

### **3.4 - PROGRAMMA N. 350 - DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E PARTECIPAZIONE**

Responsabili: **Ass. Francesco Raphael Frieri, Ass. Simona Arletti, Ass. Mario Lugli,  
Ass. Gualtiero Monticelli**

#### **Macroprogetti:**

- 350.1 Partecipazione
- 350.2 Organi Istituzionali
- 350.3 Decentramento
- 350.4 Comunicazione e relazione con i cittadini

---

#### **3.4.1 - Descrizione del programma**

Investire in democrazia, favorendo la partecipazione attiva dei cittadini.

Sviluppare e favorire la relazione con i cittadini, pianificando, integrando e coordinando tutte le attività di relazione e comunicazione dell'Amministrazione con particolare riferimento ai servizi di informazione e relazione diretta con gli utenti. Progettare forme e modalità di ascolto e relazione permanente tra Comune e Cittadini attraverso l'organizzazione di un sistema di monitoraggio continuativo delle richieste e domande poste dai cittadini e delle risposte prodotte dall'Amministrazione Comunale. Sviluppare un piano generale della comunicazione dell'Ente, coordinando e integrando le iniziative e gli strumenti della comunicazione. Governare la comunicazione relativa alle scadenze amministrative, gli impegni assunti, le iniziative intraprese. Migliorare la comunicazione interna per favorire lo scambio informativo interno all'ente, sviluppare forme di coordinamento e collaborazione intersettoriale, migliorare la qualità delle relazioni tra persone e tra servizi. Progettare e pianificare un sistema permanente di monitoraggio dei servizi e delle iniziative con particolare riferimento alla qualità percepita dai cittadini, al confronto delle esperienze condotte, alla semplificazione dei servizi resi all'utenza.

Progettare e realizzare servizi interattivi rivolti a cittadini ed imprese per l'effettuazione di pratiche e transazioni *on line* con completo valore legale. Sviluppare ed attivare una infrastruttura di portale Internet con possibilità di accesso in modalità multicanale e attraverso l'identificazione certa dell'utente secondo le specifiche previste dalla normativa vigente e dalle norme tecniche correlate. Attuare azioni di promozione e comunicazione a stimolo e sostegno della diffusione della cultura e dell'abitudine all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in particolare per una nuova modalità di relazione dei diversi segmenti di utenza con l'Amministrazione e con Enti e P.A. locali e sovracomunali.

#### **Macroprogetto 350.1 - Partecipazione**

#### **3.4.2 - Motivazione delle scelte**

Le Amministrazioni pubbliche avvertono sempre di più la necessità di sviluppare un rapporto costante e diretto, di confronto e collaborazione, con i cittadini. In particolar modo il Comune, considerata la sua condizione di prossimità rispetto alla comunità locale, è stato eletto come ambito ottimale ove promuovere pratiche democratiche incentrate sulla partecipazione attiva dei cittadini alle scelte che li riguardano. Infatti da parte di questi ultimi è venuta, soprattutto negli ultimi anni, una richiesta crescente e nuova di poter valorizzare il proprio patrimonio di esperienze e competenze, di essere ascoltati e di giocare un ruolo più attivo anche "tra una elezione e l'altra".

Questa richiesta da parte della società civile di una maggiore trasparenza e di un maggiore coinvolgimento nella vita politica e nella gestione amministrativa della cosa pubblica è stata recepita anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio D'Europa, che nella raccomandazione n. 19 del 2001 ("*Recommendation to members states on the participation of citizens in local public life*"), esorta i Governi nazionali ad attuare una serie di misure e di azioni volte a promuovere la partecipazione diretta nei processi decisionali locali, in modo da ridefinire su basi nuove e più avanzate il rapporto tra i membri della comunità locale e gli organismi elettivi.

In questo contesto, a livello internazionale e nazionale, si stanno moltiplicando le esperienze di governo locale che hanno puntato sulla realizzazione di pratiche innovative, nella consapevolezza del ruolo centrale che la partecipazione può assumere nel rafforzare le istituzioni democratiche e promuovere l'inclusione sociale.

Per quanto riguarda la realtà del Comune di Modena si può affermare che la partecipazione ha caratterizzato il suo stesso modello di sviluppo. Una partecipazione alla vita cittadina che vede come principali protagonisti le forze politiche e

sindacali, le realtà dell'associazionismo e della cooperazione, le organizzazioni rappresentative delle categorie economiche, le Circostrizioni e le varie Consulte, i singoli cittadini.

Inoltre numerose sono state le azioni e i progetti che hanno visto il coinvolgimento dei cittadini, in forma singola o associata (piani di Azione elaborati da Agenda 21, il Piano di Zona dei Servizi Sociali, il Piano Strategico dei Servizi, il Piano per la Salute etc.).

Un contesto caratterizzato da una solida fiducia orizzontale, fra le persone; caratteristica che è un tratto distintivo della società modenese, una componente fondamentale di un capitale sociale consistente fatto anche di rapporti con le istituzioni, capacità di fare individuale e di fare insieme.

Tuttavia a seguito delle trasformazioni sociali e culturali in atto la fiducia nelle istituzioni e negli altri ha subito, nel corso dell'ultimo decennio, diversi scossoni. Emerge un individualismo sempre più marcato che rischia, tra l'altro, di compromettere quel sentimento civico, quella tensione verso il bene comune, che da sempre ha caratterizzato le relazioni sociali in questa città, nella sfera individuale sia nelle forme dell'agire collettivo.

### 3.4.3 - Finalità da conseguire

Attivare la sperimentazione di una politica di promozione della democrazia locale attraverso la definizione di un percorso partecipativo strutturato e articolato in fasi successive, in modo da garantire ai singoli cittadini la possibilità di incidere sui processi decisionali di alcune politiche pubbliche ed esercitare un controllo sulle stesse. In altre parole, individuare i canali nei quali indirizzare una partecipazione attiva basata sul riconoscimento del ruolo dei cittadini nel proporre opzioni e politiche e dar forma al dibattito politico.

Promuovere, quindi, una partecipazione che estenda e qualifichi la presenza dei membri della comunità alla vita pubblica, attuando il principio della democrazia partecipativa a consolidamento e integrazione del modello classico di democrazia rappresentativa, tenuto conto che la responsabilità delle scelte finali rimane in testa agli organi di governo dell'Ente.

È necessario, pertanto, ipotizzare un percorso di partecipazione inteso come processo che accompagna il ciclo di vita delle politiche e strutturato in diverse fasi:

- a) emersione e definizione dei problemi e dell'arena degli attori;
- b) individuazione delle soluzioni e selezione di quelle praticabili;
- c) scelta dell'opzione preferita;
- d) attuazione, implementazione, monitoraggio-valutazione.

Un tale percorso, perché possa costituire una pratica democratica innovativa rispetto alle forme tradizionali previste e praticate a livello locale in base alle normative vigenti, deve presentare simultaneamente le seguenti caratteristiche:

- Percorso strutturato e decentrato: la partecipazione dei cittadini deve essere regolata da procedure, diritti e spettro delle legittime aspettative. Non limitarsi ad un coinvolgimento occasionale dei cittadini attivato, magari, per far fronte a situazioni di emergenza e finalizzato esclusivamente a prevenire e gestire una potenziale situazione di conflitto. La partecipazione va strutturata in modo da far emergere proposte e decisioni attraverso un processo "deliberativo" di elaborazione comune dei problemi. Inoltre le occasioni di partecipazione vanno decentrate sul territorio in modo da realizzare una democrazia a livello sub-locale: democrazia di prossimità.

- Partecipazione dei singoli cittadini: la partecipazione è a titolo individuale; chi partecipa non rappresenta altro che i bisogni individuali o collettivi espressi nel momento stesso in cui partecipa alla costruzione di soluzioni praticabili. La legittimazione a partecipare è riconosciuta a tutti coloro che abitano il territorio (indipendentemente dallo status giuridico), in modo da dare spazio a chi quei luoghi vive, costruisce e trasforma nel quotidiano.

- Incidenza della partecipazione sui processi decisionali: la partecipazione non consiste in una partecipazione generica (es. mera consultazione su una scelta già predefinita), ma un coinvolgimento nei processi deliberativi, che si caratterizzano per dover raggiungere una conclusione (decisione) attraverso un processo regolato e collettivo d'ascolto, di confronto, in cui ciascun partecipante s'impegna sulla base del fatto che la sua opinione è presa in considerazione da tutti gli altri. In altre parole, realizzare processi decisionali di tipo deliberativo intesi come percorsi di partecipazione attraverso i quali i cittadini possono influire alla formazione della volontà di una politica.

#### *Rilanciare la coesione sociale*

Una partecipazione che si articola su tutto il territorio comunale, che costruisce spazi fisici riconoscibili esposti al pubblico dove si strutturano processi duraturi di democrazia partecipativa, può essere una grande risorsa per rilanciare quella coesione che è l'immenso capitale sociale di questa città, sempre più minacciata da una frammentazione sociale che alimenta forme di individualismo, insicurezza e diffidenza verso gli altri.

Un processo aperto di discussione incentrato su temi pubblici può stimolare la nascita di nuove relazioni tra i partecipanti o rafforzare quelle esistenti. Il lavoro comune, infatti, crea legami, avvicina i linguaggi, abitua persone che provengono da ambienti diversi a confrontarsi tra di loro e a tener conto non solo di ciò che è meglio per essi stessi, ma anche di quello che è meglio per gli altri e per tutti.

L'obiettivo di un rilancio della coesione sociale va perseguito anche affermando un'idea fortemente inclusiva della partecipazione: è necessario attuare una "discriminazione positiva" cercando di sovrarappresentare le ragioni dei più "deboli", che solitamente faticano ad ottenere rappresentazione attraverso i canali convenzionali.

Molta attenzione, in particolare, dovrà essere posta nel favorire un ampio coinvolgimento delle donne che, come tanti progetti nel mondo hanno già mostrato, sono spesso più presenti nella vita quotidiana delle micro-comunità locali e della riproduzione sociale, più 'competenti' sul piano pratico-relazionale, nell'individuazione dei problemi territoriali e di risorse/strategie innovative di soluzione. Tra le varie azioni attivabili al fine di innalzare il tasso di partecipazione femminile alla vita politica e amministrativa dell'ente locale, una potrà essere quella di prevedere strumenti di analisi dei bilanci pubblici in un'ottica di genere (Gender Auditing): il Gender Auditing (GA) in ambiente pubblico è una pratica di rendicontazione sociale tramite la quale è possibile integrare una prospettiva di genere nella lettura di documenti di programmazione economica che declinano e sintetizzano le politiche pubbliche. La finalità di tale esercizio è duplice: da un verso persuadere il policy maker di come sia necessaria un'attenta analisi dell'impatto di ogni sua decisione sulle condizioni di vita dei due generi, dall'altro rendere evidente come alcune politiche, apparentemente neutrali rispetto al genere, sortiscano effetti differenziati sulla condizione economica e sociale della popolazione femminile o maschile.

#### *Valorizzare la partecipazione "tradizionale"*

L'attuazione di una politica innovativa di democrazia locale deve necessariamente avere come punto di riferimento tutti i soggetti che istituzionalmente si occupano di partecipazione in base alle normative vigenti (Circoscrizioni e relative Commissioni, Consulte Comunali, Agenda21 e così via). Nella definizione di una nuova pratica partecipativa si deve perseguire l'obiettivo di mettere a sistema tutte queste esperienze in modo da valorizzarle e incrementare la loro capacità di incidere sulle scelte politico-amministrative.

Inoltre si dovranno prevedere azioni per rendere più strutturato e incisivo il rapporto tra istituzioni e soggetti privati organizzati (sociali ed economici), e in particolare con quegli attori più strutturati e abituati a rapportarsi con la Pubblica Amministrazione, al fine di adottare scelte più condivise e unitarie.

#### *Informazione*

L'informazione è una pre-condizione della partecipazione. Se ci si pone non solo l'obiettivo di un ampio coinvolgimento dei cittadini, ma anche quello di ottenere da questi contributi che partendo da una lettura approfondita della realtà e dei suoi problemi individuino soluzioni percorribili, è necessario fornire informazioni chiare, accessibili e fruibili anche dai "non addetti ai lavori".

L'amministrazione deve *dar conto* ai cittadini del proprio operato, non solo limitandosi a garantire l'accesso "passivo" dei cittadini all'informazione su loro richiesta, ma anche lavorando per disseminare "attivamente" l'informazione, rendendo trasparenti e comprensibili all'esterno i programmi, le attività e i risultati raggiunti: questo obiettivo può essere raggiunto, attraverso il potenziamento degli strumenti di *accountability* esistenti (sistema degli indicatori di bilancio), ma anche prevedendo nuove forme di rendicontazione sociale.

#### *Nuove Tecnologie*

Particolare attenzione verrà posta alle opportunità fornite dalle nuove tecnologie per rafforzare e promuovere la partecipazione.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) possono dare un importante contributo, oltre che in termini di innovazione amministrativa e prestazioni amministrative (*e-government*), anche in termini di coinvolgimento dei cittadini al processo che accompagna il ciclo di vita di una determinata politica pubblica (*e-democracy*). Chiaramente per fare in modo che questi strumenti possano esprimere tutte le loro potenzialità, devono essere attivate preventivamente politiche di inclusione nella società dell'informazione (lotta contro il *digital divide*, con riferimento all'accesso alle infrastrutture, ai servizi, agli strumenti culturali adeguati).

## **Macroprogetto 350.3 - Decentramento**

### **3.4.2 - Motivazione delle scelte**

- Necessità di continuare la sperimentazione per la verifica degli strumenti e delle modalità di lavoro messe a disposizione dal nuovo Regolamento dei Consigli di Circoscrizione.
- Promozione della coesione sociale e della partecipazione dei cittadini alle decisioni della città, mediante il sostegno all'associazionismo territoriale, l'utilizzo degli strumenti telematici, la costruzione di luoghi d'incontro e di confronto socialmente riconosciuti.

- Valorizzazione delle funzioni e dei servizi offerti, mediante lo sviluppo degli sportelli gestiti direttamente, il concorso alle iniziative per la vivibilità e la sicurezza, il coordinamento con i responsabili territoriali dei servizi decentrati, il consolidamento della gestione di nuove attività (laboratori informatici, punti di lettura, ecc.).
- Raccordo stretto e coordinamento tra Circoscrizioni e macchina comunale, anche mediante l'elaborazione, il coinvolgimento e l'implementazione di attività/servizi sia a livello cittadino (col concorso delle varie Circoscrizioni), sia a livello territoriale (col concorso di uno o più Assessorati a rilevanti iniziative delle Circoscrizioni).

### 3.4.3 - Finalità da conseguire

#### *Attuazione degli strumenti normativi*

Il nuovo Regolamento delle Circoscrizioni, approvato a fine 2002, ha colto la necessità di recepire nella cornice regolamentare alcune potenzialità offerte da Statuto e Legge, con particolare riferimento all'individuazione del Consiglio di Presidenza quale nuovo Organo del Decentramento; ha inoltre individuato modalità di lavoro più efficaci per il funzionamento di Consigli e Commissioni e ha definito in modo più puntuale e mirato ruolo e funzioni delle Circoscrizioni. Tutto ciò continuerà ad essere oggetto di sperimentazione e verifica nei prossimi anni. Parallelamente l'assessorato attiverà momenti di riflessione e di confronto con altri Comuni di analoghe dimensioni sul ruolo del Decentramento, anche mediante la realizzazione di apposito Convegno a livello Nazionale.

#### *Valorizzazione delle Circoscrizioni come prima sede di riferimento e di partecipazione per i cittadini*

Attivazione di campagne periodiche di promozione delle Circoscrizioni e dei servizi che erogano; consolidamento e miglioramento della qualità del servizio offerto dagli sportelli circoscrizionali, con particolare riferimento agli URP, verificando anche la possibile implementazione di un nuovo servizio di presidio integrato e continuativo delle sedi, in collaborazione con l'AUSL di Modena; sostegno all'associazionismo territoriale; potenziamento e sviluppo del sito Internet Circoscrizioni; maggiore visibilità sul Giornale del Comune.

#### *Valorizzazione delle funzioni delle Circoscrizioni riferite al territorio*

Attuazione compiuta e realizzazione delle nuove funzioni regolamentari riferite ai punti di lettura decentrati, al verde di competenza circoscrizionale e alle attività riferite ai giovani; revisione e potenziamento del ruolo della Circoscrizione nell'ambito del nuovo progetto Manutenzione, che prevede nuove modalità di lavoro finalizzate a dare risposte più celeri e precise alle segnalazioni dei cittadini; prosecuzione delle iniziative volte a garantire vivibilità a parchi e spazi delle Circoscrizioni, nell'ambito del progetto Modena Città Sicura; consolidamento del rapporto con gli ispettori dei vigili di quartiere e i coordinatori dei poli sociali decentrati.

#### *Coinvolgimento delle Circoscrizioni in progetti specifici realizzati da o in concorso con alcuni Assessorati*

Premio Donazione e Solidarietà e Allenamento della Memoria (Ass. Politiche per la Salute e Politiche Sociali), campagna di educazione alla legalità e all'uso civico della città e attivazione dei piani d'azione circoscrizionali nel percorso di Agenda 21 (Ass. Ambiente), prosecuzione del servizio di assistenza alle vittime dei reati (Gabinetto del Sindaco), attivazione di spazi aggregativi giovanili (Ass. Politiche Giovanili), esperienze legate al progetto "percorsi partecipativi" (Ass. Bilancio e Partecipazione).

## **Macroprogetto 350.4 -Comunicazione e relazione con i cittadini**

### 3.4.2 - Motivazione delle scelte

La Comunicazione tra Amministrazione Pubblica e cittadini, oltre che parte fondamentale dell'agire amministrativo, è un obbligo di legge sia per quanto riguarda l'istituzione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico sia per la Comunicazione Pubblica e Istituzionale (legge 241/90, d.l. 29/94, e legge 150/2000). Garantire la trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, la risposta certa alle istanze dei cittadini, semplificare le modalità di approccio ai servizi pubblici anche tramite l'utilizzo delle nuove tecnologie ha un valore fondamentale per il corretto sviluppo della vita civica ed il rispetto dei diritti dei cittadini. L'accesso diretto alle informazioni e la semplificazione degli iter burocratici costituiscono, oltre che un miglioramento dei livelli di efficacia ed efficienza dell'Amministrazione, anche un importante parametro di valutazione per lo sviluppo del territorio ed il suo vantaggio competitivo.

Relativamente allo sviluppo dei progetti telematici si ritiene necessario:

- proseguire nelle attività per la messa a disposizione di servizi in rete per diverse tipologie di utenti diversificando gli strumenti per l'accesso.

- ricercare la qualità del servizio reso, anche attraverso la maggiore personalizzazione e la completa bidirezionalità dell'interazione, raggiungendo diverse fasce di utenza portatrici di bisogni specifici (professionisti, tecnici, genitori...).
- ricercare il valore aggiunto dei servizi in rete attraverso la definizione di infrastrutture sicure ed una più funzionale relazione fra i processi di lavoro interni ed il *front office*.
- promuovere la volontà e le opportunità di confronto e di collaborazione a vari livelli istituzionali.
- ricercare sinergie ed economie di scala.

### 3.4.3 - Finalità da conseguire

Migliorare e ampliare i sistemi di comunicazione verso i cittadini, sviluppando un'organizzazione dell'Amministrazione che garantisca trasparenza e risposte certe. Sviluppare il piano di miglioramento e semplificazione dei procedimenti e dei linguaggi amministrativi dei servizi del Comune di Modena. Ottimizzare i sistemi di comunicazione interna al fine di garantire la corretta circolazione delle informazioni, con particolare riferimento all'accesso agli atti ed allo stato dei procedimenti.

Incentivare la realizzazione di servizi ad alto valore aggiunto in particolare in relazione all'utilizzo di sistemi telematici, alla semplificazione amministrativa, semplificazione del linguaggio, miglioramento dei livelli di accoglienza e relazione con i cittadini.

Sviluppare servizi di informazione e comunicazione diretti con le persone calibrati sulle loro esigenze e necessità tramite l'utilizzo di sistemi telematici, telefonici e virtuali in modo da ridurre la mobilità delle persone verso i servizi. Sviluppare un piano programma di CRM – comunicazione interattiva con i cittadini modenesi tesa a sviluppare sistemi di comunicazione bidirezionale tra Amministrazione e Cittadini, valutazione del gradimento e della percezione dei servizi, forum pubblici. Strutturare e gestire mezzi di comunicazione del Comune di Modena, programmare e pianificare l'attività di promozione e informazione dell'ente anche tramite la realizzazione del Piano di Comunicazione Annuale.

Relativamente allo sviluppo dei progetti telematici le finalità sono le seguenti:

- Semplificazione e facilitazione all'accesso per cittadini, professionisti ed imprese.
- Diversificazione dei canali d'accesso.
- Aumento quantità e qualità servizi erogati attraverso la rete.
- Collaborazione e concertazione con enti a livello territoriale e nazionale.
- Accesso a finanziamenti e recupero di economie di scala.
- Diffusione di modelli e metodi standard e condivisi.

---

#### 3.4.3.1 – Investimento

V. Programma Triennale dei Lavori Pubblici e interventi della parte in conto capitale del bilancio.

---

#### 3.4.3.2 – Erogazione di servizi di consumo

Azioni positive a favore dell'inclusione sociale

---

### 3.4.4 - Risorse umane da impiegare

#### **Macroprogetto 350.1 - Partecipazione**

Ufficio Partecipazione – ufficio di staff – 2 Unità

Operatori a titolo volontario (membri Consigli e Commissioni Circostrizionali, realtà associazionismo).

#### **Macroprogetto 350.3 - Decentramento**

Complessivamente 33 unità

#### **Macroprogetto 350.4 - Comunicazione e relazione con i cittadini**

35 operatori del Servizio Comunicazione, Marketing, Promozione Turistica e Relazione con i Cittadini e 8 operatori del Servizio Progetti Telematici.

---

### 3.4.5 - Risorse strumentali da utilizzare

#### **Macroprogetto 350.4 -Comunicazione e relazione con i cittadini**

Sistemi informativi complessi, banche dati, call center, televideo, internet, intranet, digitale terrestre

---

### 3.4.6 - Coerenza con il/i piano/i regionale/i di settore

#### **Macroprogetto 350.4 -Comunicazione e relazione con i cittadini**

L'URP di Modena fa parte del Progetto URP degli URP della Regione Emilia Romagna, la rete Civica MO-net fa parte del progetto di e-democracy del Sistema Informativo Regionale

Il piano ed i progetti sopra illustrati sono presentati e discussi a livello regionale nell'ambito del tavolo tecnico di concertazione per lo sviluppo della Società dell'Informazione e a livello nazionale in analoghi tavoli del DIT (Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie). Queste azioni hanno prodotto la partecipazione congiunta di bandi per finanziamenti nazionali e preludono a possibilità di riutilizzo reciproco fra Amministrazioni di soluzioni di eccellenza.