avallo del comitato promotore, si possono applicare alcuni accorgimenti.

È importante costruire il dossier riportando non solo le informazioni tecniche e/o scientifiche, ma anche le percezioni e argomentazioni di attori sociali e di portatori di interesse.

Si possono inoltre invitare i principali attori della società civile interessati al tema del parco eolico che non facciano già parte del comitato promotore a proporre integrazioni e/o correzioni delle bozze in modo che il dossier esprima compiutamente le loro posizioni e argomentazioni. [2]



1 “L'informazione deve essere chiara e imparziale per evitare strumentalizzazioni”

2 “I cittadini si fidano di più quando la campagna informativa è trasparente e coinvolge cittadini e associazioni”

3 “I cittadini che partecipano hanno spesso motivazioni diverse gli uni dagli altri”

**Nonostante le proteste del comitato, parte la fase partecipativa, che consiste in cinque incontri aperti a tutti i residenti. Ciascun incontro si apre con una sintetica presentazione delle caratteristiche fondamentali delle due ipotesi progettuali da parte dei tecnici, cui segue la fase aperta agli interventi dei cittadini.**

Gli interventi dei partecipanti si susseguono in un clima caldo e appassionato: in gran

parte si tratta di esponenti dell'associazione ambientalista, del gruppo di agricoltori e del comitato di residenti contrari al progetto, che, per l'occasione, hanno mobilitato i propri simpatizzanti. In questi incontri emergono soprattutto le preoccupazioni legate agli impatti negativi dell'opera: gli ambientalisti si concentrano in particolare sui danni al paesaggio; gli agricoltori, sulla possibile riduzione dei turisti; i cittadini del comitato sui possibili disagi durante la fase di cantierizzazione e il rumore dell'impianto a regime [3]. I cittadini che intervengono dichiarandosi esplicitamente favorevoli

al parco eolico sono invece una minoranza e le loro parole sono spesso accompagnate da contestazioni da parte degli altri partecipanti. I facilitatori chiedono ai partecipanti di indicare uno o più criteri di progettazione che dovranno essere tenuti in considerazione nella fase deliberativa.

### **Gli incontri durano un paio d'ore, vedono la partecipazione di circa un centinaio di persone ciascuno e si concludono con un resoconto che evidenzia i criteri maggiormente condivisi e quelli controversi.**

I facilitatori integrano il dossier informativo con il resoconto della fase partecipativa, mentre la società demoscopica comincia il lavoro di reclutamento. Dopo aver contattato un numero molto elevato di persone, la società riesce a reclutare un gruppo di 15 residenti. Il gruppo è eterogeneo per genere, età e condizione sociale, tuttavia la voce dei soggetti favorevoli o abbastanza favorevoli al parco risulta largamente minoritaria rispetto alle altre. Il comitato promotore decide di procedere ugualmente con la costituzione del gruppo, rassicurato dal fatto che i facilitatori struttureranno le discussioni in modo da garantire che anche questo orientamento abbia pari spazio di espressione rispetto agli altri.

### **Il gruppo dei 15 comincia a lavorare sui contenuti del dossier integrato, alternando sessioni di informazione e confronto con esperti esterni e portatori di interessi e sessioni di discussione interna, con l'obiettivo di far emergere le domande da sottoporre agli esperti e di discutere le loro risposte.**

Gli esperti sono individuati dal comitato promotore coinvolgendo l'università e le agenzie tecniche in materia ambientale del governo regionale. I portatori di interessi sono reclutati fra gli attori organizzati attivi sul progetto del parco: la grande azienda, il sindacato dei lavoratori, l'associazione di piccole e medie imprese, l'associazione ambientalista, l'associazione di commercianti, il gruppo di agricoltori, il comitato di cittadini. I facilitatori coordinano i lavori inter-

venendo per garantire a tutti i pari libertà di espressione, per promuovere il rispetto reciproco e per stimolare i partecipanti ad assumere un atteggiamento riflessivo e costruttivo [4]. Due sono in particolare i problemi che devono affrontare.

Il primo problema è che i partecipanti fanno fatica ad argomentare le loro posizioni in modo compiuto, andando oltre la semplice illustrazione delle proprie opinioni. In questo caso, i facilitatori intervengono con domande mirate e sollecitazioni per far emergere le motivazioni che stanno dietro le proprie affermazioni, in modo da stimolare il più possibile un dibattito argomentato e fondato sui contenuti di merito.

Il secondo problema è che i partecipanti tendono a manifestare un'attenzione selettiva nei confronti delle informazioni e degli argomenti degli esperti. Ciò significa che, nelle discussioni che seguono le sedute con gli esperti, i partecipanti tendono a rimettere in campo solo quelle informazioni o quegli argomenti che sono maggiormente in linea con le proprie opinioni di partenza, tralasciando quelle che invece sembrano dissonanti. La "percezione selettiva" è aggravata da una dinamica tipica dei gruppi sbilanciati, denominata "spirale del silenzio": i pochi cittadini favorevoli al parco, percependo di essere in minoranza, rimangono in un certo senso intimoriti e finiscono per tacere di fronte all'orientamento prevalente degli altri cittadini tendenzialmente contrari. In questi casi, i facilitatori intervengono con specifiche tecniche volte a ridurre il più possibile l'imbarazzo ad intervenire da parte di chi abbia posizioni anche molto minoritarie, sottolineando che il dissenso e le critiche sono sempre benvenute e stimolando l'interazione costruttiva e l'argomentazione. Si tratta di tecniche non invasive né manipolatorie, quindi la loro efficacia dipende in gran parte dall'effettiva risposta dei partecipanti e dalle dinamiche di gruppo che si instaurano caso per caso.

Dinamiche come la "percezione selettiva" e la "spirale del silenzio" delle voci minoritarie possono indebolire la qualità e credibilità delle raccomandazioni finali dell'arena deliberativa, rendendo così più arduo incidere significativamente sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche. In altre parole, tali dinamiche, se non adeguatamente gestite, possono ridurre l'efficacia politica del processo di co-progettazione.

4 "Chi si occupa di gestire la cittadinanza ha un compito difficile"

### Strategie per prevenire in parte la percezione selettiva dei partecipanti e la spirale del silenzio delle voci minoritarie



La “percezione selettiva” e la “spirale del silenzio” da parte di chi si sente in netta minoranza sono dinamiche sociali molto comuni, in qualsiasi gruppo, e sono difficili da disinnescare. È però possibile strutturare il percorso deliberativo in modo da prevenire, almeno in parte, tali derive.

Un accorgimento che si può adottare per indebolire la “percezione selettiva” è accompagnare le informazioni più tecniche e scientifiche anche con storie o episodi che aiutino i partecipanti a comprendere intuitivamente i nessi causa-effetto tra i fenomeni. Così facendo, si attrae maggiormente l’attenzione sulle informazioni che risultano dissonanti con le convinzioni e le percezioni consolidate [5].

Un accorgimento che invece si può adottare per tentare di evitare la “spirale del silenzio” delle voci minoritarie è invitare esplicitamente i partecipanti a individuare argomenti opposti a quelli maggioritari, a cercare cioè di mettersi nei panni di chi la pensa in modo diverso, anche nel caso in cui nessuna voce contraria fosse presente nel gruppo. In questo modo, la discussione dovrebbe diventare più pluralista e, anche laddove vi fossero dei partecipanti preda della “spirale del silenzio”, dovrebbero sentirsi legittimati a esprimere senza timori i propri pensieri.

### Nel frattempo, il comitato di cittadini e l’associazione di commercianti contrari al parco diffondono volantini tra la popolazione, nei quali si sostiene che il processo deliberativo sia illegittimo.

L’accusa formulata è che non sia rappresentativo dei residenti [6]: nessuno degli esponenti del comitato è stato contattato dalla società demoscopica e le 15 persone

che sono state selezionate non avrebbero alcun titolo per esprimersi se non a livello personale. Il comitato ritiene inoltre che questa modalità sia stata architettata ad arte per escludere i soggetti più competenti e combattivi della società civile e far passare le decisioni preferite dagli amministratori. Il comitato promotore risponde alle accuse ribadendo i principi di fondo dei processi deliberativi, ma la polemica continua, anche sui media locali, durante tutto lo svolgimento del processo di co-progettazione.

### Strategie quando i gruppi esclusi dall’arena deliberativa si mobilitano per ostacolare il processo



Quando i cittadini che restano fuori dall’arena deliberativa si mobilitano per boicottare o ostacolare il processo, è importante non sottovalutare l’effetto che questa dinamica può generare in termini di legittimità sociale.

Per rispondere alle sollecitazioni che arrivano dall’esterno, un processo deliberativo deve adattarsi e può farlo adottando alcune strategie.

Una prima strategia consiste nell’“aprire l’arena deliberativa”, introducendo in corso d’opera audizioni con esponenti di coloro che dall’esterno tentano di ostacolare il processo, seppur in una cornice di interazioni strutturata e gestita dai facilitatori [7].

Un’altra strategia consiste nell’introdurre una “finestra partecipativa” in cui i componenti dell’arena deliberativa spieghino, in assemblee pubbliche, ai loro concittadini ciò che hanno appreso, discusso e deciso fino a quel momento.

5 “Utilizzare esempi si è rivelato molto utile per spiegare i concetti più complicati”

6 “Chi è contrario cerca qualsiasi pretesto per fare opposizione”

7 “Abbiamo dialogato con i portavoce delle proteste per trovare un accordo”

Durante le sedute del gruppo di cittadini accade anche un evento imprevisto. La Regione annuncia l’avvio di un programma triennale di opere pubbliche per le energie sostenibili con investimenti di centinaia di milioni di euro in tutto il territorio. Questo annuncio solleva molti dubbi tra i consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione. Alcuni accusano la sindaca e l’assessore di aver voluto bruciare i tempi precludendosi la possibilità di accedere ai

consistenti fondi della Regione. Altri pensano, invece, che l’annuncio della regione costituisca un’opportunità e che si possa ottenere un cofinanziamento per il proprio parco eolico, a patto di rallentare il processo di progettazione e di adeguarsi alle direttive che verranno emanate dalla Regione. L’associazione ambientalista, il gruppo di agricoltori e il comitato di residenti contrari al parco eolico chiedono di interrompere il processo di co-progettazione, in attesa di

conoscere meglio i vincoli e le opportunità del programma regionale. Il sindacato della grande azienda chiede invece di non interrompere il processo, ma di adattarlo in modo da cogliere al meglio le opportunità aperte dal programma regionale.

Non è insolito che i processi decisionali a livello locale entrino in tensione con i processi decisionali di altri livelli di governo [8]. Quando ciò avviene, la tensione investe necessariamente anche i processi di

co-progettazione. In questi casi, *la legittimità sociale, la sostenibilità istituzionale e l'efficacia politica del processo sono messe a rischio*, perché si è costretti a modificare l'iter e, a volte, anche i contenuti del processo di co-progettazione. Si rischia così di disattendere le aspettative dei cittadini, complicare le interazioni con politici e funzionari e indebolire la capacità degli esiti del processo di influire sulle scelte pubbliche finali dell'autorità politica.

**Strategie quando interventi imprevisti dei livelli superiori di governo costringono a rallentare i tempi, ridefinire le tappe del percorso o modificare in parte i contenuti della discussione**

In questo caso è utile includere il livello di governo superiore nel processo di co-progettazione. Ciò può avvenire in vari modi: adesione da parte di esponenti politici o dirigenti pubblici del livello di governo superiore al comitato promotore; partecipazione agli incontri pubblici da parte di tecnici e funzionari dei livelli superiori; integrazione nel dossier delle opportunità e dei vincoli introdotti dai livelli superiori di governo.



sindaca e assessore decidono di andare comunque avanti nel processo di co-progettazione. A causa degli eventi esterni, le sedute del gruppo di cittadini si svolgono con un clima di incertezza e lieve diffidenza, che i facilitatori riescono a dissipare solo in parte invitando gli interlocutori della Regione al tavolo della co-progettazione, per ragionare su come integrare le linee d'azione dei due livelli decisionali, quello del Comune e quello della Regione.

Alla fine, i facilitatori, sotto la supervisione del comitato promotore, redigono un rapporto finale che mette in luce le caratteristiche del progetto originario, le proposte emerse nella tornata di assemblee “a porta aperta”, i criteri condivisi formulati dal gruppo di 15 cittadini e le argomentazioni e controargomentazioni sulle proposte migliori da includere per perfezionare il progetto.

La relazione finale viene discussa prima dal comitato promotore e poi in consiglio comunale. A questo punto, la parentesi partecipativa è chiusa e il processo politico-amministrativo torna sui binari consueti. L'efficacia politica del processo di co-progettazione, ossia la sua effettiva capacità di incidere sulle scelte finali delle istituzioni pubbliche, diventerà visibile con tempi variabili.

**La maggiore o minore aderenza delle scelte finali**

**delle istituzioni pubbliche agli esiti del processo di co-progettazione è determinata, in parte, dalle caratteristiche stesse del percorso del percorso intrapreso, dagli strumenti correttivi, nonché dalle strategie adattive che i responsabili sono riusciti a mettere in campo, ma anche da eventi e dinamiche contingenti propri della politica, sui quali non si può intervenire, se non in misura marginale.**

Il percorso di co-progettazione si potrà concludere in due differenti modi: il Comune elaborerà un progetto esecutivo che incorpora in misura sostanziale le raccomandazioni e le idee proposte dai partecipanti, oppure il progetto esecutivo disattenderà in gran parte i contenuti della relazione finale. In tutti i casi in cui, nel progetto esecutivo approvato, vi fossero scostamenti significativi rispetto alle raccomandazioni e alle proposte emerse nel processo di co-progettazione, sarebbe opportuno che l'amministrazione spiegasse pubblicamente le ragioni di queste scelte. Tale strategia potrebbe preservare da una seria perdita di legittimità sia il processo intrapreso sia l'amministrazione stessa che l'ha promosso.

8 “Abbiamo avuto problemi quando abbiamo dovuto rapportarci con le istituzioni di livello superiore”

## La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi decisionali sono percorsi tortuosi e pieni di insidie, che spesso generano conseguenze inattese e obbligano a compiere scelte dilemmatiche. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Il coinvolgimento dei cittadini nella definizione di aspetti secondari del progetto di parco eolico definito dall'amministrazione ha probabilmente aiutato a formulare un progetto di alto livello sotto il profilo tecnico, che non è stato criticato o bocciato dagli attori politico-amministrativi più direttamente coinvolti nel processo decisionale. Tuttavia, questa scelta ha anche generato critiche severe da parte di varie componenti della società civile e di qualche consigliere comunale.

La decisione di affidarsi infine a facilitatori professionisti ha consentito all'amministrazione di sperimentare un processo ibrido che incorpora elementi partecipativi e deliberativi. Tuttavia, combinare i due modelli ha comportato un aumento della complessità del processo e il rischio di sommare problemi invece di massimizzare i benefici dei due approcci.

Il ricorso ad un rapporto finale che sintetizza i contenuti dell'intero percorso ha consentito di illustrare le motivazioni delle proposte emerse nella fase deliberativa, ma ha probabilmente reso meno visibili gli esiti del processo agli occhi della società civile e dei politici.



## Sezione 29. Quando i cittadini contribuiscono direttamente all'attuazione delle politiche

**Parte del Piano pluriennale per la riduzione dei consumi energetici, cofinanziato dalla Regione grazie a fondi strutturali dell'Unione Europea e promosso dall'amministrazione insediatasi alle scorse elezioni, consiste nello sviluppo di un programma di efficientamento di edifici pubblici e privati. Intendendo mettere a frutto l'opportunità di finanziamento regionale, la sindaca e l'assessore all'ambiente in carica avevano inserito nel programma elettorale l'avvio di un progetto-pilota sul risparmio energetico in uno specifico quartiere.**

Dopo le elezioni, il consiglio comunale aveva identificato come zona per la sperimentazione un quartiere costituito da diversi vecchi edifici di edilizia residenziale pubblica, da alcune case mono e bifamiliari di più recente costruzione e da una scuola elementare costruita agli inizi del '900. Negli anni, a causa delle ristrettezze finanziarie, l'amministrazione comunale e l'agenzia che si occupa delle case popolari non erano riuscite a garantirne un'adeguata manutenzione. Durante gli anni '90 si era così dovuto optare per una parziale privatizzazione degli appartamenti, consentendo agli inquilini di riscattarli. Attualmente, il quartiere versa in uno stato di relativo degrado, imputabile sia a ragioni urbanistiche (si trova a ridosso di un vecchio scalo ferroviario che lo separa di fatto dalle altre zone del comune) sia alle caratteristiche socio-demografiche degli attuali residenti (popolazione in gran parte anziana, residente nelle case di proprietà, famiglie povere e immigrati residenti negli appartamenti di edilizia pubblica ad affitto calmierato).

Tenendo fede alle promesse elettorali, la sindaca e l'assessore all'ambiente, alla pre-

senza anche dell'assessore all'urbanistica che ha garantito il suo pieno appoggio, annunciano l'avvio del progetto pilota tramite conferenza stampa. All'incontro con i giornalisti, con l'aiuto di tecnici comunali, viene dichiarato l'obiettivo dell'amministrazione, ossia ridurre i consumi energetici del quartiere del 20% in due anni e vengono presentate le politiche di efficientamento energetico che si intende promuovere [1].

Da un lato, vengono proposti interventi infrastrutturali:

- opere di coibentazione (sostituzione di infissi, cappotti termici, facciate ventilate, intonaci termoisolanti, pannelli isolanti sui tetti);
- installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (pannelli solari e fotovoltaici, allacciamento alla rete di teleriscaldamento locale, pompe di calore geotermiche condominiali);
- installazione di moderne caldaie a condensazione e di dispositivi multimediali per il controllo da remoto degli impianti di riscaldamento, acqua calda e climatizzazione.

Dall'altro, per valorizzare al massimo gli interventi infrastrutturali, l'amministrazione intende promuovere, nel lungo periodo, anche l'adozione di nuovi stili di vita e comportamenti volti a ridurre i consumi energetici delle famiglie che abitano il quartiere [2]: ridurre di un grado la temperatura degli appartamenti, ottimizzare l'utilizzo dei grandi elettrodomestici (lavatrice, lavastoviglie, frigorifero), sostituire le lampadine tradizionali con quelle a basso consumo e spegnere gli apparecchi elettrici quando non in funzione, privilegiare il microonde al posto dei fornelli, utilizzare batterie ricaricabili, ecc.

Gli interventi strutturali, previsti anche per la scuola a carico finanziario dell'am-

1 È importante non fare promesse difficili da mantenere. Gli obiettivi devono essere raggiungibili"

2 "Il nostro progetto era quello di insegnare alle persone piccole pratiche per ridurre i consumi e farli risparmiare"

ministrazione, sono indubbiamente onerosi per i residenti e non vi è certezza che gli abitanti del quartiere aderiranno all'iniziativa.

L'amministrazione si trova quindi nella necessità di mettere a punto un sistema di incentivi che induca i cittadini a partecipare al progetto, divenendo co-produttori reali

della politica di efficientamento energetico. La sindaca e gli assessori hanno due scelte possibili: optare per un piano di incentivi esclusivamente monetari utilizzando la leva fiscale, oppure puntare su incentivi non monetari che abbiano quale orizzonte il benessere dei residenti del quartiere.

- L'amministrazione opta per introdurre incentivi monetari. Vai alla [sezione 30](#).
- L'amministrazione opta per introdurre incentivi non monetari. Vai alla [sezione 31](#).





## Sezione 30. Perché attivare i cittadini non è così semplice come sembra

**Grazie alla consulenza fiscale e legale dei tecnici del Comune, la sindaca e i due assessori avviano una discussione in consiglio comunale sul tipo di incentivi monetari più efficace per invogliare i residenti ad aderire al progetto di efficientamento energetico [1].**

Dal dibattito emergono due principali proposte, di cui la prima relativa agli interventi strutturali e la seconda relativa alla modifica dei comportamenti.

La prima ipotesi prevede detrazioni fiscali o accesso agevolato a mutui e prestiti presso istituti bancari per le famiglie residenti che sceglieranno di realizzare gli interventi. Sia le detrazioni fiscali sia l'agevolazione sui mutui sarebbero assegnate ai proprietari sulla base della metratura dell'immobile e del livello di isolamento termico già esistente, in modo da riconoscere un incentivo più consistente a chi abbia immobili di maggiori dimensioni e con livelli di isolamento peggiori. In entrambi i casi gli incentivi sarebbero condizionati dal raggiungimento di una effettiva riduzione dei consumi energetici pari ad almeno il 20% e sarebbero incrementati di un quinto nel caso in cui la riduzione dei consumi superi il 30%. Tale ipotesi è sostenuta, per ragioni di convenienza diverse, dalle associazioni dei piccoli proprietari di immobili e dalle associazioni degli istituti bancari; in ogni caso, entrambi i soggetti dichiarano di ritenere una buona opportunità per sostenere le famiglie in interventi che hanno un carattere strutturale e producono effetti sul lungo periodo. È invece un'ipotesi criticata

da un gruppo di consiglieri comunali, sia di maggioranza sia di opposizione per ragioni di bilancio: le detrazioni e le agevolazioni, in forma di mancati introiti o di esborsi reali, sono spesa pubblica. I consiglieri critici ritengono inoltre che quest'ipotesi sia problematica in qualsiasi dei due modi la si articoli.

**dati gli stringenti vincoli di budget, si potrebbe optare per incentivi o agevolazioni consistenti per i singoli proprietari che, tuttavia, potrebbero essere riconosciuti solo a un numero molto limitato di famiglie; o – viceversa – per incentivi o agevolazioni piuttosto contenute, in modo che possano accedervi un numero molto alto di famiglie, ma con una capacità di attrarre la disponibilità e l'interesse dei cittadini molto limitata, dato il basso guadagno effettivo.**

Alla fine, l'assessore decide comunque di avviare le procedure per l'erogazione degli incentivi [2].

La seconda ipotesi prevede invece la creazione di un'asta per i diritti di consumo energetico. In questo caso, il Comune dovrebbe innanzitutto stabilire un ammontare complessivo di consumi energetici per l'area in questione, inferiore ai consumi esistenti. Dovrebbe poi, sulla base di alcuni parametri, come ad esempio la metratura delle abitazioni e il numero di componenti del nucleo familiare, distribuire a ciascun proprietario una certa dotazione di diritti iniziali di consumo energetico, ossia un tetto di consumo che la famiglia è tenuta a rispettare.

1 “La principale leva per attrarre i cittadini è stata la possibilità di trarre incentivi che facessero risparmiare sulle bollette”

2 “A volte è necessario andare avanti, senza curarsi troppo delle critiche”

Ciascuna famiglia potrebbe tuttavia vendere o acquistare una parte dei propri diritti di consumo, in base alla propria possibilità di modificare i comportamenti, riducendo o meno i consumi energetici. Le famiglie disposte a ridurre i propri consumi in modo consistente potrebbero quindi vendere una parte dei loro diritti iniziali; l'introito monetario che ne ricaverrebbero costituirebbe un incentivo per il loro comportamento virtuoso. Le famiglie non disposte a ridurre i loro consumi, dovrebbero invece incrementare i loro diritti iniziali acquistandone altri; l'esborso monetario che dovrebbero sostenere costituirebbe un disincentivo. L'ipotesi dell'asta è sostenuta dal gruppo di consiglieri critici rispetto alla prima ipotesi, perché avrebbe il vantaggio di abbattere fin da subito il consumo energetico del quartiere e di non impattare sulla spesa pubblica, nonché di essere una misura altamente flessibile. È invece criticata dall'associazione dei piccoli proprietari, perché non equa soprattutto rispetto alle famiglie a basso reddito. Tali famiglie non avrebbero in realtà la possibilità di incrementare i propri consumi comprando da altre famiglie una quota di diritti, ma sarebbero di fatto costrette a contenere i propri consumi all'interno della quota di diritti iniziali assegnata dal Comune o a contrarli, in modo da poter ricavare qualche risorsa in più dalla vendita dei diritti. Alla fine, l'assessore decide comunque di sperimentare lo strumento dell'asta stabilendo, grazie alla consulenza dei tecnici, una riduzione dei consumi reali del quar-

tiere pari al 3%.

Le due misure producono effetti diversi sulla *legittimità sociale* e sulla *sostenibilità istituzionale*.

### **Le detrazioni fiscali o l'accesso agevolato a mutui e prestiti è percepito come maggiormente legittimo sul piano sociale rispetto all'asta per i diritti energetici.**

La seconda misura infatti è criticabile sotto il profilo dell'equità sociale, perché le famiglie più abbienti possono decidere se acquistare o vendere diritti con molta più libertà di quelle meno abbienti.

### **Allo stesso tempo, detrazioni ed agevolazioni sono meno istituzionalmente sostenibili rispetto all'asta.**

Il primo strumento si traduce in un aumento di spesa pubblica e impone anche un consistente lavoro agli uffici pubblici nella definizione delle procedure per ottenere gli incentivi, nell'erogazione degli incentivi e nella definizione di protocolli di intesa con gli istituti bancari; il secondo strumento, invece, una volta che l'ammontare complessivo di consumo energetico consentito è stato definito e sono state attribuite le dotazioni iniziali spettanti a ciascun nucleo, procede automaticamente con il mercato dei diritti che si crea spontaneamente tra le famiglie.

#### **Strategie per rafforzare la legittimità sociale dell'intervento**

Una strategia per rafforzare la legittimità sociale dell'intervento senza creare problemi nella sostenibilità istituzionale può consistere nel promuovere e facilitare la costituzione di una cooperativa energetica di cittadini che abbia come fine l'utilizzo a prezzi contenuti di energie rinnovabili. Le cooperative energetiche di questo tipo si basano sull'adesione volontaria di singoli cittadini, acquistano sul mercato energia prodotta da fonti rinnovabili e la rivendono ai soci a prezzi più convenienti rispetto a quanto ciascuno di essi otterrebbe se acquistasse l'energia singolarmente. Si può quindi considerare uno strumento che combina incentivi materiali, legati alla riduzione del costo dell'energia, con incentivi di carattere immateriali, legati al prendere parte ad una comunità di cittadini accomunati dall'impegno per il miglioramento dell'ambiente.



Ad ogni modo, anche a prescindere dagli strumenti adottati, l'amministrazione si troverà a dover fare i conti con la volontà dei residenti di aderire effettivamente al programma [3].

La sindaca e gli assessori decidono di se-

guire personalmente la campagna di comunicazione pubblica, insieme ad alcuni tecnici del Comune, e di preparare un dossier informativo che descriva in modo sintetico le misure introdotte e le tappe della fase di attuazione.

3 "All'inizio nessun cittadino voleva aderire"

### Strategie per facilitare l'adesione dei cittadini al programma di co-produzione

Per facilitare l'adesione ai cittadini al programma di co-produzione, si potrebbero coinvolgere gli amministratori di condominio, fornendo loro tutti i documenti da compilare per l'adesione al progetto-pilota, in modo che possano essere recapitati direttamente ai proprietari degli appartamenti insieme alle convocazioni delle assemblee condominiali. Analogamente, si potrebbe fornire questi documenti alle associazioni dei piccoli proprietari, in modo che li consegnino ai loro associati durante gli incontri che svolgono abitualmente.



A questo punto, l'amministrazione deve decidere come accompagnare l'attuazione delle due misure, sapendo che sarà necessario mettere in campo personale e strategie per interagire con i residenti. Per la fase di ac-

compagnamento, l'amministrazione individua due possibilità: affidare le attività ai funzionari comunali oppure coinvolgere direttamente alcuni tra i residenti stessi nell'azione di traino e mobilitazione degli altri.

- Se sindaca e assessori decidono di gestire la fase di accompagnamento 'in casa' vai alla [sezione 32](#).
- Se sindaca e assessori decidono di gestire la fase di accompagnamento facendo affidamento sull'interazione 'da pari a pari' vai alla [sezione 33](#).



## Sezione 31. Cosa significa mettere in campo incentivi non monetari

Dopo aver consultato i tecnici fiscali e legali del Comune, che hanno dato ragguagli sull'esistente sistema nazionale di detrazioni fiscali connesse agli interventi strutturali di efficientamento energetico nelle abitazioni private;

**La sindaca e i due assessori avviano una discussione in consiglio comunale per ragionare su quali incentivi non monetari possano essere utilizzati per invogliare i residenti ad aderire al progetto. Dal dibattito in consiglio emergono due principali proposte.**

La prima ipotesi prevede l'attuazione di interventi volti a valorizzare il quartiere, che versa uno stato di relativo degrado, se i consumi energetici nel quartiere si ridurranno almeno del 30% in tre anni. In base alle segnalazioni già fatte dai cittadini, nel quartiere risulta datato l'impianto di illuminazione elettrica, il manto stradale appare dissestato in più punti e la zona risulta scarsamente servita dal trasporto pubblico. A favore di tale ipotesi si schierano le associazioni dei piccoli proprietari di immobili e i commercianti della zona, che trarrebbero consistenti vantaggi dalla riqualificazione del quartiere (rivalutazione degli immobili e attrazione di clienti). Al contrario, l'ipotesi è avversata dai consiglieri comunali di minoranza, che ritengono prioritario concentrare le risorse per la riqualificazione nel centro storico, per valorizzare ulteriormente la vocazione turistica della città.

Alla fine, forte della sua maggioranza e con l'appoggio dei due assessori, la sindaca

decide comunque di avviare un piano per la riqualificazione del quartiere [1].

La seconda ipotesi prevede, invece, la realizzazione di iniziative gratuite per gli alunni della scuola del quartiere e le loro famiglie, incentrate sulla sostenibilità e la riduzione dei consumi energetici [2]. L'ipotesi del programma educativo è fortemente sostenuta da alcune associazioni ambientaliste e dalla dirigente del plesso scolastico, ma solleva contrarietà nei due comitati di anziani del quartiere, che vedono nel programma educativo per la scuola l'ennesimo segnale di disinteresse dell'amministrazione nei confronti delle istanze degli anziani, che da anni chiedono un programma di iniziative e spazi dedicati. Sindaca e assessori decidono comunque di avviare il programma educativo [3].

**Gli incentivi non monetari possono essere efficaci ma, comportando investimenti in opere pubbliche o in servizi, hanno una presa più debole e indiretta sui cittadini, poiché spesso non sono rivolti ai singoli ma alla collettività e producono risultati visibili solo nel medio-lungo termine.**

Inoltre, poiché comportano un aggravio di lavoro per la pubblica amministrazione, possono generare resistenze e malcontento tra i funzionari pubblici e quindi ridurre la sostenibilità istituzionale del processo di co-produzione, se gli uffici sono già impegnati in altri lavori. Ad ogni modo, l'aggravio effettivo per le strutture pubbliche dipenderà in ultima istanza dalla volontà dei residenti di aderire effettivamente al programma di efficientamento energetico [4].

1 "A volte è necessario andare avanti, senza curarsi troppo delle critiche"

2 "Lavorare con le scuole serve anche perché ogni bambino è un messaggero. Quando gli alunni tornano a casa diffondono alle famiglie ciò che hanno imparato"

3 "Sostenibilità significa rispondere ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di fare lo stesso"

4 "All'inizio nessun cittadino voleva aderire"

### Strategie per aumentare l'efficacia e la sostenibilità istituzionale degli incentivi non monetari

Per aumentare l'efficacia e la sostenibilità istituzionale degli incentivi non monetari si possono adottare alcuni accorgimenti.

In primo luogo, l'amministrazione potrebbe chiarire pubblicamente le caratteristiche e i tempi di realizzazione delle opere o dei servizi, in modo da rendere più tangibili gli interventi.

In secondo luogo, si potrebbero stimarne i benefici economici per gli abitanti derivanti dalla realizzazione delle opere o servizi, in modo da migliorare nei residenti la consapevolezza dell'effettiva posta in gioco.

È inoltre possibile affiancare agli incentivi non monetari, una strategia di carattere misto, che combina cioè incentivi materiali con incentivi immateriali, consistente nel promuovere e facilitare la costituzione di una cooperativa energetica di cittadini che abbia come fine l'utilizzo a prezzi contenuti di energie rinnovabili. Le cooperative energetiche di questo tipo si basano sull'adesione volontaria di singoli cittadini, acquistano sul mercato energia prodotta da fonti rinnovabili e la rivendono ai soci a prezzi più convenienti rispetto a quanto ciascuno di essi otterrebbe se acquistasse l'energia singolarmente. Combinano quindi incentivi materiali, legati alla riduzione del costo dell'energia, con incentivi di carattere immateriali, legati al prendere parte ad una comunità di cittadini accomunati dall'impegno per il miglioramento dell'ambiente.



La sindaca e gli assessori decidono di seguire personalmente la campagna di comunicazione pubblica, insieme ad alcuni tecnici del comune, e di preparare un dossier informativo che descriva in modo sintetico le misure introdotte e le tappe della fase di attuazione.

A questo punto, l'amministrazione deve decidere come accompagnare l'attuazione

delle due misure, sapendo che sarà necessario mettere in campo personale e strategie per interagire con i residenti. Per la fase di accompagnamento, l'amministrazione individua due possibilità: affidare le attività ai funzionari comunali oppure coinvolgere direttamente alcuni tra i residenti stessi nell'azione di traino e mobilitazione degli altri.

- Se sindaca e assessori decidono di gestire la fase di accompagnamento 'in casa' vai alla **sezione 34**.
- Se sindaca e assessori decidono di gestire la fase di accompagnamento 'da pari a pari' vai alla **sezione 35**.



**Per l'avvio del progetto pilota, la sindaca, l'assessore all'ambiente e l'assessore all'urbanistica decidono di affidare il percorso di co-produzione ai funzionari interni all'amministrazione comunale che possiedono specifiche conoscenze e competenze professionali in materia.**

L'assessore e la sindaca ritengono infatti che grazie alle loro conoscenze e competenze i funzionari in questione potranno spiegare compiutamente tutte le caratteristiche del programma ai cittadini, rappresentando al

tempo stesso interlocutori affidabili e rispettati.

Tra i funzionari cominciano a diffondersi malumori, perché questo comporterà un aggravio di incombenze e soprattutto un cambiamento non ben definito nelle loro prassi e procedure [1]. L'assessore all'urbanistica coinvolge *una ricercatrice universitaria esperta di processi di co-produzione, per organizzare alcuni incontri di formazione per i funzionari pubblici*. Fra di essi, alcuni si dimostrano incuriositi dalla novità e interessati a contribuire. Contemporaneamente, sindaca e assessori contattano i dirigenti affinché accordino ai loro funzionari i necessari margini di libertà per contribuire al percorso di co-produzione [2].

### Strategie per migliorare la sostenibilità istituzionale della co-produzione gestita internamente dalla pubblica amministrazione

Il ruolo dei funzionari è fondamentale per l'attuazione di qualsiasi politica pubblica, ma lo è ancor più per la gestione 'in casa' dei processi di co-produzione, poiché viene loro richiesto di mettere in campo strategie e modalità di interazione che esulano dalle prassi consolidate della pubblica amministrazione, al fine di stimolare la mobilitazione dei cittadini e il loro diretto coinvolgimento nella produzione di beni o servizi di pubblica utilità.

Per indebolire le resistenze dei funzionari e stimolare la loro creatività nella gestione del processo di co-produzione, si possono adottare alcuni accorgimenti.

In primo luogo, può essere utile organizzare alcuni incontri di discussione e condivisione con colleghi che hanno sperimentato processi simili in altri contesti.

Inoltre, i funzionari possono provare a cimentarsi in prima persona nella modifica dei comportamenti che saranno richiesti ai cittadini coinvolti nel progetto pilota, in modo da comprenderne appieno le possibili reazioni positive e quelle problematiche.



1 “Gli impiegati pubblici hanno le loro routine e non sono sempre disposti al cambiamento”

2 “Hanno agito per vie informali confrontandosi direttamente con i funzionari”

3 “Al tavolo del Comune si sono seduti i responsabili dei settori coinvolti nel progetto”

Al termine della fase di formazione, gli assessori all'ambiente e all'urbanistica istituiscono un tavolo di coordinamento, da loro presieduto e composto dai dirigenti dei settori interessati dal progetto pilota [3]: la divisione ambiente, la divisione patrimonio, la divisione servizi tributari, la divisione edilizia pubblica. Il tavolo di coordinamento ha il compito di stabilire le strategie di massima del lavoro sul campo, che sarà svolto da un gruppo di funzionari dei loro

uffici. Al termine di un ciclo di riunioni, il tavolo di coordinamento mette a punto il piano delle attività, che prevede quattro fasi:

- la scrittura e distribuzione di un dossier informativo, contenente le informazioni sul piano di incentivi (detrazioni fiscali, accesso al credito agevolato e modalità di funzionamento dell'asta per i diritti di consumo energetico);
- una campagna informativa destinata

principalmente ai residenti del quartiere, per dare visibilità generale all'iniziativa, condotta su giornali, tv locali e social media [4];

- quattro punti informativi localizzati nei luoghi del quartiere altamente frequentati (la scuola, il supermercato, la parrocchia, il centro sportivo), ciascuno con un funzionario a disposizione in una fascia oraria giornaliera per fornire informazioni ai residenti;
- una fase di incontri territoriali mirati: tre 'incontri di scala' con i residenti negli edifici di edilizia residenziale pubblica e con le famiglie che hanno riscattato una parte degli appartamenti; due incontri presso i locali della parrocchia per i proprietari delle villette bifamiliari; due incontri nella scuola con i genitori e i bambini che la frequentano. L'obiettivo di questa fase è di contribuire a rendere efficaci gli strumenti incentivanti adottati, aumentando la consapevolezza delle varie categorie di destinatari [5], ed elaborare con loro eventuali attività di accompagnamento.

**I punti informativi si dimostrano da subito molto importanti. Ogni giorno un numero consistente di persone chiede informazioni e raccoglie i moduli per aderire al programma.**

Come emerge dai dati di monitoraggio del Comune, il tasso di adesione al programma è consistente da parte dei residenti delle villette, mentre è più limitato da parte dei residenti negli edifici di edilizia pubblica; i dati evidenziano anche che la gran parte di chi aderisce al programma sceglie le detrazioni fiscali o l'accesso a mutui agevolati, mentre le adesioni all'asta per i diritti di consumo energetico sono limitate e questo strumento rischia dunque di naufragare.

Gli incontri mirati, oltre a costituire un ulteriore canale per diffondere l'informazione sul programma, consentono agli organizzatori di comprendere i motivi delle diverse risposte delle categorie di cittadini agli strumenti adottati. La buona adesione dei residenti delle villette si lega al fatto che, in genere, appartengono al ceto medio, con una discreta o buona situazione reddituale e un certo livello di istruzione. L'adesione è più bassa tra i residenti che hanno riscattato gli edifici di edilizia pubblica. Molti di essi hanno redditi bassi e non se la sentono di affrontare una spesa che appare consistente, nonostante gli incentivi [6]. In gran parte si tratta di famiglie con basso livello di istruzione, che hanno quindi maggiori difficoltà a comprendere le procedure per usufruire degli incentivi. Inoltre, alcuni interventi (ad esempio l'isolamento termico del tetto) non possono essere realizzati dai proprietari di singoli alloggi, ma richiedono l'adesione della maggioranza dei condomini, che spesso manca; problema, questo, che indubbiamente non hanno o hanno in misura minore i proprietari delle villette bifamiliari.

#### Strategie quando gli incentivi dimostrano nella pratica di funzionare in maniera selettiva, ossia solo per alcuni destinatari e non per altri.

Quando gli incentivi dimostrano di funzionare in modo selettivo, ossia in misura differente a seconda della categoria dei destinatari, si possono adottare alcune strategie.

In primo luogo, il Comune potrebbe rimodulare l'aliquota degli incentivi, in modo da stimolare l'adesione di quei soggetti che si sono dimostrati più restii e meno interessati. Inoltre, si potrebbero mettere in campo tecniche di persuasione che fanno leva su meccanismi non razionali ma istintivi dei soggetti (i cosiddetti strumenti 'nudge' - di 'spinta gentile'), come informare i residenti di un condominio che altri condomini del quartiere hanno già provveduto ad avviare i lavori, puntando così sul meccanismo dell'emulazione o della competizione virtuosa.



La bassissima adesione all'asta, da parte di tutte le categorie di proprietari, si spiega invece in un altro modo. L'asta è infatti uno strumento di cui i cittadini non hanno mai sentito parlare in precedenza e di

cui faticano a capire il funzionamento: la conseguenza è che se ne tengono lontani, temendo di incappare in un meccanismo complesso, difficile da gestire e dalle implicazioni poco chiare.

4 "Tutti i canali di informazione possono rivelarsi efficaci: dal volantinaggio ai giornali, passando per i social"

5 "Abbiamo cercato di far capire alle persone quanto i loro comportamenti possano incidere sull'ambiente e sulla bolletta"

6 "Non tutti hanno aderito. Le famiglie in difficoltà, ad esempio, hanno altre priorità"

### Strategie quando uno specifico strumento ha scarso successo perché non conosciuto



Quando uno strumento genera diffidenza perché poco conosciuto, si possono adottare alcune strategie.

Una prima strategia consiste nell'etichettare lo strumento usando una terminologia relativamente nota ai cittadini, anche se meno precisa di quella originale (in questo caso, per esempio, sostituendo espressioni come "asta per i diritti di consumo energetico" con slogan come "non consumi energia? La uso io!").

Una seconda strategia consiste nel coinvolgere i destinatari dello strumento in simulazioni che favoriscano la comprensione dello strumento attraverso la sua messa in pratica in un contesto non reale, per esempio attraverso un gioco di ruolo, da sperimentare, durante una sezione di workshop, all'interno di eventi pubblici o con progetti mirati (in questo caso, per esempio, con gli insegnanti e gli alunni della scuola e le loro famiglie).

Nel complesso, l'efficacia delle modalità di co-produzione è strettamente connessa con gli strumenti che vengono introdotti. Non esistono però al momento evidenze empiriche su quali combinazioni siano più efficaci per i diversi obiettivi che ci si propone.

### La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi di co-produzione sono percorsi delicati e talvolta frustranti, ma per dinamiche in parte differenti da quelle che caratterizzano i processi di co-progettazione. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

L'utilizzo di incentivi monetari non ha garantito di per sé l'attivazione dei cittadini, perché diversi strumenti sono stati messi in campo e ciascuno di essi ha comportato aspetti positivi e negativi. Se detrazioni fiscali e mutui agevolati sono stati più facilmente compresi e accettati rispetto all'uso di un'asta, la loro gestione ha gravato maggiormente sulle finanze e il personale dell'amministrazione pubblica.

Nel complesso, al programma di efficientamento energetico hanno partecipato prevalentemente le famiglie del ceto medio residenti nelle villette e quasi esclusivamente usufruendo di detrazioni fiscali o di mutui agevolati ed evitando il meccanismo dell'asta.

Nel complesso, si possono mettere in campo diverse strategie di supporto, la cui efficacia dipende però non solo da qualità intrinseche ma dall'assiduità e costanza dell'amministrazione nel portarle avanti.



## Sezione 33. Il ruolo dei mentori nel processo di co-produzione

**Per l'avvio del progetto pilota, la sindaca, l'assessore all'ambiente e l'assessore all'urbanistica decidono di gestire il percorso di co-produzione coinvolgendo direttamente alcuni cittadini che abbiano già investito nella riqualificazione energetica dei loro edifici.**

Questi cittadini 'mentori', raccontando quanto hanno fatto, spiegando i benefici che hanno ottenuto e i problemi che hanno incontrato, aiutando concretamente nel disbrigo delle pratiche burocratiche, possono fungere da sostegno e da stimolo per gli altri cittadini, perché fa leva sul riconoscimento reciproco e sul meccanismo dell'emulazione. Questa strategia, sebbene renda più difficile per l'autorità politica monitorare e controllare l'operato degli attori, è vista favorevolmente dall'assessore all'ambiente e dalla sindaca. Potenzialmente, questa soluzione ha infatti non solo il pregio di alleggerire il carico di lavoro dei funzionari comunali, favorendo la sostenibilità istituzionale del processo, ma anche quello di accrescere la legittimità sociale del progetto.

L'assessore all'urbanistica coinvolge una ricercatrice universitaria esperta di processi di co-produzione, per capire come reclutare i cittadini che dovranno svolgere il ruolo di mentori e per impostare la fase di formazione sugli strumenti e sulle modalità di interazione da adottare con i concittadini. Seguendo i suggerimenti della ricercatrice, sindaca e assessori impostano il processo di co-produzione che prevede cinque tappe:

- la scrittura e distribuzione di un dossier informativo, contenente le informazioni sul piano di incentivi (detrazioni fiscali, accesso al credito agevolato e modalità di funzionamento dell'asta per i diritti di consumo energetico);
- una fase di formazione dei cittadini

da parte della ricercatrice e da parte dei funzionari comunali sul piano di incentivi;

- una campagna informativa destinata principalmente ai residenti del quartiere, per dare visibilità generale all'iniziativa, condotta su giornali, tv locali e social media [1];
- quattro punti informativi localizzati nei luoghi del quartiere altamente frequentati (la scuola, il supermercato, la parrocchia, il centro sportivo), ciascuno dei quali presidiato da almeno un cittadino mentore per sensibilizzare i residenti al progetto pilota e fornire informazioni;
- una fase di incontri territoriali mirati: tre 'incontri di scala' con i residenti negli edifici di edilizia residenziale pubblica e con le famiglie che hanno riscattato una parte degli appartamenti, due incontri per i residenti del quartiere di villette bifamiliari presso i locali della parrocchia e due 'incontri di scuola' con i bambini e i genitori che frequentano la scuola del quartiere. L'obiettivo di questa fase è di contribuire a rendere efficaci gli strumenti incentivanti adottati aumentando la consapevolezza delle varie categorie di destinatari [2] ed elaborando con loro eventuali attività di accompagnamento.

I cittadini che dovranno fungere da mentori vengono reclutati tra coloro che avevano già provveduto ad efficientare energeticamente le proprie abitazioni e fra coloro che hanno aderito subito al programma. Il loro numero è dunque destinato a crescere nel tempo o comunque a consentire un certo ricambio. I cittadini che si rendono disponibili ad agire come mentori vengono sottoposti ad una fase di formazione con i funzionari del Comune e con la ricercatrice.

1 "Tutti i canali di informazione possono rivelarsi efficaci: dal volantinaggio ai giornali, passando per i social"

2 "Abbiamo cercato di far capire alle persone quanto i loro comportamenti possano incidere sull'ambiente e sulla bolletta"

I punti informativi si dimostrano da subito molto importanti. Ogni giorno un numero consistente di persone chiede informazioni e raccoglie i moduli per aderire al programma. Come emerge dai dati di monitoraggio del Comune, il tasso di adesione al programma è consistente da parte dei residenti delle villette mentre è più limitato da parte dei residenti negli edifici di edilizia pubblica; i dati evidenziano anche che la gran parte di chi aderisce al programma sceglie le detrazioni fiscali o l'accesso a mutui agevolati, mentre le adesioni all'asta per i diritti di consumo energetico sono limitate e questo strumento rischia dunque di naufragare.

Gli incontri mirati, oltre a costituire un ulteriore canale per diffondere l'informazione sul programma, consentono agli organizzatori di comprendere i motivi delle diverse risposte delle categorie di cittadini agli strumenti adottati.

### La buona adesione dei residenti delle villette si lega al fatto che,

**in genere, appartengono al ceto medio, con una discreta o buona situazione reddituale e un certo livello di istruzione. L'adesione è più bassa tra i residenti che hanno riscattato gli edifici di edilizia pubblica. Molti di essi hanno redditi bassi e non se la sentono di affrontare una spesa che appare consistente, nonostante gli incentivi [3].**

In gran parte si tratta di famiglie con basso livello di istruzione, che hanno quindi maggiori difficoltà a comprendere le procedure per usufruire degli incentivi. Inoltre, alcuni interventi (ad esempio l'isolamento termico del tetto) non possono essere realizzati dai proprietari di singoli alloggi, ma richiedono l'adesione della maggioranza dei condomini, che spesso manca; problema, questo, che indubbiamente non hanno o hanno in misura minore i proprietari delle villette bifamiliari.

#### Strategie quando gli incentivi dimostrano nella pratica di funzionare in maniera selettiva, ossia solo per alcuni destinatari e non per altri.

Quando gli incentivi dimostrano di funzionare in modo selettivo, ossia in misura differente a seconda della categoria dei destinatari, si possono adottare alcune strategie.

In primo luogo, il Comune potrebbe rimodulare l'aliquota degli incentivi, in modo da stimolare l'adesione di quei soggetti che si sono dimostrati più restii e meno interessati. Inoltre, si potrebbero mettere in campo tecniche di persuasione che fanno leva su meccanismi non razionali ma istintivi dei soggetti (i cosiddetti strumenti 'nudge' - di 'spinta gentile'), come informare i residenti di un condominio che altri condomini limitrofi hanno già provveduto ad avviare i lavori, puntando così sul meccanismo dell'emulazione o della competizione virtuosa.



La bassissima adesione all'asta, da parte di tutte le categorie di proprietari, si spiega invece in un altro modo. *L'asta è infatti uno strumento di cui i cittadini non hanno mai sentito parlare in precedenza e di cui fatica-*

*no a capire il funzionamento:* la conseguenza è che se ne tengono lontani, temendo di incappare in un meccanismo complesso, difficile da gestire e dalle implicazioni poco chiare.

#### Strategie quando uno specifico strumento ha scarso successo perché non conosciuto

Quando uno strumento genera diffidenza perché poco conosciuto, si possono adottare alcune strategie.

Una prima strategia consiste nell'etichettare lo strumento usando una terminologia relativamente nota ai cittadini, anche se meno precisa di quella originale (in questo caso, per esempio, sostituendo espressioni come "asta per i diritti di consumo energetico" con slogan come "non consumi energia? La uso io!").

Una seconda strategia consiste nel coinvolgere i destinatari dello strumento in simulazioni che favoriscano la comprensione dello strumento attraverso la sua messa in pratica in un contesto non reale, per esempio attraverso un gioco di ruolo, da sperimentare, durante una sezione di workshop, all'interno di eventi pubblici o con progetti mirati (in questo caso, per esempio, con gli insegnanti e gli alunni della scuola e le loro famiglie).



3 "Non tutti hanno aderito. Le famiglie in difficoltà, ad esempio, hanno altre priorità"

Nel complesso, l'efficacia delle modalità di co-produzione è strettamente connessa con gli strumenti di policy che vengono introdotti. Non esistono però al momento evidenze empiriche su quale combinazione di strumenti di policy e di modalità di co-produzione sia effettivamente più efficace per specifici obiettivi.

### **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.



I processi di co-produzione sono percorsi delicati e talvolta frustranti, ma per dinamiche in parte differenti da quelle che caratterizzano i processi di co-progettazione. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave. L'utilizzo di incentivi monetari non ha garantito di per sé l'attivazione dei cittadini, perché diversi strumenti sono stati messi in campo e ciascuno di essi ha comportato aspetti positivi e negativi. Se detrazioni fiscali e mutui agevolati sono stati più facilmente compresi e accettati rispetto all'uso di un'asta, la loro gestione ha gravato maggiormente sulle finanze e il personale dell'amministrazione pubblica. Da questo punto di vista, l'impiego di cittadini volontari che hanno già avviato interventi di efficientamento energetico ha contribuito ad alleggerire gli oneri per i funzionari, sebbene al prezzo di una minore omogeneità nella fase attuativa.

Nel complesso, al programma di efficientamento energetico hanno partecipato prevalentemente le famiglie del ceto medio residenti nelle villette e quasi esclusivamente usufruendo di detrazioni fiscali o di mutui agevolati ed evitando il meccanismo dell'asta.

Nel complesso, si possono mettere in campo diverse strategie di supporto, la cui efficacia dipende però non solo da qualità intrinseche ma dall'assiduità e costanza dell'amministrazione nel portarle avanti.

## Sezione 34. La strada irta degli incentivi non-monetari

Per l'avvio del progetto pilota, la sindaca, l'assessore all'ambiente e l'assessore all'urbanistica, decidono di affidare il percorso di co-produzione all'amministrazione comunale, in particolare ai funzionari che possiedono specifiche conoscenze e competenze professionali in materia. L'assessore e la sindaca ritengono infatti che tali funzionari potranno spiegare compiutamente tutte le caratteristiche del programma ai cittadini, rappresentando al tempo stesso interlocutori affidabili e rispettati.

**Tra i funzionari cominciano a diffondersi malumori, perché questo comporterà un aggravio di**

**incombenze e soprattutto un cambiamento non ben definito nelle loro prassi e procedure [1].**

L'assessore all'urbanistica coinvolge una ricercatrice universitaria, esperta di processi di co-produzione e riqualificazione urbana, per organizzare alcuni incontri di formazione per i funzionari pubblici. Tra di essi, alcuni si dimostrano incuriositi dalla novità e interessati a contribuire. Contemporaneamente, sindaca e assessori contattano i dirigenti affinché accordino ai loro funzionari i margini di libertà per contribuire al percorso di co-produzione [2].

### Strategie per migliorare la sostenibilità istituzionale della co-produzione gestita internamente dalla pubblica amministrazione

Il ruolo dei funzionari è fondamentale per l'attuazione di qualsiasi politica pubblica, ma lo è ancor più per la gestione 'in casa' dei processi di co-produzione, poiché viene loro richiesto di mettere in campo strategie e modalità di interazione che esulano dalle prassi consolidate della pubblica amministrazione, al fine di stimolare la mobilitazione dei cittadini e il loro diretto coinvolgimento nella produzione di beni o servizi di pubblica utilità.

Per indebolire le resistenze dei funzionari e stimolare la loro creatività nella gestione del processo di co-produzione, si possono adottare alcuni accorgimenti.

In primo luogo, può essere utile organizzare alcuni incontri di discussione e condivisione con colleghi che hanno sperimentato processi simili in altri contesti. Inoltre, i funzionari possono provare a cimentarsi in prima persona nella modifica dei comportamenti che saranno richiesti ai cittadini coinvolti nel progetto pilota, in modo da comprenderne appieno le possibili reazioni positive e quelle problematiche.



1 “Gli impiegati pubblici hanno le loro routine e non sono sempre disposti al cambiamento”

2 “Hanno agito per vie informali confrontandosi direttamente con i funzionari”

Al termine della fase di formazione, gli assessori all'ambiente e all'urbanistica istituiscono un tavolo di coordinamento, da loro presieduto e composto dai dirigenti dei settori interessati dal progetto pilota [3]: la divisione ambiente, la divisione urbanistica, la divisione educazione e la divisione edilizia pubblica. Il tavolo di coordinamento ha il compito di stabilire le strategie di massima del lavoro sul campo, che sarà svolto da un gruppo di funzionari dei loro uffici. Al termine di un ciclo di riunioni, il tavolo di

coordinamento mette a punto il piano delle attività, che prevede quattro fasi:

- la realizzazione di un'analisi dei bisogni del quartiere attraverso un questionario, ideato dalla ricercatrice e dai funzionari del comune, somministrato a tutti i residenti, per identificare le criticità del quartiere e poter far progettare ai tecnici del Comune gli interventi di riqualificazione;
- la scrittura e distribuzione di un

dossier informativo, contenente una sorta di prontuario dei principali interventi di efficientamento energetico e di modifica delle abitudini richiesti ai residenti del quartiere e una stima dei tempi, delle modalità e degli impatti degli interventi di riqualificazione e del programma di educazione al risparmio energetico nella scuola progettati dal Comune;

- una campagna di sensibilizzazione sulla riduzione dei consumi energetici, attraverso tv locali, giornali e social network [4], alcuni punti informativi localizzati nei luoghi del quartiere altamente frequentati come la scuola, il supermercato, la parrocchia, il centro sportivo e una serie di incontri mirati con specifiche categorie di residenti;
- il programma educativo nella scuola, che viene avviato subito per le sue potenziali ricadute in termini di socializzazione alle pratiche di risparmio energetico da parte delle famiglie degli alunni.

I punti informativi si dimostrano da subito molto importanti. Ogni giorno un numero consistente di persone chiede informazioni e avanza proposte per la riqualificazione.

### **Come emerge dai dati di monitoraggio del Comune, le adesioni al programma presentano una vera e propria frattura generazionale e sociale.**

Hanno aderito al programma soprattutto giovani nuclei familiari con figli in età scolare e con un livello reddituale e di istruzione medio alto (diploma di scuola superiore e dipendenti a tempo indeterminato). Hanno invece aderito meno al progetto i residenti più anziani e gli inquilini delle case popolari [5]. La frattura generazionale non riguarda invece i proprietari delle villette mono e bi-familiari, che sono più omogenei sotto il profilo socio-economico. Gli incontri mirati, oltre a costituire un ulteriore canale per diffondere l'informazione sul programma, consentono agli organizzatori di comprendere i motivi delle diverse risposte delle categorie di cittadini all'utilizzo degli incentivi non monetari.

#### **Strategie qda adottare uando gli incentivi dimostrano nella pratica di funzionare in maniera selettiva, ossia solo per alcuni destinatari e non per altri.**

Quando gli incentivi dimostrano di funzionare in modo selettivo, ossia in misura differente a seconda della categoria dei destinatari, si potrebbero mettere in campo anche tecniche di persuasione che fanno leva su meccanismi non razionali ma istintivi dei soggetti (i cosiddetti strumenti 'nudge' – di 'spinta gentile'), come informare i residenti di un condominio che altri condominii limitrofi hanno già provveduto ad avviare i lavori, puntando così sul meccanismo dell'emulazione o della competizione virtuosa.



3 “Al tavolo del Comune si sono seduti i responsabili dei settori coinvolti nel progetto”

4 “Tutti i canali di informazione possono rivelarsi efficaci: dal volantinaggio ai giornali, passando per i social”

5 “Non tutti hanno aderito. Le famiglie in difficoltà, ad esempio, hanno altre priorità”

Nel complesso, l'efficacia delle modalità di co-produzione è strettamente connessa con gli strumenti di policy che vengono introdotti. Non esistono però al momento evi-

denze empiriche su quale combinazione di strumenti di policy e di modalità di co-produzione sia effettivamente la più efficace.

## **La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**



Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi di co-produzione sono percorsi delicati e talvolta frustranti, ma per dinamiche in parte differenti da quelle che caratterizzano i processi di co-progettazione. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Rispetto all'offerta di incentivi monetari, l'utilizzo di incentivi non monetari, come la messa in campo di opere pubbliche per il quartiere o le attività didattiche nelle scuole, non ha comportato minori costi finanziari e oneri per il personale della pubblica amministrazione. Inoltre, anche gli incentivi non monetari hanno avuto una parziale efficacia. Al programma di efficientamento energetico hanno infine partecipato prevalentemente le famiglie del ceto medio e quelle con figli in età scolare.

Nel complesso, si possono mettere in campo diverse strategie di supporto, la cui efficacia dipende però non solo da qualità intrinseche ma dall'assiduità e costanza dell'amministrazione nel portarle avanti.



## Sezione 35. Quando la strategia di diffusione 'da pari a pari' può fare la differenza

**Per l'avvio del progetto pilota, la sindaca, l'assessore all'ambiente e l'assessore all'urbanistica decidono di gestire il percorso di co-produzione coinvolgendo direttamente alcuni cittadini che abbiano già investito nella riqualificazione energetica dei loro edifici.**

Questi cittadini 'mentori', raccontando quanto hanno fatto, spiegando i benefici che hanno ottenuto, aiutando concretamente nelle pratiche burocratiche, possono fornire un sostegno e uno stimolo efficace per gli altri cittadini, facendo leva sul riconoscimento reciproco e sul meccanismo dell'emulazione. Questa strategia, sebbene renda più difficile per l'autorità politica monitorare e controllare l'operato degli attori, è vista favorevolmente dagli assessori e dalla sindaca. Potenzialmente, questa soluzione ha infatti non solo il pregio di alleggerire il carico di lavoro dei funzionari comunali, favorendo la sostenibilità istituzionale del processo, ma anche quello di accrescere la legittimità sociale del progetto.

L'assessore all'urbanistica decide di rivolgersi a una società di facilitatori esperti in politiche di rigenerazione urbana e processi di co-produzione, per capire come reclutare i cittadini che dovranno svolgere il lavoro di mentori e per impostare la fase di formazione sugli strumenti e sulle modalità di interazione da adottare con i loro concittadini. L'idea dell'assessore è di sviluppare il progetto di riqualificazione del quartiere, previsto come incentivo non monetario per l'attuazione della politica di efficientamento, trasformandolo in vera e propria rige-

nerazione urbana e integrando al suo interno anche l'iniziativa educativa nella scuola [1]. Un progetto simile richiede un vero e proprio accompagnamento sociale, che vede protagonisti i cittadini volontari in tutte le sue attività, seppure sotto la supervisione dei facilitatori. Con il consenso della sindaca e degli assessori, i facilitatori impostano il processo di co-produzione che prevede 6 tappe:

- un'analisi dei bisogni del quartiere per identificarne le criticità e i necessari interventi di rigenerazione, da realizzare attraverso tre strumenti ideati dai facilitatori. Un questionario da somministrare ad un campione di residenti. Alcune interviste con traccia semi-strutturata da rivolgere agli attori chiave del quartiere (presidenti delle cooperative e associazioni di volontariato, religiose e di categoria come i commercianti, ecc.). Alcune 'passeggiate di quartiere' organizzate dai cittadini mentori che hanno valenza di socializzazione dell'iniziativa, nonché di esplorazione dei luoghi e degli spazi di vita del quartiere;
- la scrittura e distribuzione di un dossier informativo, che illustri gli interventi di efficientamento e i comportamenti richiesti ai residenti, l'iniziativa di rigenerazione del quartiere, e che renda noti i risultati dell'analisi dei bisogni effettuata tramite questionario e interviste;
- una campagna informativa destinata principalmente ai residenti del quartiere, per dare visibilità generale all'iniziativa, condotta 'porta a porta'

1 "La società contemporanea dev'essere responsabile non solo della qualità della vita attuale, ma anche della conservazione futura delle risorse ambientali e non"

dai cittadini volontari nonché su giornali, tv locali e social media [2];

- quattro punti informativi localizzati nei luoghi del quartiere altamente frequentati (la scuola, il supermercato, la parrocchia, il centro sportivo), ciascuno dei quali presidiato da almeno un cittadino mentore in una fascia oraria giornaliera, per sensibilizzare i residenti al progetto pilota e fornire informazioni;
- una tornata di incontri pubblici, assistita dai facilitatori, per far emergere proposte relative alla rigenerazione del quartiere connessa

alle opere di efficientamento degli edifici, con particolare attenzione allo sviluppo di attività per promuovere un cambiamento dei comportamenti di consumo energetico;

- tre tavoli di lavoro coordinati da cittadini mentori, sui tre ambiti del progetto: un tavolo sulle misure di efficientamento energetico, un tavolo sugli interventi di rigenerazione del quartiere e un tavolo su educazione e cultura degli stili di vita sostenibili [3].

### Strategie per favorire il coordinamento e l'integrazione in un progetto complesso.

Un progetto complesso come quello illustrato, che vuole attivare un processo di rigenerazione attraverso l'utilizzo di diverse fasi, strumenti e attività, richiede un elevato grado di coordinamento e integrazione.

Per rispondere a questa necessità è utile costituire un unico comitato di regia che includa tutti i soggetti in gioco. Nel comitato dovrebbero trovare rappresentanza le principali anime dell'amministrazione pubblica, nonché del tessuto sociale del quartiere stesso.



### I cittadini che dovranno fungere da mentori vengono reclutati tra coloro che avevano già introdotto misure di efficientamento energetico nei propri appartamenti e fra coloro che hanno aderito prontamente al programma.

Il loro numero è dunque destinato a crescere nel tempo o comunque a garantire un certo ricambio dei soggetti mentori. I cittadini che si rendono disponibili ad agire come mentori vengono sottoposti ad una fase di formazione con i funzionari del Comune e la ricercatrice.

La varietà di attività e strumenti messi in campo dimostra subito la sua efficacia [4]. Ogni giorno un numero consistente di persone si reca ai punti informativi; gli incontri pubblici aperti a tutta la cittadinanza registrano la partecipazione di centinaia di persone; le passeggiate di quartiere hanno prodotto informazione di maggiore qualità e dal carattere più contestuale rispetto ai questionari (il cui tasso di risposta è stato meno elevato del previsto) e i tavoli di lavoro si sono rivelati fondamentali per approfondire e svi-

luppare, in termini di soluzioni, le problematiche emerse negli incontri pubblici.

### Dalla valutazione partecipata, effettuata dai cittadini mentori con il supporto di facilitatori e funzionari comunali, risulta che l'accompagnamento sociale, sviluppato utilizzando la leva 'da pari a pari', ha portato a un tasso di partecipazione al progetto pilota elevato anche al di là delle aspettative.

L'integrazione di diverse iniziative e strumenti, in particolare l'utilizzo della strategia di socializzazione 'porta a porta', è riuscita a coinvolgere e a far aderire al progetto integrato anche una parte significativa delle categorie più fragili: anziani e famiglie a basso reddito, in particolare delle case popolari. Una certa discrepanza tra i vari target di popolazione persiste, ad ogni modo, nella realizzazione degli interventi strutturali di efficientamento energetico: il percorso di accompagnamento sociale non è comunque riuscito ad abbattere del tutto la barriera economica [5].

2 "Tutti i canali di informazione possono rivelarsi efficaci: dal volantinaggio ai giornali, passando per i social"

3 "Sostenibilità significa rispondere ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di fare lo stesso"

4 "Per raggiungere l'obiettivo abbiamo provato a unire più strategie, e i cittadini hanno risposto bene"

5 "Non tutti hanno aderito. Le famiglie in difficoltà, ad esempio, hanno altre priorità"

**Strategie quando gli incentivi dimostrano nella pratica di funzionare in maniera selettiva, ossia solo per alcuni destinatari e non per altri.**

Quando gli incentivi dimostrano di funzionare in modo selettivo, ossia in misura differente a seconda della categoria dei destinatari, si potrebbero mettere in campo tecniche di persuasione che fanno leva su meccanismi non razionali ma istintivi dei soggetti (i cosiddetti strumenti 'nudge' – di 'spinta gentile'), come informare i residenti di un condominio che altri condomini limitrofi hanno già provveduto ad avviare i lavori, puntando così sul meccanismo dell'emulazione o della competizione virtuosa.



Nel complesso, l'efficacia delle modalità di co-produzione è strettamente connessa con gli strumenti di policy che vengono introdotti. Non esistono però al momento evidenze empiriche su quale combinazione di strumenti di policy e di modalità di co-produzione sia effettivamente la più efficace.

**La storia si conclude; è possibile leggere la morale riportata di seguito (o tornare indietro e operare scelte differenti!)**

Come sei arrivato fin qui? Guarda le svolte chiave nella mappa del libro gioco.

I processi di co-produzione sono percorsi delicati e talvolta frustranti, ma per dinamiche in parte differenti da quelle che caratterizzano i processi di co-progettazione. Questa storia lo dimostra in alcuni passaggi chiave.

Rispetto all'offerta di incentivi monetari, l'utilizzo di incentivi non monetari, come la messa in campo di opere pubbliche per il quartiere o le attività didattiche nelle scuole, non ha comportato minori costi finanziari e oneri per il personale della pubblica amministrazione.

Sebbene programma di efficientamento energetico abbiano infine partecipato maggiormente le famiglie del ceto medio e quelle con figli in età scolare, i cittadini mentori hanno favorito la diffusione delle pratiche di efficientamento.

Nel complesso, si possono mettere in campo diverse strategie di supporto, la cui efficacia dipende però non solo da qualità intrinseche ma dall'assiduità e costanza dell'amministrazione e dei cittadini nel portarle avanti.



## Sezione 36. Quando nella pubblica amministrazione mancano le competenze necessarie

La sindaca, l'assessore e i funzionari che si sono resi disponibili cominciano a impostare il processo di co-progettazione. Discutendo delle caratteristiche dei tre modelli di coinvolgimento, i promotori dell'iniziativa sono incerti sulla strada da imboccare [1].

**Alla fine, la scelta ricade sul modello deliberativo, principalmente perché si distanzia in modo netto dalle prassi consuete di incontri assembleari che il Comune ha già sperimentato in passato, sebbene in forme poco strutturate come alcuni tavoli di lavoro con associazioni culturali e alcune assemblee a scopo puramente informativo.**

Il ricercatore spiega a grandi linee le tappe che si dovrebbero seguire per costruire un serio processo deliberativo:

- predisporre un dossier informativo contenente informazioni dettagliate e bilanciate sulle ipotesi di parco e sul loro impatto sul territorio [2];
- reclutare un piccolo gruppo di cittadini, eterogeneo e possibilmente bilanciato sotto il profilo degli orientamenti di opinione nei confronti del parco;
- gestire la conduzione delle discussioni fra i cittadini con il supporto di esperti e tecnici con competenze differenti e orientamenti diversi, con l'obiettivo di far elaborare ai cittadini coinvolti raccomandazioni il più possibile

condivise per la definizione delle caratteristiche del parco e per stabilire la sua localizzazione [3].

**L'elevata strutturazione del percorso, la messa in campo di competenze specifiche, la necessità di un continuativo lavoro di progettazione e guida del percorso e l'impiego di ingenti risorse si profilano immediatamente agli occhi dei promotori come ostacoli di non poco conto.**

Chi scriverà il dossier e come si potrà stabilire la sua effettiva "imparzialità"? chi e con quali strategie recluterà i cittadini in modo da costruire un piccolo microcosmo degli orientamenti dei residenti? Come potranno i funzionari comunali gestire gli incontri di discussione e di progettazione?

Comincia così una fase di discussione e riflessione interna all'istituzione comunale, per ragionare sull'effettiva capacità di gestire internamente un processo deliberativo. A questo punto possono profilarsi due possibili scenari. Nel primo caso, i protagonisti si convincono ad accantonare l'ipotesi del processo deliberativo e decidono di ripiegare su un modello partecipativo, più snello, meno complesso da gestire e verosimilmente anche meno costoso. Nel secondo caso, la discussione porta a galla diverse perplessità di alcuni politici e dei funzionari, con riunioni che si diradano progressivamente nel tempo fino a sfociare nell'abbandono del progetto di coinvolgimento.

1 "Per stabilire quale impostazione dare al percorso, sono stati organizzati molti incontri con i singoli soggetti interessati"

2 "Una questione fondamentale è garantire ai cittadini l'accesso all'informazione e fornire loro le conoscenze necessarie"

3 "Le discussioni sono state guidate da tecnici esperti in vari campi. Questo ha rappresentato un buon punto di partenza"

- Se il gruppo infine decide di virare verso un processo di stampo partecipativo, vai alla **sezione 9**.
- Se invece il processo di progettazione langue per un lungo lasso di tempo, la storia si conclude con l'abbandono del progetto di coinvolgimento e l'amministrazione procede seguendo il normale iter di progettazione per opere pubbliche.





## Sezione 37. Il dilettantismo rischia di inceppare la gestione del processo

La sindaca, l'assessore e i funzionari che si sono resi disponibili cominciano a impostare il processo di co-progettazione. Discutendo delle caratteristiche dei tre modelli di coinvolgimento, i promotori dell'iniziativa sono incerti sulla strada da imboccare [1]. Il modello ibrido, che mescola momenti di partecipazione più aperta e spontanea e momenti di coinvolgimento più strutturato e guidato, pare essere il punto di contatto fra visioni differenti e pare rappresentare una ragionevole via d'uscita rispetto alle debolezze dei due modelli 'puri'. Il modello deliberativo pare affascinante, innovativo e direttamente rivolto a correggere i problemi dei processi decisionali tradizionali, ma la sua elevata strutturazione e, in un certo senso, artificiosità, rischia di essere difficilmente comprensibile per persone del tutto estranee a questa innovazione democratica [2]. Al tempo stesso, nonostante il modello partecipativo appaia più vicino alle modalità consuete di attivismo politico e quindi più appetibile e comprensibile, proprio per questo appare anche più incline a riprodurre arene, dinamiche e fratture consolidate sul territorio.

Il ricercatore illustra all'amministrazione vari casi di processi ibridi, mostrando che le combinazioni possibili sono diverse e che dipende dall'esperienza di progettisti esper-

ti il disegno del processo più adatto per la questione da affrontare e per il contesto in cui viene introdotto [3].

**La messa in campo di competenze specifiche sia per la conduzione sia per la progettazione del mix di strumenti e l'impiego di ingenti risorse si profilano immediatamente agli occhi dei promotori come ostacoli di non poco conto.**

La discussione e riflessione interna all'istituzione comunale verte principalmente sui rischi di una progettazione e gestione 'dilettantistica', poiché l'esperienza, il tempo e le risorse del personale pubblico sono scarsi [4]. A questo punto possono profilarsi due possibili scenari. Nel primo caso, i protagonisti si convincono ad accantonare l'ipotesi del processo ibrido e decidono di ripiegare su un modello partecipativo, più snello, meno complesso da gestire e verosimilmente anche meno costoso. Nel secondo caso, la discussione porta a galla diverse perplessità di alcuni politici e dei funzionari, con riunioni che si diradano progressivamente nel tempo fino a sfociare nell'abbandono del progetto di coinvolgimento.

- Se il gruppo infine decide di virare verso un processo di stampo partecipativo, vai alla **sezione 9**.
- Se invece il processo di progettazione langue per un lungo lasso di tempo, la storia si conclude con l'abbandono del progetto di coinvolgimento e l'amministrazione procede seguendo il normale iter di progettazione per opere pubbliche.



- 1 "Per stabilire quale impostazione dare al percorso, sono stati organizzati molti incontri con i singoli soggetti interessati"
- 2 "C'è una grossa differenza tra processi partecipativi formali e informali. Gli eventi formali rimangono per pochi"
- 3 "Il contesto è molto importante perché ci sono molte differenze culturali e tecniche a questo livello"
- 4 "Molti dipendenti pubblici non sono abituati a questo tipo di processi"

## Sezione 38. Di certe scelte azzardate e delle loro implicazioni

La sindaca, l'assessore e i funzionari che si sono resi disponibili cominciano a impostare il processo di co-progettazione. Discutendo delle caratteristiche dei tre modelli di coinvolgimento, i promotori dell'iniziativa sono incerti sulla strada da imboccare [1]. La sindaca e l'assessore propendono per sperimentare il modello deliberativo, principalmente perché si distanzia in modo netto dalle prassi consuete di incontri assembleari che il Comune ha già sperimentato in passato, come alcuni tavoli di lavoro con associazioni culturali e alcune assemblee a scopo puramente informativo. Pare dunque l'occasione per cimentarsi con qualcosa di nuovo con un'ottica esplorativa.

Il ricercatore spiega a grandi linee le tappe che si dovrebbero seguire per costruire un serio processo deliberativo:

- predisporre un dossier informativo contenente informazioni dettagliate e bilanciate sul progetto del parco e sul suo impatto sul territorio [2];
- reclutare un piccolo gruppo di cittadini, eterogeneo e possibilmente bilanciato sotto il profilo degli orientamenti di opinione nei confronti del parco;
- gestire la conduzione delle discussioni fra i cittadini con il supporto di esperti e tecnici con competenze differenti e orientamenti diversi, con l'obiettivo di far elaborare ai cittadini coinvolti

raccomandazioni il più possibile condivise per modificare eventualmente le caratteristiche del parco e per stabilire la sua localizzazione [3].

**Tenuto conto dei margini ristretti di influenza del processo inclusivo sulle caratteristiche del parco e sulla sua localizzazione, dei costi elevati di conduzione di un processo deliberativo e dell'inesperienza del personale nella progettazione e gestione di questo tipo di processi altamente strutturati, il ricercatore cerca di dissuadere l'amministrazione dall'imboccare una strada così complicata.**

Comincia così una fase di discussione e riflessione interna all'istituzione comunale, per ragionare sull'effettiva capacità di gestire internamente un processo deliberativo. A questo punto si profilano due possibili strade. Nel primo caso, i protagonisti si convincono ad accantonare l'ipotesi del processo deliberativo e decidono di ripiegare su un modello partecipativo, più snello, meno complesso da gestire e verosimilmente anche meno costoso. Nel secondo caso, si convincono ad allargare la progettazione e a cercare le risorse necessarie per far progettare e condurre a professionisti l'intero percorso [4].

1 “Per stabilire quale impostazione dare al percorso, sono stati organizzati molti incontri con i singoli soggetti interessati”

2 “Una questione fondamentale è garantire ai cittadini l'accesso all'informazione e fornire loro le conoscenze necessarie”

3 “Le discussioni sono state guidate da tecnici esperti in vari campi. Questo ha rappresentato un buon punto di partenza”

4 “Il tempo è sempre un problema. Nelle amministrazioni c'è anche carenza di personale. Per questo è spesso necessario rivolgersi a professionisti esterni”

- Se il gruppo decide di tornare sui propri passi e di provare a condurre direttamente un processo di stampo partecipativo, vai alla **sezione 13**.
- Se il gruppo decide di rimettere in discussione anche la conduzione interna del processo, fai ripartire la tua storia dalla **sezione 8**.





## Sezione 39. Tante le combinazioni possibili

La sindaca, l'assessore e i funzionari che si sono resi disponibili cominciano a impostare il processo di co-progettazione. Discutendo delle caratteristiche dei tre modelli di coinvolgimento, i promotori dell'iniziativa sono incerti sulla strada da imboccare. Il modello ibrido, che mescola momenti di partecipazione più aperta e spontanea e momenti di coinvolgimento più strutturato e guidato, pare essere il punto di contatto fra visioni differenti e pare rappresentare una ragionevole via d'uscita rispetto alle debolezze dei due modelli 'puri' [1]. Il modello deliberativo pare affascinante, innovativo e direttamente rivolto a correggere i problemi dei processi decisionali tradizionali, ma la sua elevata strutturazione e, in un certo senso, artificialità, rischia di essere difficilmente comprensibile per persone del tutto estranee a questa innovazione democratica [2]. Al tempo stesso, nonostante il modello partecipativo appaia più vicino alle modalità consuete di attivismo politico e quindi più appetibile e comprensibile, proprio per questo appare anche più incline a riprodurre arene, dinamiche e fratture consolidate sul territorio.

### Il ricercatore illustra all'amministrazione vari casi di

- Se il gruppo decide di tornare sui propri passi e di provare a condurre direttamente un processo di stampo partecipativo, vai alla [sezione 13](#).
- Se il gruppo decide di rimettere in discussione anche la conduzione interna del processo, fai ripartire la tua storia dalla [sezione 8](#).



**processi ibridi, mostrando che le combinazioni possibili sono diverse e che dipende dall'esperienza di progettisti esperti il disegno del processo più adatto per la questione da affrontare e per il contesto in cui viene introdotto [3].**

La messa in campo di competenze specifiche sia per la conduzione sia per la progettazione del mix di strumenti e l'impiego di ingenti risorse si profilano immediatamente agli occhi dei promotori come ostacoli di non poco conto.

Comincia così una fase di discussione e riflessione interna all'istituzione comunale, per ragionare sull'effettiva capacità di gestire internamente un processo deliberativo. A questo punto si profilano due possibili strade. Nel primo caso, i protagonisti si convincono ad accantonare l'ipotesi del processo deliberativo e decidono di ripiegare su un modello partecipativo, più snello, meno complesso da gestire e verosimilmente anche meno costoso. Nel secondo caso, si convincono ad allargare la progettazione e a cercare le risorse necessarie per far progettare e condurre a professionisti l'intero percorso [4].

1 Non esiste un'alternativa secca tra diversi tipi di processi, ad esempio tra quelli guidati dall'alto e quelli partecipati dal basso"

2 "C'è una grossa differenza tra processi partecipativi formali e informali. Gli eventi formali rimangono per pochi"

3 "Il contesto è molto importante perché ci sono molte differenze culturali e tecniche a questo livello"

4 "Il tempo è sempre un problema. Nelle amministrazioni c'è anche carenza di personale. Per questo è spesso necessario rivolgersi a professionisti esterni"



Editorial Design

**Asintoto**



