



COMUNE DI CHIETI

Segreteria Generale

**PROGRAMMA PER FAVORIRE
LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI
ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

Approvato con delibera di Consiglio Comunale del 27marzo 2006 n. 212

PROGRAMMA PER FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALL'AZIONE AMMINISTRATIVA

SOMMARIO

- 1. LA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE**
- 2. PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE PUBBLICA**
- 3. BILANCIO PARTECIPATIVO E BILANCIO SOCIALE**
- 4. URBANISTICA PARTECIPATA**
- 5. CONSULTE TEMATICHE**

1. LA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE

La crisi della pubblica amministrazione, sia a livello centrale che a livello locale, si sta manifestando non solo sul versante della legittimazione delle politiche pubbliche, ma anche nella conoscenza e nella gestione della cosa pubblica. Infatti, di fronte alla crescente complessità dei fenomeni sociali, le Istituzioni e gli Enti locali in particolare si trovano nella difficoltà di rispondere in modo efficace alla *mission* istituzionale, ossia alla presa in carico della cosa pubblica per una molteplicità di cause che vanno dalla crisi fiscale alla differenziazione dei bisogni, alle difficoltà nella comprensione della realtà sociale. Si esplicita, così, la necessità per le Istituzioni di dare nuovo slancio all'immagine dell'amministrazione pubblica attraverso la condivisione di responsabilità. Tali difficoltà di gestione del mutamento sociale si accompagnano al percorso di ridefinizione della struttura operativa, delle funzioni e delle competenze degli Enti locali, frutto del processo di decentramento amministrativo sancito dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Sempre più frequenti sono le amministrazioni locali che provano a dare risposta a queste nuove spinte di cambiamento, attraverso lo sviluppo di strumenti di democrazia deliberativa. Per "democrazia deliberativa" s'intende un processo di definizione delle decisioni pubbliche basato sul dialogo e sulla discussione. La partecipazione diviene, in questo contesto, funzionale alla ridefinizione degli obiettivi dell'azione politica in una condivisione di scenario capace di riorientare in modo convergente, azioni pubbliche e comportamenti individuali. In questa stessa direzione ideale si collocano anche le indicazioni comunitarie e internazionali sulle politiche sociali e ambientali.

L'esigenza di apertura delle istituzioni pubbliche si accompagna alla rinascita, negli ultimissimi anni, nella società civile, di un senso civico che si manifesta nella rivendicazione del diritto di partecipazione da parte del cittadino che vuole incidere sul futuro nella dimensione a lui più vicina: la dimensione territoriale a cui sente di appartenere.

Questa richiesta crescente di partecipazione locale si combina con l'apertura delle istituzioni locali nei confronti di cittadini e *stakeholders*, attraverso l'utilizzo di

metodologie partecipative: bilancio partecipativo, bilancio sociale, pianificazione partecipata, ed altre forme di comunicazione e negoziazione.

Si delinea, quindi, un nuovo rapporto con i cittadini intesi come soggetti portatori di diritti, con nuovi canali e possibilità per far sentire la propria voce. In questo senso vanno inquadrati i nuovi processi di partecipazione all'attività della Pubblica Amministrazione, di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa, di semplificazione delle procedure, che vedono il passaggio da un'amministrazione burocratica ottocentesca ad una nuova amministrazione ispirata a criteri più manageriali per quanto attiene efficienza ed efficacia dell'azione, che non diventa azienda, ma resta al servizio del cittadino creando un nuovo rapporto con esso ed attuando innovative modalità di progettazione ed interazione sociale.

A tali principi si conforma la strategia di partecipazione contenuta nel programma amministrativo e negli indirizzi di governo del Sindaco e della Giunta. Il presente programma intende precisare ulteriormente i contenuti e l'articolazione di un insieme di interventi tesi a favorire la partecipazione dei cittadini, attivando una pluralità di strumenti che esplicheranno la propria efficacia in una dimensione pluriennale. Tali strumenti, sui quali si forniscono prime indicazioni operative, richiederanno l'emanazione di nuovi regolamenti e/o l'adeguamento dell'apparato regolamentare esistente, l'attivazione di specifiche unità organizzative e di piani esecutivi di gestione a valenza intersettoriale, nonché l'organizzazione di gruppi di lavoro composti da esperti nelle materie indicate nel presente programma.

2. PARTECIPAZIONE E COMUNICAZIONE PUBBLICA

La partecipazione si alimenta in primo luogo di processi di comunicazione continui e ben strutturati. Il presupposto di entrambi è la trasparenza. La trasparenza e la condivisione delle scelte e delle responsabilità sono, quindi, elementi fondamentali e costituenti un'azione di governo consapevole, efficiente ed efficace, dedicata al servizio della collettività.

In questa logica la **comunicazione istituzionale** assume una rilevanza assoluta per facilitare il rapporto tra l'amministrazione e la comunità locale. L'interscambio continuo delle informazioni tra le istituzioni ed i cittadini costituisce premessa indispensabile di un rapporto fiduciario e collaborativo, di un confronto nel quale la società civile stabilisca con la pubblica amministrazione locale una relazione di autentica e corretta sussidiarietà. Non a caso la Legge 7 giugno 2000 n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" e successivamente la "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" del 7 settembre 2002, individuano la comunicazione come attività fondamentale della pubblica amministrazione, ne definiscono le attività e le strutture. In questo senso agli uffici relazione con il pubblico, agli uffici stampa, ai portavoce, nell'ambito dell'area dei servizi di comunicazione, viene affidato il compito di essere protagonisti, stimolatori e garanti della integrazione fra i processi di comunicazione. L'Amministrazione comunale, in tale logica, intende promuovere un Piano di comunicazione in grado di delineare le strutture, le modalità, gli obiettivi, gli strumenti e le principali iniziative che ne caratterizzano le attività di informazione e di

-comunicazione. Il piano di comunicazione ha come riferimento i cittadini, le associazioni, le imprese, le pubbliche amministrazioni per i quali l'informazione costituisce un diritto ma anche un dovere per esercitare il diritto di partecipazione alle scelte dell'Amministrazione.

Particolare importanza assume il concreto avvio dell'**Ufficio Relazioni con il Pubblico** per rendere funzionale e qualificare il rapporto che l'Amministrazione intrattiene con i cittadini. Il suo campo d'azione, infatti, che coinvolge l'intero Ente, fa di questo ufficio il luogo per il confronto, la riflessione, il cambiamento e la crescita di tutta la struttura, nei suoi servizi, nei suoi meccanismi organizzativi, nelle risorse umane al suo interno, e ovviamente nel rapporto con i cittadini. In particolare l'URP avrà il compito di:

- garantire ai cittadini l'accesso alla documentazione e la partecipazione ai procedimenti amministrativi di loro competenza;
- fornire informazioni sui servizi e le strutture dell'Ente, sui procedimenti che coinvolgono il singolo utente, attraverso l'attività di sportello al pubblico nonché i canali postale, telefonico e telematico;
- promuovere lo scambio continuo di informazioni tra l'URP medesimo e gli altri uffici dell'Ente, offrendo al cittadino un punto di contatto unitario.

Ulteriori più evolute funzioni dell'URP, da attivare nel corso del tempo, sono:

- condurre indagini sul livello di soddisfazione del cittadino sui servizi prestati e sull'operato, in generale, dell'Ente, verificando così il livello di qualità dell'amministrazione e definendo proposte per il miglioramento dell'offerta;
- produrre programmi comunicativi di promozione dei servizi e delle strutture nonché di comportamenti responsabili dei cittadini su temi di interesse collettivo.

La **comunicazione istituzionale on line** è parte integrante della comunicazione pubblica. Grazie alle essenziali caratteristiche di velocità, connettività universale, interattività e bassi costi di transazione tipiche della rete, essa rappresenta la forma più adeguata all'attuale sviluppo della Società dell'Informazione e uno strumento strategico per il miglioramento delle relazioni delle istituzioni con i cittadini. Su questo piano l'Amministrazione intende recuperare un consistente gap dotandosi di un sito istituzionale in grado di corrispondere alle esigenze ed alle attese della comunità locale, nell'ambito del generale rilancio dell'Ufficio relazioni con il pubblico sopra descritto.

Infine, sempre nella medesima logica della trasparenza e della comunicazione, quali premesse indispensabili per qualsiasi processo partecipativo, l'Amministrazione intende dotarsi di una propria **Carta dei Servizi**. Con tale strumento l'Amministrazione intende sancire un patto con i propri cittadini per garantire:

- l'imparzialità nell'erogazione delle prestazioni e l'uguaglianza del diritto di accesso ai servizi;
- la piena informazione dei cittadini sui servizi offerti e sulle loro modalità di erogazione;
- la definizione di standard e l'assunzione di impegni per il miglioramento della qualità del servizio e per la sua costante valutazione;
- il dialogo costante con le organizzazioni per la tutela dei cittadini;

- l'ascolto delle opinioni e dei giudizi sulla qualità dei servizi, espressi direttamente dai cittadini o tramite le associazioni che li rappresentano.

3. BILANCIO PARTECIPATIVO E BILANCIO SOCIALE

Le azioni proposte nel presente programma hanno come obiettivo finale la realizzazione di un sistema di progettazione sociale e di incentivi alla partecipazione che si concretizzi nello stabilirsi sul territorio di una fitta rete di centri di interazione e di comunicazione sociale, e quindi nel medio periodo nella redazione del bilancio partecipativo e del bilancio sociale, rispettivamente come metodo di condivisione delle decisioni degli organi decisionali e di rendicontazione delle azioni di governo della città.

Tuttavia le caratteristiche precipue di detti "prodotti di partecipazione" portano ad escludere che il bilancio partecipativo ed il bilancio sociale possano essere considerati come punto di partenza dell'intero processo. Infatti, la loro adozione immediata potrebbe risultare fonte di numerosi problemi, che ne minerebbero la sostenibilità. L'Amministrazione, quindi, si propone un percorso articolato in più tappe nell'ambito di un progetto unitario da presentare alla cittadinanza come processo di progressiva "sintonizzazione" tra la comunità e l'amministrazione comunale, teso a stabilire un dialogo continuativo con i cittadini, le parti sociali, l'associazionismo, nel quale vengono esposte con chiarezza e rigore le posizioni in discussione, facendosi carico della loro sostenibilità e della ricerca di una sintesi in grado di raggiungere una larga condivisione. Per altro verso l'Amministrazione si impegna ad ascoltare le esigenze e le proposte dei quartieri e dei portatori di interessi qualificati e tenerne debito conto nella definizione degli obiettivi e nella elaborazione dei documenti di programmazione. Contestualmente saranno avviate quelle forme di partecipazione che meglio possano consentire il duraturo conseguimento di forme di democrazia reale e partecipata. In tal modo il programma per la partecipazione intende fornire immediatamente un segnale chiaro, forte e credibile sull'orientamento dell'Amministrazione in materia di inclusione, partecipazione, democrazia.

Il **bilancio partecipativo** è lo strumento che consente di coinvolgere direttamente la cittadinanza nella definizione di alcune scelte nell'allocazione delle risorse, in particolare per quanto attiene alcune tipologie di opere pubbliche. Attraverso cicli strutturati di Assemblee gli Amministratori vengono posti nella condizione di ascoltare direttamente le indicazioni dei cittadini e questi ultimi possono partecipare direttamente alle scelte amministrative. Il bilancio partecipativo, oltre ad assicurare trasparenza amministrativa e decisionale, impone responsabilità, consapevolezza, progettualità da parte dei cittadini e attiva processi di condivisione. Si tratta di una tipologia di partecipazione che utilizza come ambito territoriale di condivisione il quartiere. Il quartiere diviene il centro delle attività, la cellula di partecipazione e di interazione sociale, che più facilmente può vedere il coinvolgimento dei cittadini stimolando un senso di appartenenza in grado di sviluppare una rinnovata etica della cosa pubblica. Naturalmente la partecipazione territoriale passa anche attraverso spazi di aggregazione in grado di offrire la possibilità di insorgenza di forme spontanee di socialità e partecipazione, o quantomeno di sviluppo di forme endogene di cittadinanza attiva opportunamente stimulate. La possibilità di fruizione di spazi favorisce la socialità e infittisce le reti di

scambio informali. È necessario, quindi, individuare spazi pubblici di aggregazione sociale il cui accesso deve essere regolamentato secondo il principio di massima fruibilità su base universalistica. I centri sociali (case di quartiere) sembrano i più adatti a sostenere il processo di rivitalizzazione sociale della cittadinanza. E' tuttavia necessario superare l'attuale forma di utilizzo dei centri sociali mediante la definizione, e successiva applicazione, di un nuovo regolamento che definisca regole trasparenti e condivise per l'affidamento e la gestione degli stessi. A partire da queste premesse una prima sperimentazione di bilancio partecipativo su base territoriale potrà essere presumibilmente effettuata nel 2006 per predisporre il preventivo 2007.

Altrettanto rilevante è la scelta di operare per l'elaborazione del **bilancio sociale** dell'Ente. Rendere conto ai cittadini - sebbene il bilancio del Comune sia per definizione un bilancio sociale - è fondamentale per una amministrazione pubblica. Il bilancio sociale è un valido strumento di trasparenza, comunicazione e valutazione dell'operato della amministrazione. Infatti la funzione del bilancio sociale è quella di rappresentare e comunicare la gestione complessiva svolta nell'esercizio, in modo da consentire a tutti gli interlocutori di esprimere un giudizio consapevole e fondato ed avviare uno scambio utile per lo sviluppo della comprensione reciproca ed il miglioramento della gestione stessa. Il bilancio sociale, inoltre, consente di valutare l'efficacia ed i risultati della gestione amministrativa. Ma è anche fattore di scambio e di dialogo tra le parti. In tal modo è possibile:

- sviluppare la comunicazione reciproca e agevolare sempre più i processi comunicativi;
- sviluppare nuove forme di collaborazione tra l'Ente e le parti interessate;
- acquisire informazioni utili al miglioramento della gestione.

La prima sperimentazione di rendiconto sociale potrà essere presumibilmente effettuata in sede di bilancio consuntivo 2006.

4. URBANISTICA PARTECIPATA

L'Amministrazione è impegnata in un intenso programma di adeguamento e rinnovamento della propria strumentazione urbanistica. In questa direzione sono stati compiuti atti di particolare rilievo nella formulazione degli indirizzi programmatici, mentre è in corso di redazione il Piano dei Servizi, e nei prossimi mesi si darà luogo alla variante generale al PRG e al nuovo Piano particolareggiato del Centro Storico. Si tratta, quindi, di assumere scelte determinanti per l'assetto del territorio e per lo sviluppo economico della città.

L'orientamento assunto dall'Amministrazione per la redazione di detti strumenti è quello di aprire un ampio confronto con il tessuto delle forze sociali e produttive e con l'intera opinione pubblica. Senza rinunciare alle prerogative proprie dell'Amministrazione in ordine alle scelte di competenza, un confronto serrato con le rappresentanze delle categorie produttive, con i quartieri, con le associazioni consentirà di **affrontare le scelte urbanistiche in una logica di partecipazione**, ma soprattutto di avviare un processo di responsabilizzazione degli *stakeholders*, stimolando una "negoziante" positiva in grado di rovesciare il tradizionale impianto vincolistico dell'urbanistica a favore della definizione di un "patto" per il corretto utilizzo del territorio nel quadro della sostenibilità ambientale e dello sviluppo compatibile, per conseguire gli obiettivi specifici di garantire ovunque le dotazioni di servizi e risolvere le situazioni di criticità esistenti in varie zone e quartieri della Città con un forte coinvolgimento dei residenti, degli operatori nelle varie realtà produttive, delle Istituzioni e di quanti sono portatori di interessi culturali sociali diffusi.

5. CONSULTE TEMATICHE

La partecipazione consultiva, attuabile in tempi brevi, è particolarmente utile per l'orientamento e la legittimazione delle scelte di policy making e poco dispendiosa, sia in termini di concertazione che in termini economici. Questa forma di partecipazione è attuata, anche se in modi diversi, da molte amministrazioni locali e serve per dare il senso dell'apertura, del coinvolgimento soprattutto dei rappresentanti di categoria e dell'associazionismo. Può inoltre essere molto utile per aumentare la conoscenza di alcune problematiche "sommese", quali ad esempio, quelle relative al disagio sociale, di cui hanno conoscenza specifica gli operatori del settore e precisi osservatori privilegiati. Tra i metodi in uso per detta forma di consultazione l'Amministrazione ritiene che le **consulte tematiche** rappresentino uno strumento privilegiato.

In questa direzione l'Amministrazione è impegnata a dar corso alle previsioni contenute nel titolo V dello statuto comunale in merito alla "Partecipazione popolare e diritti dei cittadini". Il primo passo è rappresentato dall'istituzione dell'Albo comunale delle forme associative finalizzato a rendere trasparenti, ordinate e produttive le relazioni del mondo dell'associazionismo senza fini di lucro e del volontariato con il Comune. In tale ambito sono previste Consulte tematiche per i seguenti settori: sociale, socio-sanitario, della solidarietà e della protezione civile; della cultura, beni culturali e ambiente; della promozione dell'attività sportiva.

Contestualmente sono già positivamente avviate le relazioni le organizzazioni di categoria e quelle rappresentative degli interessi diffusi, che saranno ulteriormente strutturate utilizzando la formula della Consulta tematica. Va infine ricordata l'esigenza di promuovere la Consulta delle politiche giovanili per il quale va previsto uno specifico Regolamento ai sensi dell'art. 50 comma 6 dello Statuto comunale.