



## REPORT SULLA TRASPARENZA

I cittadini e la trasparenza  
delle amministrazioni pubbliche

## INDICE

### I. Introduzione e sintesi dei principali risultati

1. La trasparenza non c'è. E si vede!
2. Scarsa trasparenza, la *hit* delle inefficienze
3. Scarsa trasparenza: un primo commento dal punto di vista dei cittadini
4. Proposte per la governance del sistema

### II. Il progetto

1. Le ragioni dell'iniziativa
2. Il punto di vista civico
3. La raccolta delle segnalazioni

### III. I dati generali

1. La trasparenza e i servizi di pubblica utilità
2. L'opacità delle amministrazioni pubbliche

### IV. Gli ambiti

1. La Pubblica Amministrazione
2. I servizi pubblici locali

### V. Cittadini e riforme: un'agenda per la trasparenza

Allegato 1: Carta dei diritti del cittadino-consumatore

Allegato 2: Art.2, c.461, Legge 244/07

Allegato 3: Carta europea della cittadinanza attiva

# I. INTRODUZIONE E SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI

## 1. LA TRASPARENZA NON C'È. E SI VEDE!

Si vede eccome che non c'è! La mancanza di trasparenza si annida in tre casi su quattro negli uffici della Pubblica Amministrazione, anche se dal fenomeno non ne risultano immuni i servizi pubblici locali: su 100 segnalazioni, nel 74% dei casi la carenza di trasparenza ricade nell'ambito degli uffici pubblici, nel 26% riguarda invece l'area dei servizi pubblici. E, come se non bastasse, attecchisce maggiormente lì dove il disservizio tocca le tasche dei cittadini: non a caso, nella P.A. quasi la metà delle segnalazioni riguarda la contestazione di multe e l'invio di cartelle pazze del fisco; nei servizi locali, invece, sono rilevanti le segnalazioni di scarsa trasparenza nella fase di determinazione delle tariffe e di riscossione dei tributi: si va dalle opacità operative di diverse società di riscossione, all'Iva non dovuta sui rifiuti, ai costi spesso non giustificati per il servizio idrico.

Questi tra i principali dati che emergono dall'analisi di circa 800 segnalazioni giunte nell'ultimo anno a Cittadinanzattiva e confluite nel "1° Rapporto sulla Trasparenza nelle amministrazioni pubbliche", promosso da Cittadinanzattiva con il sostegno del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT).

- *Il significato dell'iniziativa*

Il lavoro rappresenta la prima iniziativa adottata nel nostro Paese per fare il punto sullo stato della trasparenza dal punto di vista degli utenti del servizio e per tradurre in pratica il principio democratico del controllo civico sulle istituzioni. Nello specifico, l'iniziativa rientra nell'ambito del Protocollo su trasparenza, sussidiarietà e valutazione siglato nel 2009 da Cittadinanzattiva con il Dipartimento della Funzione pubblica.

Il diritto alla trasparenza, che è uno dei diritti basilari del cittadino-consumatore, in un ambito come quello della pubblica amministrazione e dei servizi locali diviene fondamentale. Infatti, se nei settori liberalizzati in mancanza di informazioni fornite da un operatore ci si può rivolgere ad un altro, nel caso della pubblica amministrazione il cittadino non ha possibilità di scegliere ed è costretto a soccombere. Questo 1° Rapporto sulla Trasparenza, partendo dal concetto di trasparenza così declinato, si pone l'obiettivo di evidenziare particolari situazioni di "opacità" della pubblica amministrazione causate proprio dalla mancanza di trasparenza.

- *P.A. & scarsa trasparenza*

Sebbene gli ambiti della P.A. siano molto disomogenei tra loro e siano caratterizzati da modalità e procedure diverse, i cittadini denunciano situazioni di particolare opacità principalmente a causa della mancanza di informazioni e di una carente definizione di iter procedurali chiari e comprensibili per gli utenti. Nella P.A. le principali criticità riguardano la gestione delle pratiche amministrative (24%), le multe e le questioni fiscali (23% ciascuno), il welfare (13%).

In particolare, limitatamente alle pratiche amministrative, stupisce come la mancanza di trasparenza renda l'autocertificazione ancora un'utopia in un caso su tre. Ricorrenti, infatti, sono i casi di pratiche amministrative bloccate per la mancata accettazione da parte di uffici pubblici di documenti di autocertificazione poi risultati corretti in quanto previsti dalla normativa di riferimento.

Le segnalazioni sul welfare attengono invece essenzialmente ai diversi bonus sociali: social card, carta acquisti, bonus elettrico, contributi alle famiglie numerose, provvedimenti accomunati da buone intenzioni ma anche da una diffusa difficoltà nel fornire le informazioni ed i moduli utili per poterne fare richiesta.

- *Servizi pubblici locali & scarsa trasparenza*

Nei servizi pubblici locali, le principali criticità sul fronte della trasparenza riguardano il servizio idrico integrato (31%), lo smaltimento dei rifiuti (26%), i tributi locali (24%), gli appalti (11%) e gli asili nido (8%). In generale, è la composizione delle tariffe l'area nella quale i cittadini percepiscono scarsa trasparenza: in questo la stessa composizione delle tariffe, con le tante voci che la compongono non aiuta, anche se a

peggiorar le cose ci sono le società di riscossione dei tributi ma anche le procedure tutt'altro che trasparenti che portano a determinare i costi dei servizi: da questo punto di vista, è esemplificativo il settore del servizio idrico. A tutto ciò si sommano anche palesi irregolarità, come l'Iva sui rifiuti o il pagamento del canone di depurazione per un servizio mai reso.

Gli asili nido comunali, da parte loro, alla determinazione opaca delle rette abbinano un'area di criticità in fatto di composizione e gestione delle graduatorie per potervi accedere.

## 2. SCARSA TRASPARENZA, LA HIT DELLE INEFFICIENZE

Tra i tanti comparti della P.A. e dei numerosi servizi pubblici locali nei quali la scarsa trasparenza trova maggiormente terreno fertile, spiccano su tutti gli appalti e la giustizia, essenzialmente per quanto riguarda il reperimento e il rilascio di documenti, bandi e contratti di servizio. Seguono la gestione dei tributi locali, le cartelle pazze, la pratiche per il rinnovo/rilascio di documenti e gli asili nido, sia per quanto riguarda le graduatorie che la determinazione delle rette.

È del tutto evidente che siano questi i primi comparti sui quali intervenire per garantire un maggior livello di trasparenza nella relazione che i cittadini hanno con gli uffici e i servizi pubblici.

Ambiti	segnalazioni in tema di scarsa trasparenza	altre segnalazioni
Appalti e reperimento bandi	100%	0%
Appalti e reperimento contratti di servizio	100%	0%
Giustizia e rilascio documenti	100%	0%
Tributi locali e determinazione ammontare da pagare	88%	12%
Tributi locali e riscossione del tributo	85%	15%
Giustizia e parcelle avvocati	82%	18%
Fisco e cartelle esattoriali	78%	22%
Pratiche amministrative e rinnovo/rilascio documenti	63%	37%
Asili nido e rette	62%	38%
Asili nido e graduatorie	60%	40%
Fisco e agevolazioni fiscali	56%	44%
Welfare e pensioni	53%	47%

Fonte: Cittadinanzattiva-PiT Servizi

## 3. SCARSA TRASPARENZA: UN PRIMO COMMENTO DAL PUNTO DI VISTA DEI CITTADINI

Trasparenza, assieme a valutazione, sono le due parole d'ordine con cui questo Governo sta affrontando la necessaria e ormai improrogabile modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Sono strumenti finalizzati a garantire tale scopo l'uso di internet per far conoscere le retribuzioni dei dirigenti della P.A., il controllo delle consulenze, la diffusione periodica dei dati sull'assenteismo, e così via. Per il cittadino comune però la parola trasparenza vuole dire anche qualcosa di più. Non solo la opportunità di conoscere e controllare il funzionamento interno di una amministrazione per "snidare" i fannulloni, ma anche la possibilità di avere una informazione corretta, di conoscere anticipatamente e cortesemente le procedure da seguire, di poter avviare un'azione di tutela secondo modalità note, di avere la garanzia della trasparenza delle liste d'attesa negli asili nido o nei servizi sanitari.

La trasparenza è quindi un diritto a più facce. Il problema è che il volto di cui il cittadino ha esperienza diretta è quello che riguarda i disservizi quotidiani, le difficoltà di accesso e di ristoro. Una riforma profonda della P.A. non può non misurarsi con i fenomeni che vengono presentati in questo Rapporto. Per assurdo un cittadino potrebbe guardare con indifferenza la pubblicazione su internet degli stipendi dei dipendenti del Ministero dell'Economia, mentre considera inaccettabile essersi trovato di fronte ad una cartella pazza, senza alcuna informazione chiara sulle modalità di ricorso o sapere di avere diritto ad un bonus sociale, senza poterlo esercitare tale diritto a causa delle contraddizioni e della opacità delle procedure.

L'altra faccia della trasparenza si deve quindi misurare con il diritto all'informazione, il diritto all'accesso ai servizi, il diritto alla tutela. Senza l'esercizio di tali diritti in modo uniforme e non discrezionale, l'impegno per la trasparenza rischia di non incidere sui comportamenti scorretti, la deresponsabilizzazione, l'uso distorto del servizio pubblico. I dati che vengono presentati possono rappresentare una sorta di agenda delle cose da fare, che avrebbe il pregio di privilegiare il punto di vista e l'esperienza del cittadino utenti in merito al funzionamento della Pubblica Amministrazione.

#### **4. PROPOSTE PER LA GOVERNANCE DEL SISTEMA**

Individuati i comparti nei quali con maggiore urgenza occorre intervenire, Cittadinanzattiva avanza proposte in tema di governance del sistema pubblico, ovvero del sistema allargato di governo aperto alla partecipazione civica, proposte che riconoscono nei cittadini il soggetto capace di provocare una vera apertura delle amministrazioni pubbliche.

- *Assicurare la trasparenza totale dei reclami*

Sia nell'ambito delle amministrazioni pubbliche centrali che dei servizi pubblici locali appare evidente un deficit di informazioni sul buon andamento del servizio. In genere, gli enti competenti non hanno l'abitudine – e, forse, l'interesse – a rendere pubbliche le osservazioni dei cittadini. Proprio per questo si propone di assicurare la pubblicità totale dei reclami, delle segnalazioni, delle osservazioni e delle proposte che giungono dai cittadini utenti dei servizi.

Dal loro punto di vista, infatti, non è tanto rilevante conoscere lo stipendio del funzionario competente, ma il miglioramento dell'azione amministrativa. Soltanto con questo tipo di trasparenza saranno possibili: lo studio analitico delle inefficienze e dei disservizi, la formulazione di adeguate proposte di cambiamento, la definizione e realizzazione di misure di miglioramento dell'azione amministrativa e la libertà di scelta e di valutazione degli utenti.

- *Introdurre e rendere sistema la valutazione civica*

Occorre prevedere la valutazione civica dei risultati della pubblica amministrazione, cioè dei servizi che questa fornisce ai cittadini e alle comunità locali. Qualche esperienza c'è anche in Italia (come la valutazione civica promossa da Cittadinanzattiva in ambiti come la sanità con l'audit civico oppure la scuola promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica) ed è basata non sul parere in astratto che i cittadini possono fornire sui servizi, ma sulle informazioni e sui dati sul loro funzionamento che essi possono produrre con una metodologia oggettiva.

Questa proposta dovrebbe essere abbinata alla introduzione nei nuclei di valutazione dei dirigenti pubblici, previsti fin dal 1993, dei rappresentanti qualificati delle organizzazioni dei cittadini, per porre fine al malcostume della distribuzione a pioggia dei premi di produttività prescindendo dai risultati sostanziali raggiunti e all'autoreferenzialità e al consociativismo su cui si basano questi organismi.

- *Per la P.A. una Carta dei diritti e non solo dei doveri*

Sempre in tema di P.A., finora la riforma Brunetta si è occupata – anche giustamente - delle persone, essenzialmente dei dipendenti della P.A. È ora giunto il tempo di incidere sulle procedure che scandiscono l'operatività degli uffici, al fine di garantire ai cittadini maggiore trasparenza nelle pratiche. In una parola, occorrerebbe affiancare alla neonata Carta dei doveri, una simmetrica Carta dei diritti, incentrata sulle esigenze dei cittadini. Ciò costituirebbe una necessaria premessa per introdurre il rimborso a favore del cittadino vessato, misura utile per garantire un ristoro a colui che subisce il danno nonché deterrente per chi lo provoca. Un primo passo potrebbe essere quello di adottare negli uffici pubblici i principi affermati nella Carta Europea della cittadinanza attiva.

- *Attuare la nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali*

Sul versante dei servizi pubblici locali, servirebbe dare piena attuazione della nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali. Una delle principali novità introdotte dalla Legge n. 244 del dicembre 2007 (la Legge Finanziaria 2008), è la nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali. In particolare, la novità più significativa introdotta con l'art.2, comma 461 del provvedimento è rappresentata dal

coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e degli stessi cittadini, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi. La finalità generale della norma è quella di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni. Di conseguenza, una serie di disposizioni vincolano gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio.

## II. IL PROGETTO

Questo Rapporto<sup>1</sup> sulla Trasparenza nelle amministrazioni pubbliche 2009 è promosso da Cittadinanzattiva con il sostegno del SAET, nell'ambito del Protocollo su trasparenza, sussidiarietà e valutazione siglato da Cittadinanzattiva con il Dipartimento della Funzione pubblica. È la prima iniziativa adottata per fare il punto sullo stato della trasparenza dal punto di vista degli utenti del servizio e per tradurre in pratica il principio democratico del controllo civico sulle istituzioni.

### 1. LE RAGIONI DELL'INIZIATIVA

Quanto vengono rispettati i diritti dei cittadini alla trasparenza e all'informazione nella PA e nei servizi pubblici locali? Quanto sono chiare la composizione delle tariffe o la formulazione dei bandi per gli appalti? Quali sono le aree "grigie" della nostra burocrazia che creano i maggiori disagi alla popolazione? Questi interrogativi toccano i punti nevralgici del rapporto tra cittadini e amministrazioni: la forte sfiducia nell'efficienza dell'azione pubblica e la diffidenza crescente in tutte quelle situazioni in cui l'opacità dei comportamenti amministrativi crea disagi immotivati, da una parte, e dubbi sui reali interessi in gioco, dall'altra.

Questa crisi della fiducia è ancora più esasperata in un contesto caratterizzato dalla progressiva frammentazione dell'azione amministrativa dovuta alla distribuzione delle competenze su diversi enti, in un contesto di spiccato autonomismo istituzionale, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale contenuto nei primi tre commi dell'art.118 della Costituzione.

A tutto ciò si aggiunga, poi, la presenza sempre assai pervasiva del potere politico e delle sue clientele locali che, di fatto, contribuisce a complicare il quadro sotto diversi profili: interessi poco (o troppo!) chiari, spartizione di risorse, abusi nella gestione della spesa pubblica, commistioni di interessi privati e pubblici, ecc. Basti pensare che dalle indagini di questi anni<sup>2</sup> emerge chiaramente che i partiti occupano l'ultimo posto in Italia nella classifica della fiducia. A ciò si deve aggiungere il senso diffuso di insoddisfazione per i comportamenti e il rendimento di un ceto politico descritto da molti come una "casta".

Negli ultimi anni, il dibattito pubblico è stato molto caratterizzato da questi temi, limitandosi spesso, però, ad impressioni, generalizzazioni ed aneddoti. Tuttavia, se vogliamo davvero compiere dei passi avanti nella valutazione della trasparenza, della qualità e della appropriatezza dell'azione amministrativa, non ci paiono sufficienti né la polemica indifferenziata verso la politica o le istituzioni né le operazioni di semplice maquillage normativo e/o burocratico. C'è bisogno di una raccolta di informazioni più analitica e sistematica, attraverso le segnalazioni dei cittadini ed il loro coinvolgimento nei sistemi di valutazione. E, allo stesso tempo, di una accresciuta incidenza della parte "civica" nei sistemi di *governance* pubblici.

Il vero tema, particolarmente rilevante a livello internazionale, ma abbastanza poco battuto a livello interno, è quello della trasparenza e dell'*accountability* delle istituzioni pubbliche.

Le istituzioni pubbliche compiono (o *non* compiono) quotidianamente atti rilevanti per la comunità nazionale. Esse sono il principale soggetto del policymaking nelle moderne democrazie. Ma proprio una tale responsabilità, mette i cittadini nelle condizioni di formulare domande e osservazioni sul rendimento degli uffici pubblici e dei dirigenti che li guidano. I cittadini chiedono che il potere amministrativo adotti delle decisioni, ma, allo stesso tempo, chiedono che queste decisioni risolvano i loro problemi e che siano comprensibili e trasparenti. In altre parole, chiedono di "rendere conto".

---

1 A cura di Isabella Mori, Tiziana Toto, Mariano Votta, Vittorino Ferla. Hanno collaborato Antonella Nalli, Teresa Petrangolini, Mimma Modica Alberti, Angela Masi e Nicoletta Cannata.

2 V. 1<sup>a</sup> edizione del Civil Society Index, ricerca-azione promossa da Civicus: World Alliance for Citizen Participation, realizzata in Italia da Cittadinanzattiva e pubblicata in G.Moro-I.Vannini, La società civile tra eredità e sfide, 2008

Stiamo scrivendo, in sostanza, del tema dell'*accountability*. Secondo i principali organismi internazionali, l'*accountability* si compone di almeno tre elementi:

1. la trasparenza: la garanzia della completa accessibilità alle informazioni, in primo luogo per i cittadini, anche in quanto utenti del servizio. La trasparenza include anche attività di bilancio pubbliche e formali, la predisposizione di strumenti volti a rendere più visibili decisioni, azioni, performance e risultati delle amministrazioni e l'allargamento della *governance* degli enti e dei servizi pubblici locali alla partecipazione delle organizzazioni dei cittadini e dei consumatori;
2. la "responsività": la capacità di rendere conto di scelte, comportamenti e azioni e di rispondere alle questioni poste dagli stakeholder. Il che significa rispondere in modo pubblico, coerente e dimostrabile alle loro richieste, verificare la "tracciabilità" dell'azione amministrativa, valutarla a partire dal punto di vista civico, garantire una capacità di influenza della popolazione sulle modalità di gestione dei servizi pubblici;
3. la *compliance*: la capacità di far rispettare le norme, sia nel senso di finalizzare l'azione pubblica all'obiettivo stabilito nelle leggi, che nel senso di fare osservare le regole di comportamento degli operatori della PA. Significa anche adeguare l'azione amministrativa agli standard di qualità e di appropriatezza definiti dalle leggi e dai regolamenti o dagli impegni assunti volontariamente.

Nonostante siano uno dei più importanti stakeholder dell'amministrazione, i cittadini utenti dei servizi pubblici non sono di solito bene informati sui dettagli della normativa ed in molti casi sono lasciati fuori dai processi formali. Inoltre, i cittadini si trovano molte volte nella condizione di non avere accesso alle informazioni loro dovute. Queste modalità di selezione improprie creano delle zone grigie nelle quali possono realizzarsi abusi d'ufficio, violazioni di diritti, conflitti di interesse, commistioni tra poteri pubblici e privati, collusioni tra pezzi di amministrazione e criminalità organizzata, e via dicendo.

Le informazioni dovrebbero essere accessibili a tutti. I benefici sono evidenti: quando le informazioni di origine amministrativa sono aperte allo scrutinio pubblico, diventa difficile per ciascun potere istituzionale, a qualsiasi livello, operare filtri impropri sulla conoscenza di fatti e atti che dovrebbero essere di dominio comune. Inoltre, rompere il monopolio delle informazioni permetterà ai cittadini, specie se organizzati, di partecipare alle politiche che incidono sulla qualità della loro vita e sul loro futuro.

Allo stesso tempo, occorre sottolineare che la consultazione promossa dalle istituzioni pubbliche non è la stessa cosa della partecipazione civica, grazie alla quale i cittadini intervengono nel policy-making e sono - anche ufficialmente - inclusi nei processi deliberativi. Questo è un tema abbastanza rilevante quando si tratta di dare un contributo alla definizione e alla implementazione delle Carte dei servizi o ai contratti di servizio o di verificare le procedure degli appalti pubblici o di valutare la qualità del servizio erogato.

In Italia, una serie di provvedimenti sulla trasparenza obbliga le istituzioni locali, regionali e nazionali a pubblicare informazioni e dati sul loro operato. Tuttavia, il controllo diffuso da parte della cittadinanza sull'operato delle amministrazioni pubbliche resta ancora molto complicato.

Un aiuto in questa direzione può venire dall'uso di due strumenti molto efficaci. Da una parte, le nuove tecnologie dell'informazione che permettono di raccogliere dati ai quali un tempo i cittadini nemmeno potevano accedere e di partecipare direttamente alla vita pubblica. Dall'altro, gli strumenti dell'analisi civica che mettono i cittadini nelle condizioni di intervenire sulle attività di policymaking e di esercitare poteri e responsabilità per garantire la trasparenza e la qualità delle azioni pubbliche.

## 2. IL PUNTO DI VISTA CIVICO

La pubblicazione di questo Rapporto si iscrive nel quadro di quella attività di informazione e analisi civica che caratterizza una parte rilevante delle politiche dei cittadini attivi, a livello nazionale e internazionale. L'analisi civica serve a definire, comunicare e far valere il proprio punto di vista in ordine alle questioni di rilevanza pubblica e sociale. Proprio per questo, il Rapporto qui presentato svolge una serie di funzioni cruciali per la cittadinanza attiva: consente di riconoscere un problema di interesse pubblico (la trasparenza dell'attività amministrativa), permette di inserire un argomento come il corretto funzionamento della PA e dei servizi pubblici nell'agenda politica, aiuta a formulare proposte utili per orientare le decisioni, favorisce la verifica dell'attuazione delle regole che governano una molteplicità di istituzioni pubbliche e delle riforme che le toccheranno, costituisce un sostegno al "management" degli enti "segnalati", accredita la competenza e la serietà delle organizzazioni civiche ai fini del miglior funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici.

L'intento del Rapporto è quello di mettere a disposizione dei cittadini, degli operatori della PA centrale e locale, del Governo e di tutti gli stakeholder dati e informazioni sull'attività amministrativa, raccolti dai cittadini e sulla base del loro punto di vista. L'insieme di queste informazioni è orientata alla modifica della situazione esistente, secondo un approccio che mette in primo piano l'effettività dei diritti dei cittadini (a partire dai diritti alla trasparenza e all'informazione fino ai diritti alla qualità e all'appropriatezza) e il loro interesse al buon funzionamento del sistema amministrativo (dunque, la trasparenza e il rendimento di amministrazioni centrali, enti locali, aziende erogatrici di servizi di pubblica utilità). Tali dati e tali informazioni potranno essere utilizzati per verificare l'aderenza alle leggi vigenti, individuare priorità, avanzare ipotesi di riforma, orientare la spesa pubblica e il management.

Ovviamente, il Rapporto si propone come strumento di partecipazione di tutti i cittadini alla vita pubblica. L'obiettivo dei soggetti promotori è anche quello di aiutare i cittadini a controllare di più e meglio i propri rappresentanti e i propri amministratori, esercitando la cittadinanza attiva tutti i giorni. Con questa iniziativa (che trova fondamento nel principio di sussidiarietà), i cittadini hanno a disposizione uno spazio importante per esercitare la propria sovranità sostanziale ed il proprio ruolo costituzionale (come formalizzato agli artt.1 e 118, u.c., della Costituzione italiana).

### 3. LA RACCOLTA DELLE SEGNALAZIONI

Le segnalazioni dei cittadini, che sono alla base di questo lavoro, sono state raccolte dalla sala operativa centrale del PiT Servizi<sup>3</sup> e dalle sedi locali dislocate sul territorio nazionale.

Le informazioni ed i dati raccolti sono stati inseriti in un unico data-base, sono stati poi elaborati e posti alla base di un'analisi e di una interpretazione che pone al centro di questa relazione il concetto di trasparenza delle pubbliche amministrazioni letto alla luce delle difficoltà e degli ostacoli incontrati dai cittadini che sono incappati in disservizi causati da una scarsa informazione e mancanza di trasparenza nelle procedure amministrative e nell'erogazione di servizi locali.

Per Cittadinanzattiva la trasparenza costituisce, da sempre, un indicatore fondamentale per valutare i servizi di pubblica utilità. L'efficacia di un servizio e la valutazione dello stesso passa necessariamente dalla trasparenza delle informazioni fornite ai cittadini che usufruiscono di quel servizio, dalla trasparenza delle procedure per accedervi, dalla trasparenza delle informazioni fornite in tutte le fasi del procedimento.

Partendo dalla centralità del cittadino, Cittadinanzattiva ha promosso, già a partire dall'anno 2000<sup>4</sup>, una Carta dei diritti del cittadino-consumatore in cui sono elencati dieci diritti fondamentali che dovrebbero essere sempre garantiti al cittadino quando si trova ad utilizzare i servizi di pubblica utilità.

Tra questi diritti, quello alla trasparenza è stato così definito: il **diritto alla trasparenza** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a ricevere informazioni, comprensibili, chiare e trasparenti in ogni fase del suo rapporto con l'erogatore del servizio.

---

<sup>3</sup> Il PiT Servizi è il servizio di informazione, assistenza e consulenza che Cittadinanzattiva mette gratuitamente a disposizione dei cittadini che incontrano problemi e subiscono disservizi nell'ambito della pubblica amministrazione, dei servizi locali e degli altri servizi di pubblica utilità. Il servizio è nato nel 1998/1999, su iniziativa della rete dei Procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva, grazie al patrocinio e al sostegno della Commissione Europea DG Sanco - Tutela dei Consumatori.

<sup>4</sup> La prima versione della Carta dei diritti del cittadino-consumatore risale al 2000, nel 2008 Cittadinanzattiva ha proposto una versione rivisitata alla luce delle novità normative che si sono susseguite in questi anni e delle tipologie di segnalazioni raccolte dai cittadini. La Carta è disponibile nell'allegato 2 di questo Rapporto.

Questa definizione del concetto di trasparenza è in sintonia con la definizione di trasparenza suggerita dalla legge 15/2009 che così recita: "la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione on line delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forma diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

Il diritto alla trasparenza, che è uno dei diritti basilari del cittadino-consumatore, in un ambito come quello della pubblica amministrazione e dei servizi locali diviene fondamentale. Infatti, se nei settori liberalizzati in mancanza di informazioni fornite da un operatore ci si può rivolgere ad un altro, nel caso della pubblica amministrazione il cittadino non ha possibilità di scegliere ed è costretto a soccombere.

Questa relazione, partendo dal concetto di trasparenza declinato in questo modo, si pone l'obiettivo di evidenziare particolari situazioni di "opacità" della pubblica amministrazione causate proprio dalla mancanza di trasparenza.

Essa non ha alcuna pretesa di esaustività ma richiama con forza la necessità di ripartire da questo punto di vista per porre rimedio a carenze, limiti, ingiustizie, inefficienze che in realtà finiscono poi per gravare sul nostro paese nel suo complesso.

È opportuno sottolineare che i dati che saranno presentati, pur non avendo alcuna rilevanza da un punto di vista statistico, consentono però di registrare una serie di segnali, *spie* o indicatori delle più rilevanti situazioni critiche che affrontano i cittadini quando entrano in contatto con la pubblica amministrazione ed i servizi locali.

Lo spirito che sta alla base di questa relazione non è solo quello di evidenziare carenze e criticità della pubblica amministrazione ma è soprattutto quello di partire dalle criticità per promuovere dei miglioramenti e magari trasformare in punti di forza quelli che al momento appaiono punti di debolezza. È proprio in quest'ottica che sono state pensate le proposte contenute nella parte finale.

### III. DATI GENERALI

#### 1. LA TRASPARENZA E I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

In questo rapporto, come anticipato, si approfondirà l'aspetto della trasparenza e dell'informazione nell'ambito della pubblica amministrazione e dei servizi locali. È però opportuno precisare che Cittadinanzattiva, tramite il PiT Servizi, si occupa di tutti i servizi di pubblica utilità e dunque approfondisce tali aspetti anche in altri ambiti.

Prima di entrare nel merito dei dati relativi alla pubblica amministrazione e ai servizi pubblici locali può essere utile analizzare un breve quadro d'insieme così come è emerso dall'ultima Relazione PiT Servizi<sup>5</sup>.

I servizi di pubblica utilità oggetto della relazione sono molto diversi tra di loro. Si pensi, solo per voler fare qualche esempio, alle differenze che vi sono tra il settore delle banche e quello della pubblica amministrazione, oppure tra quello dei servizi pubblici locali e quello delle assicurazioni. Un elemento però caratterizza trasversalmente tutti questi ambiti: i principali fruitori di quei servizi, i cittadini-consumatori, denunciano la costante violazione dei loro diritti da parte degli erogatori dei servizi stessi.

I servizi di pubblica utilità sono stati letti in maniera trasversale alla luce dei diritti del cittadino-consumatore enunciati nell'omonima carta.<sup>6</sup>

Molti dei diritti enunciati nella Carta sono già riconosciuti (anche se non in maniera organica e sistematica) da leggi presenti nel nostro sistema giuridico, ma questo evidentemente non basta considerando che aumenta il numero di cittadini che denunciano la violazione di tali diritti.

L'enunciazione di un diritto si riduce ad una mera formalità se non è accompagnata da una serie di norme che prevedono controlli sull'effettiva attuazione del diritto e forme di tutela adeguate volte a ripristinare il diritto violato.

Lo scarto tra i diritti riconosciuti sulla carta e l'enorme sforzo che spesso bisogna fare per metterli in pratica è, non a caso, uno dei temi portanti di questa relazione.

In una parola, il diritto è strettamente legato alla tutela: allora la chiave di lettura dei dati che a breve saranno esposti deve essere proprio quella di una stretta correlazione tra diritti e tutele, gli uni non possono esistere senza le altre.

Sul fronte della tutela vi è poi da interrogarsi su quali siano le tutele più idonee da applicare alle violazioni di alcuni diritti fondamentali, in casi in cui il disservizio è di molti. Si pensi alle telecomunicazioni o alle banche o ai servizi locali come l'acqua ed i rifiuti: le forme di tutela individuali si sono rivelate in questi casi inefficaci e onerose per i singoli.

Per poter discutere delle politiche di tutela più adeguate a contrastare la violazione dei diritti è opportuno partire dalle criticità indicate dai cittadini.

Dall'ultima relazione PiT Servizi, relativa alle segnalazioni raccolte nel corso del 2008, risulta che, su un totale di 8.330 casi inerenti i servizi di pubblica utilità, il 30% di essi riguarda lesioni del diritto di trasparenza ed informazione a danno del cittadino.

---

<sup>5</sup> Vedi IX Relazione PiT Servizi "I consumatori pagano il conto. Tutela dei diritti e potere d'acquisto in tempi di crisi". La relazione è presente sul sito internet [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it).

<sup>6</sup> Vedi nota 4

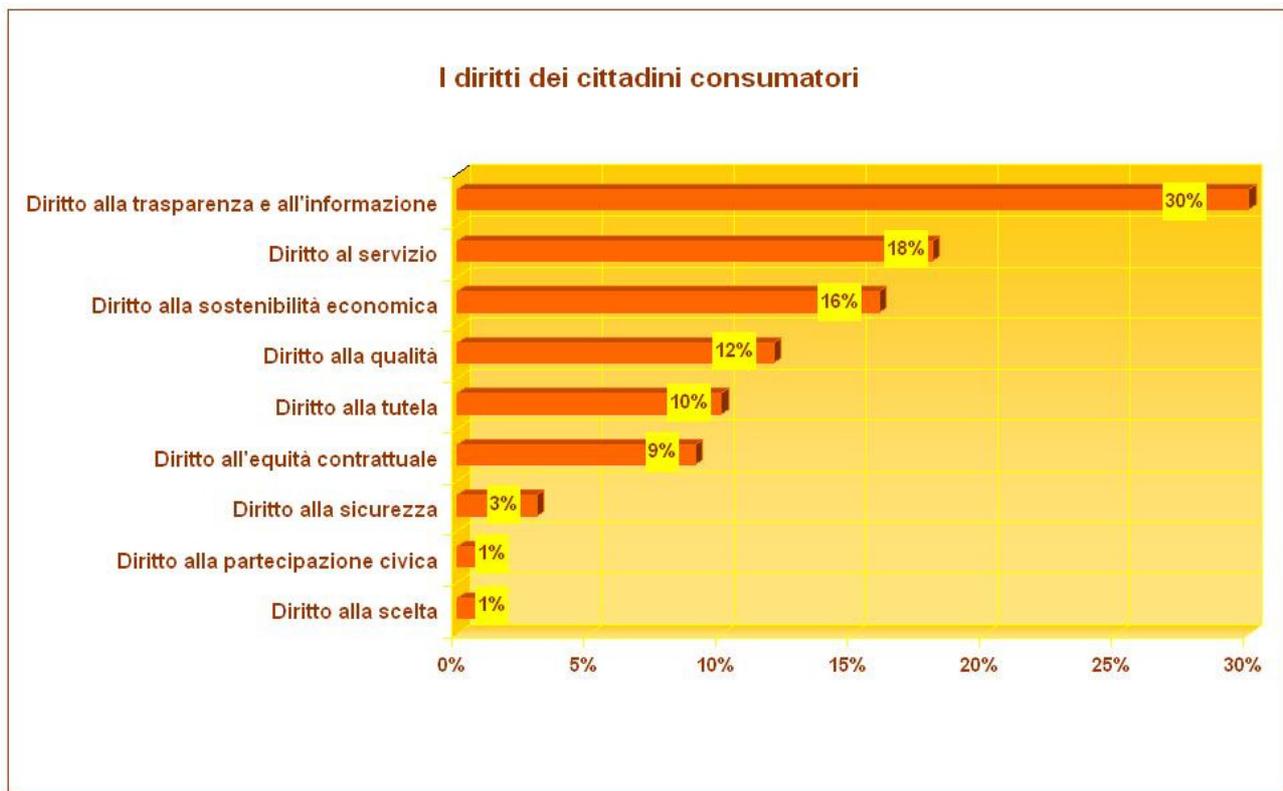


Figura 1. Dati PiT Servizi 2008.

Dunque, la mancanza di informazione e trasparenza si posiziona al primo posto nella classifica dei disservizi fornita dai cittadini. Notevole lo scarto percentuale che vi è tra il diritto all'informazione e alla trasparenza (30%) e gli altri due diritti più violati, il diritto al servizio (18%) ed il diritto alla sostenibilità economica (16%).

Il diritto all'informazione e alla trasparenza indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a ricevere tempestivamente tutte le informazioni relative all'erogazione del servizio e alle modalità di tutela. Questo diritto si può intendere in due accezioni: una, più ampia, che lo estende ad un generale diritto del cittadino ad essere informato sui servizi, che grava non solo sull'erogatore del servizio ma anche sulle istituzioni, sulle autorità di vigilanza, sulle associazioni di consumatori, sugli organi di stampa. In una accezione più ristretta il diritto all'informazione si riferisce, invece, all'obbligo di informazione che grava sull'erogatore del servizio e che deve essere rispettato in tutte le fasi del rapporto (dalla fase pre-contrattuale alla procedura, alla chiusura del procedimento).

La violazione del diritto all'informazione e alla trasparenza si sostanzia in tutti gli ambiti proprio come la diversità e disparità di informazioni possedute tra le due parti, il cittadino da un lato, al quale arrivano solo alcune informazioni parziali oppure distorte, l'ente o l'azienda dall'altra parte che detiene le informazioni e che le usa per acquisire maggior peso contrattuale nei confronti del consumatore.

Per specificare i fenomeni che incidono negativamente sul diritto all'informazione e alla trasparenza, può essere utile analizzare l'incidenza della violazione su tutti i settori.

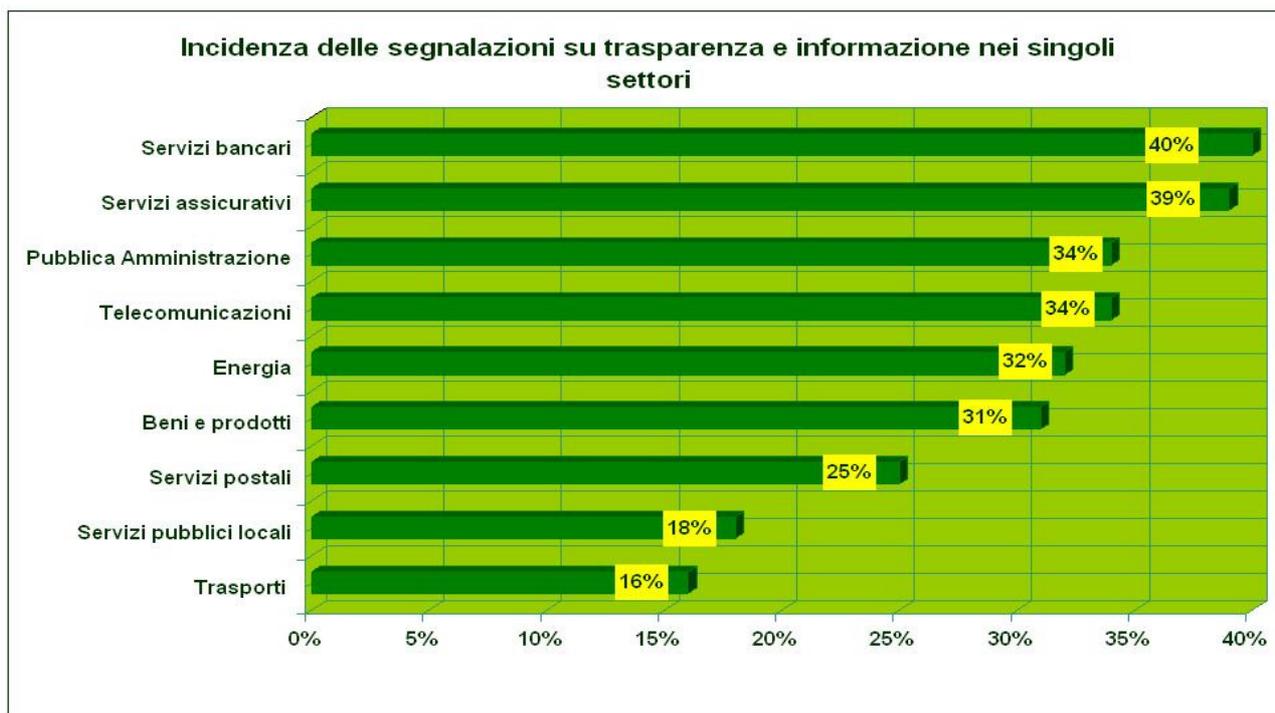


Figura 2. Dati PiT Servizi 2008.

I settori nei quali si verifica una maggiore violazione del diritto alla trasparenza e all'informazione sono quelli dei servizi bancari (40%), dei servizi assicurativi (39%), la pubblica amministrazione (34%) e le telecomunicazioni (34%).

Per le **banche e le assicurazioni**, la violazione del diritto all'informazione e alla trasparenza è causata principalmente dalla mancata informazione pre-contrattuale sui mutui, sulle assicurazioni, sui titoli o i prodotti proposti dalla banca, dal mancato rilascio del foglio di sintesi e della proposta contrattuale prima della sottoscrizione del contratto, dalle mancate informazioni sul diritto alla privacy e sul trattamento dei dati. Inoltre, i cittadini segnalano contratti e clausole contrattuali poco trasparenti e pubblicità ingannevole.

Il settore bancario ed assicurativo, per la difficoltà dei contratti e dei servizi che offre, da sempre è caratterizzato dalla necessità dei consumatori di avere informazioni chiare ancor prima della sottoscrizione del contratto. Anzi proprio dalla carenza di informazioni possono derivare dei gravi pregiudizi per il consumatore che, prima di sottoscrivere un contratto, deve sempre valutare se sia adatto al proprio profilo.

Al terzo posto, nella classifica dei servizi meno trasparenti, si posiziona **la pubblica amministrazione** che viene segnalata da 34 cittadini su 100.

Nell'ambito della **pubblica amministrazione**, la principale voce che condiziona le segnalazioni sulla trasparenza è quella che si riferisce alle pratiche amministrative e al fisco.

Le violazioni del diritto alla trasparenza sono caratterizzate dalle informazioni poco trasparenti su pratiche amministrative, ricorsi o procedure per ottenere un rimborso.

In evidenza, le segnalazioni relative alla poca trasparenza e chiarezza delle modalità per presentare un ricorso in caso di multe, o di cartelle esattoriali: i cittadini ritengono poco trasparenti le indicazioni del responsabile del procedimento e dei tempi di prescrizione.

Questi dati che saranno approfonditi più avanti, sono molto significativi perché evidenziano l'enorme difficoltà dei cittadini di rapportarsi con l'amministrazione centrale. Nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni dalla pubblica amministrazione per snellire le procedure e abbattere sia tempi che i costi legati alla burocrazia, la distanza tra pubblica amministrazione e cittadini è ancora insormontabile.

Sul versante dei **servizi locali** l'incidenza della violazione del diritto alla trasparenza è del 18%. In questo ambito, dunque, sembra che vi siano minori difficoltà per i cittadini che riescono a rapportarsi meglio con gli enti locali e a raggiungere con maggiore facilità le informazioni relative ai servizi gestiti a livello locale.

## 2. L'OPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nell'ultimo rapporto PiT Servizi, riferito all'anno 2008, su un totale di 8.330 segnalazioni relative a tutti i servizi di pubblica utilità, 1.666 (ossia il 20%) riguardano aspetti della Pubblica Amministrazione e 1.083 (ossia il 13%) sono relative ai servizi pubblici locali.

Complessivamente, rispetto al totale delle segnalazioni delle due aree menzionate, il 28% di esse fa riferimento ad aspetti di scarsa trasparenza.

Segnalazioni	%	Numero assoluto
Segnalazioni su problemi di trasparenza	28	761
Segnalazioni su altre tipologie di problemi	72	1.988
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>2.749</b>

Figura 3. Dati PiT Servizi 2008.

Il 74% delle segnalazioni sulla carenza di trasparenza ricade nell'ambito della Pubblica amministrazione ed il 26% in quello dei Servizi pubblici locali.



Figura 4. Dati PiT Servizi 2008

Il peso delle segnalazioni sulla scarsa trasparenza nella pubblica amministrazione e nei servizi locali incide notevolmente sul totale delle segnalazioni in tema di trasparenza.

Infatti, le segnalazioni sulla mancanza di trasparenza incidono per il 34% sul totale delle segnalazioni ricevute dal PiT Servizi in tema di Pubblica Amministrazione.

L'incidenza è invece del 18% nel caso dei Servizi pubblici locali.

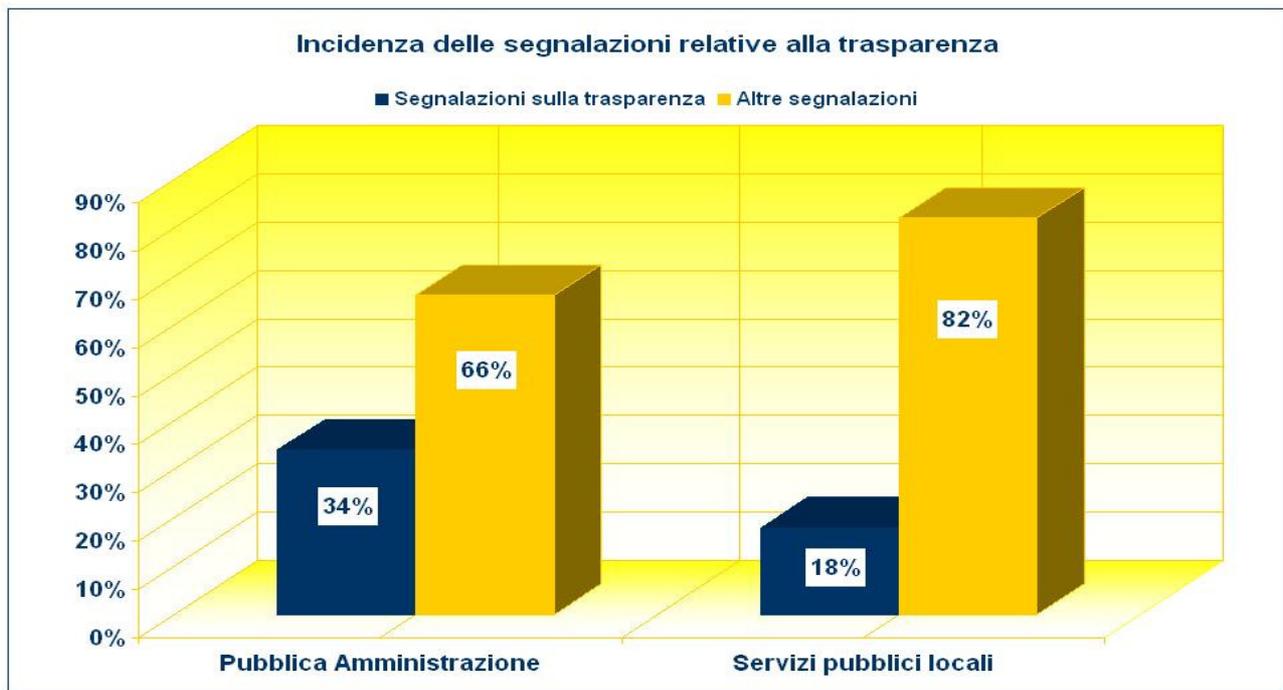


Figura 5. Dati PiT Servizi 2008

## IV. GLI AMBITI

### 1. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La pubblica amministrazione, insieme ai servizi locali, è il settore nel quale i cittadini hanno riscontrato maggiori criticità ed ostacoli di tipo burocratico.

La mancanza d'innovazione e semplificazione, i procedimenti burocratici macchinosi, l'assenza dei cittadini nei processi di definizione, erogazione e valutazione del servizio, hanno caratterizzato, da sempre, il settore della pubblica amministrazione.

In questi ultimi anni, però, è iniziata una lenta ma inesorabile inversione di tendenza: la stessa pubblica amministrazione si è messa in moto ponendosi degli obiettivi da raggiungere per realizzare un miglioramento nel settore.

Nell'ambito della pubblica amministrazione rimane comunque un enorme asimmetria tra le parti alimentata soprattutto dal *gap* informativo che vi è tra gli enti pubblici ed i cittadini.

Infatti, nonostante le aree di intervento della pubblica amministrazione siano molto disomogenee le une dalle altre, le violazioni dei diritti riscontrate dagli utenti accomunano tutte le aree e si concentrano principalmente sulla violazione del **diritto all'informazione e alla trasparenza**.

Infatti, nell'ambito della **Pubblica Amministrazione**, il 34% dei cittadini che si è rivolto al PiT servizi ha segnalato casi di scarsa trasparenza e informazione. Sebbene gli ambiti della pubblica amministrazione siano molto disomogenei tra loro e siano caratterizzati da modalità e procedure diverse, i cittadini hanno individuato situazioni di particolare opacità della pubblica amministrazione causata principalmente dalla mancanza di informazioni fornite, dalla scarsa trasparenza delle procedure amministrative e più in generale dalla mancata definizione di iter procedurali chiari e comprensibili per gli utenti.

Le principali criticità su questo fronte riguardano la gestione delle pratiche amministrative, le multe e le questioni fiscali.

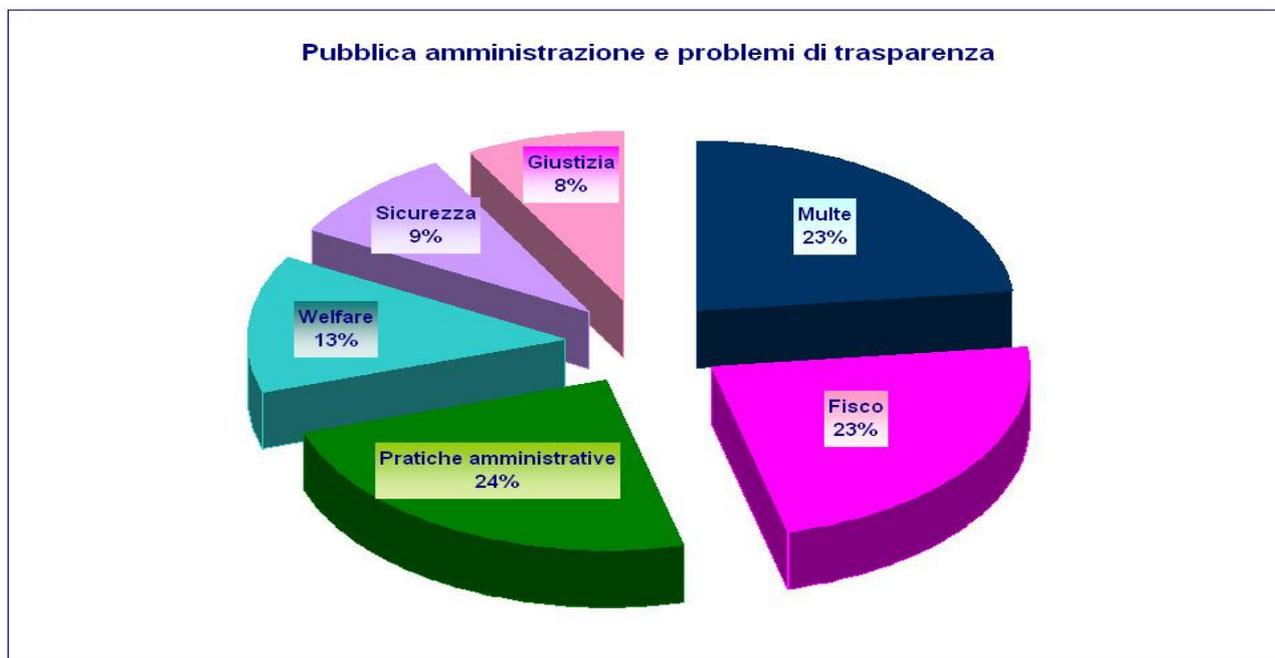


Figura 6. Dati PiT Servizi 2008

Le segnalazioni sulla trasparenza rappresentano il 90% delle segnalazioni ricevute in tema di giustizia, il 41% delle segnalazioni sulle pratiche amministrative e il 34% di quelle in tema di fisco.

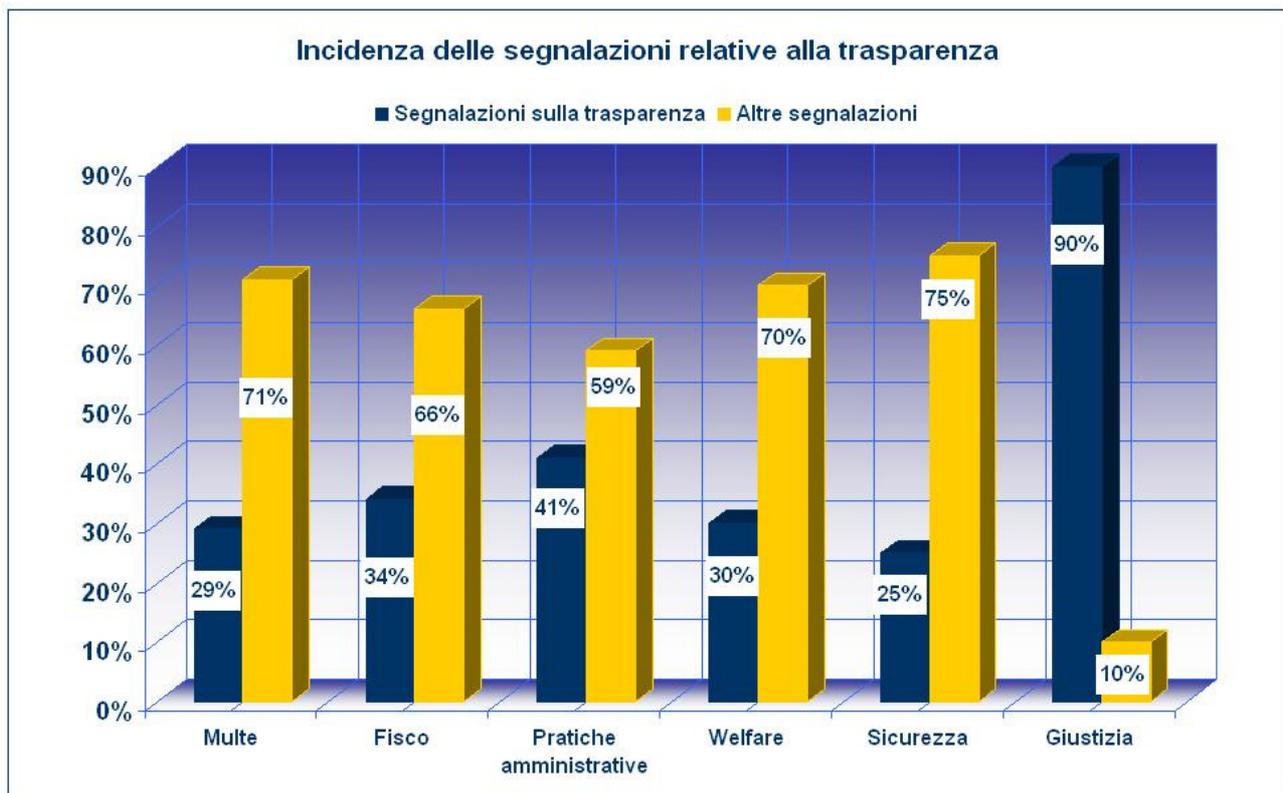


Figura 7. Dati PiT Servizi 2008

Dal grafico, emerge chiaramente, senza ulteriori commenti, la situazione veramente grave del settore Giustizia nel nostro paese, a conferma di dati ufficiali, nazionali e internazionali, che spiegano il ritardo italiano. Ma ci sembra utile rilevare anche la forte incidenza di altre aree (multe, fisco, pratiche, ecc.) che, messe insieme, illustrano bene il peso di certi contenziosi con le amministrazioni, specie in quelle situazioni in cui si insiste sul reddito e sulle risorse dei cittadini. Peso particolarmente grave in un momento di crisi economica come quello che stiamo vivendo.

### Multe

#### SE L'AUTOVELOX È TAROCATO, IL CITTADINO SI RIBELLA CON... TESTA, MANI E PIEDI

Le lamentele dei cittadini relative alle multe, in particolare riguardano la contestazione delle multe (43%), la sanzione amministrativa della detrazione dei punti (31%) e la regolarità degli strumenti di rilevazione della velocità (26%).

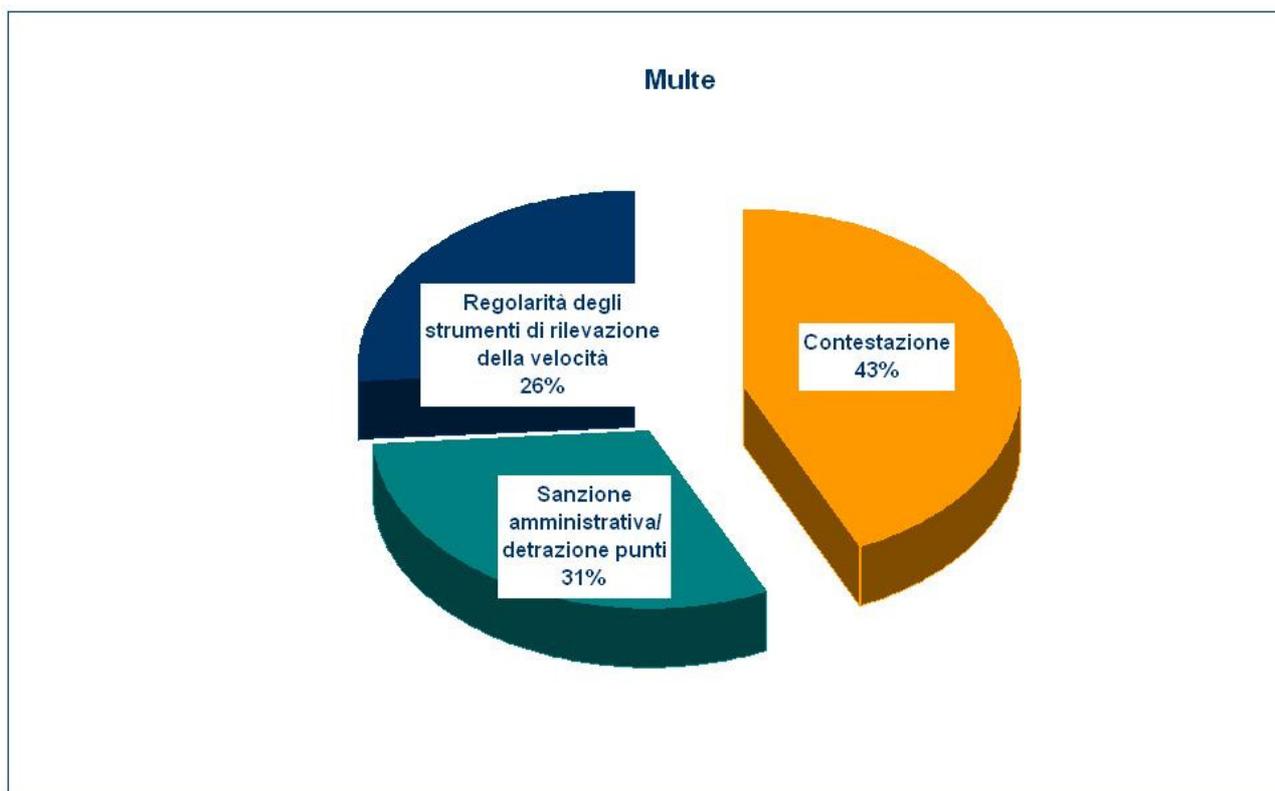


Figura 8. Dati PiT Servizi 2008

Su queste tre tipologie di segnalazioni quelle sulla trasparenza rappresentano il 36% delle segnalazioni sulla regolarità degli strumenti di rilevazione di velocità (autovelox), il 28% di quelle sulle sanzioni amministrative/detrazione punti ed il 26% delle segnalazioni in tema di contestazione delle multe.

#### **Gli strumenti di rilevazione di velocità**

Le segnalazioni sulla regolarità degli strumenti di rilevazione di velocità (autovelox) riguardano disservizi subiti dai cittadini e causati dalle informazioni poco chiare che la pubblica amministrazione ha fornito in tema di autovelox ed altri strumenti di rilevazione della velocità. In più di un'occasione Cittadinanzattiva ha accolto le istanze di cittadini che hanno denunciato il mal funzionamento di autovelox o la irregolarità di questi strumenti utilizzati spesso solo per rimpinguare le casse dei comuni.

**Un caso rappresentativo** di tutti è quello degli autovelox "taroccati" posizionati nella Valle dell' Aniene.

In estate un comitato di cittadini ha denunciato la presenza di 5 autovelox in 15 km di strada, la Tiburtina Valeria, gli autovelox erano mal segnalati e vi era il dubbio che non fossero regolari. Grazie alle denunce dei cittadini è stata aperta un'indagine a seguito della quale è stata dimostrata l'irregolarità di uno dei misuratori e la "malafede" dell'ente che gestiva i rilevatori di velocità. L'indagine, ha inoltre prodotto la sottrazione della gestione delle apparecchiature a società private, che da questo momento in poi saranno gestite direttamente dagli uffici o comandi da cui dipendono gli enti accertatori.

#### **La sanzione amministrativa**

Rimanendo in tema di multe, un altro ostacolo alla trasparenza e alle informazioni chiare che i cittadini dovrebbero ricevere dalla pubblica amministrazione è dato dal meccanismo della sanzione amministrativa applicata in luogo della detrazione di punti dalla patente. Tale meccanismo, che si applica quando al cittadino non è stata immediatamente contestata la violazione e non abbia comunicato le generalità di chi era alla guida, crea particolare confusione e dubbi. La confusione è ingenerata dal fatto che arrivano due verbali diversi che si riferiscono alla stessa violazione: non è d'immediata comprensione che i verbali si riferiscano alla stessa multa. Su questo tipo di segnalazioni la trasparenza del linguaggio parlato dalla pubblica amministrazione è particolarmente rilevante. Per evitare questi disservizi, innescati dalla

semplice mancanza di trasparenza, basterebbe l'emissione di verbali più chiari contenenti un maggior numero di informazioni e spiegazioni.

Molto simili alle precedenti le segnalazioni sulla trasparenza legate alle contestazioni delle multe. Molti i cittadini ci hanno contattato per chiedere informazioni e chiarimenti in merito alle procedure di contestazione delle multe poiché hanno ritenuto poco chiare le informazioni contenute nei verbali e/o fornite dagli uffici della pubblica amministrazione competenti. Ad essere poco trasparenti sono, principalmente, le indicazioni sulle modalità ed termini dei ricorsi.

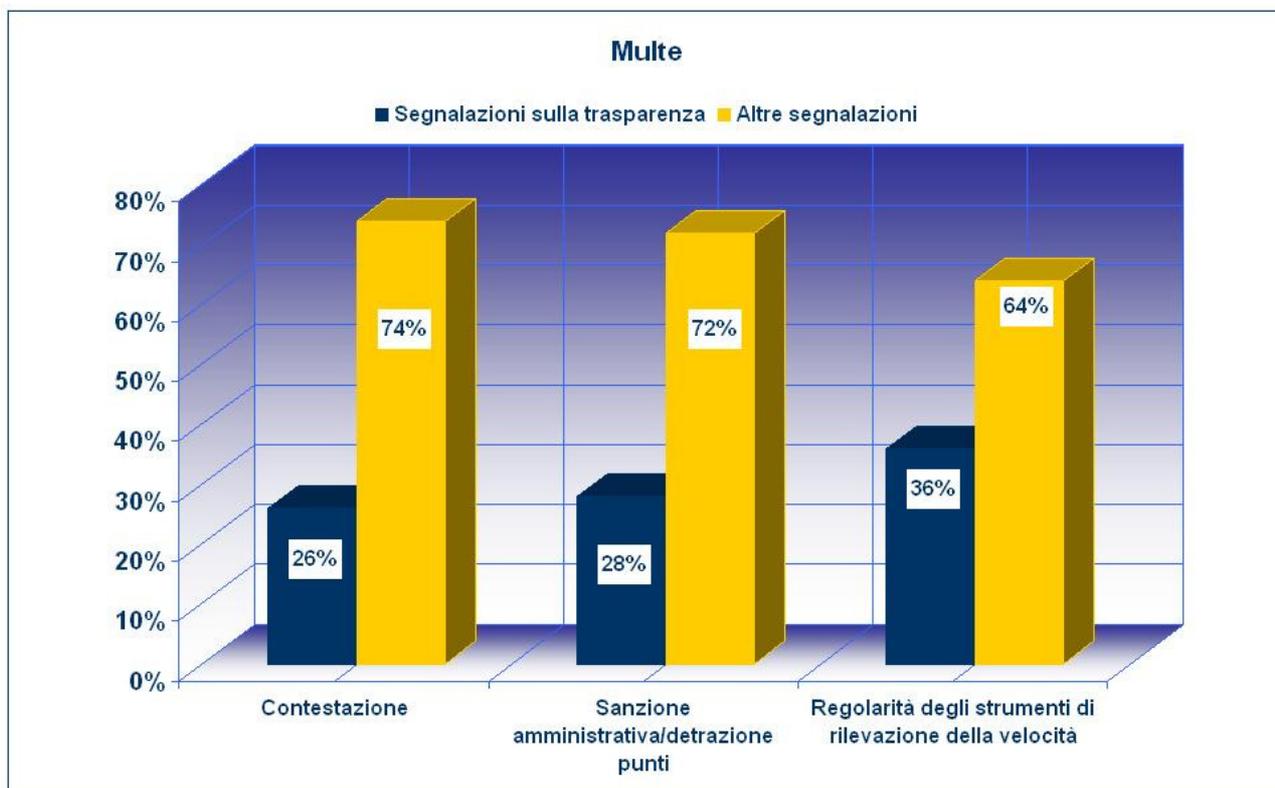


Figura 9. Dati PiT Servizi 2008

## Pratiche amministrative

### AUTOCERTIFICAZIONE A RILENTO E SEMPLICI RICHIESTE INEVASE? PER GLI UFFICI PUBBLICI È SOLO QUESTIONE DI PRATICA

Le segnalazioni sulle pratiche amministrative sono caratterizzate dall'elemento comune dei ritardi dovuti soprattutto alla mancata comunicazione tra uffici, alla carenza delle informazioni e alla poca trasparenza dei procedimenti amministrativi.

Le aree di criticità delle pratiche amministrative sono rappresentate dalle seguenti voci: rinnovo/rilascio documenti (59%), richieste di cittadinanza/soggiorno (24%) e autocertificazione (17%).

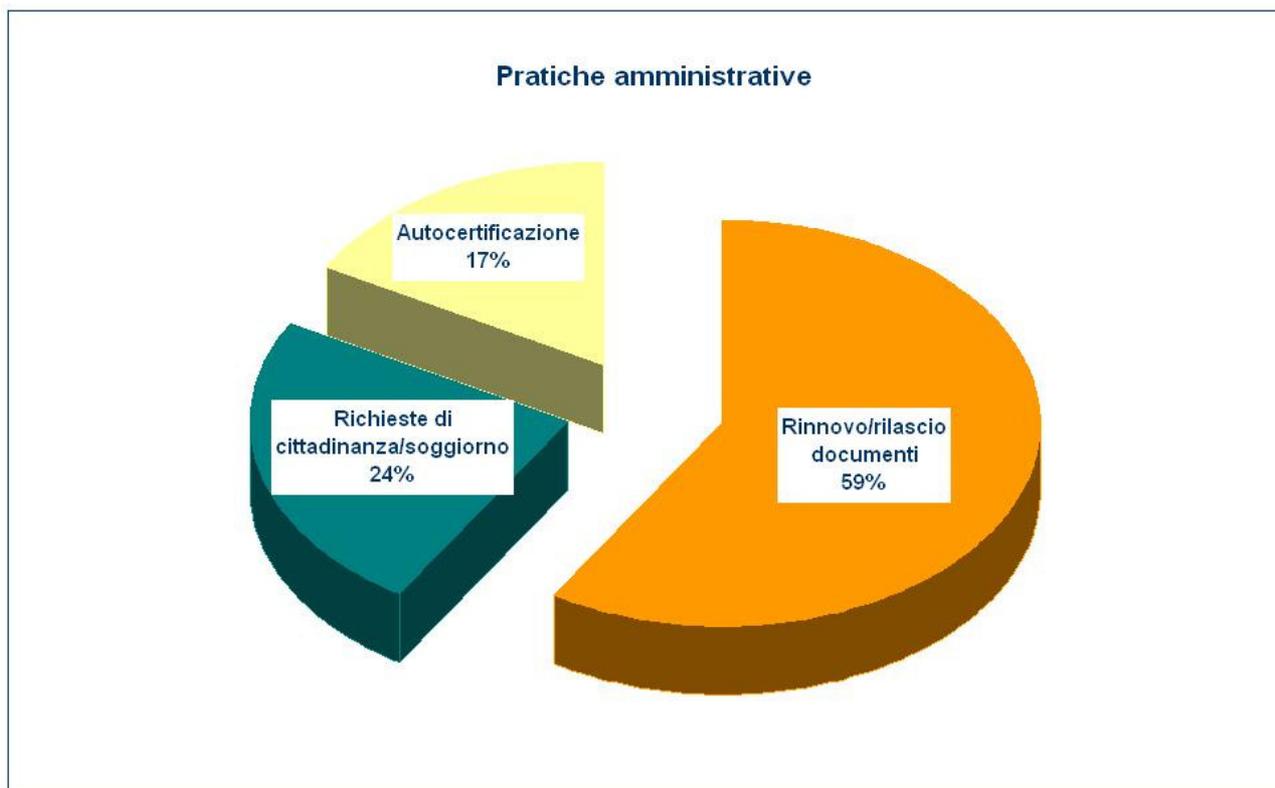


Figura 10. Dati PiT Servizi 2008

#### Rinnovo/rilascio documenti

Su queste tre voci la trasparenza incide di più su quella relativa alla **pratica di rinnovo rilascio dei documenti**, in questo ambito ben il 63% dei cittadini ha riscontrato disservizi legati alla mancata informazione sulle procedure, ad informazioni sullo "stato" della pratica e ad indicazioni chiare sugli uffici competenti.

Dunque, quando i cittadini chiedono dei documenti per la prima volta (ad esempio un passaporto) o devono rinnovarli (ad esempio la carta d'identità) si scontrano con burocrazia, code interminabili presso gli uffici e soprattutto ritardi dovuti alla mancata messa in rete e condivisione delle informazioni tra gli uffici della pubblica amministrazione. Spesso, dunque, la mancanza di trasparenza si riscontra anche nelle procedure interne agli stessi uffici della pubblica amministrazione.

#### Richieste di cittadinanza/soggiorno

La percentuale di segnalazioni di mancata trasparenza incide su 41 casi su 100 per le **pratiche di richieste di cittadinanza/soggiorno**.

In questo ambito la violazione del diritto all'informazione e alla trasparenza si sostanzia nella difficoltà a reperire le informazioni giuste sui documenti da presentare e le modalità da seguire. È poi molto difficile reperire informazioni sullo stato della pratica e sul responsabile del procedimento.

Dalla mancanza di informazioni e trasparenza in questo ambito possono derivare conseguenze molto gravi per i soggetti che presentano domanda di cittadinanza o permesso di soggiorno, si pensi a casi di diniego del permesso dovuti ad esempio ad errori materiali non comunicati agli interessati oppure alla mancata integrazione di documenti dovuta, ancora una volta, alla mancata comunicazione della pubblica amministrazione.

In tutti questi casi, è evidente il rischio di rendere impossibile la conduzione di una vita normale e rispettosa delle regole anche da parte di quei tanti immigrati che lavorano onestamente, integrandosi negli usi e nelle norme della nostra comunità nazionale.

### Autocertificazione

Nelle segnalazioni sull'**autocertificazione** la mancanza di trasparenza incide in 33 casi su 100. Anche in questo ambito gli utenti segnalano la carenza d'informazione fornite dagli uffici preposti. In evidenza, le segnalazioni relative alle pratiche amministrative bloccate a causa della mancata accettazione da parte degli uffici di documenti di autocertificazioni, risultate poi corrette in quanto previste dalla legge di riferimento.

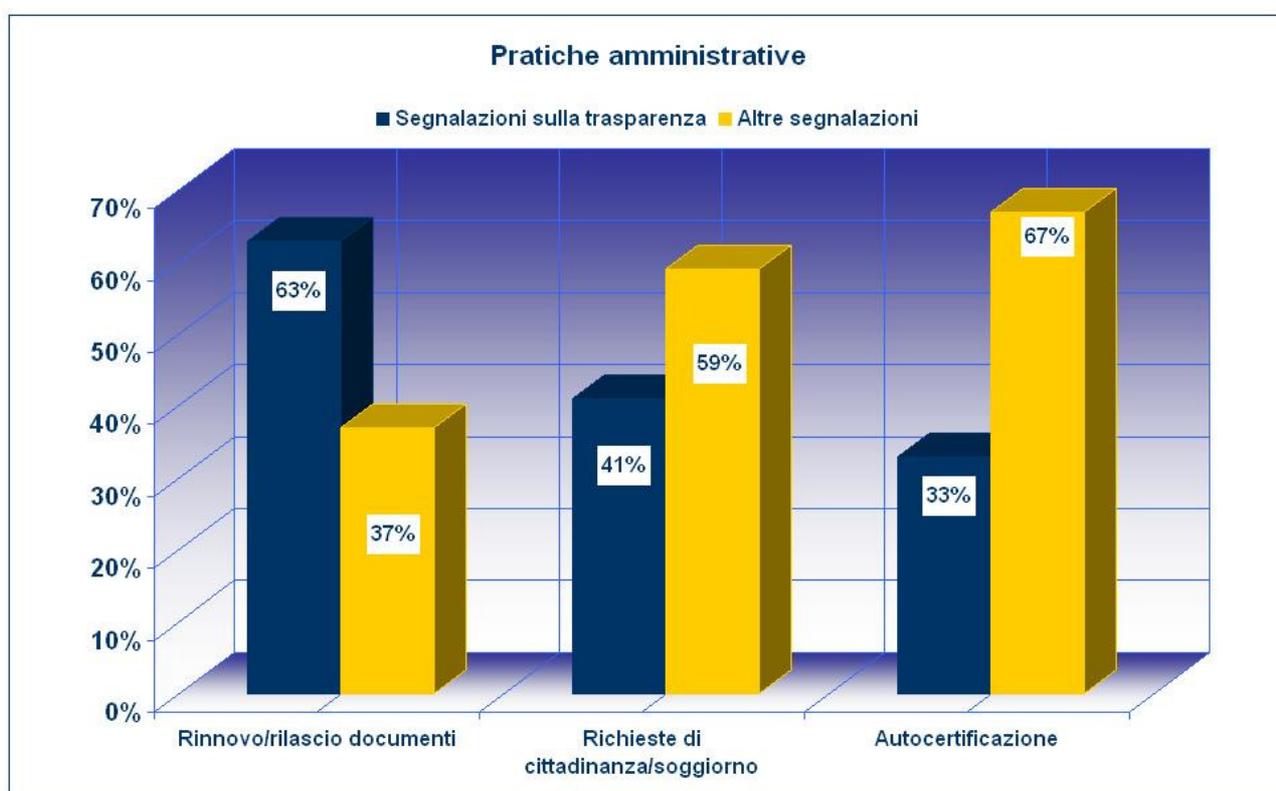


Figura 11. Dati PiT Servizi 2008

### Alcune osservazioni

Questo punto ci pare abbastanza rilevante poiché mostra che nella cultura amministrativa resiste ancora una certa diffidenza nei confronti del cittadino. Al punto che la stessa pratica dell'autocertificazione diventa un problema in molti casi, nonostante la chiarezza del dettato normativo.

Più in generale, alla luce di queste informazioni, vale la seguente considerazione: molto bene senz'altro per i processi di progressiva trasparenza che, in questi mesi, hanno riguardato le persone (si fa qui riferimento, per esempio, alla pubblicità dei compensi dei funzionari pubblici), ma i veri ostacoli che i cittadini incontrano riguardano, in realtà, la trasparenza delle procedure. Chi si presenta ad uno sportello pubblico è meno interessato a conoscere lo "status" dell'addetto che si trova di fronte che a risolvere il proprio problema in modo rapido, semplice ed efficace. In altri termini, occorre compiere ancora un lungo

cammino sul piano della semplificazione delle procedure e sul piano della fiducia reciproca tra amministrazione e cittadini, anche per evitare il rischio di lasciare aperte le porte ai piccoli abusi quotidiani.

## Fisco

### LA SPECIALITÀ DELLA CASA? LE CARTELLE ESATTORIALI. GLI ITALIANI NE VANNO... "PAZZI"

La "voce" fisco unisce delle sottovoci di criticità individuate dai cittadini che si suddividono in: cartelle esattoriali (60%), agevolazioni fiscali (31%), dichiarazione redditi (5%), detrazioni/deduzioni (4%).

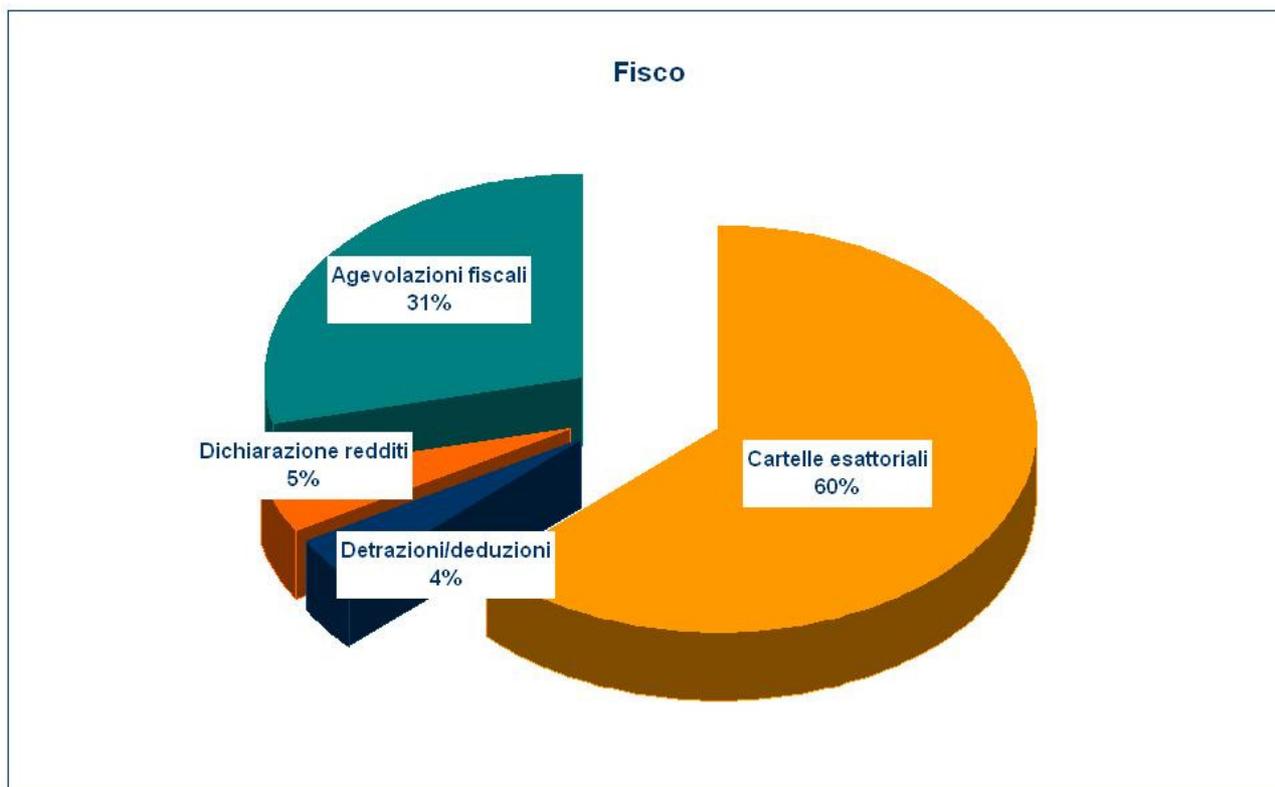


Figura 12. Dati PiT Servizi 2008

#### Le cartelle esattoriali

Il 78% dei disservizi relativi alle **cartelle esattoriali** è causato dalla scarsa trasparenza di queste ultime.

Le richieste dei cittadini pervenute a Cittadinanzattiva riguardano in particolare la trasparenza e chiarezza delle informazioni contenute nelle cartelle stesse: i cittadini non riescono a comprendere a cosa si riferiscono le richieste, quali siano le modalità per presentare un eventuale ricorso, quali i tempi di prescrizione e chi è il responsabile del procedimento.

In aumento le richieste di informazioni sulla possibilità di rateizzare le cartelle esattoriali, tali istanze provengono da parte di cittadini che pur ammettendo l'esattezza delle cartelle esattoriali e dunque ammettendo il loro debito nei confronti del fisco non hanno la possibilità economica di estinguere il debito in un'unica soluzione.

In evidenza le segnalazioni relative alle *cartelle pazze*, cioè a quelle cartelle contenenti richieste assolutamente infondate o perché il cittadino ha già pagato i tributi richiesti, o perché vi sono palesi errori nei conteggi. Dalle segnalazioni si evince che gli errori sono spesso dovuti alla mancanza di comunicazione tra i diversi uffici della pubblica amministrazione.

### Le agevolazioni fiscali

La trasparenza incide su 56 segnalazioni su 100 relative alle **agevolazioni fiscali**.

Le segnalazioni si riferiscono soprattutto alla complessità delle documentazione che si deve presentare per ottenere le agevolazioni: certificati medici, documenti, dichiarazioni dei redditi, stato di famiglia, ecc..

In evidenza anche la mancanza di informazione sulle procedure da esperire e sulle categorie di disabilità grazie alle quali si ha diritto alle agevolazioni. Molti utenti che ci hanno contattato hanno dichiarato di non aver attivato la richiesta di agevolazioni fiscali, pur avendone pieno diritto, per mancanza d'informazione.

### La dichiarazione dei redditi

Nell'ambito delle segnalazioni sulla **dichiarazione dei redditi**, il 20% degli utenti segnala che le difficoltà sono dovute a scarsa informazione e trasparenza. Le segnalazioni riguardano principalmente la carenza d'informazioni per la compilazione dei moduli e il mal funzionamento dei siti internet della pubblica amministrazione tramite i quali è possibile presentare la documentazione on-line.

### Le deduzioni/detraioni fiscali

I cittadini incontrano poi molte difficoltà nel riscontrare informazioni chiare sulle modalità di richiesta e di conteggio delle **deduzioni/detraioni fiscali** (15%).

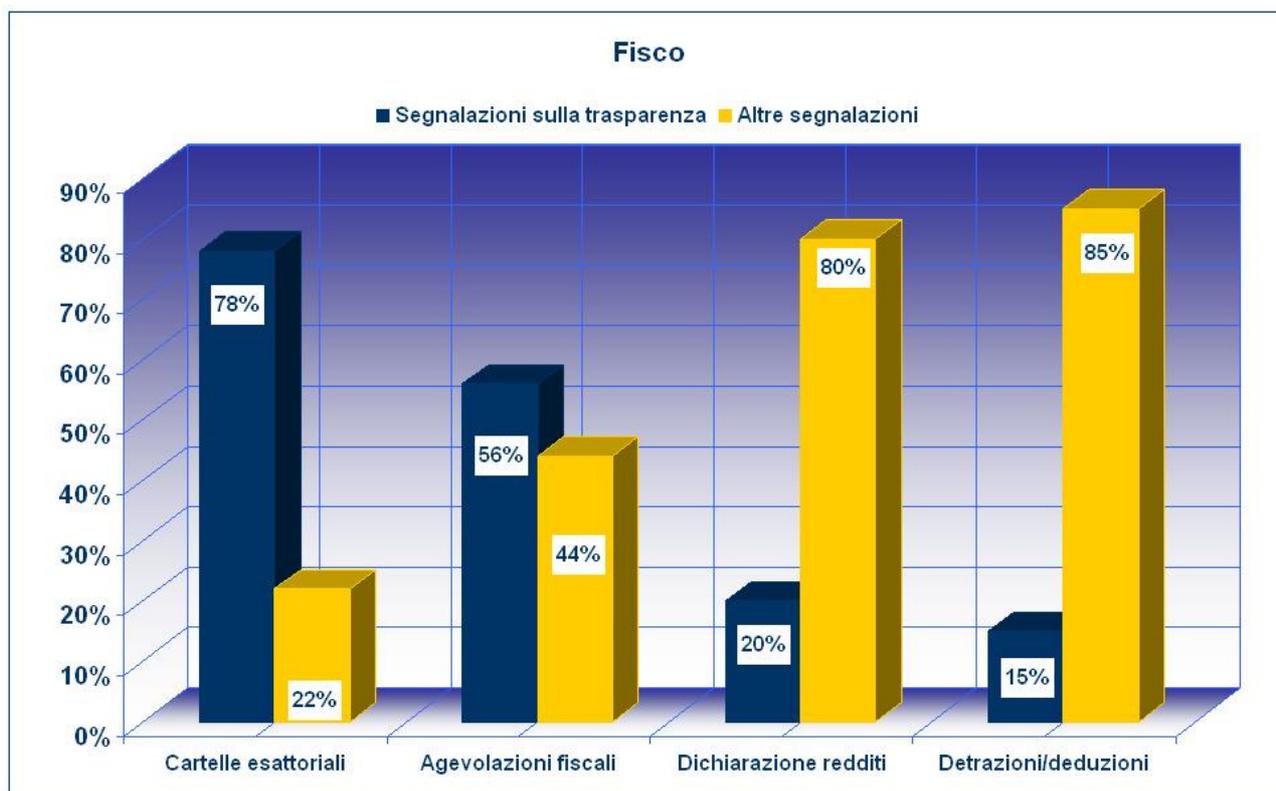


Figura 13. Dati PiT Servizi 2008

## Welfare

### AGEVOLAZIONI ALLE FASCE SOCIALI DEBOLI?

#### POCO BONUS, MOLTO MALUS

Carenza d'informazione, tempi di attesa troppo lunghi, difficoltà delle procedure, mancato accesso agli atti sono le violazioni che si riferiscono alle criticità riscontrate dai cittadini nell'ambito della *macro area* denominata welfare. A comporre l'area del welfare sono le segnalazioni relative a bonus sociali (62%), pensioni (32%) e contributi per abbattimento barriere architettoniche.

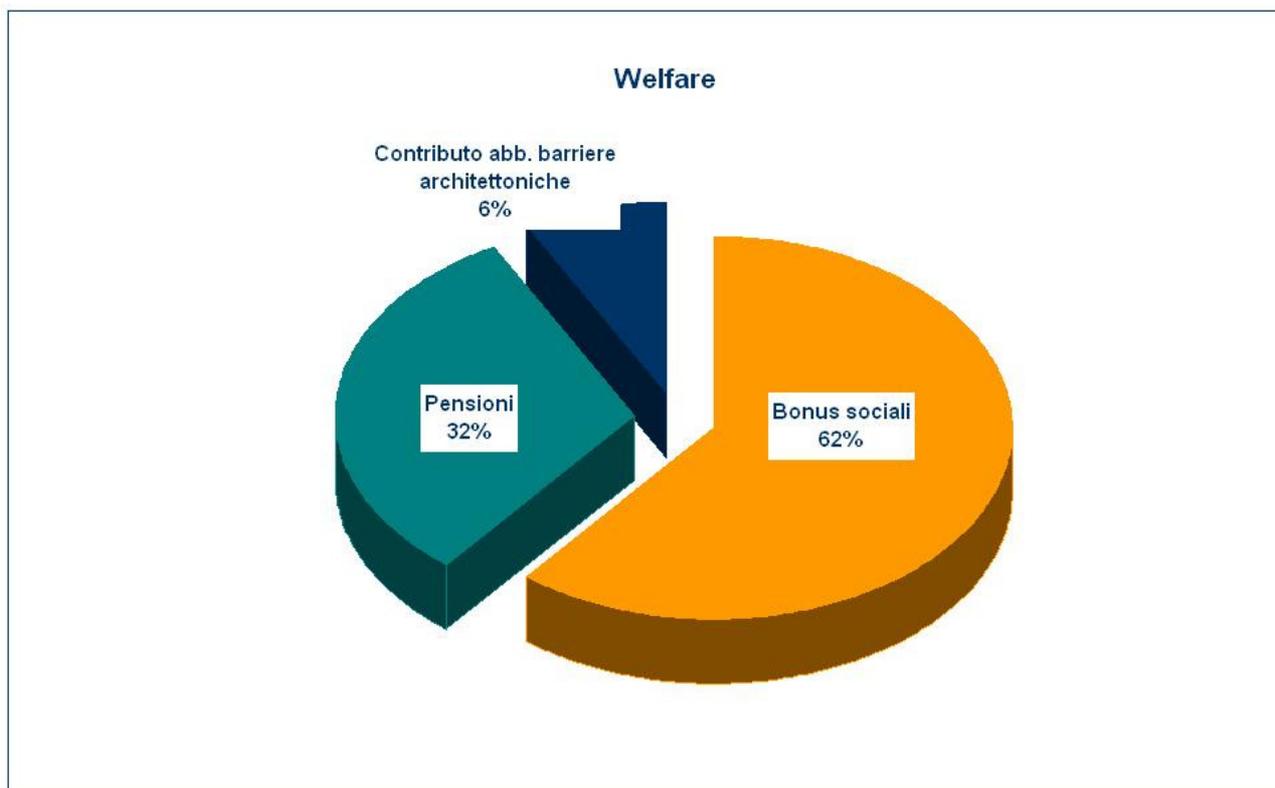


Figura 14. Dati PiT Servizi 2008

### Pensioni

La mancanza di trasparenza ed informazione incide sulle segnalazioni relative alle pensioni in 53 casi su 100.

I cittadini denunciano di aver commesso degli errori nella presentazione di domande relative alla richiesta di pensioni in quanto le procedure per accedervi erano poco chiare, in altri casi denunciano di non aver proprio trovato bandi, avvisi o regolamenti relativi all'erogazione della pensione.

### Bonus sociali

Sotto la voce **bonus sociali**, sono state raccolte tutte le segnalazioni relative alle misure introdotte dal Governo nel corso del 2008 a favore dei cittadini più deboli per contrastare la crisi economica; vi rientrano le segnalazioni sul bonus elettrico, sulla social card, sulla carta acquisti, sui contributi alle famiglie numerose. Il 31% di queste segnalazioni si riferisce a disservizi causati dalla mancanza di informazioni necessarie ad accedere ai bonus.

Nei casi indicati, la pubblica amministrazione avrebbe dovuto avere un ruolo di *facilitatore e veicolatore* delle informazioni utili da far pervenire ai cittadini potenziali beneficiari dei provvedimenti; in realtà ciò non è accaduto, al contempo le informazioni fornite sono risultate carenti ed in alcuni casi completamente assenti. Il caso più eclatante è quello del bonus sociale sull'elettricità, ma vi è stata carenza d'informazione

anche sugli uffici competenti a rilasciare la social card, per non parlare della "gaffe" delle tessere distribuite senza che vi fosse stato caricato il credito.

### Barriere architettoniche

Molte le difficoltà a reperire le informazioni e i moduli utili per la richiesta del contributo per l'abbattimento delle barriere architettoniche, sono stati riscontrate dai cittadini (18%) che ci hanno contattato.

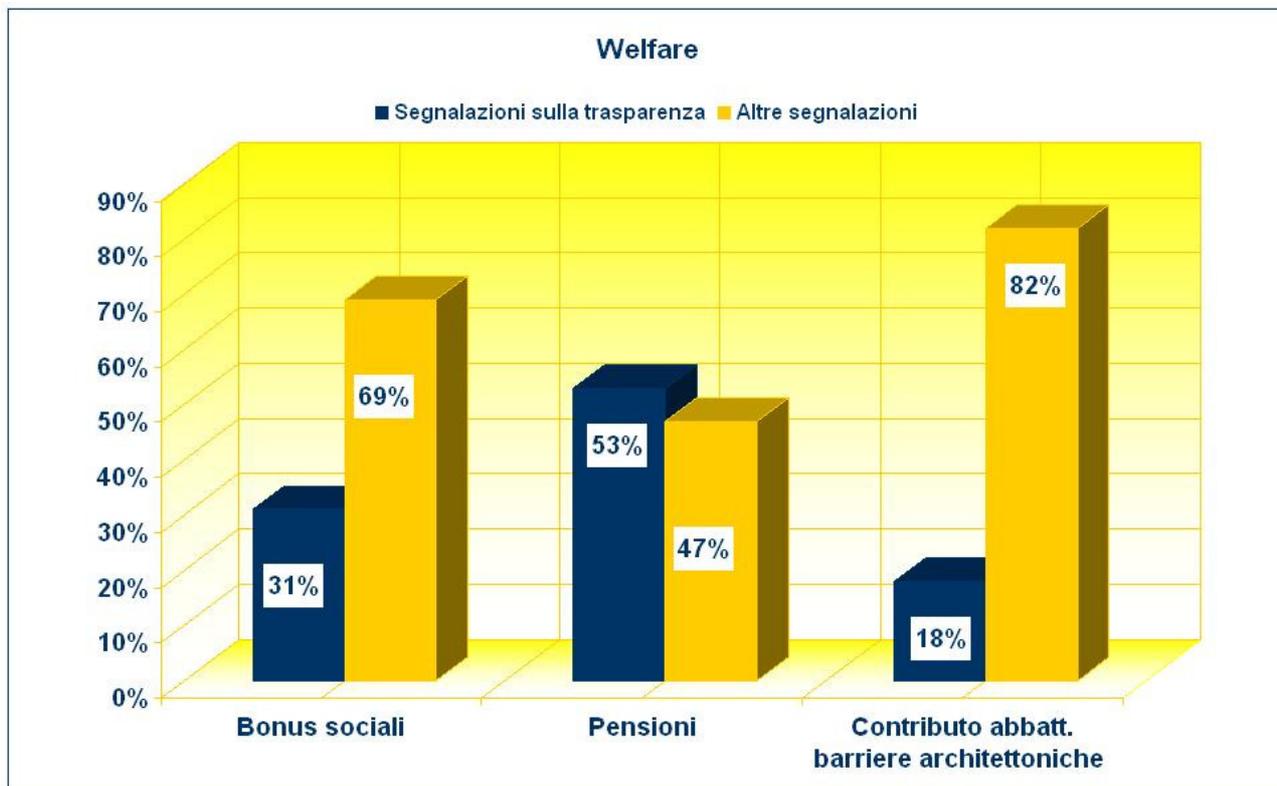


Figura 15. Dati PiT Servizi 2008

## Sicurezza PILASTRO DELLA SOCIETÀ? DIPENDE DAI MATERIALI

Le segnalazioni sulla sicurezza si concentrano sugli **edifici scolastici** (62%) e sull'**edilizia popolare** (38%).

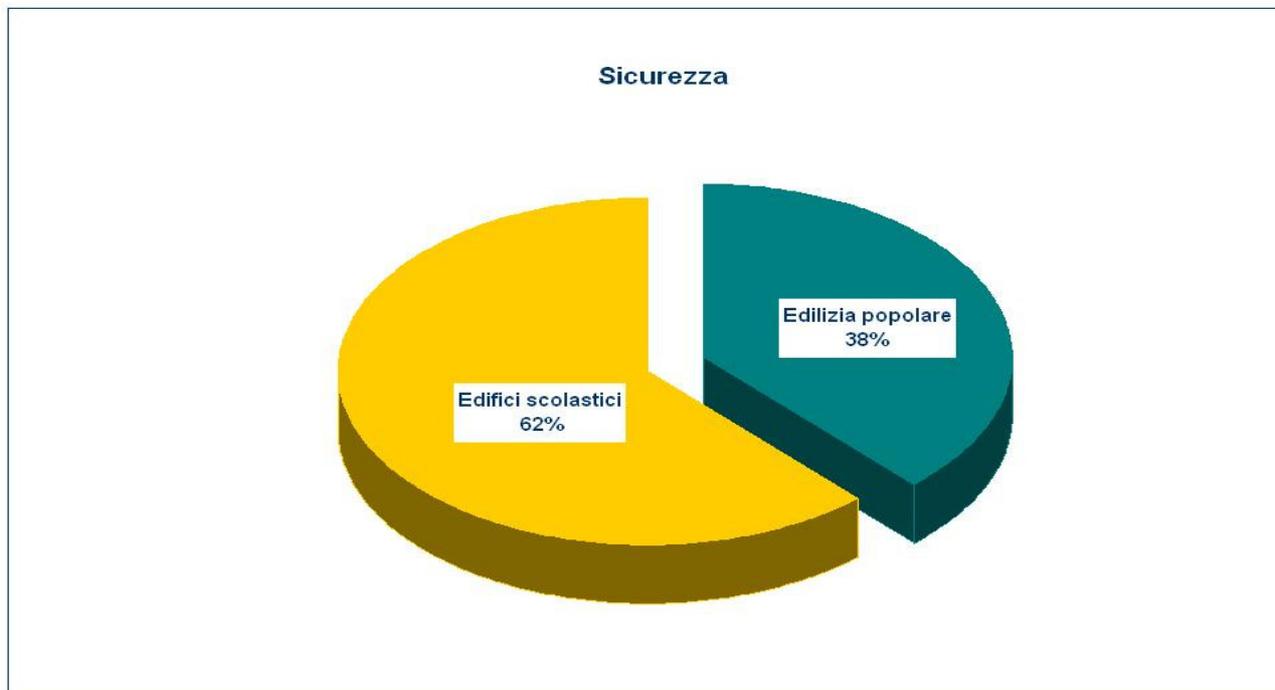


Figura 16. Dati PiT Servizi 2008

### Edifici scolastici

Le segnalazioni sugli **edifici scolastici** riguardano tutte problematiche connesse alla mancata messa in sicurezza degli istituti scolastici per ciò che concerne le leggi antisismiche, le norme sugli incendi ed in generale le norme su sanità e salubrità delle strutture scolastiche.

Il 28 casi su 100 si registra una carenza nelle informazioni fornite ed il diniego dell'accesso agli atti e ai documenti attestanti l'agibilità degli istituti e la messa a norma degli stessi.

### Edilizia popolare

Le segnalazioni sull'**edilizia popolare** evidenziano il mancato rispetto delle normative sulla sicurezza.

Il 17% di segnalazioni in tema di edilizia popolare evidenzia:

- la carenza di informazioni sulla messa a norma degli edifici derivante dalla mancata assunzione di responsabilità degli Enti proprietari degli edifici stessi
- poca trasparenza dei criteri che determinano le graduatorie per l'assegnazione delle case popolari.

In molti casi la pubblica amministrazione dimostra una certa *reticenza* nel fornire risposte adeguate ai cittadini. Volendo riportare **un caso specifico** si segnala la vertenza attualmente in corso tra Cittadinanzattiva sede di Ortona, il Comune di Ortona e l'ente che gestisce le case popolari l'Ater. A seguito della pubblicazione del bando sull'assegnazione delle case popolari presentato lo scorso maggio da Ater e Comune, Cittadinanzattiva ha inoltrato tre richieste di accesso agli atti sulle modalità e sui criteri di assegnazione ma non ha ottenuto alcuna risposta.

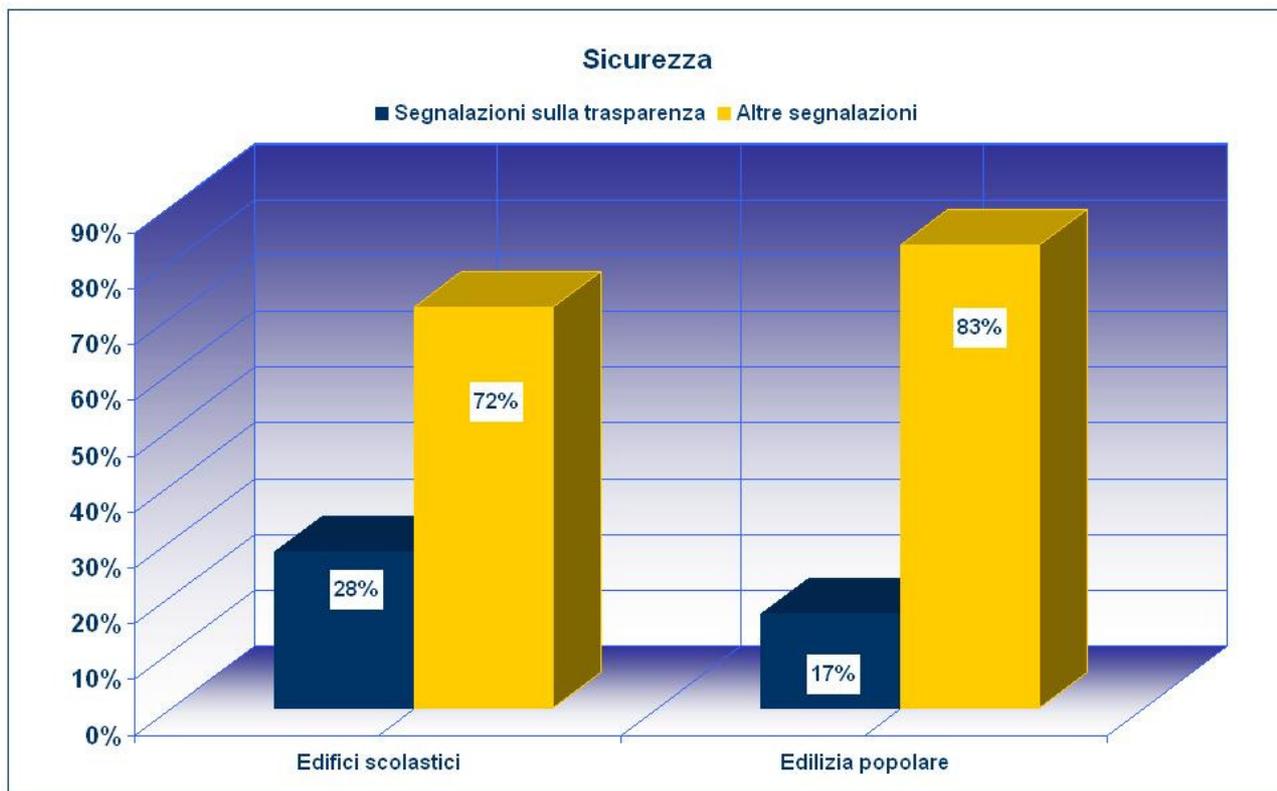


Figura 17. Dati PiT Servizi 2008

**Giustizia**  
**TRA AVVOCATI E CANCELLIERI**  
**CAMERE OSCURE IN TRIBUNALE**

Le segnalazioni in tema di giustizia sono relative alle parcelle degli avvocati e al rilascio dei documenti da parte delle cancellerie dei tribunali.

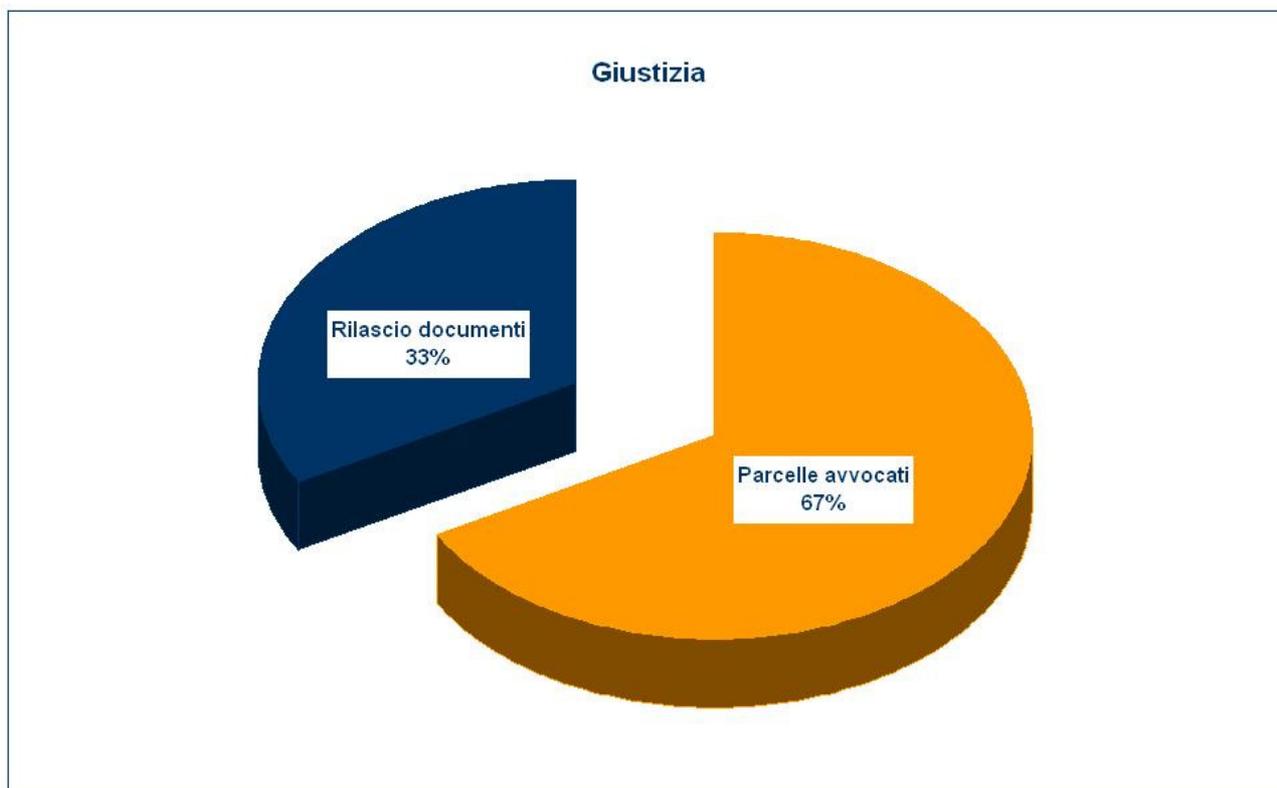


Figura 18. Dati PiT Servizi 2008

Stupisce la grande incidenza delle segnalazioni di mancata trasparenza in ambito giudiziario, infatti, come evidenzia il grafico, le segnalazioni sulla trasparenza sono il 100% di quelle sul rilascio dei documenti da parte delle cancellerie. I cittadini che ci hanno contattato, hanno riferito di essersi rivolti alle cancellerie dei tribunali per ottenere documentazione o informazioni in merito ad un loro processo in corso e di non aver ottenuto informazioni utili o addirittura di aver ricevuto un diniego di accesso alla propria documentazione.

In relazione alle parcelle degli avvocati, i cittadini lamentano di non aver ottenuto informazioni trasparenti sui costi dell'azione giudiziale.

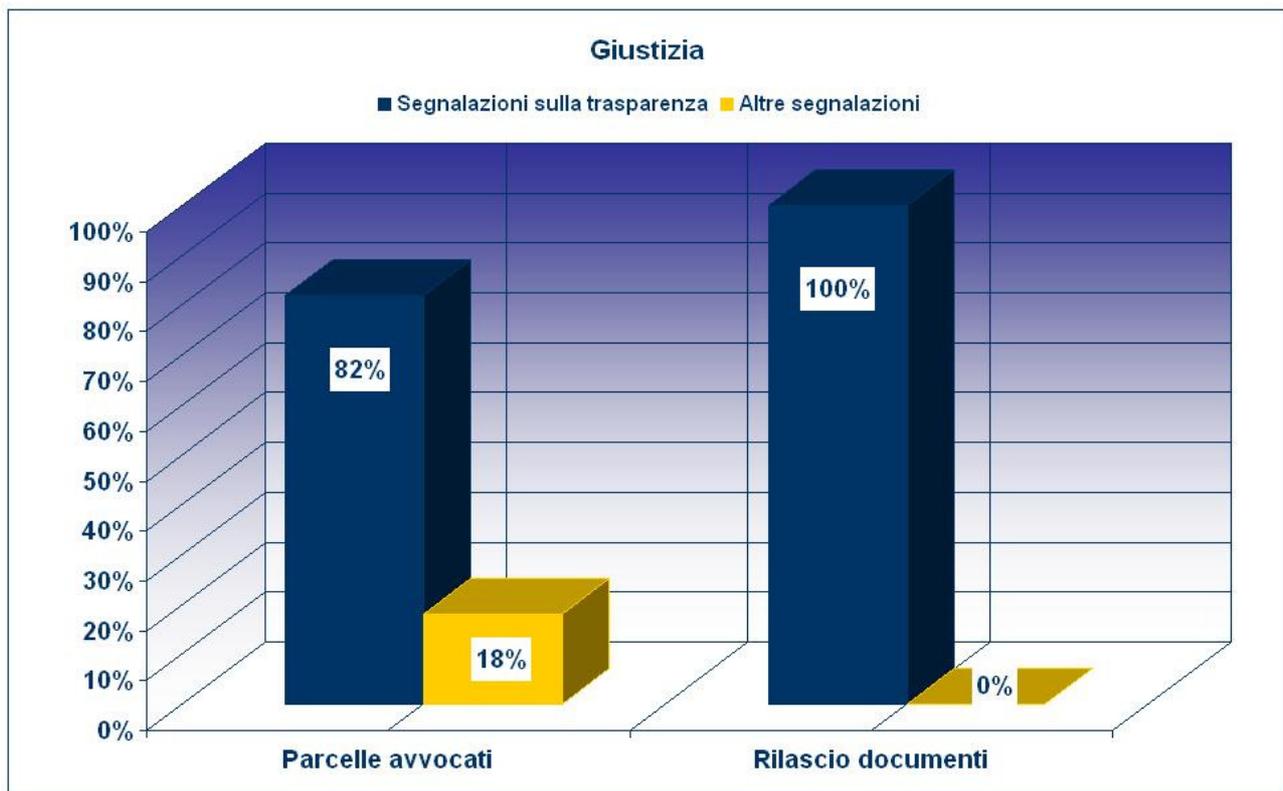


Figura 19. Dati PiT Servizi 2008

Che il servizio giustizia sia per i cittadini un luogo opaco e inaccessibile è confermato, peraltro, dai dati del 1° Rapporto PiT Giustizia<sup>7</sup>, diffuso nel novembre 2009 e realizzato sulla base delle segnalazioni dei cittadini raccolte dal servizio PiT Giustizia di Cittadinanzattiva. Secondo il Rapporto, la Giustizia italiana è intasata, inaccessibile e costosa ed i temi su cui la politica, ancora oggi, discute animatamente e si confronta aspramente non incidono sulla realtà quotidiana dei tribunali e non migliorano la condizione dei cittadini che li frequentano.

Abbandonati al loro destino: questa pare la condizione dei cittadini che hanno contattato il Servizio Pit Giustizia. I loro problemi, tanto per cambiare, derivano innanzi tutto dall'assenza di informazioni e di orientamento che non trovano né nei tribunali né, tanto meno, ricevono dai loro avvocati. Ciò alimenta un grande senso di sfiducia nei confronti della giustizia italiana.

### Il rapporto con gli avvocati

Uno dei dati più rilevanti riguarda il rapporto dei cittadini con i loro avvocati. Quest'ultimo assume un valore ancora più importante se si pensa che i cittadini si affidano completamente ai professionisti nella tutela dei loro interessi. Si dichiarano, a tal proposito delusi, sfiduciati e abbandonati.

A dimostrare questo ci sono tutta una serie di dati, a cominciare dalla richiesta che i cittadini fanno.

Tabella 1 – Dati PiT Giustizia 2008

Classificazione Generale per Tipologia di Richiesta	
Consulenza	55%
Informazioni	24%
Assistenza	21%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

<sup>7</sup> Il documento completo si può scaricare dal sito: [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

I casi che gestisce il Pit Giustizia, 85 volte su 100, riguardano procedimenti già avviati. Questo fa pensare che i cittadini, al momento della telefonata siano assistiti da un legale di fiducia. Se chiedono consulenza legale (55%) a noi, e quindi chiedono di farci analizzare la documentazione, di fornire un parere e di dirgli quali sono i loro diritti e cosa avrebbero dovuto fare per tutelarli, è sintomo del fatto che dei loro professionisti non si fidano. Hanno bisogno della consulenza terza per poter confermare o smentire l'operato del professionista.

**Tabella 2 - Dati Pit Giustizia 2008**

Classificazione per voci di <i>Tipologia di Richiesta: Assistenza</i>	
Assistenza legale-tecnica	63%
Assistenza in appoggio alla causa	20%
Assistenza legale - responsabilità personale	16%
Assistenza legale - responsabilità oggettiva	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Al 55% dei cittadini che chiedono consulenza legale, si aggiunge il 21% dei cittadini che chiedono assistenza. Nel 63 % dei casi è l'assistenza legale ad essere richiesta.

È evidente, quindi che alla base ci sia un problema di comunicazione e di confronto tra le esigenze del cittadino e il lavoro del professionista. Del resto, dover spiegare al cittadino medio, che spesso non ha dimestichezza con le leggi e gli atti processuali è compito arduo e impegnativo. La richiesta di informazioni precise e puntuali agli avvocati, si trasforma spesso nella formalizzazione della rinuncia al mandato

### **Il ricorso al gratuito patrocinio**

Ma non basta. Un altro dato molto interessante, nonché preoccupante, riguarda l'accesso e il ricorso al Patrocinio a spese dello Stato (civile) o gratuito patrocinio (penale)

In ambito civile, il 77% dei cittadini che segnalano sono assistiti da un legale. Di essi solo il 2% dice di usufruire del Patrocinio a spese dello stato.

**Tabella 3 - Dati Pit Giustizia 2008**

Assistenza legale e/o tecnica: Difensori	%
Assistito da difensore di fiducia	77%
Revocato mandato difensore di fiducia	13%
Tecnico di fiducia	6%
Assistito difensore fiducia – Bersani/contratto parcella a tariffa	2%
Assistito da difensore Gratuito Patrocinio (civile)	2%
Difensore di fiducia – Contratto con patto quota lite	0%
<b>Totale complessivo</b>	<b>100%</b>

Il dato è conforme anche per quanto riguarda il penale per cui a fronte del 66% dei cittadini assistiti da un legale di fiducia, nessuno di essi di essi ricorre ai benefici derivanti dal Gratuito Patrocinio.

**Tabella 4 - Dati Pit Giustizia 2008**

Assistenza legale e/o tecnica - Difensori e tecnici nominati	%
Difensore di fiducia	66%
Tecnico di fiducia	20%
Revocato mandato difensore o tecnico di fiducia	6%
Difensore d'ufficio	6%
Difensore di fiducia – Contratto con parcella	2%
Difensore di fiducia – Contratto con patto quota lite	0%
<b>Totale complessivo</b>	<b>100%</b>

I problemi legati alla scarsa diffusione dell'istituto sono, almeno a quanto dicono i cittadini legati a:

- Scarsa informazione sull'esistenza di un'opportunità di questo genere. Gli avvocati, al momento del conferimento dell'incarico, non prospettano al cittadino la possibilità di accesso gratuito alla giustizia.
- La soglia di reddito entro la quale il gratuito patrocinio può essere concesso (10.628,16 ) è molto bassa, se si pensa al fatto che molte famiglie potrebbero essere monoreddito, altre invece essere composte da più di 4/5 persone.

La perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dei loro avvocati, insieme alla presa d'atto che gli avvocati in Italia sono oltre 200mila<sup>8</sup>, suggeriscono di avviare prontamente una riflessione seria ed approfondita. C'è un problema di deontologia professionale, di ascolto, di mancanza di preparazione. Ovviamente questo non riguarda tutta la categoria, ma ciò non giustifica l'accettazione del presente. Bisogna mettere mano ad interventi a garanzia dei cittadini e su questo sarebbe importante un dialogo tra mondo dei cittadini ed avvocatura.

Le ragioni della convergenza d'interessi dei cittadini e degli avvocati sta nella duplice convinzione che:

1. la riforma dell'Ordinamento Forense dovrà in ogni caso tendere ad una grande qualificazione professionale anche nella fase pre-giudiziale, e dovrà accettare la sfida della concorrenza con valori di reale cooperazione per la realizzazione del bene comune;
2. il diritto ad una qualificata e competente informazione e quello alla qualità del servizio giustizia, (proclamati da Cittadinanzattiva nella Carta dei Diritti del Cittadino nella Giustizia), sono punti fermi ed obiettivi che possono esser attuati e perseguiti solamente attraverso un percorso condiviso tra cittadinanza ed avvocatura, entrambi intese nelle loro più avvedute espressioni.

<sup>8</sup> Dato tratto dalla "Relazione di apertura dell'anno giudiziario 2009"

## 2. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nell'ambito dei servizi pubblici locali il 18% dei cittadini che si sono rivolti al PiT Servizi hanno segnalato casi di scarsa trasparenza e informazione.

Le principali criticità sul fronte della trasparenza riguardano il servizio idrico integrato (31%), lo smaltimento dei rifiuti (26%) e i tributi locali (24%).

Nell'ambito dei servizi locali, come in quello della pubblica amministrazione, le segnalazioni sulla scarsa trasparenza e sulla carenza d'informazioni, assumono una particolare rilevanza alla luce del fatto che i cittadini che usufruiscono di quei servizi non hanno la possibilità di non utilizzarli in quanto spesso vi è un unico gestore che li fornisce, si pensi al servizio idrico integrato così come è stato organizzato fino ad oggi.



Figura 20. Dati PiT Servizi 2008

L'ambito nel quale le segnalazioni sulla trasparenza *pesano* di più è quello degli appalti, in questo settore il 100% dei casi segnalati si riferisce alla mancanza di trasparenza sia nella fase di definizione e reperimento dei bandi sia nella fase di definizione dei contratti di servizio.

La mancanza di trasparenza incide in 87 segnalazioni su 100 relative ai tributi locali e nel 29% delle segnalazioni sullo smaltimento dei rifiuti.

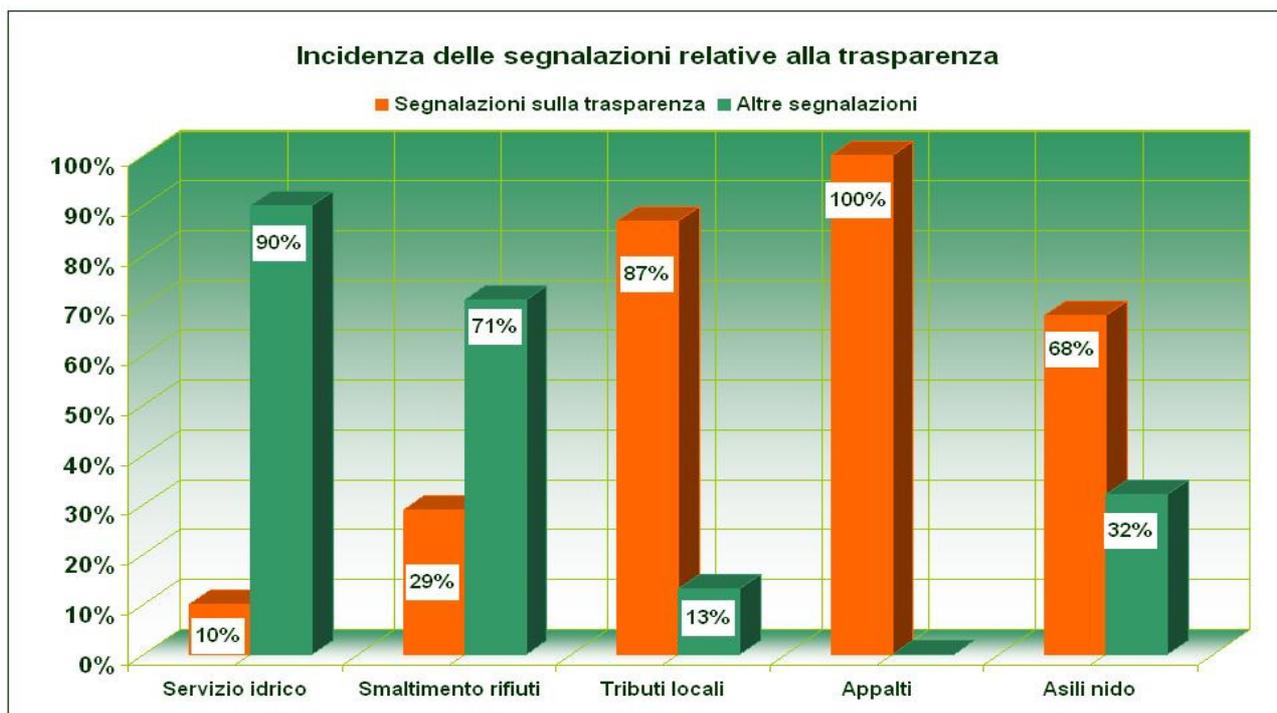


Figura 21. Dati PiT Servizi 2008

#### Servizio idrico ACQUE TORBIDE E I PRIVATI CI SGUAZZANO

Le segnalazioni raccolte dal PiT Servizi sul servizio idrico riguardano la depurazione, la fatturazione, le tariffe e la potabilità delle acque.

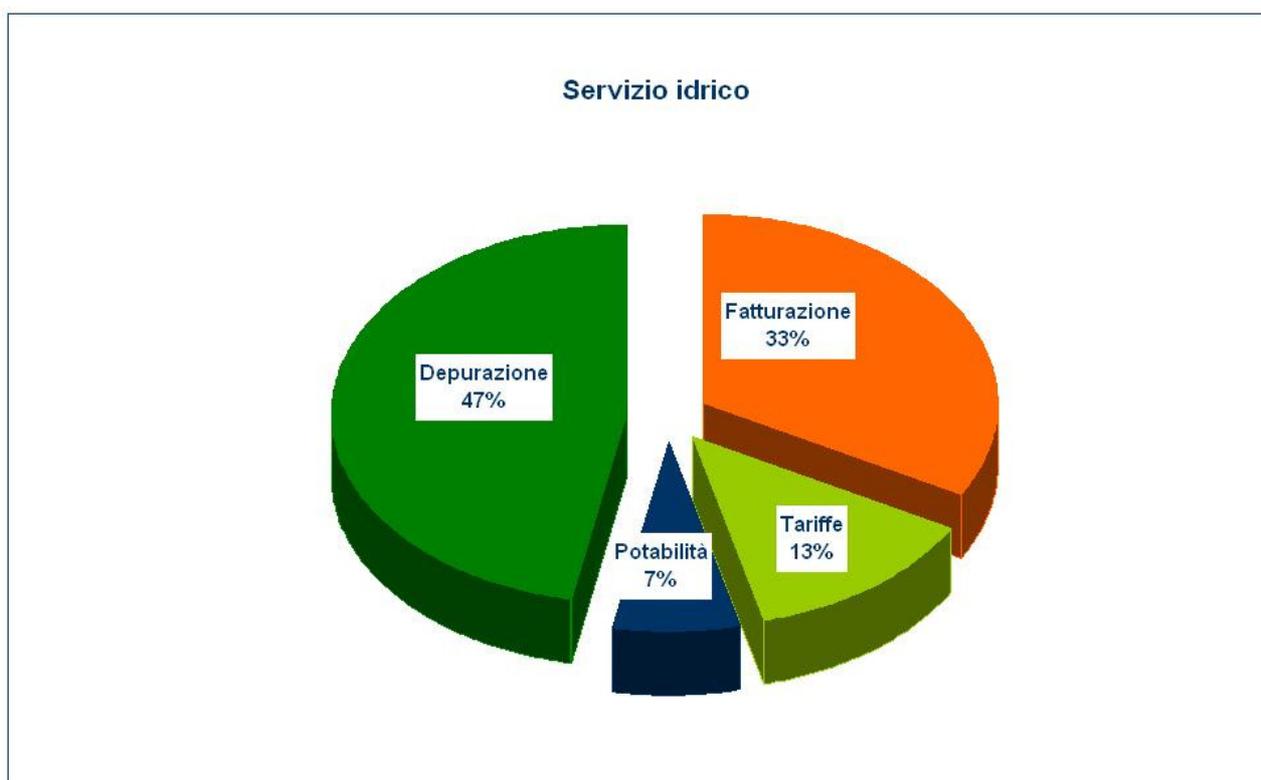


Figura 22. Dati PiT Servizi 2008

### La determinazione delle tariffe

Problemi connessi alla trasparenza nella determinazione delle tariffe del servizio idrico e perplessità sulle modalità di calcolo delle stesse sono stati espressi da 33 cittadini su 100.

Le segnalazioni, provenienti da diverse zone d'Italia, hanno tutte in comune la difficoltà dei cittadini di apprendere in maniera chiara quale siano le modalità di determinazione delle tariffe soprattutto a fronte di aumenti esponenziali delle stesse.

Spesso, nelle tariffe confluiscono balzelli ingiustificati. Un **esempio pratico**, in questo senso, proviene dalla sede di Cittadinanzattiva di Grosseto intervenuta a sostegno dei cittadini che usufruiscono del servizio idrico gestito dall'acquedotto del Fiora (gestore unico Ato 6). Il gestore del servizio idrico, il Fiora appunto, ha imposto ai cittadini che non hanno l'accredito della bolletta in banca, il versamento di una cauzione. In questo caso la mancanza di trasparenza non solo ingenera dubbi sulla liceità del comportamento del gestore del servizio ma determina anche disparità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio. La cauzione infatti è richiesta solo ai cittadini che decidono di pagare la bolletta tramite bollettini postali anziché con l'accredito diretto in banca.

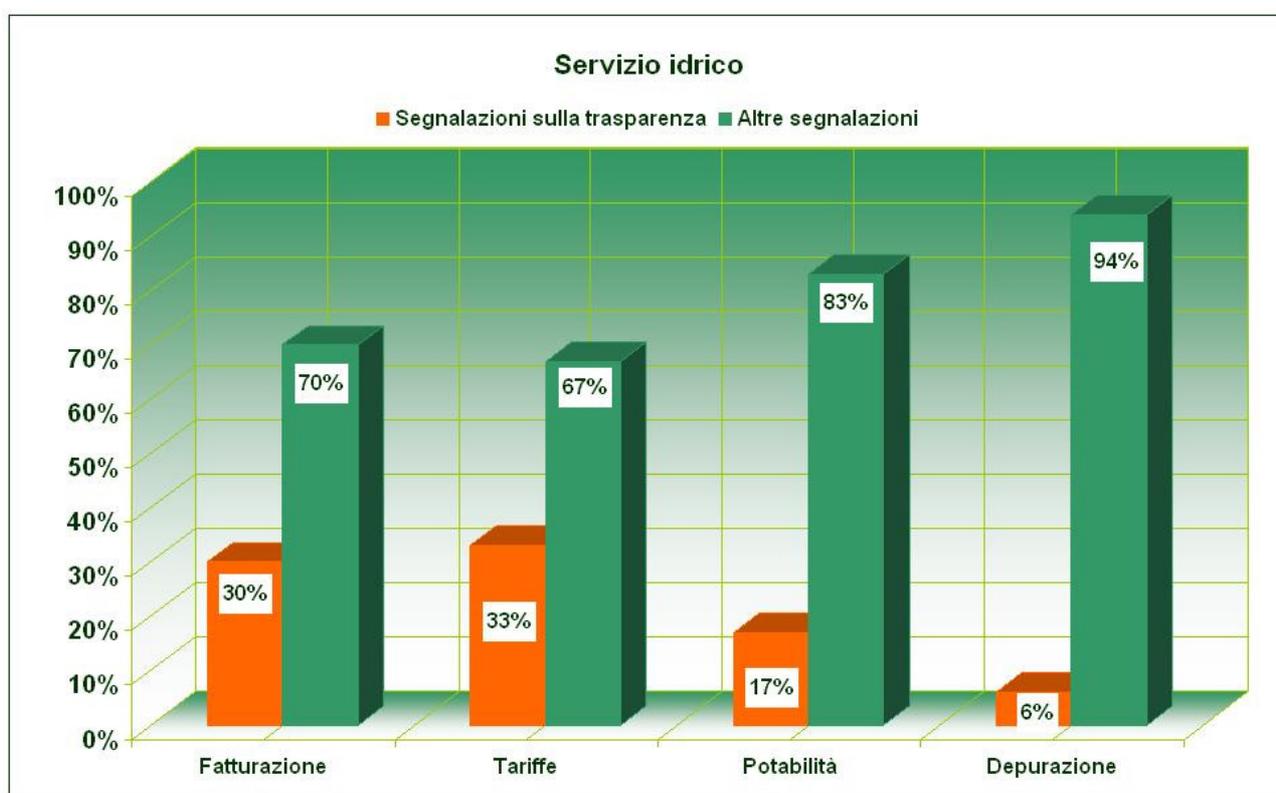


Figura 23. Dati PiT Servizi 2008

### Le bollette

In 30 casi su 100 i cittadini segnalano problemi connessi alla trasparenza della **fatturazione**. I cittadini trovano le bollette dell'acqua poco trasparenti e troppo piccoli i caratteri con i quali sono scritte. Frequenti, poi, gli errori di fatturazione con l'attribuzione di costi non dovuti o conguagli esorbitanti, anche in questi casi non vi è trasparenza nella modalità di determinazione dei conguagli.

L'incomprensibilità delle tariffe e della fatturazione è spesso causata o aggravata dal passaggio della gestione del servizio idrico dai comuni alle società di servizi.

Accade, dunque che i cittadini si trovano legati ad un nuovo gestore senza conoscere i costi del servizio e senza aver preventivamente ricevuto i nuovi contratti. Anche in questo campo gli esempi non mancano, il caso più eclatante è quello della società Acqua-Latina nel Lazio. Grazie all'intervento di Cittadinanzattiva

alcune clausole del contratto proposto dalla società agli utenti sono state considerate vessatorie proprio perché contravvenivano all'obbligo di trasparenza.

### **La riforma del servizio idrico**

Vale la pena di segnalare che proprio in queste settimane è passata una riforma dei servizi pubblici locali che, di fatto, interviene principalmente sull'erogazione dell'acqua. Molte organizzazioni civiche hanno manifestato un forte dissenso nei confronti di un provvedimento che, in pratica, mantiene situazioni di monopolio, anche se sancisce il passaggio dagli affidamenti in house al sistema della gara. Ma si parla di un settore nel quale i livelli di tutela dei cittadini sono pressoché nulli. Il decreto Ronchi non fissa alcuna linea guida per le tariffe, gli standard qualitativi, la verifica e le sanzioni che costituiscono, come autorevoli commentatori non hanno perso occasione di ricordare in questi giorni, i pilastri delle concessioni dei servizi che saranno messe a gara. E nutriamo dubbi sul fatto che un semplice regolamento d'attuazione possa avere sufficiente forza per sopportare il peso di una riforma.

### **I rischi per i cittadini**

In sostanza, è molto forte il rischio che, in questo caso, la parola "liberalizzazione" sia usata del tutto impropriamente, in un settore strutturalmente caratterizzato dalla gestione monopolistica del servizio e con limitate possibilità di competizione, ma nel quale manca completamente la regolazione. In altre parole, né mercato per gli enti erogatori né tutela per i cittadini. L'esperienza internazionale mostra inoltre che la privatizzazione delle acque pubbliche, invece di favorire un miglioramento della qualità dei servizi, una riduzione dei prezzi delle tariffe, una più grande trasparenza della gestione, porta in poco tempo all'aumento dei prezzi e delle tariffe molte volte del doppio o triplo delle tariffe precedenti, senza peraltro alcuna trasparenza nella composizione del prezzo.

C'è il rischio di moltiplicare episodi come quello del comune di Firenze dove è stata promossa una campagna per il risparmio idrico e un anno dopo, di fronte a una diminuzione dei consumi, *Pubblicacqua* ha alzato le tariffe per far quadrare i conti. Lo stesso è avvenuto ad Ascoli Piceno e a Latina, con un aumento, in quest'ultima provincia, del trecento per cento delle bollette. E cosa dire della Sicilia, dove sono presenti gli unici casi di effettiva privatizzazione del servizio e l'acqua costa più della media (Agrigento è la città più cara) mentre la qualità del servizio fornito è sicuramente inferiore alla media?

### **Tariffe e tasse potrebbero aumentare. In modo poco trasparente**

Inoltre, preoccupa l'introduzione del termine improrogabile del 31 dicembre 2011 per la cessazione delle gestioni "in house" attualmente in essere, a meno che esse non cedano almeno il 40% del capitale a soggetti privati. Questa misura rischia di provocare una svendita delle azioni in possesso delle società a capitale pubblico (sulle quali gravano pesanti oneri di investimento) nei confronti dei soggetti privati, determinando un danno all'erario e responsabilità amministrativa. In alternativa, gli oneri degli investimenti in essere si trasferiranno sull'ente locale e quindi sulla fiscalità locale, oppure sul soggetto privato entrante che vorrà coprirli interamente tramite il gettito tariffario con un evidente aumento del costo a carico dell'utente. Tutto ciò rischia di avvenire in una situazione di opacità nella quale il cittadino resterà disorientato.

Se svendita delle azioni, aumento dell'imposizione fiscale locale e forte aumento delle tariffe sono una prospettiva futura, cosa succederà nel periodo transitorio e cioè fino al 2013? Sicuramente verranno congelati gli investimenti previsti e programmati per i prossimi tre anni (circa 2.4 miliardi di euro) a ulteriore danno della qualità del servizio offerto.

### **L'autorità nazionale di regolazione**

È altresì discutibile il fatto che l'art.15 del decreto legge 135/2009 non prenda in considerazione ciò che ormai è ritenuto indispensabile e non più rinviabile e cioè l'istituzione di un'autorità nazionale di regolazione del settore idrico, indipendente dal Governo e con reali poteri, siano essi di carattere regolatorio o sanzionatorio, superando così l'esperienza del Co.Vi.R.I, di nomina governativa e privo di poteri reali di supervisione e sanzione. Sarebbe utile, pertanto, l'istituzione di un'autorità nazionale di riferimento per acqua e rifiuti, che potrebbe essere una sezione della già esistente Autorità per l'energia elettrica e il gas.

## Smaltimento rifiuti È LA RABBIA PER TARIFFE ROMPICAPO CHE NON SI RIESCE A SMALTIRE...

Il settore dei rifiuti, come quello del servizio idrico, presenta un'eccessiva frammentazione dei soggetti preposti all'attività di programmazione e regolazione del settore. Si avverte anche in questo campo la necessità di separare il ruolo di governo e regolazione da quello di gestione e di individuare il gestore in base ad un piano di investimenti coerente con gli obiettivi di miglioramento del servizio.

In questo ambito le problematiche evidenziate dai cittadini sono così suddivise: tariffe (37%), raccolta differenziata (29%), fatturazione (28%) e carta della qualità (6%).

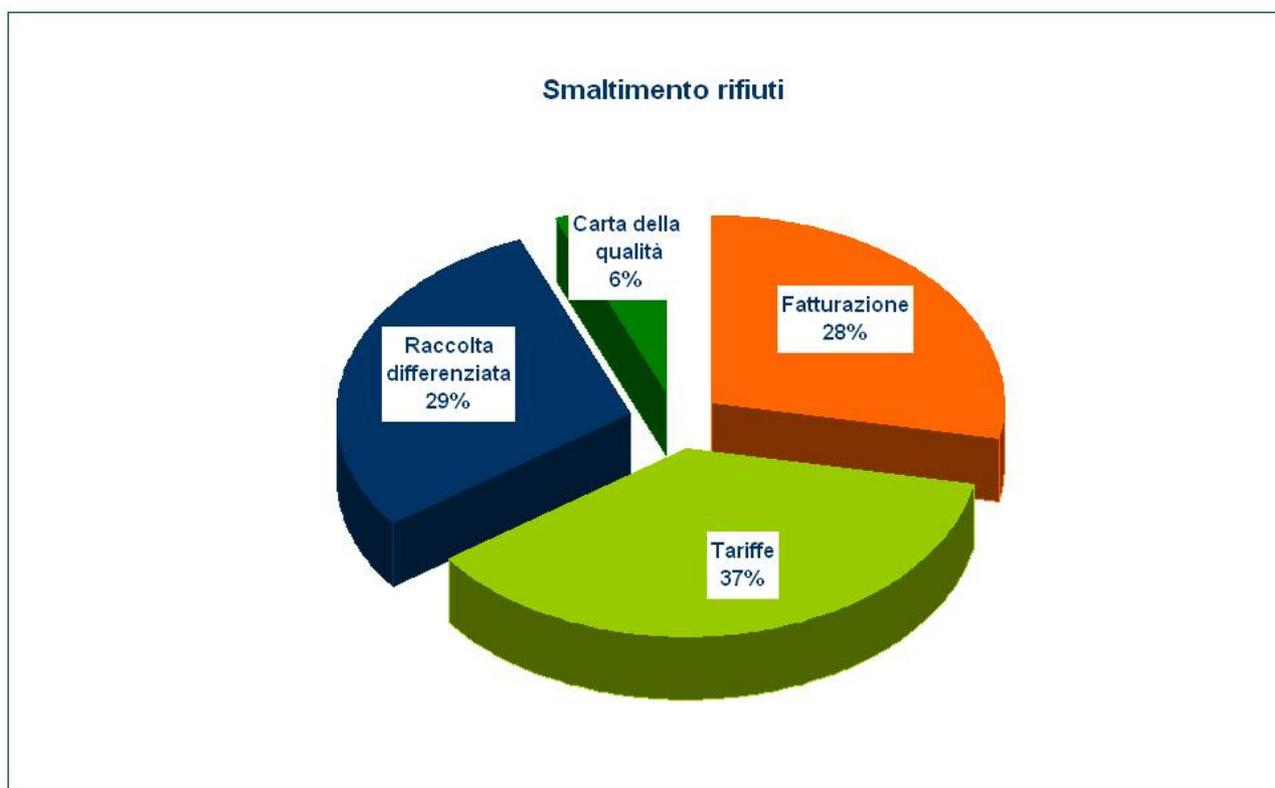


Figura 24. Dati PiT Servizi 2008

La mancanza di trasparenza, in questo settore, è segnalata in relazione alle tariffe nel 37% dei casi. Da queste segnalazioni emerge il totale disorientamento dei cittadini dovuto alla mancanza di chiarezza e trasparenza sui meccanismi che determinano la definizione delle tariffe.

Il 33% dei cittadini lamenta, invece, di non aver ricevuto informazioni o di aver ricevuto informazioni poco chiare in merito alla raccolta differenziata. È significativo che su un argomento così importante e delicato, quale quello della raccolta differenziata, il cui successo passa proprio attraverso una corretta informazione e sensibilizzazione degli utenti, gli enti locali dimostrino delle carenze ed uno scarso investimento in termini di risorse destinate a campagne di informazione.

Il 32% dei cittadini segnala la scarsa trasparenza della fatturazione relativa allo smaltimento dei rifiuti. Incomprensibili le voci che gravano sui conguagli, relativi a consumi effettuati anni prima e di difficile ricostruzione.

Il 9% dei cittadini non è riuscito a reperire la Carta della qualità del servizio e pertanto non è in grado di attivare, in caso di disservizi causati dal gestore, procedure di reclamo e di tutela.

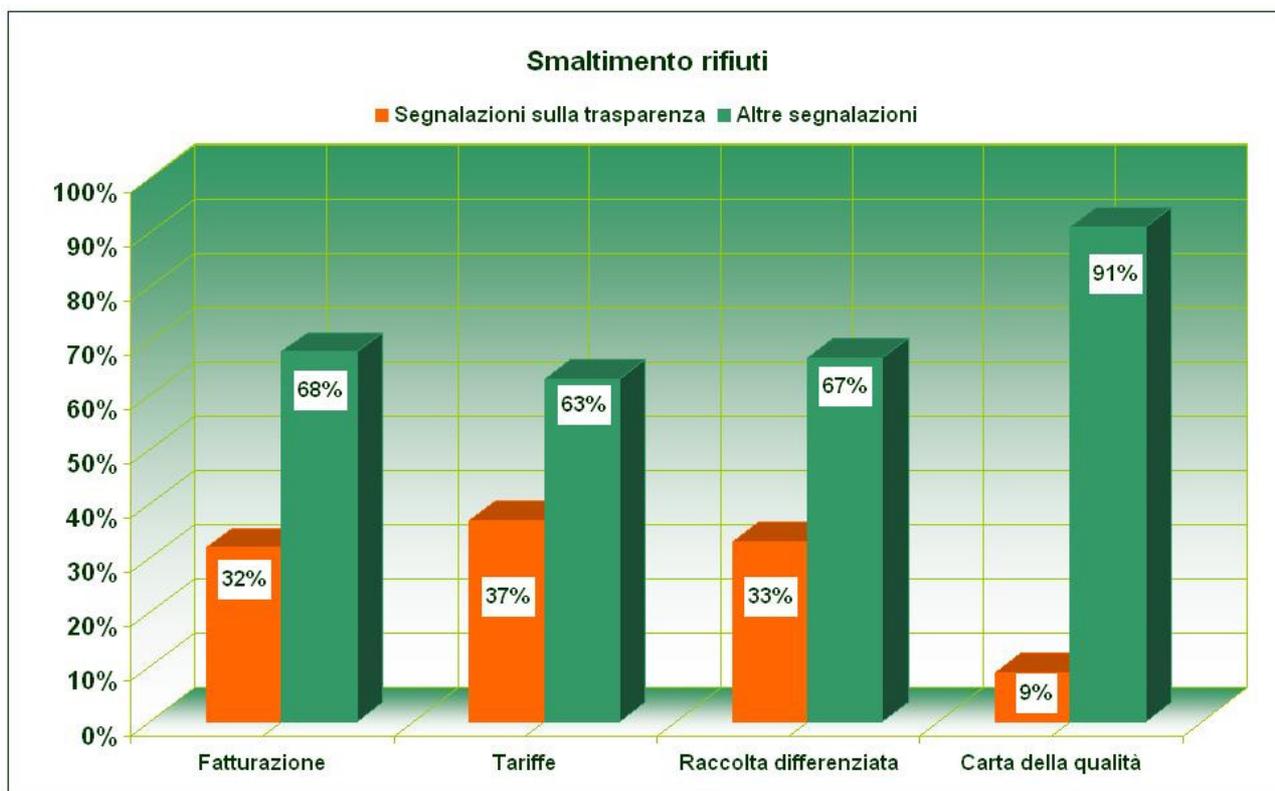


Figura 25. Dati PiT Servizi 2008

Con riguardo al tema dei rifiuti, la convinzione che emerge a partire dalle segnalazioni è che bisogna ormai superare l'epoca delle gestioni commissariali. Gli enti locali dovrebbero assumere la responsabilità di garantire lo svolgimento del servizio in modo che i cittadini possano giudicare la validità del loro operato e possano valutare se il contributo che viene loro richiesto con le tariffe è giustificato dal servizio erogato. La raccolta differenziata, infine, dovrebbe realizzarsi anche con l'incremento del sistema porta a porta e dovrebbe essere l'obiettivo principale di una riorganizzazione del sistema e del coinvolgimento dei cittadini.

## Tributi locali

### ...AGGI TUOI, PROBLEMI MIEI!

Le segnalazioni sui tributi locali si dividono in due macro aree: determinazione dei tributi (64%) e riscossione dei tributi (36%).

Su entrambe le voci prevalgono le segnalazioni sulla violazione del diritto alla trasparenza dei cittadini.

In 88 casi su 100 i cittadini denunciano di non comprendere quali sono le modalità di determinazione dei tributi locali e di non aver ricevuto informazioni adeguate dalle amministrazioni competenti.

Le denunce dei cittadini riguardano nell'85% dei casi gravi problemi di trasparenza legate alla riscossione dei tributi, in alcuni casi sono state segnalate delle vere e proprie truffe a danno dei cittadini e dei Comuni messe in atto dalle società di riscossione dei tributi.

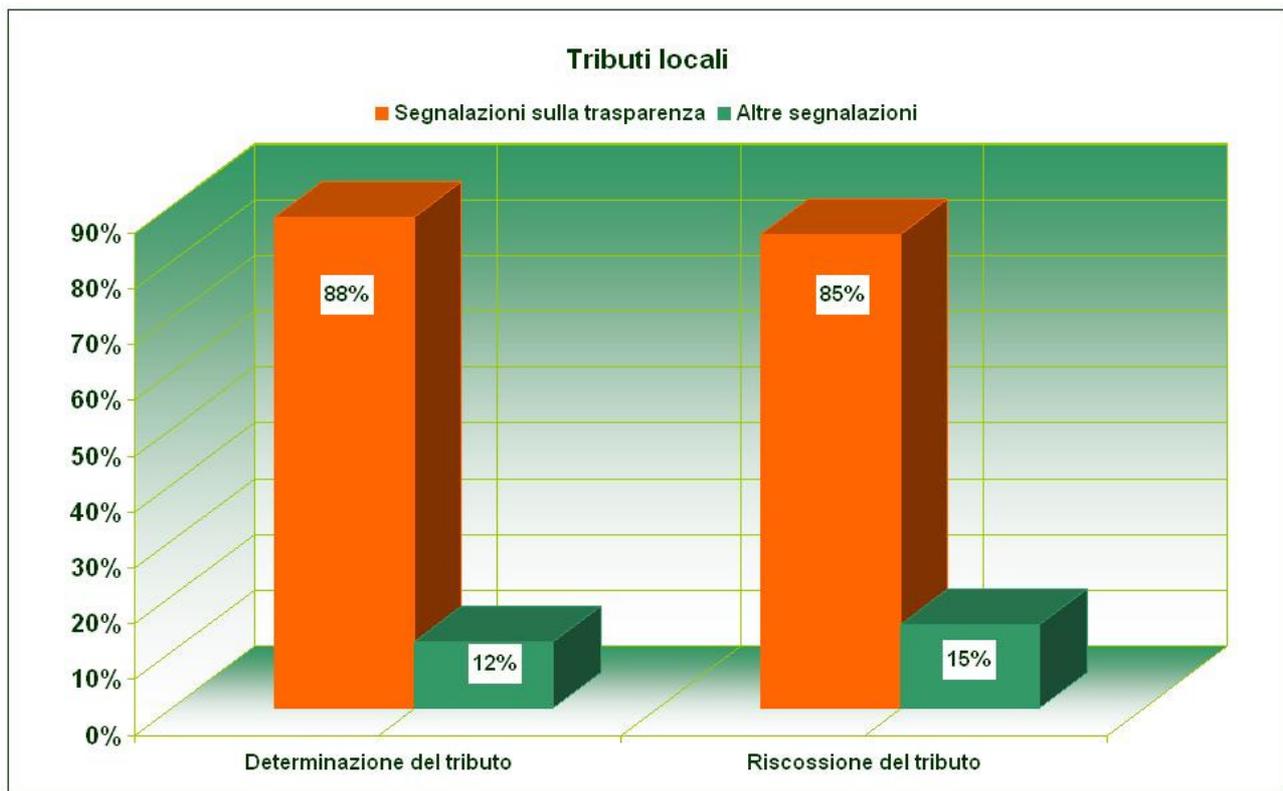


Figura 26. Dati PiT Servizi 2008

### Un caso esemplare

Tra le diverse segnalazioni raccolte dal PiT Servizi si riporta, a titolo di esempio, quella proveniente da un gruppo di cittadini residenti a Nettuno, in provincia di Roma.

Questi cittadini hanno denunciato delle modalità poco trasparenti nella gestione e riscossione dei tributi adottate dalla Nettuno Servizi, società che dal 1999 e fino a pochi mesi fa, ha effettuato la riscossione per conto del Comune, trattenendosi un aggio anche del 30 per cento!

La Nettuno Servizi è società mista di cui il Comune detiene la maggioranza ma che è nei fatti stata "governata" dal socio privato, la società Publiconsult spa, poi San Giorgio ed ora Tributi Italia spa (e già questo continuo cambio di denominazione sociale è sospetto).

Come riportato anche diffusamente dai giornali locali, la Nettuno Servizi ha effettuato la riscossione in modo del tutto impreciso ed in difformità da quanto previsto per legge: la società di riscossione nella lettera che accompagnava i bollettini Ici invitava i cittadini a pagare l'imposta esclusivamente attraverso il conto corrente postale intestato alla Nettuno Servizi, ignorando le direttive nazionali che prevedono che il pagamento possa essere effettuato anche attraverso il modulo F24. Un "lapsus" di questo tipo genera una situazione di tutto vantaggio per la società di riscossione che altrimenti verrebbe privata della possibilità di incassare direttamente i tributi dei cittadini.

Solo di recente (seconda metà del 2009) il Comune di Nettuno ha risolto il contratto della Nettuno Servizi con conseguente gestione diretta delle entrate tributarie, il che tra le altre cose garantisce una maggiore stabilità finanziaria dell'Ente, cosa non da poco per un Comune a rischio dissesto finanziario sciolto per infiltrazioni mafiose nel novembre 2005. Da ricordare che proprio nel Decreto di scioglimento del consiglio comunale di Nettuno, la Nettuno Servizi (gestita dall'allora Publiconsult) viene definita una "scatola vuota".

Per la cronaca, attualmente è al vaglio del Ministero delle Finanze l'eventuale cancellazione di Tributi Italia dall'albo dei concessionari, a seguito dell'accusa avanzata da alcune amministrazioni comunali di non aver versato nelle casse municipali il denaro derivante dalla riscossione delle imposte.

Il problema della scarsa trasparenza nel settore della riscossione tributi non è isolato. Per rimanere in zona, cioè alle porte di Roma, attualmente il fenomeno di registra a Pomezia, dove associazioni locali di cittadini

denunciano da parte della società Aser ex concessionaria dei tributi, l'invio di richieste di pagamento per arretrati Ici e Tarsu quanto ormai da maggio il comune di Pomezia le ha revocato la concessione. Anche in questo caso l'invito è di pagare su C/C intestato al Comune.

### **L'affidamento a terzi del servizio riscossione tributi**

Il problema dell'affidamento a terzi del servizio di riscossione tributi è insomma avvertito in diverse realtà, al punto di essere stato oggetto di interrogazioni parlamentari. Per esempio, quella dell'On. Rita Bernardini radicale nel PD, del luglio 2008, atteneva il caso della Aser di Aprilia (Latina) (guarda caso la stessa di Pomezia!) e chiedeva di avviare un'indagine conoscitiva volta a studiare il fenomeno dell'affidamento a società miste del servizio di gestione, liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi locali e delle altre entrate patrimoniali al fine di operare una valutazione sull'efficienza e sull'efficacia delle modalità di attuazione della disciplina normativa vigente.

### **Asili nido**

#### **IN FILA PER TRE COL RESTO DI DUE... CHE ENTRANO PRIMA!**

I cittadini che hanno subito dei disservizi legati all'ambito degli asili nido hanno evidenziato tre fattispecie di criticità: le graduatorie (60%), le tariffe (33%) e la carta della qualità (7%).

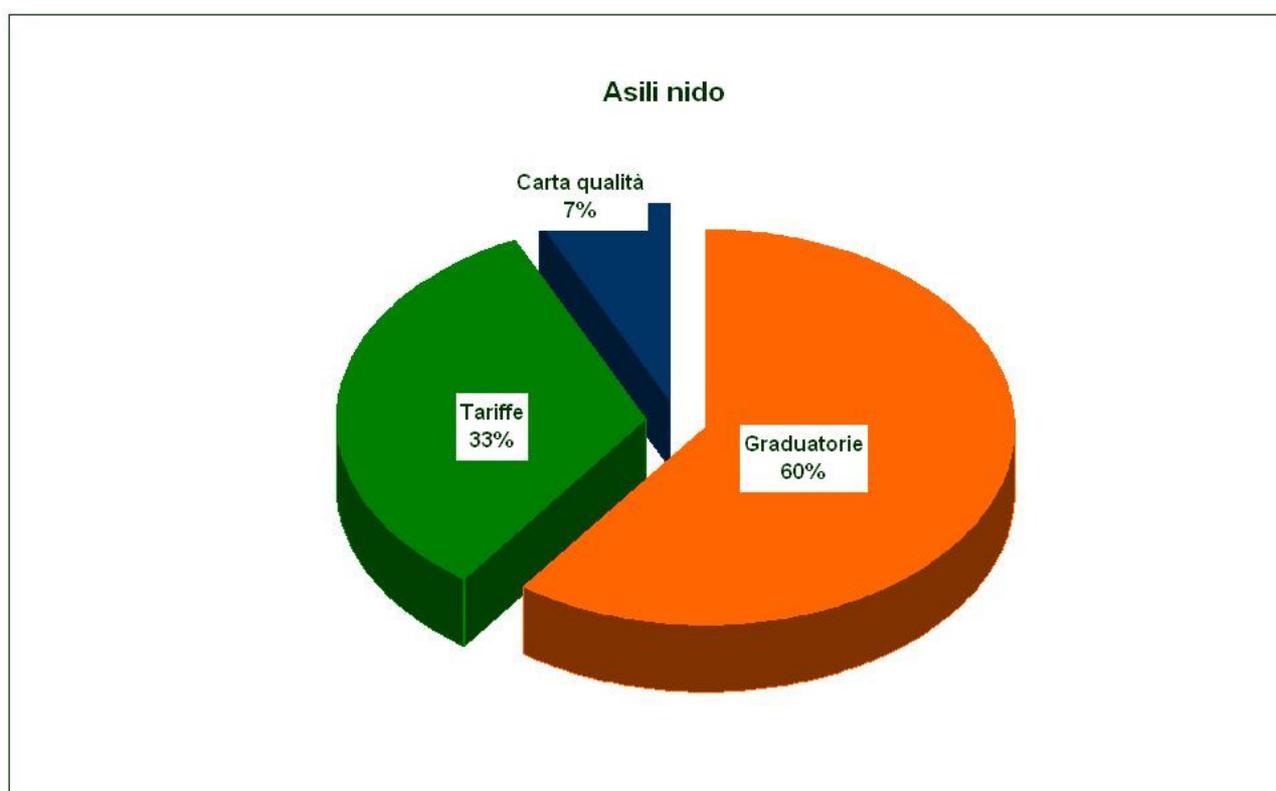


Figura 27. Dati PiT Servizi 2008

La mancanza di trasparenza incide notevolmente anche in questo servizio locale.

Il 62% dei cittadini denuncia la presenza di tariffe poco trasparenti o la totale assenza di meccanismi pubblici di determinazione delle stesse. Per i genitori che devono iscrivere i propri figli ad un asilo nido risulta particolarmente complesso il meccanismo di determinazione dei costi delle mense: in alcuni casi si paga un prezzo forfettario, in altri si paga solo per i giorni di effettivo utilizzo del servizio mensa, l'assenza di criteri uniformi contribuisce a generare confusione e disorientamento nei cittadini.

La mancanza di criteri chiari e trasparenti per la determinazione delle graduatorie è segnalata dal 60% dei cittadini. I cittadini denunciano, oltre alla difficoltà di reperire pubblicamente i criteri che determinano l'assegnazione dei posti e dunque le graduatorie, anche la difficoltà di accedere agli atti in caso di esclusione dalle graduatorie stesse.

Il 25% dei cittadini ha segnalato difficoltà a reperire la carta dei servizi degli asili nido, in alcuni casi la carta non era proprio stata scritta.

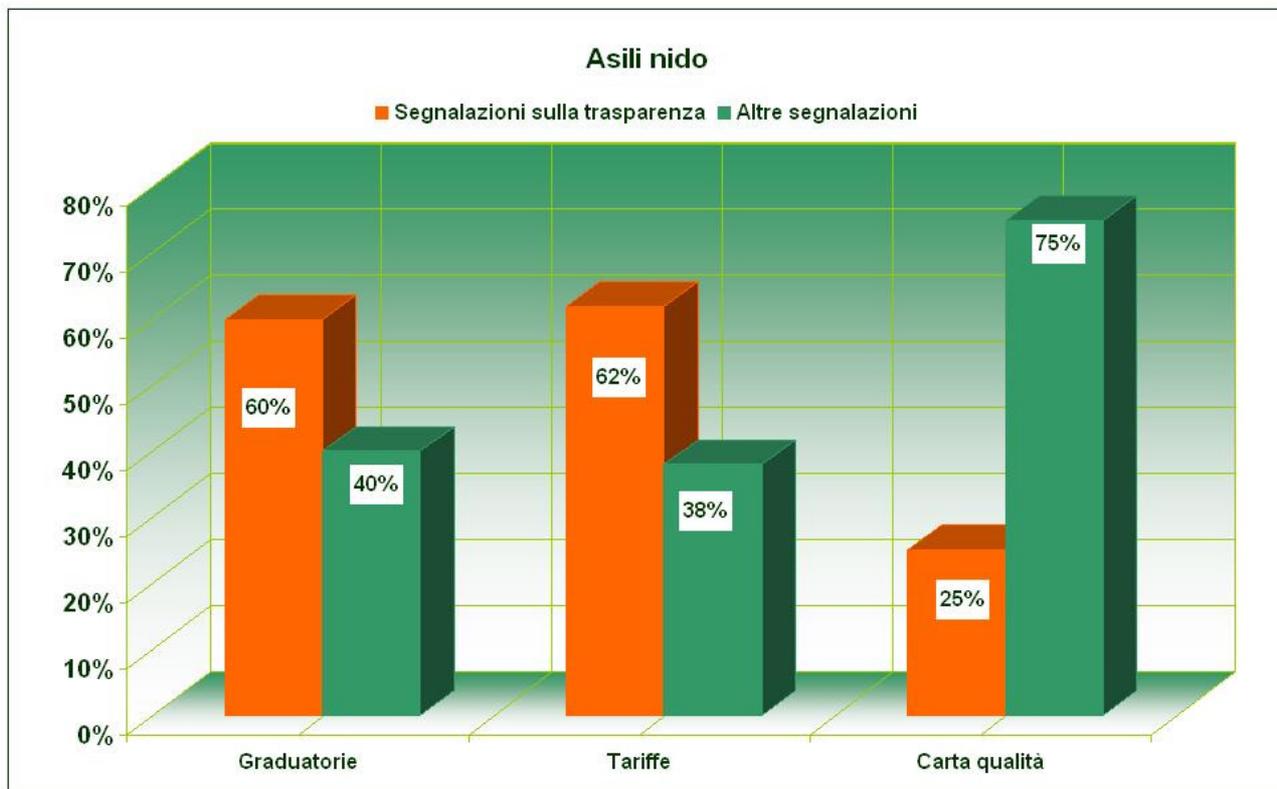


Figura 28. Dati PiT Servizi 2008

Questi dati fanno riflettere. Bisogna ricordare che la presenza di liste di attesa – come accade in altri settori rilevanti come, per esempio, il servizio sanitario nazionale – è sempre collegata al tema della trasparenza. Si tratta di casi in cui la mancanza di informazioni o di chiarezza provoca ai cittadini un disagio evidente. E lascia anche il sospetto che altri possano passare avanti nelle graduatorie, seguendo modalità poco o per nulla corrette.

## Appalti BANDI, NON BANDITI

Le segnalazioni sugli appalti si dividono in reperimento bandi (59%) e contratti di servizio (41%).

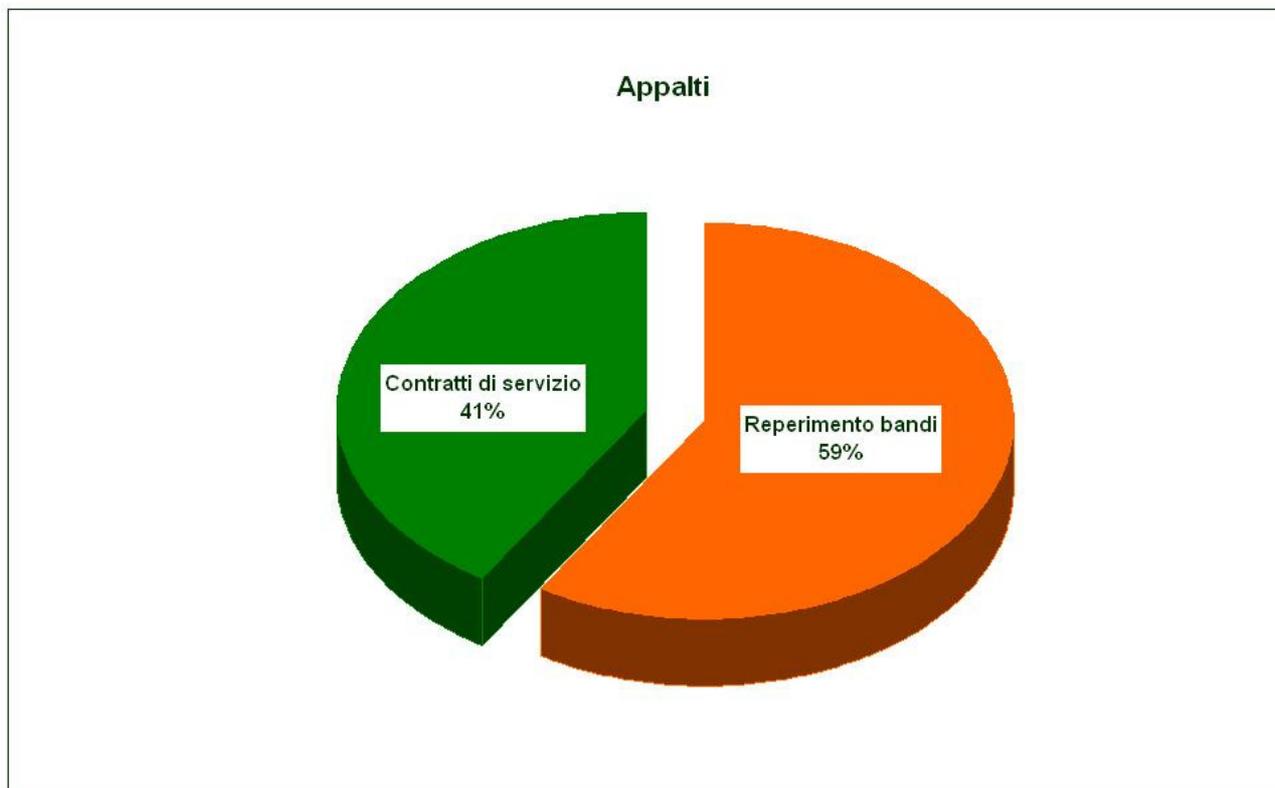


Figura 29. Dati PiT Servizi 2008

In entrambi i casi il 100% delle segnalazioni riguarda la mancanza di trasparenza.

I cittadini denunciano la difficoltà a reperire i bandi pubblici tramite i quali accedere alle gare di appalto e le difficoltà a trovare i contratti di servizio che legano l'azienda che ha vinto la gara all'ente che ha concesso l'appalto.

È del tutto evidente quanto la questione della trasparenza degli appalti sia delicata e collegata alla questione della corruzione della pubblica amministrazione. La difficoltà di accesso ai bandi per i cittadini, la mancata definizione di criteri trasparenti e la difficoltà a reperire i contratti di servizio gettano ombre sulle amministrazioni locali e su eventuali legami di quest'ultime con la malavita organizzata.

In tema di servizi in appalto occorre tenere presente che vi è sempre un'amministrazione pubblica, quando l'operatività è affidata ad un privato, che ha autorizzato, appaltato, dato una concessione, e che quindi può e deve effettuare controlli. Di certo, non è più tempo di bandi e capitolati "copia e incolla", capaci di perpetuare antichi vizi, frenare l'innovazione e smorzare sul nascere buone pratiche. Così come sarebbe ora di finirla con amministratori che fanno i sarti per bandi "su misura": dal "copia e incolla" al "io detto e tu scrivi".

### Analisi civica dei contratti

Quello che Cittadinanzattiva propone è di estendere l'analisi civica dei contratti di appalto al fine di mettere al centro il punto di vista dei cittadini, proponendo cambiamenti sia a "costo zero" che di sistema, ambedue ascrivibili nell'ambito di un percorso di Responsabilità Sociale di impresa capace di includere anche la rivalutazione del bagaglio di esperienze degli operatori del settore.

Esempi concreti di cambiamenti a "costo zero" o quasi attengono una serie di obblighi informativi, del tipo:

- introduzione di un esplicito obbligo per la ditta aggiudicataria di informare gli utenti, e le associazioni che ne tutelano i diritti, in caso di sostituzione degli operatori piuttosto che in merito alla interruzione del servizio per inadempienze (es. servizi di pulizia e igiene urbana, ristorazione, socio-assistenziali, etc.).
- introduzione di analogo obbligo in capo alla centrale appaltante per gli esiti delle verifiche cui sottopone la ditta aggiudicataria dell'appalto (es. servizi di ristorazione collettiva presso scuole, ospedali, etc.).

Per porre in essere azioni continue di miglioramento del servizio, andrebbe preso in considerazione il ruolo dell'utenza, in particolare le loro segnalazioni, e non limitarsi ad analizzare solo le segnalazioni della ditta aggiudicataria come in molti casi ci si limita a fare.

In fase di personalizzazione del servizio, dovrebbe diventare prassi consolidata, per la ditta aggiudicataria, confrontarsi con le associazioni di tutela e di volontariato presenti sul territorio e attive sui temi su cui è chiamata ad operare la stessa ditta aggiudicataria (es. associazioni che operano a fianco dei pazienti negli ospedali).

### **Nuclei di valutazione dei dirigenti**

Un cambiamento di sistema, invece, è rappresentato dalla richiesta, più volte avanzata, di introdurre rappresentanti dei cittadini nei nuclei di valutazione dei dirigenti, ad iniziare da coloro che lavorano nella PA e nel SSN. In questa prospettiva di cambiamenti di sistema, però, anche alla PA viene chiesto di fare la sua parte: per esempio, in tema di penalità a danno dell'azienda erogatrice del servizio, occorrerebbe introdurre il criterio di reciprocità, inserendo clausole volte a limitare i ritardi della P.A. nei pagamenti, così come sarebbe gradito alle aziende veder diminuire i tempi per la restituzione della cauzione ai soggetti non aggiudicatari della gara. È indubbio infatti che un ruolo importante nel garantire adeguati standard di qualità di un servizio è legato alla regolarità con cui la PA paga.

### **Verifica della qualità**

Nelle pieghe di un capitolato di appalto, invece, il coinvolgimento dei cittadini nella verifica della qualità dei servizi dovrebbe essere sancito da un peso specifico in sede di aggiudicazione della gara. Per fare un esempio concreto, nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa il progetto di modalità di coinvolgimento dei cittadini dovrà essere uno degli elementi qualitativi dell'offerta, non negoziabile in fase di erogazione del servizio, a cui attribuire un punteggio.

### **Regime tariffario**

E lo stesso dicasi per proposte innovative inerenti l'applicazione del regime tariffario. Al riguardo, sono assolutamente sconcertanti i recentissimi dati provenienti dal comparto della gestione dei rifiuti in Italia, qui citato ad esempio di una situazione che senza grosse differenze può essere presa a paradigma. I dati sono illustrati nel Green Book 2009 presentato il 30 novembre da Federambiente e Utilities, e trattano anche un campione di gare per la concessione per la gestione dei rifiuti. Al riguardo, di incoraggiante c'è solo che il criterio per l'affidamento del servizio messo a gara è, nell'85% dei casi, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per il resto, agli aspetti inerenti la qualità e i rapporti con l'utenza viene conferito in media solo un peso del 3,9%, con esempi di gare nelle quali tale peso è pari a 0 punti su 100 (esempi in Valle d'Aosta e Lombardia). In assoluto, l'area del Nord Ovest riserva a tale elemento di qualità del servizio un punteggio medio di 2,9 su 100, il Sud l'1,8. Un po' pochino, no? Leggermente meglio nel Nord Est (punteggio medio pari a 10,9) e Centro Italia (12,3).

Inoltre, solo in una gara tra quelle analizzate, risulta rilevante il piano tariffario proposto dalle imprese concorrenti. Dato che, come detto, il criterio relativo alla qualità e ai rapporti con l'utenza presenta una incidenza estremamente contenuta, ne consegue, come si legge nel citato rapporto "che gli effetti derivanti dall'apertura alla concorrenza appaiono destinati ad essere incamerati dalle amministrazioni concedenti. Pertanto solo in via indiretta si possono verificare benefici per i consumatori finali". E se a dirlo sono le aziende del settore...

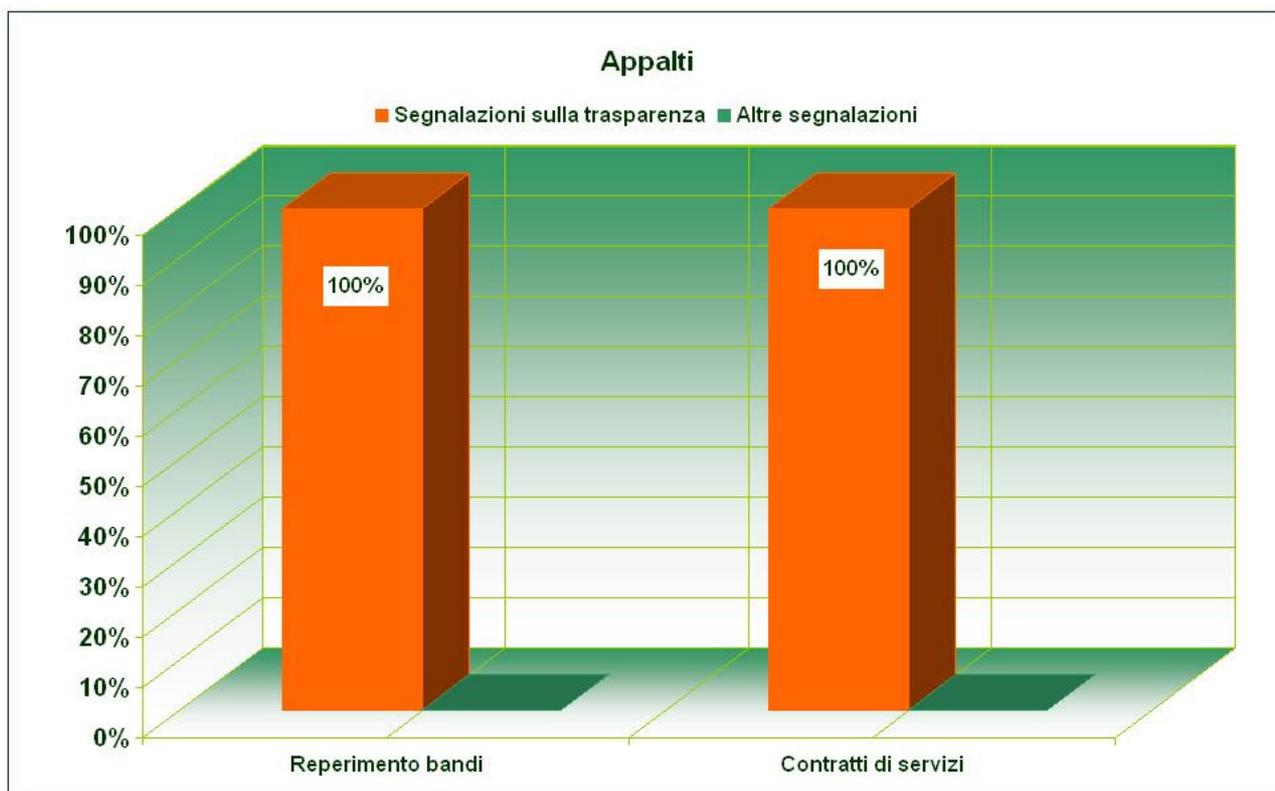


Figura 30. Dati PiT Servizi 2008

### I Patti di Integrità

In questo contesto così problematico, va segnalato che Transparency International ha elaborato i Patti di Integrità come strumento per dotare le amministrazioni locali di un deterrente aggiuntivo contro la corruzione che compensi meccanismi legislativi e funzioni di controllo e/o repressione troppo spesso lente ed inefficaci.

Il Patto di Integrità è un documento che l'Ente richiede nelle gare d'appalto e prevede un controllo incrociato e sanzioni nel caso in cui qualcuno cerchi di eluderlo. Il Patto di Integrità è immediatamente applicabile, non comporta appesantimento burocratico per i partecipanti alla gara né comporta alcun costo o onere.

Il suo inserimento nelle gare di appalto contribuisce all'aumento della cultura della concorrenza, purtroppo ancora scarsamente presente tra le imprese che partecipano alle gare indette dalla Pubblica Amministrazione.

Le esperienze realizzate in alcune amministrazioni del Nord hanno dato esito positivo. Dal 2001 alcuni tra i Comuni italiani più importanti, quali Milano, Genova e Varese hanno adottato i Patti di Integrità, con risultati estremamente soddisfacenti. Il Comune di Milano, per esempio, ha escluso dalle gare di appalto oltre 90 imprese per un importo delle gare interessate che ammonta a 58 milioni di euro. Le gare in cui sono avvenute esclusioni ammontano a 283 (dati aggiornati al 10.12.2004). Le esclusioni sono state confermate in sede cautelare e di merito dal Tar Lombardia. Sulla legittimità delle medesime si è pronunciato anche il Consiglio di Stato.

## V. CITTADINI E RIFORME: UN'AGENDA PER LA TRASPARENZA

Nel maggio 2008 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione presenta il *Piano Industriale* in cui vengono esposte le "Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione".

### La trasparenza al centro

L'idea di partenza è questa: superare l'autoreferenzialità e l'inefficienza della PA, colmarne il deficit competitivo causato da regole e da forme organizzative inadeguate. Al centro di tutto sta il tema della trasparenza, che diventa un *leit motiv* generale. Il tentativo è quello di assumere alcune forme organizzative tipiche dell'impresa privata, adattandole ad un contesto diverso da quello tipico del mercato, nel quale, dunque, occorre individuare modalità altre per selezionare e premiare le strutture efficienti. La volontà è quella di trasformare le amministrazioni pubbliche da ostacolo e impedimento burocratico a strumenti utile per la crescita civile, sociale ed economica del Paese. Ciò tramite due tipi di interventi previsti dal Piano stesso: uno di tipo legislativo, per ottimizzare la produttività del lavoro, l'altro di riorganizzazione dell'amministrazione.

L'intervento legislativo per ottimizzare la produttività del lavoro si svolge lungo cinque direttrici:

- riconoscere e premiare il merito;
- potenziare e valutare con criteri moderni e trasparenti l'operato del personale delle PA;
- ridefinire i diritti e i doveri del dipendente pubblico;
- rivalutare il ruolo e i compiti del dirigenti pubblici;
- potenziare la funzionalità delle PA attraverso la contrattazione collettiva ed integrativa anche al fine di consentire la riorganizzazione dei luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione, questa è basata sulla razionalizzazione dell'organizzazione stessa e su una forte accelerazione dell'innovazione tecnologica. Le azioni si muovono su quattro punti principali:

- la mobilità delle funzioni;
- la qualità e la customers' satisfaction;
- l'utilizzo ottimale degli immobili;
- le sponsorizzazioni e i project financing.

In seguito alla diffusione del Piano Industriale, il Ministero apre una consultazione rivolta a tutti gli interlocutori interessati alla riforma: associazioni sindacali, dei datori di lavoro, dei cittadini e di categoria. Vengono raccolte osservazioni e proposte.

### Apprezzamenti dal punto di vista civico

Nel suo "*Documento di valutazione e di proposta*"<sup>9</sup>, datato 3 giugno 2008, Cittadinanzattiva formula una serie di proposte per il miglioramento del progetto di riforma. Il documento fa tesoro delle segnalazioni della popolazione raccolte nel corso degli anni dai servizi di tutela e delle attività di monitoraggio realizzate sul campo dagli stessi cittadini. L'asse del documento poggia su alcuni temi chiave: trasparenza, responsabilità, accountability, sussidiarietà, valutazione civica.

A partire dal punto di vista civico, tra i punti più rilevanti della riforma si apprezzano:

1. la forte responsabilizzazione della dirigenza, grazie all'affermazione del "principio della responsabilità datoriale" sia politica che amministrativa, che pone le PA in analogia con le imprese private;
2. l'introduzione di *sistemi di selezione, valutazione e gestione* improntati al *merito* e alla *trasparenza*;

---

<sup>9</sup> Il documento è scaricabile dal sito del Ministero dell'Innovazione e della Funzione pubblica all'indirizzo: <http://www.innovazionepa.gov.it/ministro/salastampa/comunicati/1168.htm>

3. la centralità assegnata alla *valutazione del personale*, alla *pubblicità e trasparenza dei risultati* della valutazione, alla possibilità per i *cittadini di formulare proposte di miglioramento e di segnalare difetti e disservizi*;
5. la piena responsabilizzazione della dirigenza e la previsione di differenziare la *retribuzione* dei dirigenti sulla base esclusiva del *merito* in funzione dei risultati della valutazione;
6. il ruolo riconosciuto al bilancio di ogni amministrazione per valutarne l'efficienza complessiva;
7. i nuovi diritti e doveri dei dipendenti per combattere la scarsa produttività e l'assenteismo: flessibilità e mobilità; semplificazione e accelerazione dei procedimenti disciplinari; premi in base al merito.
8. le misure volte ad accelerare le procedure di contrattazione sindacale e integrativa;
9. la riorganizzazione delle PA secondo il principio della mobilità delle funzioni e della *sussidiarietà orizzontale e verticale*; le politiche della qualità e della valutazione civica dell'azione amministrativa; le politiche di raccolta fondi mediante sponsorizzazioni e di finanziamento di progetti specifici della PA;
10. il forte investimento strategico sull'innovazione tecnologica.

### **Alcune proposte per attuare davvero la riforma**

Fin da allora, si sottolineava, tuttavia, che il progetto di riforma, per essere attuato, avrà bisogno non soltanto di un vasto consenso politico, sociale e culturale, ma, soprattutto, di un forte coinvolgimento attivo dei cittadini e delle organizzazioni civiche. È necessario raccogliere la capacità dell'iniziativa civica di promuovere e curare la PA come un grande "bene pubblico". Si comprende così perché le proposte avanzate alla luce delle segnalazioni dei cittadini, tutte frutto di un forte impegno per la trasparenza, afferiscano a tre grandi ambiti:

#### 1) Valutazione civica della qualità ovvero *audit civico*:

- *coinvolgimento della cittadinanza* nella valutazione dei servizi mediante procedure concordate di *audit esterno*;
- utilizzo dei risultati per introdurre miglioramenti concordati con gli utenti (tavoli di miglioramento);
- promozione di una misurazione basata su standard di qualità e indicatori legati all'orientamento del cittadino;
- *pubblicità dei risultati degli audit civici realizzati*;
- realizzazione degli audit sia presso i servizi che presso gli uffici centrali;
- allargamento di procedure analoghe per il controllo sui servizi gestiti in appalto o in concessione;
- uso, a tal proposito, di *procedure di benchmarking e di premi legate alla valutazione degli utenti*;
- censire e diffondere *pratiche di qualità* negli uffici pubblici ed esperienze di successo;

#### 2) Verifica del personale (con particolare riferimento ai dirigenti):

- *collegamento del premio di rendimento alla valutazione dei cittadini* (utilizzo dei risultati del punto precedente per misurare l'adeguatezza delle performances professionali dei dirigenti);
- revisione del sistema degli obiettivi con l'inserimento di una quota di incentivi per tutto il personale e per le equipe legati ad obiettivi indicati dall'utenza;
- *presenza di rappresentanti delle associazioni dei cittadini nei nuclei di valutazione dei dirigenti* onde favorire una maggiore indipendenza e apertura dell'organo;
- *presenza analoga nell'organismo centrale di valutazione* in seno al Dipartimento della Funzione Pubblica previsto dal disegno di legge Brunetta;
- presenza delle organizzazioni degli utenti nei tavoli di contrattazione per il rinnovo dei contratti.

#### 3) Lotta agli sprechi, alla corruzione e all'assenteismo:

- rendere possibile la riorganizzazione dei servizi mediante la semplificazione delle procedure per la mobilità territoriale, tra servizi e tra enti;
- *utilizzare la norma sul sequestro e la confisca dei beni in casi di truffe e corruzione*;

- ridurre i tempi del procedimento disciplinare;
- ridurre il numero dei dirigenti legandolo a funzioni effettivamente svolte;
- *consentire un allargamento dell'azione risarcitoria collettiva alla PA* e prevedere procedure di conciliazione in caso di conflitto con gli utenti;
- introdurre forme di risparmio energetico nella PA;
- *rendere trasparenti e comprensibili i bilanci pubblici*, a partire dagli enti locali.

### **La Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche**

Inoltre, d'accordo con altre autorevoli voci di provenienza accademica e parlamentare, Cittadinanzattiva ha sostenuto l'attivazione di un organo indipendente autorevole, una "Autorità per la trasparenza", con compiti di stimolo, indirizzo e supporto e a garanzia della piena indipendenza e trasparenza dell'operato delle PA e dei loro organi di valutazione. Il testo finale della legge 15/2009 ha istituito una Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. Essa rappresenta certamente un'importante opportunità. Ma è importante che si verifichino almeno due condizioni per garantirne il successo: in primo luogo, dovrà essere valorizzata e rafforzata in modo adeguato per poter lavorare efficacemente; in secondo luogo, le sue attività dovranno essere strettamente legate al coinvolgimento della cittadinanza attiva, a partire dalla valorizzazione delle segnalazioni raccolte e delle pratiche di valutazione.

### **Il "civic auditing"**

Nel dibattito pubblico, ormai, alcune parole chiave come trasparenza, valutazione e benchmarking sono diventate di uso comune. Comincia a riconoscersi il tema del *civic auditing*, largamente utilizzato nei paesi nord-europei e negli Usa, per migliorare la trasparenza e l'efficienza delle strutture pubbliche. Comincia a diffondersi la percezione che i sistemi di valutazione interni vanno incrociati con quelli esterni, per assicurare che l'offerta di servizi sia conforme agli standard internazionali di qualità, e rendere pubblici gli obiettivi e i risultati raggiunti, sia del rendimento dell'organizzazione sia di quello personale, in nome della *trasparenza totale*<sup>10</sup>. A ciò si aggiunga la necessità di utilizzare meglio internet per agevolare l'accessibilità ai dati e per attivare forme appropriate di *confronto pubblico annuale* sulla valutazione interna e la valutazione esterna per ciascuna amministrazione, e sugli obiettivi di miglioramento, con la partecipazione, oltre che di studiosi qualificati e organi di informazione, anche delle associazioni di consumatori o utenti (è il c.d. *public review*).

Là dove la valutazione risultasse negativa, si deve procedere ad interventi di riorganizzazione degli uffici e/o delle procedure e delle dinamiche di mobilità del personale. Questo si può fare riducendo i costi e i gravami burocratici e attivando i premi per i più meritevoli e sanzioni per chi è inadempiente.

In realtà, però, al di là dei progressi che pure devono registrarsi nell'azione di Governo come nel dibattito politico, resta ancora tutta da verificare la disponibilità del sistema alla riforma. Va segnalato, peraltro, che, rispetto alla spinta innovativa iniziale, va ancora valutata la portata effettiva di alcune novità (basti pensare agli organismi di valutazione di cui ogni amministrazione dovrebbe dotarsi) specie quando manca la chiarezza circa l'effettivo coinvolgimento delle organizzazioni civiche e l'apertura della valutazione al contributo di soggetti esterni all'amministrazione.

### **La nuova azione contro la PA per la tutela di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di cittadini**

La legge 15/2009 introduce la facoltà di agire in giudizio contro le amministrazioni pubbliche e i concessionari di servizi pubblici in alcune fattispecie nelle quali si riscontri una lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di cittadini. Questo strumento, azionabile anche dalle

---

<sup>10</sup> Così come definita nella legge 15/2009: "la trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione on line delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forma diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

associazioni di consumatori o da comitati di cittadini, allarga senz'altro il ventaglio di opportunità di tutela per il cittadino di fronte alle inefficienze delle amministrazioni e favorisce una maggiore partecipazione delle organizzazioni di tutela. Allo stesso tempo, alcuni profili applicativi della norma (per es.: in casi di ritardo o errori, non prevede il risarcimento del danno, né collettivo né individuale; per i servizi pubblici locali, i procedimenti davanti alle Autorità di settore avranno la priorità; per far parte della 'classe' occorre essere associati al soggetto proponente; ecc.) potrebbero creare difficoltà nell'uso dello strumento e attendono la prova dei fatti per la formulazione di un giudizio complessivo sulla sua efficacia.

### **Il tema della partecipazione dei cittadini**

Poiché le asimmetrie informative caratterizzano l'area dei servizi pubblici e possono costituire un campo fecondo per l'abuso di potere, l'introduzione della trasparenza è di centrale importanza. La trasparenza in questo caso non si traduce soltanto nell'incremento di informazioni ai differenti livelli delle strutture amministrative e aziendali, ma soprattutto richiede di incrementare la reale partecipazione degli utenti e delle organizzazioni dei cittadini nei processi di definizione, implementazione e valutazione dei servizi. In ogni caso, la partecipazione richiede l'accesso dei cittadini a tutte le informazioni rilevanti. Occorre quindi che il programma di riforme scommetta e faccia leva anche sulla capacità della iniziativa civica di promuovere e curare la pubblica amministrazione intesa come un grande bene pubblico. Si deve tener presente, allo stesso tempo che la nuova normativa lascia irrisolti alcuni nodi. Per esempio, non c'è traccia della presenza di rappresentanti delle associazioni dei cittadini sia nei nuclei di valutazione dei dirigenti, sia all'interno dell'organismo centrale di valutazione. Sarà tutta da verificare, dunque, la reale capacità di impatto di questi organismi sulla trasformazione del sistema in chiave di trasparenza ed accountability.

Alla luce dei dati analizzati nei precedenti capitoli e delle prime osservazioni generali sui processi di riforma sopra delineate, dunque, è possibile a questo punto formulare alcune proposte di sistema. Esse nascono dall'esperienza maturata da Cittadinanzattiva nel campo dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione e dalla consapevolezza che questa non può e non riesce a cambiare da sola, ad autoriformarsi, o per imposizione dall'alto e dal centro.

### **La governance del sistema**

Il tema centrale è quello della governance del sistema pubblico, ovvero del sistema allargato di governo aperto alla partecipazione civica, che riconosca nei cittadini il soggetto capace di provocare una vera apertura delle amministrazioni pubbliche.

Le misure riguardano in modo più specifico la dimensione locale perché presenta delle evidenti specificità e spazi più ampi per l'azione civica. Inoltre, i processi di federalismo avanzato e le competenze sempre più frammentate ai vari livelli, tra enti locali, regioni, aziende erogatrici di servizi, richiedono interventi ad hoc. A questo scopo, occorre ripartire da due proposte generali: l'attuazione della nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali e l'adozione della Carta europea della cittadinanza attiva.

#### **1. L'attuazione del 461 (nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali)**

Una delle principali novità introdotte dalla Legge n.244 del dicembre 2007 (la Legge Finanziaria 2008), è la nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali. In particolare, la novità più significativa introdotta con l'art.2, comma 461, del provvedimento è rappresentata dal coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e degli stessi cittadini, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi<sup>11</sup>.

La finalità generale della norma è quella di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni. Di conseguenza, una serie di disposizioni vincolano gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio. Tra le varie misure previste si possono segnalare:

---

<sup>11</sup> L'approvazione di questa norma è stato il frutto di un'attività di pressione condotta da Cittadinanzattiva sui parlamentari in occasione del dibattito sulla Finanziaria 2008.

- l’emanazione della Carta della qualità dei servizi, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con Associazioni dei consumatori e delle imprese, contenente: standard di qualità e quantità, modalità di accesso alle informazioni, possibilità di reclamo e procedure conciliative e giudiziarie e di ristoro parziale o totale;
- la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori
- la periodica verifica, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed utenti, della adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio (ma ogni cittadino può presentare osservazioni e proposte)
- un sistema di monitoraggio permanente nel rispetto di parametri fissati nel contratto di servizio
- l’istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi, tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori
- il finanziamento di buona parte di queste attività con prelievo a carico dei soggetti erogatori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio.

La proposta prevede pertanto la realizzazione di un Protocollo d’intesa con l’ANCI per l’attuazione della norma, la messa in agenda all’ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni e l’inserimento del 461 nella formulazione dei nuovi contratti di lavoro in collaborazione con l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

## **2. L’adozione della Carta europea della cittadinanza attiva**

La Carta europea della cittadinanza attiva è il frutto del lavoro di un gruppo di organizzazioni civiche europee sostenuto dalla Commissione europea (DG Educazione e Cultura). La Carta stabilisce diritti e doveri delle organizzazioni civiche che partecipano ai processi decisionali relativi alle politiche pubbliche. L’idea è quella di sviluppare il concetto di "partecipazione civica", menzionato nella Costituzione europea (art. 47 e art. 72, parte seconda), ma poi non ben approfondito.

Il ruolo dei cittadini e delle organizzazioni di cittadini come attori nelle politiche pubbliche in Europa è in continua crescita da 30 anni a questa parte. Ciò nonostante, né la Costituzione europea né i sistemi legali degli stati nazionali definiscono esattamente il loro ruolo come partecipanti nella vita politica quale diritto fondamentale dei cittadini stessi.

Molti dei diritti citati nella Carta<sup>12</sup> – tra i quali, per esempio, il diritto alla prevenzione o il diritto alla valutazione – costituiscono elementi fondanti della partecipazione dei cittadini al policymaking nonché strumenti per rendere più trasparente ed accountable le amministrazioni pubbliche.

Proprio per questo si propone l’adozione della Carta sia a livello centrale che a livello locale, eventualmente con la stipula di un Protocollo d’intesa con l’ANCI.

---

<sup>12</sup> La Carta europea della cittadinanza attiva è l’allegato 3 di questo Rapporto.

## **ALLEGATO 1: LA CARTA DEI DIRITTI DEL CITTADINO CONSUMATORE**

- 1. DIRITTO AL SERVIZIO**  
Ogni cittadino ha il diritto ad accedere al servizio senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
- 2. DIRITTO ALL'INFORMAZIONE**  
Ogni cittadino ha il diritto a ricevere tempestivamente tutte le informazioni relative all' erogazione del servizio e alle modalità di tutela.
- 3. DIRITTO ALLA TRASPARENZA**  
Ogni cittadino ha il diritto di ricevere informazioni, comprensibili, chiare e trasparenti in ogni fase del suo rapporto con l'erogatore del servizio (dalla fase pubblicitaria- promozionale sino alla fase dell'eventuale recesso e reclamo)
- 4. DIRITTO ALLA SCELTA**  
Ogni cittadino ha il diritto di scegliere l'ente o l'azienda a cui rivolgersi per ricevere un determinato servizio e di poter comparare le condizioni economiche e le tecniche di fornitura dello stesso.
- 5. DIRITTO ALL'EQUITA' CONTRATTUALE**  
Ogni cittadino ha il diritto di recedere dal contratto di fornitura e di accesso a un determinato servizio, nel rispetto delle norme vigenti e senza sottostare a clausole contrattuali palesemente vessatorie nei suoi confronti.
- 6. DIRITTO ALLA SOSTENIBILITA' ECONOMICA**  
Ogni cittadino ha il diritto di usufruire di servizi che siano non solo accessibili ma anche sostenibili nel tempo da un punto di vista economico.
- 7. DIRITTO ALLA QUALITA'**  
Ogni cittadino ha il diritto di usufruire di un servizio che corrisponda agli standard previsti (dalle condizioni contrattuali e dalla Carta della qualità del servizio) e che questi possano progressivamente migliorare.
- 8. DIRITTO ALLA SICUREZZA**  
Ogni cittadino ha il diritto di usufruire di un servizio erogato in modo sicuro dal punto di vista dell'incolumità fisica, sicurezza ambientale, sicurezza economica e tutela della privacy.
- 9. DIRITTO ALLA TUTELA**  
Ogni cittadino ha il diritto di attivare azioni di tutela, individuali e collettive, previste dalle norme vigenti. In particolar modo devono essere favorite procedure di risoluzione delle controversie alternative (ADR) improntate alla semplificazione, economicità e rapidità della procedura.
- 10. DIRITTO ALLA PARTECIPAZIONE CIVICA**  
Ogni cittadino ha il diritto di svolgere un ruolo attivo nei processi di definizione, azione e valutazione del servizio.

## **ALLEGATO 2: FINANZIARIA 2008 - LEGGE 24/12/2007 N.244 - art. 2 comma 461.**

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

- a)** previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;
- b)** consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;
- c)** previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;
- d)** previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;
- e)** istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;
- f)** previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

## ALLEGATO 3: CARTA EUROPEA DELLA CITTADINANZA ATTIVA\* (Luglio 2006)

### PRINCIPI GENERALI

#### 1. *Definizione delle Organizzazioni autonome di cittadini*

Le Organizzazioni autonome di cittadini (OAC) sono create e gestite dai cittadini.

Esse realizzano la partecipazione civica contribuendo alla difesa dei diritti fondamentali e al miglioramento della vita democratica.

Esse lavorano per la difesa dei diritti dei cittadini e/o per la cura dei beni comuni attraverso attività di tutela, gestione di servizi ed empowerment dei cittadini.

Esse operano nell'interesse generale attraverso strutture democratiche, senza perseguire fini di lucro.

#### 2. *Diritto di partecipazione*

Ogni individuo ha il diritto di partecipare attivamente, attraverso le Organizzazioni autonome di cittadini (OAC), alla vita pubblica.

Per vita pubblica si intendono le situazioni e i luoghi in cui vengono trattate questioni di interesse generale, compresi i campi di azione che competono alle istituzioni pubbliche.

Le OAC devono avere l'opportunità di partecipare direttamente all'intero processo di *policy making*; ciò significa che devono essere considerate uno degli attori principali nella determinazione dell'agenda pubblica, nell'attuazione delle politiche e nella valutazione di queste ultime. Esse devono inoltre contribuire alle decisioni fin dall'inizio nel processo decisionale, e non dopo che le decisioni sono già state prese.

#### 3. *Ruolo delle istituzioni pubbliche*

Le istituzioni pubbliche valorizzano e incoraggiano le attività delle OAC finalizzate alla tutela dei diritti, alla cura e alla valorizzazione dei beni comuni e/o dell'interesse generale.

Le istituzioni pubbliche dell'Unione europea, ovvero le istituzioni locali, nazionali e comunitarie, devono rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle attività delle OAC e sostenere queste ultime, in particolare istituendo strumenti, sistemi e processi atti a promuovere una partecipazione più allargata; a formulare politiche in modo chiaro e trasparente; a sostenere le, e collaborare con, le iniziative autonome delle OAC e a lavorare in partnership con esse a progetti comuni.

---

\* Questo documento è il risultato del lavoro congiunto del team FONDACA (Fondazione Cittadinanza Attiva) – *Active Citizenship Network* (il programma europeo del movimento civico italiano Cittadinanzattiva), composto da Cinzia Carnevale, Giuseppe Cotturri, Cecilia Fonseca, Giovanni Moro, Charlotte Roffiaen e Ilaria Vannini. Il testo è il risultato di un progetto gestito da *Active Citizenship Network* con la partecipazione delle seguenti associazioni: Mondo delle ONG (Austria); Associazione per la difesa dei consumatori (Repubblica Ceca); Sozialbüro Main-Taunus (Germania); Ghaqda-tal-Konsumatori (Malta); Associazione dei consumatori polacchi (Polonia); Animar (Portogallo); Associazione rumena per la difesa dei consumatori (Romania); Centro informazione giuridica per le ONG (Slovenia); Helsinki Citizens' Assembly (Turchia). Il progetto è stato finanziato dalla Commissione europea, DG Educazione e Cultura, e Unicredit group.

Il team ha anche preso in considerazione i contributi di 22 organizzazioni, istituzioni ed esperti durante il periodo della consultazione (marzo-aprile 2006) e i contributi emersi durante la conferenza finale del progetto, tenutasi il 22 e 23 maggio 2006 a Vienna.

Le istituzioni pubbliche devono sollecitare il punto di vista delle OAC, incoraggiando la loro partecipazione ai processi decisionali.

Le istituzioni pubbliche, infine, devono integrare nei loro standard di lavoro gli insegnamenti derivanti dalle buone pratiche.

#### 4. *Responsabilità delle Organizzazioni autonome di cittadini*

Le OAC hanno la responsabilità di contribuire a promuovere una maggiore coscienza europea tra i cittadini e ad incrementare la partecipazione popolare alla vita democratica dell'Unione.

Nel fare questo, esse devono rispettare i seguenti requisiti:

- a. Responsabilità nei confronti dei loro membri e sostenitori in generale.
- b. Trasparenza, soprattutto nelle questioni finanziarie e quando sono beneficiarie di fondi pubblici e/o contributi di cittadini.
- c. Indipendenza da altri attori (sindacati, partiti politici e istituzioni stesse) ai quali non devono sostituirsi.
- d. Garanzia di democraticità nella struttura e nelle procedure.

Le OAC devono promuovere gli interessi e le aspirazioni dei cittadini trasmettendoli ai *policy maker* locali, nazionali ed europei, con particolare attenzione alle istanze presentate da gruppi marginalizzati.

Le OAC devono fornire ai cittadini opportunità concrete di lavorare insieme e partecipare alla costruzione dell'UE attraverso iniziative e progetti locali, nazionali ed europei.

Quando le OAC portano nuove questioni o problemi nell'agenda politica, devono proporre le misure adeguate ad affrontarli oltre che motivare le loro opinioni e richieste.

Le OAC devono rispettare criteri minimi di trasparenza, come adottare un codice di condotta e divulgare informazioni e dati riguardanti l'organizzazione (obiettivi, missione, numero di soci, gruppi dirigenti, responsabilità e modalità di consultazione, risorse finanziarie, bilanci e rendiconti finanziari, programma di lavoro e procedure di monitoraggio).

Le istituzioni pubbliche devono aiutare le OAC ad assumersi le loro responsabilità civiche e incoraggiarle a osservare i quattro requisiti di base.

## DIRITTI DI PARTECIPAZIONE CIVICA

### 5. *Diritto di intervento*

Ogni qualvolta sono in gioco i diritti e gli interessi generali dei cittadini, le OAC hanno il diritto di intervenire formulando opinioni e svolgendo azioni, oltre che rendendo note le azioni e/o omissioni che possono incidere su tali diritti e interessi generali.

Esse hanno il diritto di fare ingiunzione e avviare azioni di risarcimento danni presso i tribunali competenti dei paesi membri dell'Unione europea al fine di difendere i diritti dei cittadini, i beni comuni o l'interesse generale, come già stabilito per le associazioni di consumatori.

Quando le OAC denunciano una violazione dei diritti dei cittadini o un danno al bene comune, le istituzioni pubbliche devono rispondere con azioni concrete e partecipative.

Gli attori del settore privato, inoltre, devono facilitare l'esercizio di tale diritto.

Quando una norma o decisione dell'Unione europea viola i diritti fondamentali europei, le OAC possono presentare ricorso di fronte alla Corte di giustizia europea e chiedere la sospensione dell'applicazione degli atti giuridici in questione.

Quando una norma o decisione nazionale viola i diritti fondamentali europei, e in particolari gli alti livelli di protezione stabiliti negli articoli 35, 37 e 38 della Carta dei Diritti fondamentali, le ACO possono presentare ricorso di fronte ai tribunali nazionali competenti e chiedere la sospensione dell'applicazione di tali atti.

## 6. *Diritto di svolgere attività di prevenzione*

Le OAC hanno il diritto di svolgere attività finalizzate a impedire illeciti e danni alle persone e ai beni comuni, come pure ad impedire un abbassamento degli elevati livelli di protezione stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel campo della salute, dell'ambiente e dei diritti dei consumatori.

Quando le OAC denunciano un rischio di qualsiasi tipo alle istituzioni pubbliche, queste ultime devono a loro volta intervenire per impedire che quel rischio si concretizzi. Le istituzioni pubbliche devono inoltre integrare nei loro programmi l'esperienza delle OAC nell'ambito della prevenzione.

Le istituzioni pubbliche devono infine incoraggiare le attività di prevenzione svolte direttamente dalle OAC.

## 7. *Diritto di consultazione*

Le OAC hanno il diritto di partecipare a tutte le consultazioni pubbliche.

L'appropriatezza e le modalità delle consultazioni devono essere decise in modo partecipativo. Il loro obiettivo deve essere definito con chiarezza prima che la consultazione abbia inizio.

In occasione di una consultazione, le istituzioni pubbliche devono garantire che le decisioni finali non siano ancora state prese e che il punto di vista delle OAC venga tenuto in considerazione.

Le procedure di consultazione devono essere aperte e condotte secondo regole trasparenti, anche se non eccessivamente burocratizzate.

Nel definire e gestire i processi di consultazione, le istituzioni pubbliche devono inoltre tener conto delle limitate risorse umane, temporali e finanziarie delle OAC.

## 8. *Diritto di accesso*

Le OAC hanno il diritto di accedere a tutte le fonti di informazione e documentazione.

Le OAC sono autorizzate ad accedere agli spazi in cui sono in gioco i diritti dei cittadini, i beni comuni e/o l'interesse generale, per verificarne il rispetto e l'effettivo conseguimento.

Le OAC hanno diritto ad accedere ai media pubblici e privati al pari di tutti gli altri attori coinvolti nel *policy making*.

Le istituzioni pubbliche devono facilitare l'accesso delle OAC alle informazioni e alla documentazione.

Esse devono fornire dati efficaci, chiari ed esaustivi su norme, programmi e altre misure politiche, esponendoli in un linguaggio comprensibile a tutti gli *stakeholder* interessati.

Le informazioni devono essere rese accessibili attraverso diversi canali di comunicazione e fornite nel più breve tempo possibile.

Le istituzioni pubbliche devono facilitare l'accesso e la libera circolazione delle OAC nei luoghi pubblici.

## 9. *Diritto di valutazione*

Le OAC hanno il diritto di comunicare pubblicamente la loro valutazione delle attività svolte dagli attori pubblici e privati in merito al conseguimento del bene comune e/o dell'interesse generale, nonché al rispetto dei diritti dei cittadini.

A questo scopo, le OAC hanno il diritto di essere coinvolte nelle procedure e negli organi di valutazione.

Le istituzioni pubbliche devono coinvolgere le OAC nel processo di valutazione, creando e usando strumenti partecipativi di valutazione e monitoraggio. A questo scopo, è necessario che i procedimenti di valutazione siano trasparenti e formalizzati, e il metodo di valutazione definito in modo chiaro.

#### *10. Diritto ad un'interlocuzione qualificata*

Nei loro rapporti con le istituzioni pubbliche, le OAC hanno il diritto di dialogare e collaborare con pubblici ufficiali o rappresentanti di istituzioni adeguatamente qualificati.

Le istituzioni pubbliche devono assicurarsi che i rappresentanti e i pubblici dipendenti che si occupano delle questioni riguardanti i cittadini siano in numero sufficiente per trattare le richieste delle OAC e risultino chiaramente identificabili e accessibili a queste ultime.

Per soddisfare tale esigenza, le istituzioni pubbliche devono promuovere attività di formazione e aggiornamento periodico.

Devono inoltre garantire una continuità di relazioni, anche quando i loro rappresentanti e pubblici dipendenti vengono destinati a un ruolo diverso.