



FONDAZION  TICA

Dalla protesta alla proposta

**I cittadini per la trasparenza e l'efficienza
delle Amministrazioni Pubbliche**

INDICE

I. INTRODUZIONE

1. Il punto di vista civico	4
2. La raccolta delle informazioni	5
3. La trasparenza	6

II. IL CONTESTO

1. La crisi e la spending review	11
2. Il rigore non basta: sostenibilità e trasparenza delle PA	12
3. I pilastri dell'accountability	16

III. I DATI GENERALI

1. Il peso della corruzione e degli sprechi sulla società italiana	20
2. I costi della corruzione	21
3. L'attuazione (mancata) della Legge Brunetta	29
4. La trasparenza e i servizi di pubblica utilità	36
5. L'opacità delle Amministrazioni Pubbliche	41

IV. GLI AMBITI

1. La Pubblica Amministrazione	43
2. I servizi pubblici locali	56
3. Come spendono i soldi le Regioni: un modello di misurazione	62
4. I fondi europei e le politiche di coesione	78
5. Open data e partecipazione civica: la sfida di OpenCoesione	88

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

1.	I cittadini chiedono più trasparenza	92
2.	L'impegno contro la corruzione	93
3.	Trasparenza totale e valutazione civica	97
4.	Favorire la trasparenza, ridurre gli sprechi, combattere la corruzione	101
5.	Il Rating Etico Pubblico di Fondazione Etica	105
6.	Freedom of Information Act 110	
7.	Giornate della trasparenza e valutazione civica dei comuni	113
8.	Agenda digitale ed empowerment dei cittadini	114
9.	Proposte per la governance del sistema	117

I. INTRODUZIONE

1. *Il punto di vista civico*
2. *La raccolta delle informazioni*
3. *La trasparenza*

Questo Rapporto sulla Trasparenza nelle Amministrazioni Pubbliche è promosso da Cittadinanzattiva in partnership con Fondazione Etica. È la prima di un ciclo di iniziative adottate 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. Il punto di vista civico

La pubblicazione del Rapporto si inscrive nel quadro di quell'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 delle PA centrali e locali, del Governo e di tutti gli stakeholders, 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).

2. La raccolta delle informazioni

Le segnalazioni dei cittadini, che sono alla base di una parte di questo lavoro, sono state raccolte dalla sala operativa centrale del PiT¹ e dalle sedi locali dislocate sul territorio nazionale.

Le informazioni ed i dati raccolti sono stati inseriti in un unico database, 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

¹ Il PiT 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 sanitari, del servizio giustizia, dei servizi locali e degli altri servizi di pubblica utilità.

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.

3. La trasparenza

Partendo dalla centralità del cittadino, Cittadinanzattiva ha promosso, già a partire dall'anno 2000², 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.

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

² 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.

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 amministratore 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.

D'altra parte, la trasparenza e la valutazione sono le due parole d'ordine con cui il Governo precedente aveva tentato di affrontare 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.

Partendo dalla centralità del cittadino, Cittadinanzattiva ha promosso, già a partire dall'anno 2000, 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.

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 amministratore il cittadino non ha possibilità di scegliere ed è costretto a soccombere.

Questo Rapporto, 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 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.

II. IL CONTESTO

- 1. Il contesto di crisi e la spending review*
- 2. Il rigore non basta: sostenibilità e trasparenza delle PA*
- 3. I pilastri dell'accountability*

1. La crisi e la spending review

Cittadinanzattiva e Fondazione Etica hanno condiviso con milioni di cittadini italiani le speranze che il Governo Monti realizzasse, finalmente, un Governo dalla parte dei cittadini, delle famiglie e delle imprese, per bloccare lo spreco delle risorse e rilanciare l'economia. Questi mesi di Governo, ci dicono, invece, che la montagna del debito pubblico italiano si è fatta ancora più alta; la disoccupazione è aumentata, quella giovanile in particolare; la recessione italiana è più intensa del previsto; il livello di benessere, misurato in Pil pro-capite, è del 10% inferiore alla media 2007; sono state aumentate, insieme le imposte dirette indirette e le accise sui carburanti, producendo un crollo dei consumi e d insieme della produzione industriale, mettendo in seria difficoltà sia le famiglie che le imprese, un'operazione di politica economica, così drastica che non trova riscontro nella storia della Repubblica.

A fronte degli enormi sacrifici richiesti ad alcune fasce della popolazione, si è lasciato che altri soggetti continuino a godere di privilegi ingiustificati; in sostanza, sono state invece risparmiate le categorie che, per logiche autoreferenziali, pratiche clientelari ed affaristiche, rappresentano un ostacolo allo sviluppo dell'Italia. Così oggi, mentre le famiglie e le imprese soffrono sempre di più la crisi, alcune categorie privilegiate continuano indisturbati a percepire doppi o tripli stipendi, e spesso sono impegnati in pratiche affaristiche e clientelari a danno dei cittadini e dell'erario.

La Spending review doveva essere finalizzata ad individuare sprechi e inefficienze per poterli tagliare là dove si generano, un modo, cioè, per “controllare la spesa pubblica come un giardiniere che taglia i rami secchi e cura quelli malati”. Qui invece si tratta di tagli e per di

più nei settori dove più si è risparmiato, con il rischio, anzi la quasi certezza di impoverire le comunità locali, perché i tagli si tradurranno in primo luogo in diminuzione di servizi. Manca inoltre la consapevolezza che migliaia di piccole città e grandi paesi - che sono l'ossatura del Paese - subiranno costi sociali ed economici imprevedibili. L'aggregazione di piccole realtà nel territorio per garantire servizi efficienti e migliorare la qualità della spesa pubblica può essere certamente un elemento virtuoso. Tuttavia, se il metodo utilizzato resta quello dei tagli orizzontali senza criteri di selezione vera, si rischia in alcuni casi l'effetto di isolare interi territori, cancellando ospedali, farmacie, caserme dei carabinieri e uffici postali. Gli esiti di abbandono progressivo potrebbero avere costi enormi per il sistema Paese, senz'altro superiori al valore delle sforbiciate di questo Governo.

Riteniamo, pertanto, che tra gli obiettivi immediati vi siano la ripresa dei consumi delle famiglie e la competitività delle imprese, per poter far ripartire l'economia e scongiurare una recessione sempre più minacciosa. A questo scopo occorre adottare misure concrete: eliminare rapidamente i grandi sprechi che ancora affliggono il sistema Paese, per poter dimostrare a tutta l'Europa ed, in particolare alla Germania, che non vogliamo vivere a carico di nessuno; migliorare la qualità della Pubblica Amministrazione; creare nuovo lavoro per i giovani, in particolare nei settori dell'eccellenza della tradizione: ricerca scientifica, agricoltura di qualità, turismo; ridare speranza alle famiglie per rilanciare i consumi, primo tassello per l'uscita dalla recessione

2. Il rigore non basta: sostenibilità e trasparenza delle PA

Lo stato di crisi economica e finanziaria che perdura da tempo ha sottoposto le finanze pubbliche di molti Paesi a politiche di emergenza che, se da un lato hanno consentito di limitare gli effetti peggiori, hanno provocato un considerevole appesantimento dei conti pubblici. La conseguente scarsità di risorse finanziarie ha reso

improcrastinabile un loro utilizzo più attento e rigoroso in tutto il mondo e soprattutto in Italia per il suo altissimo debito pubblico.

Ma il rigore, da solo, non può bastare, neppure in tempo di crisi. Occorrono altri strumenti, diversi da quelli tradizionali, che spesso costringono le Amministrazioni virtuose a sacrifici al pari di quelle non virtuose, così incrinando il rapporto di fiducia degli amministratori verso lo Stato.

Il rigore deve accompagnarsi, piuttosto, a meccanismi incentivanti, che sappiano premiare le Amministrazioni meritevoli e sanzionare quelle che non lo sono. Per farlo c'è bisogno di strumenti di valutazione e misurazione standardizzati anche a livello qualitativo.

Da qui nasce questa iniziativa e le proposte conseguenti. Tra esse, la proposta di Fondazione Etica di applicare un indice qualitativo del soggetto pubblico in grado di misurare l'efficacia delle Amministrazioni Pubbliche secondo criteri riconducibili al concetto più vasto di sostenibilità, e, quindi, di permanenza in economicità nella funzione cui sono preposte, tenendo conto anche di variabili qualitative, altrimenti definibili eticamente sensibili, comunque misurabili e oggettivizzabili. Il risultato di alcuni anni di studio e ricerca è stata la realizzazione di uno strumento pratico, immediatamente utilizzabile: il Rating di Sostenibilità delle Pubbliche Amministrazioni, altrimenti Rating Etico (R.E.P.).

Anche al di là della crisi attuale, infatti, qualsiasi Stato che voglia dirsi moderno, efficiente e trasparente, deve conoscere e misurare il rendimento della complessa macchina pubblica. Lo chiedono i cittadini, che di essa sono finanziatori e al contempo utenti; lo chiede l'Europa, che con il Patto di stabilità impone alle Amministrazioni di concorrere al risanamento complessivo della finanza pubblica. In tal senso, si è mosso pian piano anche l'orientamento pubblico italiano, così sintetizzato dalla Commissione per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit) in una sua delibera del 2010:

"I sistemi di misurazione assumono un carattere ancora più rilevante in situazioni di ciclo economico negativo, a fronte del quale il legislatore ha assunto le misure urgenti previste nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Tali misure, infatti, richiedono l'effettiva implementazione di un Sistema di misurazione della performance"

per almeno due ordini di ragioni: la prima relativa alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse.

Quanto al primo profilo, il Sistema di misurazione della performance delle Pubbliche Amministrazioni deve essere orientato principalmente al cittadino; la soddisfazione e il coinvolgimento del cittadino costituiscono, infatti, il vero motore dei processi di miglioramento e innovazione. Quanto al secondo profilo, la misurazione della performance consente di migliorare l'allocazione delle risorse fra le diverse strutture, premiando quelle virtuose e di eccellenza e riducendo gli sprechi e le inefficienze.”

Il Rating qualitativo pubblico è stato costruito per rispondere a tale esigenza, fornendo un modello di valutazione qualitativa e di misurazione del rendimento complessivo delle P.A. da parte di un organo indipendente. La sua utilità è tutt'altro che teorica e accademica: da alcuni anni, infatti, l'obiettivo di valutare la perfomance pubblica non è più solo un orientamento o un auspicio, bensì una disposizione normativa.

Per lo più ancora ignota al grande pubblico, e spesso anche agli addetti ai lavori, è, infatti, la legge 15 del 4 marzo 2009, così come il relativo decreto legislativo n.150 di quello stesso anno e gli atti da lì derivanti, quali le delibere attuative della suddetta Commissione per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, appositamente costituita.

La legge 15, conosciuta come riforma Brunetta, impone alle Amministrazioni centrali di misurare e valutare la propria perfomance (art. 1) stabilendo una cadenza annuale: a tal fine, esse devono provvedere ad adottare appositi sistemi di misurazione (art. 7).

In applicazione anche delle disposizioni della Comunità Europea, la suddetta legge dispone che le P.A. assicurino la massima trasparenza e integrità, da intendere come:

“accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle P.A., delle informazioni concernenti ogni aspetto dell’organizzazione, degli indicatori relativi

agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguitamento dei fini istituzionali” (art. 11).

La suddetta normativa indicava nella fine del 2010 il termine entro cui le Amministrazioni Pubbliche avrebbero dovuto adottare sistemi di misurazione e valutazione della performance, ma è evidente che essa, ad oggi, è in buona misura disattesa. Tuttavia, il momento storico e le dimensioni della crisi economica e finanziaria su scala globale non consentono ulteriori deroghe, che diventerebbero un costo insostenibile per il Paese.

Nella stessa direzione si è espressa autorevolmente nei nostri confronti anche l’Unione Europea, che nei 39 punti, datati 4 novembre 2011, chiede chiarimenti al Governo italiano riguardo la lettera di intenti del 26 ottobre 2011, presentata dall’allora Presidente del Consiglio italiano al Presidente del Consiglio Europeo e al Presidente della Commissione Europea. In particolare al paragrafo “Modernizzazione della Pubblica Amministrazione”, ai punti 31 e 33, chiede:

“31. Quando sarà pienamente operativa la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità della Pubblica Amministrazione? Di che cosa sarà incaricata esattamente tale Commissione?

33. È possibile ottenere ulteriori informazioni sui progressi conseguiti dall’attuazione della riforma “Brunetta” in termini di:

i) introduzione di stipendi collegati alla performance individuale e avanzamenti di carriera e obbligo per le Amministrazioni di rispondere del loro operato per ciò che concerne i risultati;
ii) possibilità di intentare causa con una class action contro le inefficienze del settore pubblico?”

Dunque, la misurazione della performance del soggetto pubblico per l’Italia non è più un’opzione, ma un obbligo di legge sulla cui applicazione saremo giudicati anche dall’Unione Europea.

Non da ora, del resto, la Comunità Europea si esprime con Comunicazioni e Direttive soprattutto in ambito di trasparenza e integrità, premessa indispensabile per qualsiasi processo di valutazione.

3. I pilastri dell'accountability

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, commisioni di interessi privati e pubblici, ecc. Basti pensare che dalle indagini di questi anni³ 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,

³ V. 1^ 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

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".

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 normative 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.

III. DATI GENERALI

1. *Il peso della corruzione e degli sprechi sulla società italiana*
2. *I costi della corruzione*
3. *L'attuazione (mancata) della Legge Brunetta*
4. *La trasparenza e i servizi di pubblica utilità*
5. *L'opacità delle Amministrazioni Pubbliche*

1. Il peso della corruzione e degli sprechi sulla società italiana

Che la corruzione in Italia continua a crescere, lo sappiamo bene. Lo dicono ogni anno le classifiche di Transparency International, nelle quali l'Italia continua a retrocedere (adesso è 72a), e i sondaggi di Eurobarometro, sempre più allarmanti. Sappiamo pure che l'azione di contrasto delle istituzioni pubbliche è modesta: basta leggersi i dati ufficiali del ministero della Giustizia e del ministero dell'Interno o l'ultimo sconsolato Rapporto Greco (Groupe d'Etats contre la Corruption).

Ma quello che non comprendiamo ancora bene è che la corruzione ci costa. Le relazioni annuali della Corte dei Conti parlano di 60 miliardi. Il che significa che sulla testa di ogni cittadino italiano grava una tassa sulla corruzione pari a mille euro l'anno.

Allo stesso tempo, però, la corruzione resta un fenomeno sommerso. In primo luogo, come spiegano proprio i Rapporti Greco, perché esiste una differenza profonda tra i reati effettivamente commessi e le statistiche giudiziarie. Queste, infatti – fatte salve le procure che svolgono scrupolosamente il proprio compito – risentono dello scarso impegno delle istituzioni pubbliche sia in termini di strumenti legislativi che di azioni di contrasto.

La difficoltà nel fronteggiare il fenomeno non dipende soltanto dalle caratteristiche, pur particolari, del reato (o meglio, dell'insieme dei reati contro la Pubblica Amministrazione): si svolge normalmente in assenza di testimoni, corrotti e corruttori hanno il medesimo

interesse a tacere, la vittima è «diffusa». Il difficile nell'azione di contrasto dipende piuttosto da fattori di tipo sociale, politico e istituzionale. Come spiega l'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia 2, la corruzione è favorita da una criminalità organizzata fortemente radicata nei territori; da una normativa eccessiva, vessatoria e opaca che genera oneri burocratici ridondanti e costosi; dall'Amministrazione Pubblica italiana che è lenta e farraginosa, ostile ai cittadini, la quale, nella confusione delle leggi, gode di ampi margini di discrezionalità e di arbitrio; dalla scarsa effettività delle sanzioni penali in un sistema che prevede ben tre gradi di giudizio e tempi rapidi di prescrizione. Infine, nella gran parte dei casi, la corruzione si scopre solo dall'accertamento di altri reati e alcuni di questi – come alcuni reati finanziari e societari, l'abuso d'ufficio, il falso in bilancio – sono stati depenalizzati. Basti pensare, per fare un esempio, che le condanne per falso in bilancio furono 419 nel 2001 e si sono ridotte a 69 nel 2008. Un po' complicato scovare i corrotti con armi così spuntate.

Non è un caso, dunque, che dai tempi di Tangentopoli siano diminuite verticalmente sia le denunce (i dati sono dell'Istat e del Saet) che le condanne. Un grido di dolore che l'alto commissario Anticorruzione aveva già lanciato nell'ormai lontano 2007 nell'ultima relazione ufficiale dello Stato italiano sul fenomeno (e che forse è la ragione della soppressione dell'istituto, cucinato nel calderone degli enti inutili apprestato dal ministro taglia tutto Tremonti...). I dati del ministero della Giustizia rielaborati dall'alto commissario spiegano che le condanne per reati di corruzione sono crollate da 1.700 a 239 nell'arco di dieci anni (dal 1996 al 2006). Se poi si legge il dato regionale, vien proprio da sorridere. La Sicilia, terra di Cosa nostra e di politici collusi, passava dalle 138 condanne del 1996 alle 5 del 2006. La Lombardia, ieri epicentro di Tangentopoli, oggi teatro dei sistemi incrociati governati da Penati e Formigoni, passa da 545 condanne a 43. La Calabria, sede della mafia oggi più resistente e potente d'Italia, passa dalle 19 condanne del 1996 alle zero (!) del 2006. Il Rapporto sulla corruzione in Italia del Ministero per la Pubblica Amministrazione, presentato il 22 ottobre 2012, conferma questa tendenza negativa: i delitti di corruzione e concussione scoperti e perseguiti sono sempre meno (311 nel 2009, 223 nel 2010) e, di

conseguenza, diminuiscono i soggetti denunciati per tali reati (1821 nel 2009, 1226 nel 2010).

Viceversa, i sondaggi tra la popolazione di Eurobarometro degli ultimi anni disegnano un quadro capovolto. Nel 2008, per esempio, 17 cittadini italiani intervistati su cento hanno denunciato la pratica diffusa delle tangenti (rispetto a una media europea del 9 per cento). Nel 2009, l'83 per cento degli italiani pensavano che la corruzione fosse un problema rilevante.

Dai molti fatti recenti emerge la palese contraddizione tra la percezione della corruzione tra i cittadini e la generale inerzia delle istituzioni e della politica nel contrastarla. È utile citarne qui uno. La recente riforma delle burocrazie pubbliche – che pure contiene norme molto interessanti sulla trasparenza dell'azione amministrativa, la valorizzazione del merito di dirigenti e impiegati pubblici, la prevenzione della corruzione, il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori – è al palo. Lo stesso Governo Berlusconi che l'ha introdotta ne ha sancito il fallimento, tagliando le risorse necessarie per l'attuazione. Il ministero per l'Amministrazione Pubblica e la semplificazione, che dovrebbe guidare con decisione il processo, non ha ancora pubblicato il proprio Piano per la trasparenza, nel disprezzo degli obblighi di legge. Il ministro Renato Brunetta, che tanto l'aveva sospinta, è riuscito in un incredibile miracolo: ha istituito con la stessa legge una Commissione (denominata con modestia Civit, ovvero Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche) che avrebbe dovuto promuovere l'attuazione della riforma; l'ha resa succube dell'esecutivo (i commissari sono di nomina governativa) nonostante l'attributo formale di indipendente; l'ha riempita di funzionari provenienti dalla sua cerchia di «amici» e collaboratori (tra questi il suo capo di gabinetto Filippo Patroni Griffi, oggi suo successore a ministro per l'Amministrazione Pubblica), ha fatto presidente l'amico Antonio Martone che è personaggio assai discutibile. Basti ricordare qui che Martone è un magistrato che ha navigato a lungo tra vari incarichi pubblici, si è distinto per aver partecipato – da presidente della Civit – a riunioni imbarazzanti con Denis Verdini e Flavio Carboni (come emerge dalle indagini sulla P3) e, alla fine, si è dimesso da presidente della Commissione (non da commissario!) per non compromettere l'ascesa del figlio Michel, oggi

viceministro del Welfare, ma già consulente a libro paga del ministro Brunetta (quindi dei contribuenti) per un lavoro che non ha mai svolto (come il padre ha avuto cura di confessare pubblicamente).

L'altra faccia dei reati contro la Pubblica Amministrazione è, certamente, la questione dello spreco delle risorse pubbliche.

In Italia, secondo il Rapporto del ministro Giarda, si aggira intorno al 30 per cento della spesa pubblica (addirittura 40 per cento secondo il Rapporto sulla corruzione del ministro Patroni Griffi) il sovraccosto di opere e appalti pubblici che è prima di tutto una spia di mala gestione, ma nel quale si può annidare un intreccio perverso di fenomeni criminali e responsabilità politiche. In questo ambito rientrano fenomeni molto diversi tra loro. Mancate riscossioni di canoni, onerosi contratti manutentivi, omessa manutenzione, svendita o acquisto oneroso di beni: basta monitorare le relazioni annuali della Corte dei Conti per verificare la «sprecopolis» della burocrazia e della politica italiane nella gestione ordinaria del patrimonio pubblico.

Altro capitolo è quello di incarichi e consulenze. Secondo l'ultima relazione della Corte, dalle sentenze di primo grado emergono conferimenti illegittimi o irregolari pari a circa 3 milioni di euro. Nel caso delle citazioni per inquadramenti illegittimi si calcola un danno erariale pari a 1 milione e mezzo di euro.

In questa palude di risorse spurate e male amministrate, è troppo facile sospettare disegni criminali precisi.

Un ulteriore fattore di rischio è la mancanza di alternanza. La permanenza in carica degli amministratori regionali e locali per più mandati fa aumentare le possibilità che scattino dei meccanismi di scambio tra sindaci, presidenti di provincia o di Regione e imprenditori. E, pertanto, che il costo delle opere pubbliche schizzi alle stelle. Come hanno già spiegato gli economisti di *Lavoce.info*, “quando il sindaco viene rieletto per un secondo mandato, si verifica una sistematica riduzione nel numero di partecipanti alle aste, a cui corrisponde un maggior costo per la realizzazione dell'opera e un maggior aggravio per le finanze pubbliche”.

In pratica, un extramandato di un sindaco causa un aumento di 8 mila euro nel costo di un appalto dal valore medio di 546 mila. In

media il numero degli appalti banditi per ogni mandato è di 12, e quindi l'effetto economico dell'aumento si stima in circa 100 mila euro. Aumenta la probabilità che gli appalti siano vinti sempre dalle stesse imprese e che si creino delle logiche di sistema. Sono proprio quelle dinamiche nelle quali si annidano i Penati e i Formigoni.

Si calcola che su 820 miliardi di euro di spesa pubblica (pari al 52 per cento del pil nel 2011), ben 137 miliardi riguardino l'acquisti di beni e servizi (forniture, appalti, servizi) da parte della Pubblica Amministrazione: erano soltanto 52 miliardi nel 1990. E nella Sanità, addirittura, si calcola un incremento di spesa del 50 per cento negli ultimi 5 anni (al quale non corrisponde affatto un incremento simile in termini di quantità e qualità dei servizi alle persone). In altri termini, ciò significa che almeno 45 miliardi di spese inutili si possano ragionevolmente recuperare.

2. I costi della corruzione

Ma un discorso pubblico serio sul fenomeno della corruzione (e su quello degli sprechi) mostra la rilevanza sociale ed economica, in termini di costi, che tutto ciò comporta, anche sul piano dello sviluppo e della competitività di un paese.

Per esempio, i due paesi più corrotti dell'Unione Europea – l'Italia (72°) e la Grecia (80°) – sono stati e sono quelli più a rischio nella crisi economica. Ma dalla classifica ufficiale di Transparency International emerge con altrettanta chiarezza che l'alto tasso di corruzione non coincide affatto con un alto livello di spesa pubblica, come i detrattori «a prescindere» dello Stato sociale vorrebbero far credere. Semmai, è il contrario. Non è un caso che i paesi nordici – Danimarca, Finlandia, Svezia, Norvegia – siano tra quelli meno corrotti. Il primo posto in classifica è occupato dalla Nuova Zelanda, paese di impronta britannica che gode di una tradizione di welfare gloriosa, fatta di pensioni di anzianità (introdotte nel 1898), assegni familiari (1926), servizio sanitario gratuito (1935). Nei primi dieci sta il Canada, Stato nordamericano ma dotato di un modello sociale sostanzialmente europeo a partire dal sistema sanitario pubblico.

Quasi specularmente, autorevoli studi nazionali e internazionali dimostrano non soltanto che la corruzione frena lo sviluppo del paese (incidenza sul Pil), ma che si traduce in tagli drastici ai servizi socio-sanitari e scolastici. La corruzione ha un impatto sulla misura, la produttività, l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Ma, soprattutto, mina alla base l'uguaglianza dei diritti, impedisce la redistribuzione dei redditi (o, meglio, favorisce i ricchi a spese dei poveri), riduce il benessere complessivo della comunità nazionale, erode progressivamente i beni comuni (per esempio salute, istruzione e *capabilities* in generale dei cittadini). Se si pensa che a ogni euro investito corrisponde a 1,7 euro di sviluppo, si capisce che cosa può comportare la sottrazione al paese di 60 miliardi a causa della corruzione!

I dati sulla spesa per il welfare di questi ultimi anni confermano anche empiricamente questi orientamenti scientifici. Nella sanità pubblica, secondo il Censis, c'è una riduzione della spesa per servizi pari a 17 miliardi di euro con la conseguenza che aumenta dell'8 per cento la spesa privata delle famiglie per garantirsi le cure. La spesa pubblica per i farmaci è calata del 3,5 per cento (i cittadini sono costretti a usare il proprio portafoglio con un aggravio del 7 per cento). Nel frattempo, i ticket per i servizi sanitari sono aumentati di 4 miliardi. La scuola pubblica ha perso in tre anni la bellezza di 8 miliardi. In generale, i servizi di pubblica utilità diventano più costosi, ma perdono in qualità. È il caso dell'Atac, l'azienda romana dei trasporti pubblici, vittima di una spregiudicata parentopoli. Da un lato, una quantità ingente di risorse pubbliche saccheggiata per favorire le assunzioni clientelari volute da politici e amministratori, dall'altro, il conseguente decadimento della qualità del servizio: oggi i cittadini di Roma subiscono l'aumento del biglietto da 1 euro a 1,5 euro, mentre vengono tagliati gli abbonamenti a tariffe sociali.

Sulla base dei dati ufficiali raccolti e rielaborati dalle principali organizzazioni di cittadini impegnate per la tutela dei diritti sociali, le campagne *I diritti alzano la voce e Sbilanciamoci!* hanno lanciato il *Libro nero sul welfare*, un dossier ricco di dati e informazioni che spiegano come gli ultimi governi italiani – in particolare, quelli a guida Berlusconi – stiano distruggendo le politiche sociali e

azzerando la spesa per i diritti. I tagli al sociale e alla sanità previsti nella legge di stabilità e nelle manovre correttive del 2011 hanno un enorme impatto sugli enti locali e sui servizi ai cittadini. Il prospetto dei tagli alle politiche sociali, per esempio, è impressionante: tra il 2007 e il 2013 si prevede una riduzione degli stanziamenti a favore dei fondi nazionali da 1.594 a 144 milioni di euro. Il fondo più importante, quello per le Politiche sociali, passa da 1 miliardo a 45 milioni di euro. Il fondo per le politiche per la famiglia da 220 milioni a 31. Azzerati il fondo per la non autosufficienza e quello per l'inclusione degli immigrati. Il fondo per le politiche giovanili viene ridotto dai 130 milioni del 2007 agli 11 previsti per il 2013. Il fondo per le pari opportunità da 50 a 17 milioni. Anche il fondo per l'infanzia e l'adolescenza perde qualcosa, passando da 44 a 40 milioni.

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali – che, previsti dalla Costituzione, determinano i diritti esigibili e dunque i servizi che vanno garantiti su tutto il territorio nazionale – è rimandata da anni con la scusa della scarsa sostenibilità economica. Ma come si fa a parlare di sostenibilità economica in un paese che butta via 60 miliardi per la corruzione, 120 miliardi di evasione fiscale e 45 miliardi di mala gestione amministrativa? Continuare a dilapidare così le risorse pubbliche impedisce, tra l'altro, di rifinanziare la dotazione dei fondi nazionali per le politiche sociali; di stanziare appena un miliardo di euro per l'avvio di almeno 3 mila asili nido nel 2012; di istituire un fondo di appena 800 milioni di euro per garantire un'indennità di disoccupazione ai lavoratori precari; di prevedere uno stanziamento di 200 milioni soltanto per il sostegno sociale all'affitto per i meno abbienti e di 300 milioni aggiuntivi per il canone agevolato; di alzare dai 113 milioni di euro del 2011 (erano 266 nel 2008) a 300 milioni lo stanziamento per il servizio civile, permettendo così a 50 mila giovani di poter fare quest'esperienza.

Bisogna ricordare, inoltre, che il decreto per la riforma fiscale e assistenziale promosso dal Governo Berlusconi – caduto per fortuna con le dimissioni del premier – aveva cercato di scaricare sui cittadini il peso dell'assistenza sociale e di aprire a soggetti privati, come la Compagnia delle Opere, il mercato dei servizi. Un tentativo (per ora

fallito) di diffondere su tutto il territorio nazionale il modello mercantile del welfare lombardo. In più, il ministro Tremonti aveva innescato una crociata contro i disabili, coprendo con l'aureola della lotta per la legalità l'obiettivo non dichiarato di contenere la spesa assistenziale. Ancora oggi il presidente dell'Inps, Antonio Mastrapasqua, è un fedele crociato di questa battaglia. L'Istituto previdenziale ha così complicato le procedure per i cittadini, aggravando i costi per lo Stato e per le famiglie, senza però raggiungere risultati adeguati.

E il Governo Monti? Si è mosso in totale coerenza con il predecessore. In primavera, ha cercato di finanziare parte della riforma degli ammortizzatori con ulteriori tagli al sociale; in estate, ha avanzato provvedimenti avversi al terzo settore nell'ambito della spending review; in autunno, con la legge di stabilità, ha cercato di penalizzare direttamente le persone non autosufficienti e i loro familiari, di aumentare dal 4 al 10 per cento l'Iva sulle prestazioni socio-sanitarie ed educative svolte dalle cooperative sociali (con il rischio di chiudere molti servizi con un aggravio di 510 milioni sulle spalle della PA e delle famiglie) e, infine, di tagliare quei risparmi fiscali che hanno permesso alle organizzazioni di terzo settore di offrire servizi grazie alla detrazione delle donazioni da parte delle famiglie. Se alcune di queste misure sono state impeditate è grazie alle proteste delle associazioni e degli enti locali, come quella realizzata il 31 ottobre scorso dalla rete *Cresce il welfare, cresce l'Italia*. Insomma, anche questo Governo – invece di recuperare i beni dei corrotti, i soldi sperperati dal malaffare, le risorse spurate dai cattivi amministratori e dai tesorieri di partito – ha preferito l'assalto ai disabili. In conclusione, i costi della corruzione si potrebbero riepilogare così.

a) Costi economici:

la Corte dei Conti li ha stimati in diversi miliardi di euro; aumento dei costi strisciante e rialzo straordinario che colpisce i costi delle grandi opere, calcolata intorno al quaranta per cento.

b) Costi economici indiretti:

costi di meno agevole quantificazione connessi a ritardi nella definizione delle pratiche amministrative; cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi

collettivi; inadeguatezza se non inutilità delle opere pubbliche, dei servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzati; non oculata allocazione delle già scarse risorse pubbliche; perdita di competitività e freno alla crescita del Paese, la corruzione allontanando le imprese dagli investimenti.

c) Costi di tipo sistematico non misurabili in termini economici, riguardanti la tenuta dell'assetto democratico:

eguaglianza; trasparenza dei meccanismi decisionali; fiducia nelle Istituzioni; funzionamento delle Istituzioni pubbliche e legittimazione democratica delle stesse; fiducia dei consociati nella legalità ed imparzialità dell'azione degli apparati pubblici, il cui abbassamento è a sua volta causa della diffusione delle pratiche corrutte, determinando una contrazione della capacità sociale di percepire il disvalore stesso del fenomeno.

d) Effetti della corruzione sulla crescita:

nel breve periodo può essere funzionale ad assicurare il superamento di sacche di inefficienza dell'apparato pubblico e la sopravvivenza di meccanismi e sistemi di impresa tecnologicamente non avanzati; nel lungo periodo si stabilisce una relazione inversamente proporzionale tra diffusione della corruzione e crescita economica; la diffusione della corruzione altera la concorrenza, favorendo la concentrazione della ricchezza in favore di coloro che accettano e beneficiano del mercato della tangente. La corruzione, poi, frena il progresso tecnologico delle imprese, incentivate ad investire nel mercato della tangente anziché in quello dell'innovazione e della ricerca. Un valore nell'indice di percezione della corruzione di *Transparency International* al livello di uno dei Paesi meno corrotti avrebbe garantito all'Italia un tasso di crescita economica di oltre il triplo a breve termine e di circa il doppio a lungo termine. Ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International* provoca la perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero. Secondo un recente studio della Banca Mondiale: le imprese costrette a fronteggiare una Pubblica Amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti crescono in media quasi del 25% di meno di imprese che non fronteggiano tale problema; ad essere più

fortemente colpite sono le piccole e medie imprese e le imprese più giovani; le piccole imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di più del 40% inferiore rispetto a quelle grandi (le piccole aziende sono definite come quelle nel 25% più basso della distribuzione; le grandi quelle nel 75% più alto).

3. L'attuazione (mancata) della Legge Brunetta

La riforma Brunetta è una legge importante perché apre ad un articolato sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni, al fine di assicurare elevati standard qualitativi dei servizi pubblici. E soprattutto riconosce esplicitamente il ruolo attivo dei cittadini nell'attività di valutazione. Viene costruito, in generale, un sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture. La legge prevede mezzi i tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato (c.d. class action nei confronti del settore pubblico).

Prevede poi l'obbligo per le amministrazioni, i cui indicatori di efficienza o produttività risultino peggiori rispetto alla media delle amministrazioni omologhe, di fissare ai propri dirigenti l'obiettivo di allineamento alla media entro un termine ragionevole.

In ogni caso, i cittadini potranno attivare canali di comunicazione diretta per la segnalazione di disfunzioni di qualsiasi natura nelle Amministrazioni Pubbliche.

Il coinvolgimento degli utenti è previsto in diverse parti del testo. Per esempio, con riguardo alla individuazione dei sistemi di valutazione delle Amministrazioni Pubbliche diretti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad oggettivi standard di qualità, rilevati anche a livello internazionale. Oppure laddove viene prevista l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e

sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, con la partecipazione di associazioni di consumatori e utenti, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione, e la diffusione dei relativi contenuti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica.

Sempre in tema di pubblicità, la legge prevede l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di predisporre, in via preventiva, gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità per i cittadini, anche al fine di realizzare un sistema di indicatori di produttività e di misuratori della qualità del rendimento del personale, correlato al rendimento individuale ed al risultato conseguito dalla struttura.

E ancora: dovrebbe essere assicurata la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla Pubblica Amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna Pubblica Amministrazione. A questo scopo saranno pubblicati su web tutti i dati sui quali si basano le valutazioni, affinché possano essere oggetto di autonoma analisi ed elaborazione. Una delle novità in assoluto più rilevanti, però, è l'introduzione di forme di *civic auditing*, cioè di partecipazione dei cittadini nelle attività di valutazione. Si tratta di un orientamento assai diffuso soprattutto nel mondo anglosassone e sul quale Cittadinanzattiva lavora ormai da anni in Italia, in modo pionieristico, nei campi più disparati (dalla sanità pubblica ai servizi pubblici, dalla scuola alla giustizia). Proprio nell'ultimo biennio, Cittadinanzattiva ha realizzato, nell'ambito di un Protocollo con la Funzione pubblica, delle sperimentazioni nell'ambito delle scuole e delle amministrazioni comunali che aspettano soltanto di essere estese su larga scala. Per la precisione, comunque, la legge promuove il confronto periodico tra valutazioni operate dall'interno delle amministrazioni e valutazioni operate dall'esterno, ad opera delle associazioni di consumatori o utenti, dei centri di ricerca e di ogni altro osservatore qualificato.

C'è ancora un punto, però, che pareva molto interessante. Parliamo della facoltà di ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle

amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici nel caso in cui vi sia lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori. Questa lesione può derivare dalla violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali.

Certamente, questa previsione presenta grandi limiti. Il primo: possono agire solo gli 'interessati'. In America, potrebbe agire chiunque. Il secondo: restano ferme le competenze delle autorità amministrative indipendenti di settore. Il che significa che la facoltà dei cittadini di agire viene in gran parte depotenziata. E tuttavia, si apre uno spiraglio, che tocca ai cittadini stessi allargare per quanto possibile.

In generale, il testo sembra disegnare un futuro luminoso, tutto giocato all'insegna della trasparenza. Il testo prevede, infatti, l'adozione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, sentite le associazioni di cittadini, consumatori e utenti (rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti), di un programma per la trasparenza, di durata triennale, da rendere pubblico anche attraverso i siti web delle Pubbliche Amministrazioni.

Ma emergono già numerosi problemi. Un'ottima legge ma completamente inattuata: è un classico leit-motiv della storia della politica e dell'amministrazione in Italia. Proprio per questo servirà la vigilanza di tutti.

È vero da una parte che la Riforma offre straordinarie opportunità (lo ha scritto anche l'OCSE): è uno strumento di partecipazione che può permettere l'esercizio concreto della sussidiarietà orizzontale, oltre che un'occasione di empowerment dei cittadini e delle amministrazioni. Potrebbe rafforzare i poteri e le responsabilità dei cittadini, attraverso la valutazione della qualità dei servizi e del rendimento dei dirigenti pubblici, l'impegno per la legalità, la pressione per 'chiedere conto', la verifica della qualità della spesa pubblica e delle capacità di Governo. Inoltre, le associazioni dei consumatori hanno partecipato alla gestazione della Riforma e oggi

sono impegnate nella valutazione dei programmi per la trasparenza nel Gruppo di lavoro presso il CNCU.

Tuttavia, restano ancora molte questioni aperte che, ad oggi, ci fanno dire pensare che la normativa sia come una splendida balena ormai piaggiata. Le questioni politiche sono: l'impatto dei tagli lineari sulla Riforma, il rapporto tra commissioni paritetiche e valutazione delle performance, il coordinamento con Giustizia e Funzione pubblica sulla corruzione, l'impegno effettivo del Governo. Le questioni applicative sono: la debolezza di competenze e di organizzazione presenti nella PA, le resistenze degli uffici e i livelli modesti di adesione (benché aumentino gli apripista, come nel caso dell'Istat), l'attenzione per gli incentivi e lo scarso orgoglio di appartenere alla PA, il costo reale della riforma che non è senza oneri come Brunetta voleva far credere, la confusione con la politica del personale, l'assenza di strumenti per la raccolta delle segnalazioni e di collegamento quelle organizzazioni di cittadini che con le segnalazioni lavorano quotidianamente, il rapporto ancora assente con le associazioni dei consumatori. Infine, vi sono le questioni sistemiche, come, per esempio, il collegamento con l'attuazione della disciplina del controllo dei servizi pubblici locali (art.2, c.461, legge finanziaria 2007) che nessuna norma ha mai abrogato ma che, di fatto, è stata messa nel dimenticatoio.

a. Giornate della trasparenza

Basta guardare, d'altra parte, gli stessi dati della Civit la commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche. Secondo la Civit, nel 2011, su 13 Ministeri soltanto 6 hanno celebrato la Giornata della Trasparenza (appena la metà); mentre su 74 Enti pubblici nazionali, soltanto 32 (appena un terzo). Nel corso del 2012 la situazione peggiora: su 13 Ministeri soltanto 3 (Salute, Esteri, Ambiente); su 74 Enti pubblici nazionali ne sono pervenute soltanto 6. In genere, poi, queste Giornate della Trasparenza si esauriscono in semplici occasioni convegnistiche, celebrazioni della propria attività, resoconti di attività e adempimenti. Manca, di norma, una interazione virtuosa

con i cittadini consumatori, nessuna traccia di segnalazioni di disfunzioni da parte degli stakeholders.

b. Pubblicazione dei dati obbligatori

I dati obbligatori che i Ministeri avrebbero dovuto fornire riguardano le seguenti voci: documenti, organizzazione e procedimenti, personale e incarichi, gestione dei servizi. Il livello complessivo di adempimento è raramente inferiore al 50 per cento, ma spesso è poco superiore e non arriva mai oltre l'80 per cento. Si tratta di dati particolarmente gravi, dal punto di vista dei cittadini, se si pensa che parliamo di Ministeri i quali molto rapidamente dovrebbero procedere all'esecuzione di una legge che è stata approvata ormai nel 2009 e di norme poste dal legislatore a tutela dei cittadini. Inoltre, nella gran parte di casi il fatto di aver adempiuto formalmente all'adempimento non corrisponde necessariamente al livello di qualità dell'adempimento stesso. Si assiste così al paradosso per cui alcuni dei ministeri con valori di *compliance* più alti, risultano avere però valori molto bassi in termini di specifiche dimensioni qualitative. Altri ministeri, all'inverso, sembrano presentare valori di *compliance* più bassi ma una buona qualità dei dati effettivamente pubblicati (Sviluppo Economico, Politiche Agricole, Salute e, Infrastrutture e Trasporti). Il quadro è, comunque, molto composito. La cosa più grave, probabilmente, dal punto di vista dei cittadini, è che sono decisamente carenti i dati relativi alla gestione dei servizi pubblici, cioè alla principale area di informazione sulla quale la riforma del 2009 ha puntato per promuovere il controllo sociale dell'azione pubblica, nelle sue dimensioni di efficienza, efficacia ed economicità. Questa è un'area, quindi, di sostanziale irresponsabilità delle amministrazioni nei confronti della cittadinanza.

c. Pubblicazione di altri dati

Su questa tipologia di dati – quelli cioè non esplicitati dalla legge – si registra una sostanziale inerzia delle Amministrazioni Pubbliche. Il fatto è particolarmente grave – ammette la Civit – perché la riforma Brunetta intende la trasparenza come pubblicità totale, relativa a

tutte le informazioni di interesse dei cittadini, inerenti all'organizzazione e al funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni e all'uso delle risorse pubbliche in termini delle attività realizzate e dei risultati ottenuti.

Di conseguenza siamo assai lontani dall'intendere la informazione come strumento per favorire il controllo sociale e diffuso sull'operato della Pubblica Amministrazione, sull'impiego delle risorse pubbliche e sui servizi resi.

d. Analisi della sezione dei siti su “Trasparenza, valutazione e merito”

L'analisi ha riguardato quattro dimensioni: la *compliance*, la completezza, l'aggiornamento e l'apertura del formato. L'area di maggiore sofferenza è quella relativa agli obblighi relativi ai tempi dei procedimenti e ai tempi medi di pagamento, per i quali il grado di *compliance* è decisamente basso in tutti i ministeri: i relativi dati non sono affatto pubblicati o sono pubblicati in forma largamente incompleta e non aggiornata, fatto gravissimo se si pensa alla necessità di controllare da parte delle imprese e dei cittadini lo stato dell'arte, specie in un momento di crisi come quello che stiamo vivendo. A ciò si aggiunga lo iato tra la valutazione compiuta dalla Civit e quella compiuta dagli OIV: dal confronto emerge una maggiore severità della prima, dovuta probabilmente ad una maggiore distanza critica dal soggetto valutato. Ciò però getta un'ombra di discredito sugli OIV i quali probabilmente, anche a causa della loro composizione, sono maggiormente esposti a giudizi soft nei confronti di amministrazioni vicine e colleghi. In maniera molto garbata, certo, ma la Civit esprime giudizi molto duri sulle griglie predisposte dagli OIV: il numero decisamente maggiore di inadempimenti riscontrati dalla CiVIT sembra suggerire che spesso la valutazione degli OIV non sia stata pienamente accurata in ordine ai profili della completezza e dell'aggiornamento.

Alla fine, dal rapporto della Civit, emerge chiaramente una situazione di eccessivo ritardo: si va dal totale inadempimento dell'obbligo di pubblicazione alla cattiva qualità dei dati quando gli obblighi, almeno formalmente, sono stati adempiuti. Un'ipotesi frequente, che rientra

in questo fenomeno, è quella dell'incompletezza dei dati pubblicati e quella del mancato aggiornamento. Le informazioni pubblicate nei siti istituzionali sono a volte palesemente superate o datate. A volte appare evidente che le relative sezioni siano state aggiornate fino a una certa data e non oltre. Spesso non è indicata la data di pubblicazione di documenti o di aggiornamento dei siti. In alcuni casi manca o è incompleta la descrizione della tipologia dei procedimenti. In altri casi – lo si è già osservato – ciò avviene per i tempi dei procedimenti. Altre volte la mancanza o insufficienza riguarda il trattamento economico dei titolari degli organi di indirizzo politico o degli addetti agli uffici di diretta collaborazione.

Particolarmente odioso può divenire, col tempo, il blocco delle informazioni sul trattamento economico dei dirigenti, spesso incomplete o fornite in modo frammentario. Altrettanto avviene per gli incarichi affidati a soggetti esterni o a dipendenti. Lo stesso vale per le informazioni relative agli incarichi e al trattamento economico dei componenti degli OIV, ai responsabili della trasparenza e alle strutture tecniche permanenti sono spesso assenti, incomplete o frammentarie.

Detto questo, il soggetto che dovrebbe in qualche modo stimolare e promuovere l'attuazione della legge, la Civit, si è concentrato finora sugli adempimenti formali (approvazione di delibere su norme e regolamenti) e sulle modalità di pubblicazione online. Ci aspettiamo una più spiccata capacità di azione, un maggiore coinvolgimento dei cittadini, l'avvio di progetti e iniziative, la sperimentazione delle "forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. La composizione della Commissione è argomento delicato: occorre selezionare con cura i Commissari e valorizzare il contributo delle organizzazioni civiche

In conclusione, la situazione è per certi versi imbarazzante. Di fatto, è ancora la PA che decide cosa dire e cosa diffondere. Viceversa, il cittadino dovrebbe essere informato in modo completo ed esauriente sulle attività delle amministrazioni. Questo potrà avvenire soltanto quando si potranno pubblicare i provvedimenti che riguardano la

cittadinanza, fino addirittura alla pubblicazione delle fatture per le spese compiute. In sostanza, non basta rispettare gli obblighi sul sito – e purtroppo, nemmeno questi sono rispettati – ma occorre garantire che fin dalla formazione l'atto sia trasparente.

4. La trasparenza e i servizi di pubblica utilità

In questo documento, come anticipato, si approfondirà l'aspetto della trasparenza, dell'informazione e della performance nell'ambito della Pubblica Amministrazione e dei servizi locali. È però opportuno precisare che Cittadinanzattiva, tramite il servizio PiT, 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 dalla XII Relazione PiT Servizi⁴.

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.

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

⁴ La XII Relazione PiT Servizi è scaricabile a questo link:
http://www.cittadinanzattiva.it/relazioni-annuali/cat_view/1-relazioni-annuali/171-consumenti/132-rapporti-pit-servizi.html

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 2011, risulta che, su un totale di 8.722 casi inerenti i servizi di pubblica utilità, il 25% di essi riguarda lesioni del diritto di trasparenza ed informazione a danno del cittadino.

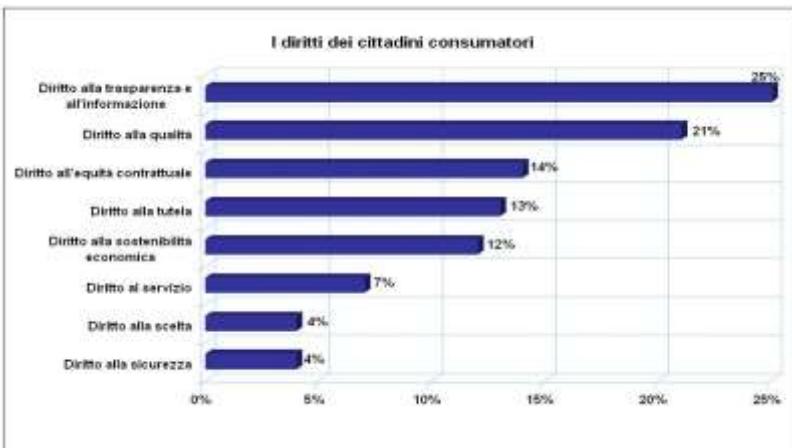


Figura 1. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Dunque, la mancanza di informazione e trasparenza si posiziona al primo posto nella classifica dei disservizi fornita dai cittadini. A parte il tema della qualità del servizio (motivo di lamentela per 21 cittadini su 100), è notevole lo scarto percentuale che vi è tra il diritto all'informazione e alla trasparenza (25%) e gli altri diritti violati: quello all'equità contrattuale (14%), il diritto alla tutela (13%) ed il diritto alla sostenibilità economica (12%).

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.

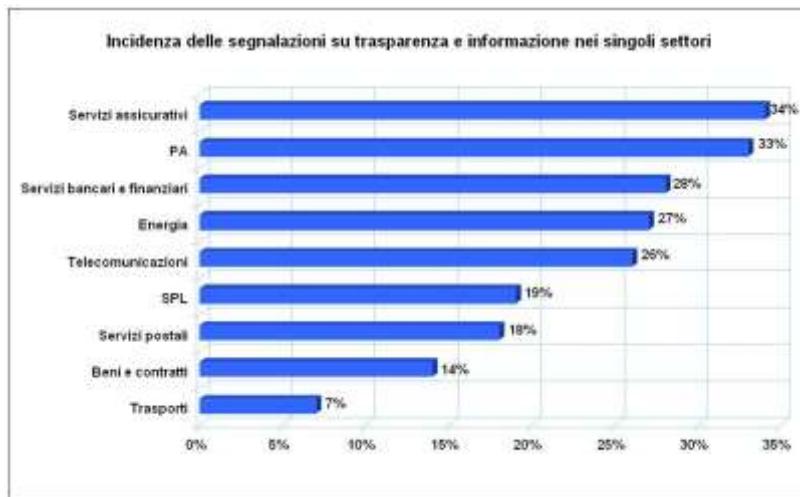


Figura 2. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

I settori nei quali si verifica una maggiore violazione del diritto alla trasparenza e all'informazione sono quelli dei servizi assicurativi (34%), della Pubblica Amministrazione (33%), dei servizi bancari e finanziari (28%), dell'erogazione di energia (27%) e di servizi di telecomunicazione (26%).

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 secondo posto, nella classifica dei servizi meno trasparenti, si posiziona **la Pubblica Amministrazione** che viene segnalata da 33 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 pubblici locali** l'incidenza della violazione del diritto alla trasparenza è del 19%. 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.

5. L'opacità delle Amministrazioni Pubbliche

In sostanza, come si è visto, nell'ultimo rapporto PiT Servizi, riferito all'anno 2011, una segnalazione su quattro riguarda la trasparenza. E, soprattutto, se si sommano le due voci relative, rispettivamente, alla Pubblica Amministrazione centrale e ai servizi pubblici erogati dagli enti a livello locale, l'insieme delle Amministrazioni Pubbliche – dal centro alle periferie – costituisce la sofferenza più rilevante per i cittadini italiani sul piano della trasparenza.

Se si raccolgono le segnalazioni di questo insieme deriva il seguente confronto: il 65% delle segnalazioni sulla carenza di trasparenza ricade nell'ambito della Pubblica Amministrazione ed il 35% in quello dei Servizi pubblici locali.

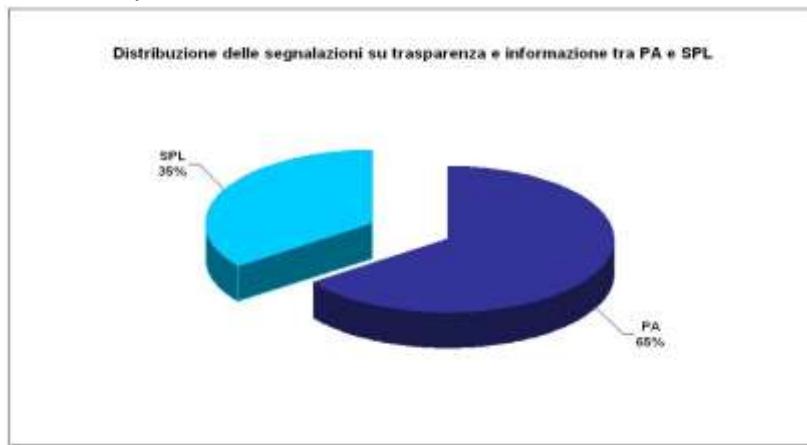


Figura 3. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Insomma, il peso delle segnalazioni sulla scarsa trasparenza nella Pubblica Amministrazione e nei servizi locali incide notevolmente sul totale delle segnalazioni in tema di trasparenza. Ma qui ci preme sottolineare un altro aspetto rilevante. Che almeno due cittadini su 10 si scontrano con l'opacità delle Amministrazioni Pubbliche locali e, addirittura, un cittadino su tre, appena entra in relazione con un ufficio o una pratica di una Amministrazione Pubblica centrale, si scontra con un muro di opacità.



Figura 4. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

IV. GLI AMBITI

1. *La Pubblica Amministrazione*
2. *I servizi pubblici locali*
3. *Come spendono i soldi le Regioni (a cura di Fondazione Etica)*
4. *I fondi europei e le politiche di coesione*
5. *Open data e partecipazione civica: la sfida di OpenCoesione*

1. La Pubblica Amministrazione

Per quanto riguarda la PA, nel 2011 i principali problemi in tema di trasparenza e informazioni sono stati segnalati soprattutto con riferimento al fisco, alle multe stradali ed alle pratiche amministrative. Seguono appalti, welfare ed istruzione.

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 (18%), le multe (25%) e le questioni fiscali (34%).

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.



Figura 6. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Nel caso del fisco e delle multe circa la metà delle segnalazioni dei cittadini hanno rimandato a problemi di trasparenza e corretta informazione.



Figura 7. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Se si scompongono poi le singole voci del fisco, si nota che quelle più problematiche dal punto di vista della trasparenza sono le agevolazioni fiscali, i rimborsi irpef e le cartelle esattoriali, seguite a stretto giro dal canone rai ed in ultima istanza dal bollo auto.

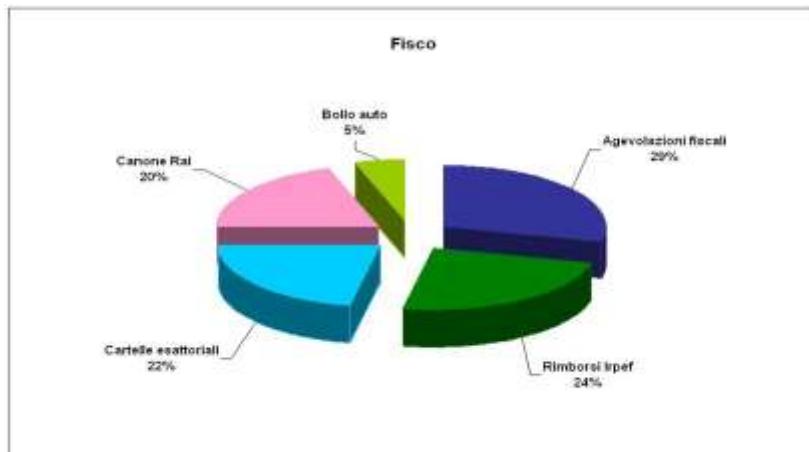


Figura 8. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Focus

Il Fisco

Le segnalazioni sulle **cartelle esattoriali** sono causate per lo più 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.

La trasparenza incide almeno per la metà delle segnalazioni sulle **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.

Nell'ambito delle segnalazioni sulla **dichiarazione dei redditi**, gli utenti segnalano 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.

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

Il fisco appare, soprattutto oggi in tempi d crisi, una vera e propria emergenza. Numerosi problemi nella compilazione delle dichiarazioni dei redditi, con particolare riguardo alle voci relative a deduzioni e detrazioni. In parecchi di questi casi la confusione regna sovrana anche a causa di misure fiscali che cambiano ogni anno contribuendo alla opacità delle norme e degli adempimenti necessari. Molte segnalazioni riguardano i rapporti con gli uffici, la definizione delle loro competenze, la difficoltà a fare avanzare le pratiche online.

L'emergenza dei rimborsi Irpef è legata soprattutto ai tempi della restituzione che non sono mai certi. In questo è del tutto evidente una odiosa asimmetria tra la rapidità con la quale lo Stato pretende il pagamento dei contributi dovuti e la lentezza con la quale viceversa procede alla compensazione del contribuente.

Nella gran parte dei casi in cui i cittadini hanno a che fare con le cartelle esattoriali le trovano incomprensibili e, in altri, ritengono di subire delle vere e proprie vessazioni. Spesso i contribuenti si scontrano con la mancanza di chiarezza e di semplicità: basti pensare al fatto che nonostante sia previsto un obbligo di rateizzazione manca l'automatismo e il cittadino deve affrontare un labirinto burocratico per ottenerla.

In definitiva, sul tema della trasparenza del fisco, si può certamente dire che in Italia viviamo in una situazione di vera e propria emergenza. Lo Stato si comporta spesso come vessatore e il cittadino si sente suddito. Qualcosa di più di una sensazione. Che emerge ulteriormente da una valutazione delle politiche fiscali.

Basti pensare, in primo luogo, alle misure retroattive. Risulta assai poco trasparente il comportamento dei Governi – di destra, di sinistra e tecnici - succedutisi negli ultimi anni perché basato sulla prassi incostituzionale seguita del fisco retroattivo. Per esempio, il

meccanismo per il quale l'abbattimento a detrazioni e deduzioni e il limite di franchigia si applica ai redditi dell'anno in corso oppure il tira e molla sul 5xmille. Misure simili accrescono la confusione e la sfiducia dei contribuenti italiani, purtroppo piegati ai capricci di uno Stato che cambia le regole del gioco a gioco in corso.

In secondo luogo, vanno segnalate le iniquità evidenti. Da un lato, il fisco continua a vessare i soliti noti: pensionati, impiegati pubblici, dipendenti privati. Dall'altro, viceversa, quando si tratta di applicare gli abbattimenti Irpef gli effetti per i pensionati e lavoratori dipendenti saranno subito evidenti, mentre vengono dilazionati per autonomi e professionisti.

Ancora, che dire dell'IVA in contrazione dei consumi? I più riconoscono ormai che tassare le cose invece delle persone è un primo segnale verso un cambio di sistema. Quando si muove un puncicino di qui e di là, non c'è nessuna svolta. Si tratta solo di una manovra per fare cassa. Alzare l'aliquota generale IVA in presenza di una forte contrazione del prodotto e del reddito ha il solo esito di diminuire ulteriormente la domanda interna e di alzare ulteriormente l'inflazione.

Infine, è evidente il rischio – segnalato anche da molti cittadini al servizio PIT – di un accanimento ingiustificato nei confronti di chi già paga e poi ricapita sotto la scure dei controlli fiscali in un momento di profonda crisi delle famiglie. Molti cittadini soffrono sulla propria pelle la crisi economica e non pagano le tasse perché semplicemente non arrivano alla fine del mese. L'eccesso di controlli nei confronti di cittadini in difficoltà o di categorie particolari (come i disabili) sempre più risulta insopportabile. Non soltanto per la palese disparità di trattamento rispetto alla mancanza di controlli sufficienti nei confronti dei cd. grandi evasori, ma anche per i costi eccessivi per la macchina pubblica nel controllo di patrimoni davvero irrisori.

Detto questo, bisogna riconosce come confortanti i recenti risultati nella lotta all'evasione fiscale, un fenomeno che rappresenta l'altro volto della corruzione: sia per il fatto che pure l'evasione rappresenta una sottrazione di risorse (fiscali) allo Stato, sia perché i fondi neri sono la base di ricchezza necessaria per corrompere. Per fare un esempio, nel 2011, infatti, con l'aumento dei controlli operati dalla

guardia di finanza, sono già stati rintracciati 7,361 miliardi di euro (con un aumento del 22,7 per cento, pari a 1,361 miliardi, rispetto all'anno scorso). Inoltre, 50mila telefonate dei cittadini nei primi nove mesi del 2012 ai centralini delle Fiamme Gialle, di cui 24mila per le sole segnalazioni di illeciti fiscali (+228 per cento rispetto al 2011) sono un fatto importante. Si può fare lo stesso contro la corruzione? Basta volerlo. Proprio questi risultati fanno pensare che anche un'adeguata lotta alla corruzione permetterebbe allo Stato di recuperare quantità ingenti di risorse da reimpiegare nei servizi ai cittadini. Con i 60 miliardi potenzialmente disponibili dall'accertamento della corruzione si potrebbero coprire importanti capitoli (fondi per la non autosufficienza, per le politiche sociali eccetera, i crediti accumulati dalle imprese, i 17 miliardi che mancano nella sanità, gli 8 miliardi di tagli alla scuola) e rilanciare finalmente lo sviluppo del paese.

L'usura

Ci sembra utile, in questo contesto, un richiamo al tema del sovra indebitamento, dell'usura e della mancanza di trasparenza che riguarda questi fenomeni con ricadute di enorme peso sulla vita dei cittadini. In tre anni, dal 2010 al 2012, hanno chiuso in Italia circa 450mila aziende commerciali e artigianali. Almeno un terzo di queste ha cessato la propria attività, per grave indebitamento e usura. Parliamo di 245 mila casi imprenditori, inghiottiti, con le loro famiglie, nelle sabbie mobili della crisi economica e della recessione. Senza che alcun Governo, né quello della rivoluzione liberale di Berlusconi, né quello di solidarietà nazionale di Monti, abbiano alzato un dito per affrontare il dramma. Anche le forze politiche in Parlamento hanno girato lo sguardo da un'altra parte. L'usura ha costretto alla chiusura cinquanta aziende al giorno e ha bruciato, nel solo 2011, 130mila posti di lavoro. L'indebitamento medio delle famiglie che ha superato i 22 mila euro (+131 per cento rispetto al 2002, anno d'introduzione dell'euro). Sono 600 mila gli italiani invischiati in patti usurai. Un terzo di questi – 200 mila – sono commercianti. Due milioni di italiani sono ad alto rischio usura e

cinque milioni sono quelli espulsi dal sistema bancario. Il Lazio e la Campania sono le Regioni a più alto rischio usura, ma anche le altre Regioni, sia del Mezzogiorno, sia del Nord produttivo, sono state gravemente colpite dal fenomeno. Il giro di affari del prestito a strozzo è in grado di movimentare ben venti miliardi di euro l'anno.

Oggi il fenomeno è avvolto nel silenzio. "Sono passati più di 15 anni dall'approvazione della legge 108/96. La sua concreta applicazione non ha dato i frutti sperati. Il reato non è emerso in tutta la sua gravità. Il numero delle denunce è più bassi rispetto al 1996. A conferma del fatto che è crollata la fiducia nella capacità delle istituzioni di aggredire il fenomeno". A parlare è Marco Venturi, Presidente nazionale di Confesercenti. Che, nel corso del No Usura Day - svoltosi a Roma il 21 novembre e promosso da Sos Impresa, con il sostegno di organizzazioni come Libera e Cittadinanzattiva - spiega: "L'aiuto dello Stato attraverso il Fondo di solidarietà è troppo lento, ostacolato da lungaggini burocratiche che minano alle fondamenta la fiducia delle vittime. Il Fondo di prevenzione non è più finanziato e, a causa di direttive sempre più restrittive da parte del Ministero dell'Economia, ha perso il carattere di aiuto preventivo e solidale. L'attuazione dell'azione penale è un vero dramma. L'usura di fatto è un reato depenalizzato. Raramente l'autore, o gli autori del reato, che è sempre più associativo, vengono colpiti, e, nel corso dei tre asfissianti gradi di giudizio, i processi finiscono quasi sempre in prescrizione".

In compenso, l'azione dello Stato si fa più forte quando l'obiettivo è rimpinguare le casse. Ecco dunque l'aumento della voracità fiscale, la stretta sugli assegni di invalidità e su tutte quelle detrazioni o sostegni che danno un po' di respiro alle famiglie, le verifiche vessatorie di Equitalia ciecamente indifferenti alle condizioni reali dei cittadini in difficoltà e ai motivi profondi della loro posizione debitoria. A ciò si aggiunga la profonda crisi del credito, per la quale il sistema bancario ha responsabilità importanti, ma, con esso, una politica (Governo dei tecnici, incluso) completamente assente.

Intanto, vince il credito clandestino. Mutato nel tempo, sempre più professionalizzato, ha visto affacciarsi nuovi e inediti prestatori di denaro e nuove vittime, molto diverse dai cliché tradizionali. Preoccupa particolarmente l'usura di mafia che rappresenta il 40 per cento di tutti i casi censiti nel 2011. E non si può dimenticare che le enormi risorse in nero che alimentano il mercato dell'usura sono spesso, da una parte, il frutto di evasione fiscale e, dall'altra, lo strumento per alimentare la piccola e grande corruzione di ufficiali pubblici e politici. Ecco dei motivi in più per recuperare quei 20 miliardi di risorse impegnate nei prestiti usurai e reinvestirle nello sviluppo sociale (in questa direzione va, per esempio, la Campagna Ridateceli! di Cittadinanzattiva).

Le associazioni e fondazioni antiracket, raccolte intorno alla Rete per la legalità, sostengono una proposta di legge di riforma che giace inascoltata in Parlamento. Farebbe bene a tutti, anche ai soloni dell'economia che commentano e a quelli dell'accademia che governano, occuparsi un po' dell'economia reale e dei diritti dei cittadini.

Multe

Relativamente alle multe per infrazione del codice stradale, i principali problemi riguardano proprio la correttezza delle informazioni sugli strumenti di tutela per contestare una multa ritenuta non dovuta e quindi sulla regolarità degli strumenti utilizzati per la rilevazione dell'infrazione.

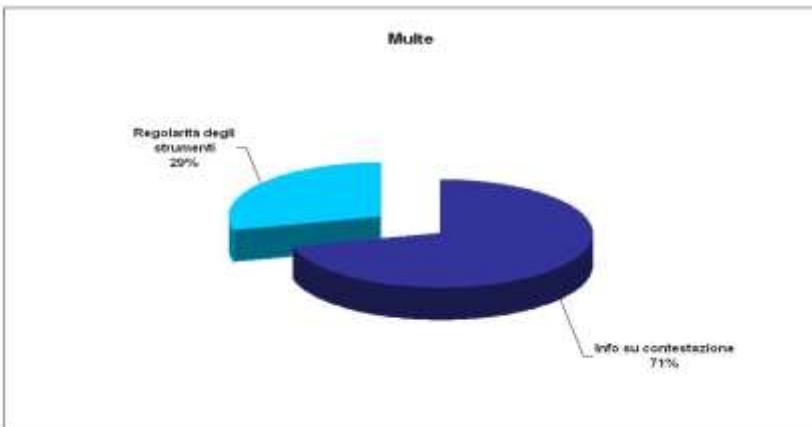


Figura 9. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

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.

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.

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 contatto 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.

Pratiche amministrative

Riguardo alle pratiche amministrative, risultano poco trasparenti le procedure per l'accesso agli atti e l'iter legato alla concessione della cittadinanza e dei permessi di soggiorno. 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.

Su queste voci la trasparenza incide di più su quella relativa **all'accesso agli atti** (40%). È un dato sconfortante se si pensa che il diritto è disciplinato ormai da anni. In molti casi, si pagano le restrizioni normative che collegano l'accesso all'interesse del singolo individuo, chiudendo così le porte alla generalità dei cittadini. Spesso, però, diventa complicato accedere anche ai titolari di interesse diretto i quali sono costretti a rivolgersi all'intermediazione degli avvocati con evidenti sprechi di tempo e di denaro.

La mancanza di trasparenza nella **pratica di rinnovo rilascio dei documenti** emerge in 20 casi su 100 nei quali i cittadini hanno 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.

La percentuale di segnalazioni di mancata trasparenza incide in 30 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.

Nelle segnalazioni sull'**autocertificazione** la mancanza di trasparenza incide in 10 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.

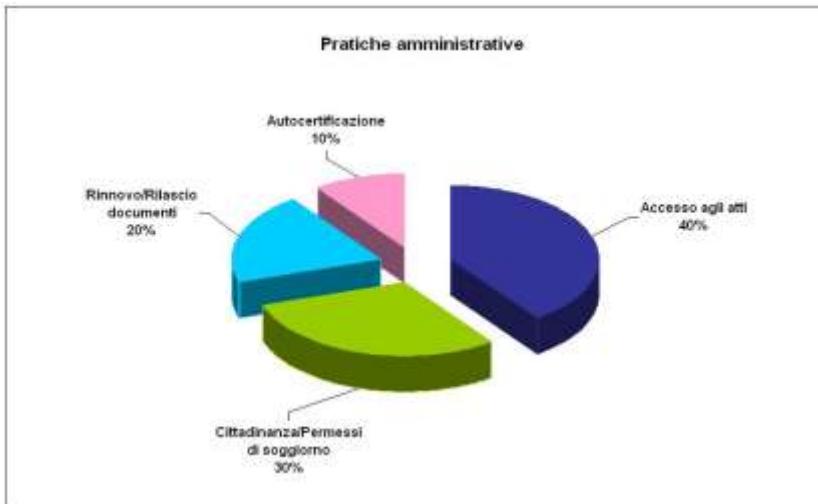


Figura 10. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

2. I servizi pubblici locali

Nei servizi pubblici locali, le principali criticità sul fronte della trasparenza riguardano il servizio idrico integrato (54%), lo smaltimento dei rifiuti (26%), i tributi locali (20%). 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 tanti 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.

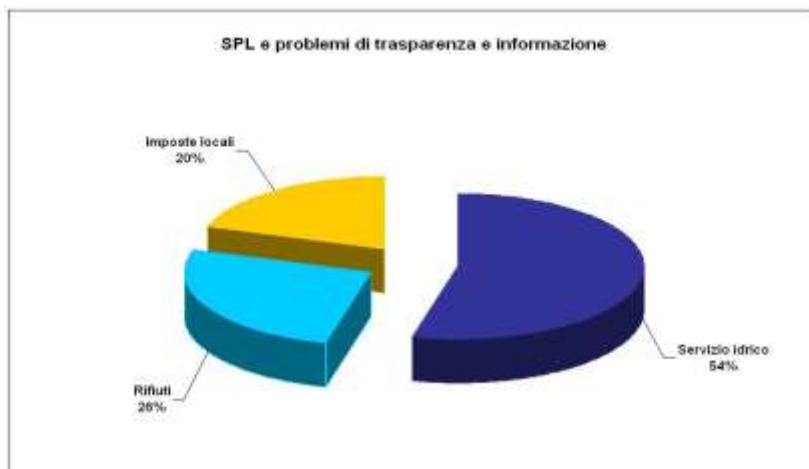


Figura 11. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Sebbene in numero assoluto siano più numerose le segnalazioni relative al servizio idrico ed alla gestione dei rifiuti, come incidenza

sul totale (circa 50%) le principali questioni di trasparenza si pongono in tema di imposizione locale.

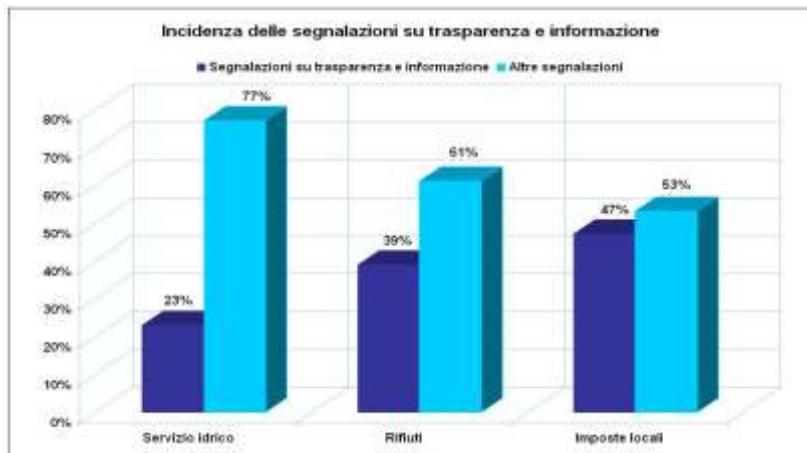


Figura 12. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Servizio idrico

Nel caso del servizio idrico i problemi di trasparenza e informazione sono stati sollevati soprattutto (oltre 80% del totale) per aspetti legati alla fatturazione ed alla determinazione delle tariffe applicate.

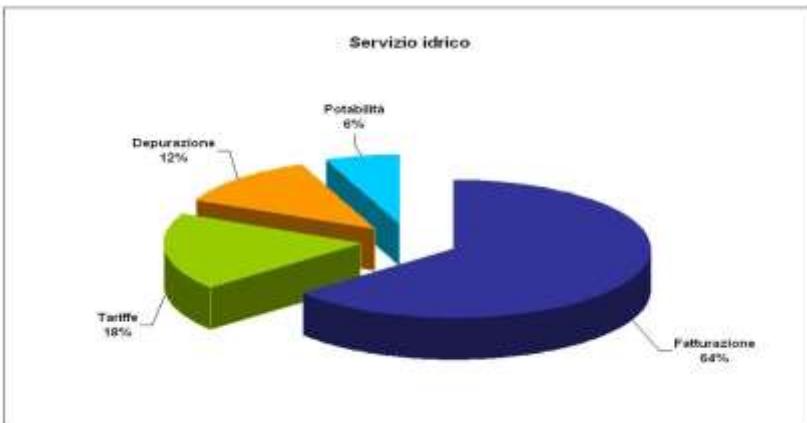


Figura 13. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

Problemi connessi alla trasparenza nella determinazione delle tariffe del servizio idrico e perplessità sulle modalità di calcolo caratterizzano 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. Talvolta il gestore del servizio idrico impone ai cittadini che non hanno l'accreditto 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'accreditto diretto in banca.

I cittadini segnalano poi 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.

Gestione dei rifiuti

Analogamente a quanto già detto per il servizio idrico, anche per il servizio di **gestione dei rifiuti** urbani circa il 70% delle segnalazioni su trasparenza e informazione riguarda fatturazione e tariffe applicate.

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 (50%), fatturazione (28%) e raccolta differenziata (33%).

La mancanza di trasparenza, in questo settore, è segnalata in relazione alle tariffe, prima di tutto. Da queste segnalazioni emerge il totale disorientamento dei cittadini dovuto alla mancanza di chiarezza e trasparenza sui meccanismi che determinano la definizione delle tariffe. Molti cittadini lamentano, 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. Scarsa trasparenza della fatturazione, infine, relativamente allo smaltimento dei rifiuti. Incomprensibili le

voci che gravano sui conguagli, relativi a consumi effettuati anni prima e di difficile ricostruzione.

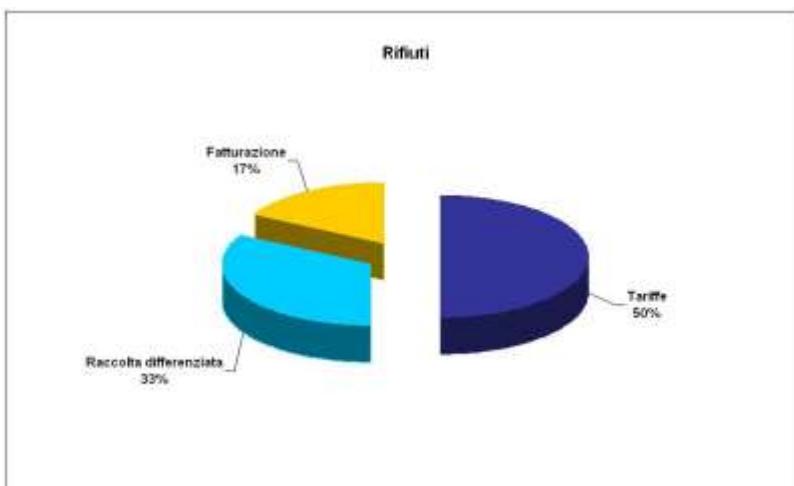


Figura 14. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

In alcuni casi i cittadini non riescono nemmeno a reperire la Carta della qualità del servizio e pertanto non sono in grado di attivare, in caso di disservizi causati dal gestore, procedure di reclamo e di tutela.

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.

Imposte locali

Infine, nel caso delle **imposte locali** i principali problemi riguardano i criteri di determinazione e quindi il sistema di riscossione delle stesse. 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 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.

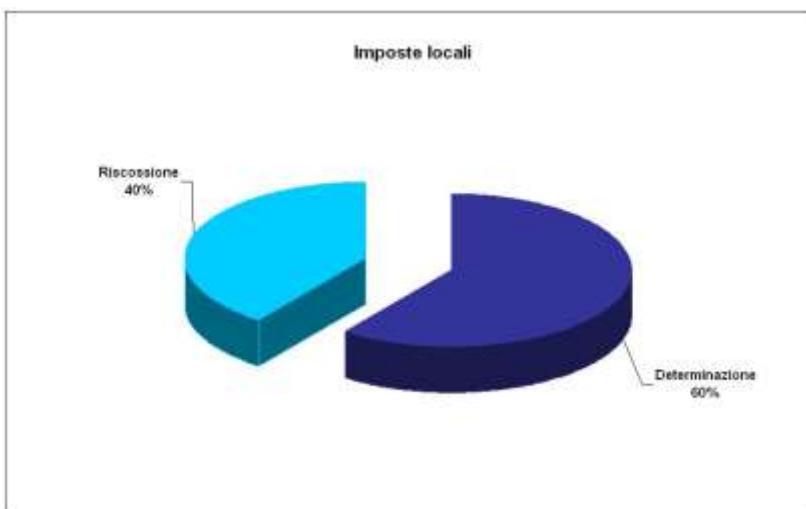


Figura 15. Dati PiT-Cittadinanzattiva, 2011

3. Come spendono i soldi le Regioni: un modello di misurazione

a) Il Rating Etico Pubblico come strumento concreto di innovazione

La costruzione di un modello di Rating di Sostenibilità del Soggetto Pubblico, realizzata da Fondazione Etica, va nella direzione indicata dalle norme e dalla UE, traducendo la valutazione della performance in un indice.

Si è visto che la Civit ha per legge il compito di definire:

“un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della performance attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo” (art. 13 della legge n.15 del 2009).

R.E.P. risponde a tali requisiti di progetto innovativo e sperimentale. Come?

Proponendo un tipo di valutazione che non si limiti ad aspetti meramente economici e finanziari, ma sappia misurare anche la qualità del servizio svolto. Lo richiede la natura pubblica delle Amministrazioni, che è, forse, il minimo comune denominatore più rilevante all'interno di un universo altrimenti eterogeneo.

Del resto, avviene così, ormai, anche nell'ambito di soggetti privati: **in Borsa i cosiddetti indici etici, o di sostenibilità**, consentono da tempo di valutare le performance di un titolo finanziario o del soggetto economico che lo emette - impresa o Stato - tenendo conto non solo della performance economica e finanziaria, ma anche di variabili qualitative ed “etiche”, come il rapporto con l’ambiente, l’impatto sociale e la governance aziendale. Perché non applicare tali criteri anche in ambito pubblico, soprattutto alla luce delle disposizioni normative del 2009 e del 2010 sopra illustrate?

C’è anche un altro aspetto innovativo nell’idea di Rating qualitativo, che si interseca con il modello europeo CAF ma andando oltre. Il CAF (Common Assessment Framework) è da circa dieci anni:

“il risultato della cooperazione tra i Ministri responsabili delle funzioni pubbliche dell’Unione Europea, sviluppato sotto l’egida dell’IPSG

(Innovative Public Services Group), un gruppo di lavoro di esperti nazionali istituito dai Direttori Generali (DG) delle funzioni pubbliche (...) Il CAF consiste in una griglia di autovalutazione che è concettualmente simile ai principali modelli di TQM (Total Quality Management), all'EFQM (European Foundation for Quality Management) in particolare, ma è concepito specificamente per le organizzazioni del settore pubblico.”

Sono gli stessi Direttori Generali delle Funzioni Pubbliche ad aver voluto un Centro Risorse CAF presso l'EIPA (European Institute of Public Administration) a Maastricht. Per quanto poco conosciuto a livello di grande pubblico, il CAF è un ottimo modello testato ormai su molte Amministrazioni, non solo europee, il quale propone una griglia di autovalutazione per le Amministrazioni che vogliono migliorare la propria performance. In sintesi, il CAF: è uno strumento di diagnosi soprattutto interno; la sua adozione viene lasciata alla discrezionalità delle singole P.A.; si basa su dati forniti da esse stesse.

Diverso il punto di vista del modello R.E.P., la valutazione del soggetto pubblico e la traduzione in uno score:

- a. viene effettuata a prescindere dall'adesione del soggetto analizzato;
- b. si basa su una pluralità di fonti;
- c. non è un'autovalutazione, ma una valutazione effettuata da un organismo esterno e indipendente;
- d. è pensata come uno strumento non tanto per la P.A. ma per chi viene in contatto con essa, siano i cittadini/utenti, le imprese fornitrice, lo Stato finanziatore;
- e. non attende la buona volontà dell'Amministrazione, ma dà spazio agli interessi prioritari dei suoi stakeholders.

In altri termini, il Rating Etico Pubblico capovolge quel tipo di approccio che, ad oggi, ha dato scarsi risultati.

b) Il modello di valutazione e il test su Asl e Regioni

Il progetto è stato realizzato soprattutto grazie al bagaglio di competenze ed esperienze acquisite in oltre quindici anni di ricerca

sulla sostenibilità ESG (environmental, social, governance) di business aziendali, governi in quanto emittenti, gestori di fondi, da parte di alcuni componenti del gruppo di lavoro, soci fondatori di Fondazione Etica.

Attraverso l'analisi delle principali fonti normative e lo studio della più autorevole bibliografia, si è proceduto ad individuare gli aspetti più significativi del soggetto pubblico, cui è stato dato il nome di **Macroindicatori**. L'attenzione si è concentrata, in particolare, sull'impatto delle attività delle Amministrazioni Pubbliche sulle diverse categorie di stakeholders, tra cui i cittadini, le imprese, le istituzioni, la comunità internazionale.

Ogni Macroindicatore è stato, poi, disaggregato in un numero limitato di **Indicatori**, in tal modo costruendo una **griglia di valutazione**, il più possibile semplice, composta dagli aspetti sia quantitativi che qualitativi del soggetto pubblico.

L'attribuzione di un **punteggio** ad ogni Indicatore e Macroindicatore è stata tradotta in uno score finale della P.A. tramite l'applicazione di **algoritmi matematici**, in grado, altresì, di misurare un ulteriore aspetto considerato essenziale per il soggetto pubblico: il livello di **trasparenza**.

Al termine del processo di valutazione, ad ogni soggetto pubblico viene attribuito un Rating finale, da F (Fallible) a PPP (Very Good), che, a sua volta, è **disaggregabile** per Macroindicatori e per Livello di Trasparenza.

In base al Rating ottenuto, il singolo soggetto pubblico viene a posizionarsi nella classifica generale della tipologia di P.A. cui appartiene (ad esempio, le Regioni): sarà così possibile misurare la sua distanza dal **benchmark di riferimento**, costituito dal miglior Rating possibile in quel dato momento, e dal **benchmark di media**, dato dalla media dei Rating di tutti gli enti analizzati per tipologia.

Il primo prototipo di Rating qualitativo è stato ultimato nel febbraio 2012, disegnato sulle Asl, mentre il secondo riguarda le Regioni.

In parallelo al consolidamento del prototipo, il modello di Rating, già tutelato da copyright, potrà essere adattato e applicato ad altri soggetti, quali, ad esempio, i Ministeri e i Comuni.

c) Regioni a confronto: cosa dicono i dati

Come accennato, il modello è stato testato sulle venti Regioni e, al momento, su circa settanta Asl. Una volta completato le oltre cento Aziende Sanitarie, i risultati saranno presentati pubblicamente.

Nel frattempo, anticipiamo qualche dato a titolo esemplificativo sulle Regioni.

Tutte sono risultate penalizzate in termini di trasparenza, nel senso che, anche nei casi di Regioni con buona performance complessiva, si è riscontrato un deficit di trasparenza: talora per mancanza vera e propria del dato, talora per la sua incompletezza (ad esempio, dati di bilancio solo parziali) o per la sua arretratezza temporale (ad esempio, dati di alcuni anni indietro) o per la sua inaffidabilità (ad esempio, per la fonte che lo propone).

Poiché le Regioni, come tutte le P.A., ricevono denaro pubblico esclusivamente per svolgere un servizio pubblico, hanno l'obbligo di rendere conto ai cittadini e allo Stato erogatore di come e per cosa spendono i loro denari. Poiché, nonostante gli obblighi di legge, molte P.A. continuano a non adempiere tale dovere, si è ritenuto di doverne tenere conto nel momento della misurazione della loro performance secondo il modello R.E.P..

In altre parole, è frequente che si verifichi un caso come il seguente. Una Regione ha Rating pari a Good nel Macroindicatore "Governance" sulla base dei dati disponibili, nel senso che, per quel che è dato leggere, dimostra una buona prestazione e, quindi, usa bene il denaro pubblico che riceve. Al contempo, però, quella stessa Regione può avere un Rating pari a Poor in termini di trasparenza, perché non rende accessibili tutti i dati richiesti: il punteggio Good risentirà dell'incidenza del punteggio Poor, e andrà, pertanto, a peggiorare.

Ad esempio, il Rating della Lombardia sarebbe di 42,29% (cfr. sotto: Punteggio), ma a causa di una trasparenza poco al di sopra del 50% (cfr. sotto: Trasparenza), il Rating finale (cfr. sotto: Rating Etico Pubblico) si abbassa a 25,41%, pari a P (Fair).

Lombardia	Rating Etico Pubblico	25.41
	Punteggio	42.29
	Trasparenza	57.14

La Regione con miglior Rating relativamente ai dati disponibili nel 2011 è risultata la Toscana, che fa, quindi, da benchmark di riferimento. Ciò nonostante, anche il suo è un Rating che non arriva alla fascia Good e questo dipende da quanto spiegato sulla trasparenza.

Benchmark di riferimento delle Regioni

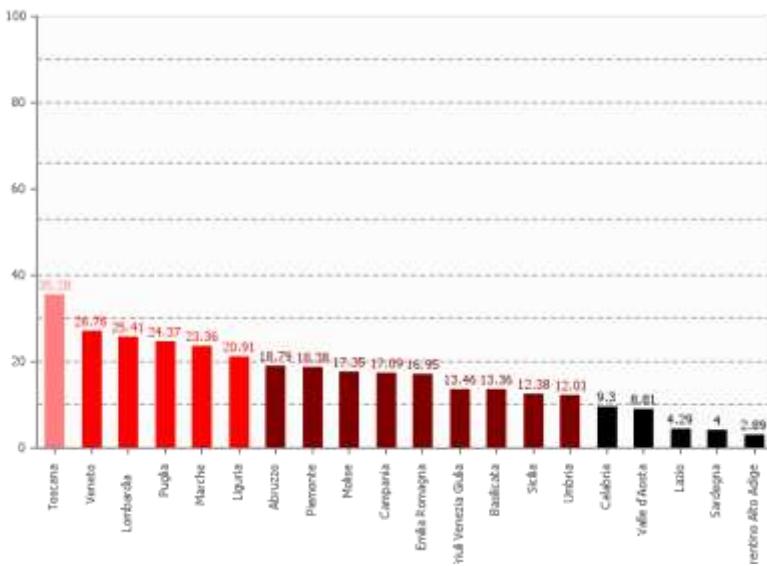


Figura 16. Dati Fondazione Etica, 2011

La graduatoria vede, poi, come Regioni con Rating più elevati, nell'ordine: Veneto, Lombardia, Puglia, Marche, Liguria. All'ultimo posto si trova, a sorpresa, il Trentino Alto Adige, il cui Rating è fortemente penalizzato dallo scarso livello di trasparenza.

Passando al benchmark relativo alla media delle Regioni, la situazione complessiva migliora: la maggioranza delle Regioni risulta sopra lo score medio, ma si tratta di un livellamento verso il basso, una sorta di gara “al meno peggio”: il Rating medio, infatti, si attesta poco sopra il 16%.

Benchmark medio delle Regioni

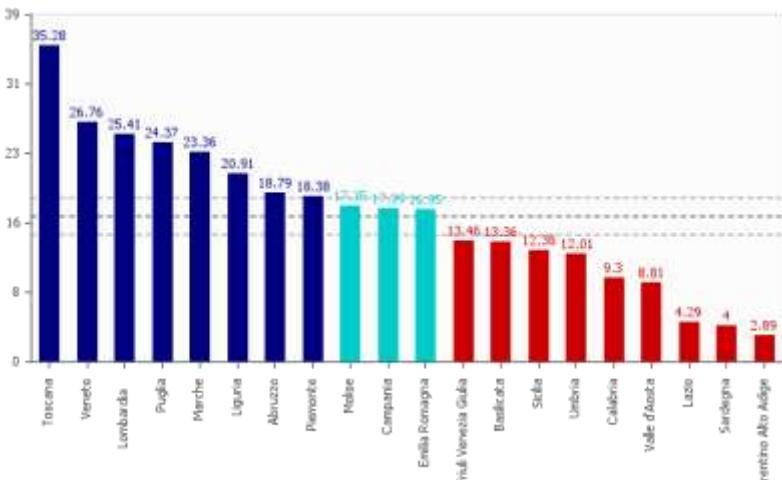


Figura 17. Dati Fondazione Etica, 2011

Se, poi, ponderiamo il Rating ottenuto dalle singole Regioni con la popolazione ivi residente, la Lombardia passa al primo posto, seguita comunque dalla Toscana e Veneto.

Benchmark di riferimento ponderato sulla popolazione

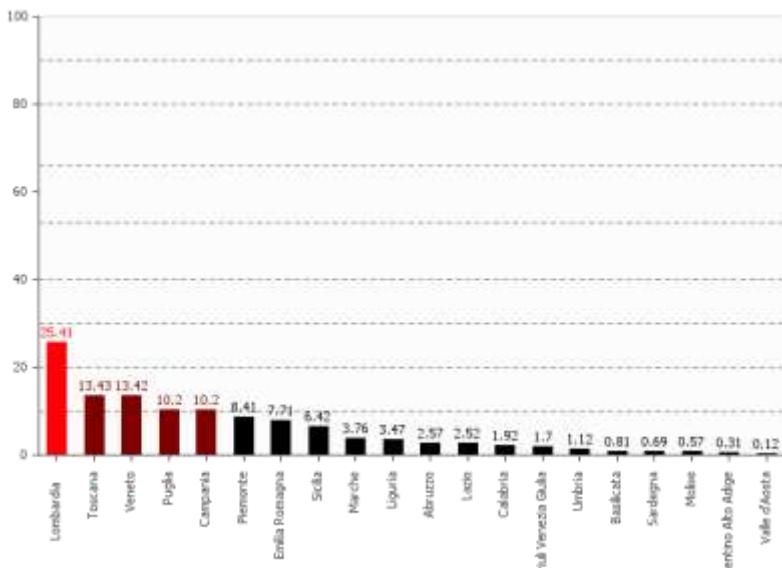


Figura 18. Dati Fondazione Etica, 2011

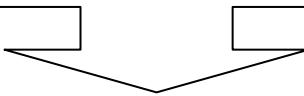
Come accennato, il modello testato consente di disaggregare il Rating complessivo di un Ente in più Rating sottostanti: uno per ognuno dei sei Macroindicatori (cfr. quanto spiegato al punto b)). Il Macroindicatore “Governance”, ad esempio, vede sostanzialmente confermate le suddette graduatorie: la Lombardia è seguita da Toscana; il Trentino ancora ultimo; il Veneto, invece, superato dalla Puglia.

LOMBARDIA

Indicatore “Governance”

Rating Etico Pubblico **71.07**

Punteggio **83.20**



“Governance”: la graduatoria delle Regioni

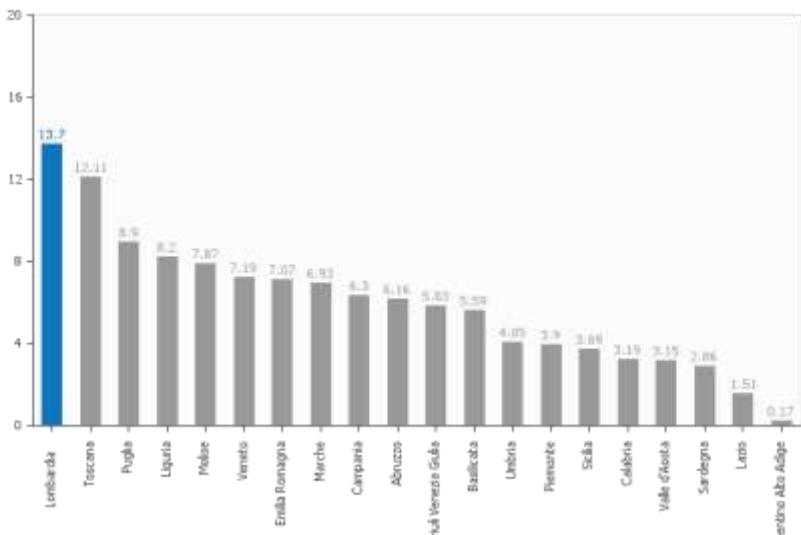


Figura 19. Dati Fondazione Etica, 2011

Con il Macroindicatore “Personale” torna a prevalere la Toscana, subito seguita dal Veneto, mentre la Lombardia va indietro di diverse posizioni, come avviene, di fatto, anche sul fronte dei Fornitori”(cfr. Figura 21).

LOMBARDIA

Indicatore “Personale”

Rating Etico Pubblico **16.08**

Punteggio **38.00**

Trasparenza **42.31**

“Personale”: la graduatoria delle Regioni

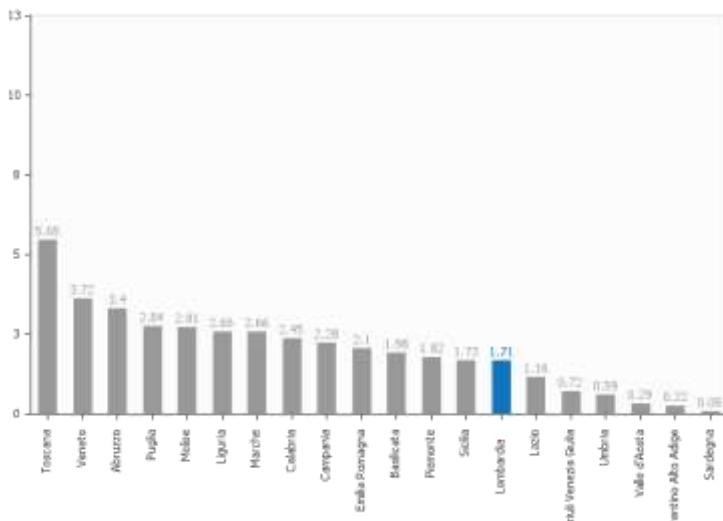


Figura 20. Dati Fondazione Etica, 2011

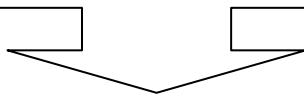
Quello che sorprende, invece, è il basso livello di Rating di tutte le Regioni su tre Macroindicatori molto importanti: “Personale”, “Fornitori”, “Cittadini/Utenti”.

LOMBARDIA

Indicatore “Fornitori”

Rating Etico Pubblico **13.93**

Punteggio **32.50**



“Fornitori”: la graduatoria delle Regioni

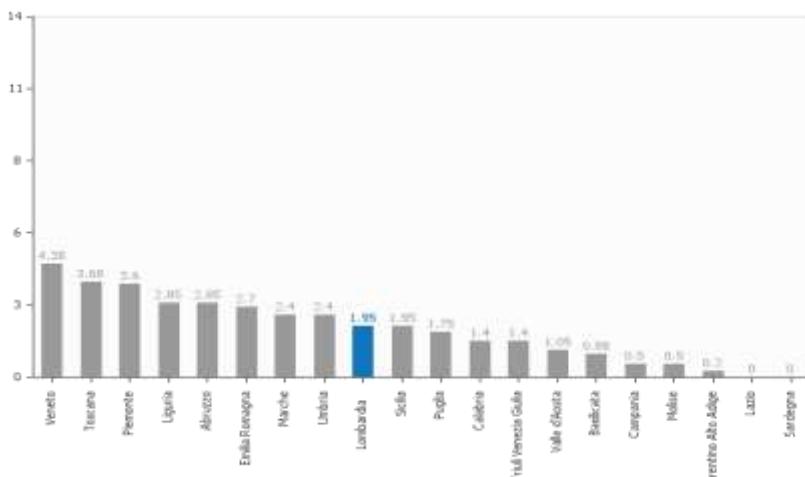
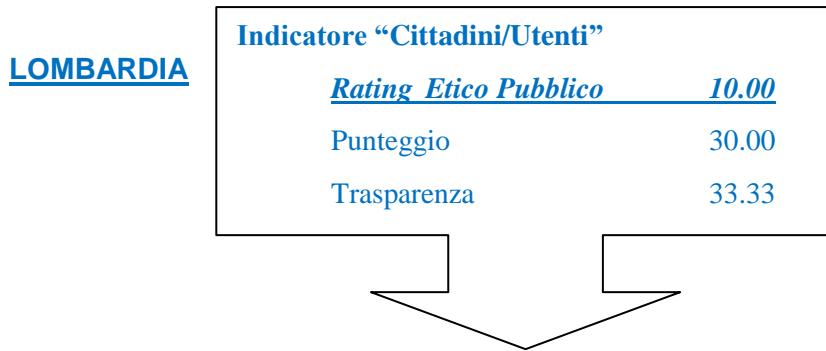


Figura 21. Dati Fondazione Etica, 2011

Per l'Indicatore “Cittadini/Utenti”, ciò è presumibilmente dovuto alla difficoltà di misurare la soddisfazione degli utenti con i soli dati pubblicati, generalmente insufficiente.



“Cittadini/Utenti”: la graduatoria delle Regioni

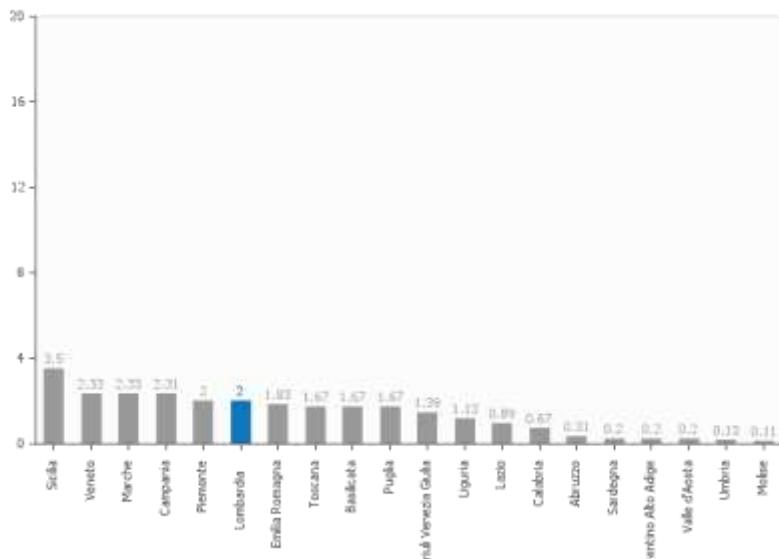


Figura 22. Dati Fondazione Etica, 2011

Il Rating torna ad aumentare, anche qui a sorpresa, con il Macroindicatore “Ambiente”, dove ai primi posti si trova la Puglia. Parrebbe, quindi, che la sensibilità regionale sul fronte ambientale è maggiore di quanto generalmente creduto. Di sicuro, è meglio pubblicizzato, anche come motivo di vanto.

LOMBARDIA

Indicatore “Ambiente”

Rating Etico Pubblico **40.00**

Punteggio **60.00**

Trasparenza **66.67**

“Ambiente”: la graduatoria delle Regioni

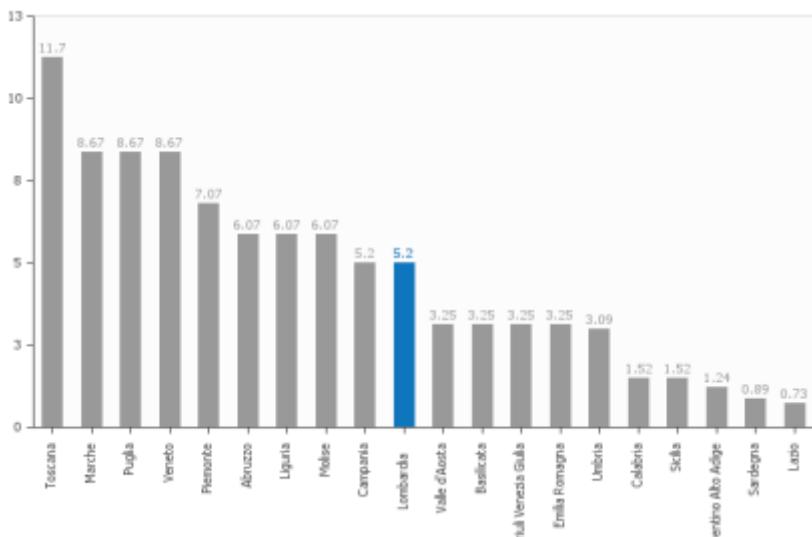


Figura 23. Dati Fondazione Etica, 2011

Sull'Indicatore "Profilo Economico e Finanziario" la graduatoria delle Regioni si scomponе e Regioni come Toscana e Lombardia scendono di punteggio. Il dato si spiega prevalentemente con la disponibilità al pubblico di dati spesso parziali, non aggiornati o non confermati da una pluralità di fonti. La Lombardia, ad esempio, ha pubblicato un rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2010, che consta di un quadro riassuntivo della consistenza patrimoniale con indicate entrate e impegni di spesa, sicuramente poco accessibile al cittadino comune.

LOMBARDIA

Indicatore “Profilo Economico e Finanziario”

Rating Etico Pubblico **4.29**

Punteggio **11.80**

Trasparenza **36.36**

“Profilo Economico e Finanziario”: la graduatoria delle Regioni

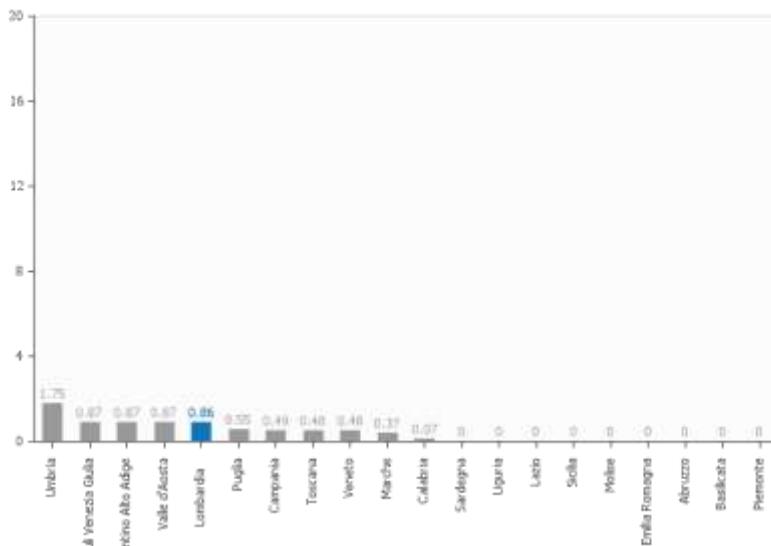


Figura 24. Dati Fondazione Etica, 2011

4. I fondi europei e le politiche di coesione

a. Come funzionano

Le politiche di coesione territoriale, secondo l'impostazione dell'Unione Europea, mirano a promuovere le opportunità di sviluppo, la crescita e l'inclusione sociale, al fine di rendere la qualità della vita dei cittadini il più possibile indipendente dal luogo in cui esse vivono e svolgono la propria attività.

Questa natura delle politiche di coesione territoriale ha una evidente problematicità rispetto al contesto economico e sociale del nostro Paese, caratterizzato da un forte dualismo tra le Regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno. Attribuendo la delega per la Coesione Territoriale ad un Ministro ad hoc, il Governo ha dimostrato fin da subito piena consapevolezza delle difficoltà che le politiche di coesione territoriale incontrano per tale ragione in Italia.

Le risorse a disposizione delle politiche di coesione territoriale in Italia sono di natura comunitaria e nazionale. A livello comunitario, le fonti principali sono il Fondo Sociale Europeo (FSE), che finanzia progetti legati all'inclusione sociale e al sostegno dei livelli occupazionali, e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), destinato ad investimenti in ricerca e sviluppo, promozione della competitività del tessuto produttivo e perseguitamento di uno sviluppo sostenibile. Le risorse messe in moto dai fondi comunitari ammontano, per la stagione di programmazione 2007-2013, a circa 60 miliardi di euro (comprensivi dei cofinanziamenti nazionali, necessari per regola comunitaria ad attivare gli interventi). Le risorse nazionali, che affiancano quelle comunitarie, sono raccolte nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate), che ha fornito circa 40 miliardi di euro nella presente stagione di programmazione.

I fondi nazionali vengono attivati tramite delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e sono destinati prevalentemente a interventi sulle otto Regioni del Mezzogiorno. La meccanica dei fondi comunitari prevede che le risorse europee vengano destinate per l'85% alle Regioni meno

sviluppate, ossia a quelle caratterizzate da un Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, dette Regioni Convergenza (per l'Italia sono Campania, Calabria, Sicilia e Puglia). Il restante 15% dei fondi comunitari è impegnato nelle restanti Regioni italiane, dette Regioni Competitività.

b. Mancanza di trasparenza ed efficienza nell'impiego delle risorse comunitarie

Nel contesto della programmazione economica nazionale, i finanziamenti europei vengono impiegati all'interno di appositi Programmi Operativi, veri e propri strumenti di spesa pubblica gestiti, a seconda della localizzazione dell'intervento, da singole Regioni (Programmi Operativi Regionali, POR), dalle amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali, PON) ed, infine, dal concorso di Regioni e centri di competenza nazionali (Programmi Operativi Inter-regionali, POIN).

È interessante notare come l'efficienza nell'impiego delle risorse comunitarie presenti rilevanti differenze nel tempo, ossia con riferimento alla passata stagione di programmazione, e nello spazio, ossia all'interno del nostro paese.

Il nostro Paese presenta infatti, in primo luogo, un ritardo su sé stesso, con riferimento alla passata stagione di programmazione comunitaria, quella relativa agli anni 2000-2006: nel dicembre del 2010, ossia alla soglia del quinto anno dell'attuale stagione di programmazione (2007-2013), l'Italia aveva realizzato solamente il 7,4% dei pagamenti programmati, certificando dunque 9 punti percentuali in meno della spesa certificata alla soglia del quinto anno della stagione di programmazione 2000-2006.

In secondo luogo, secondo i dati aggiornati al 30 settembre 2012, i Programmi Nazionali hanno certificato livelli di spesa che variano fra il 12% ed il 45% circa di quella programmata, dimostrando la migliore capacità di gestione dei fondi comunitari nei casi dei PON Istruzione e Ricerca (rispettivamente 45,5% e 36,2% di spesa certificata sul budget) e la meno dinamica nel caso del PON Trasporti (circa il 12,4%). Al contrario, i Programmi Regionali dimostrano un maggiore ritardo nell'impiego delle risorse europee:

alla medesima data le Regioni più sviluppate hanno certificato, in media, il 35,5% della spesa programmata, mentre le Regioni meno sviluppate, ossia proprio quelle che possono trarre maggiore vantaggio dal sostegno comunitario, sono ferme in media al 22,6% della spesa, con Campania (13,2%) e Sicilia (14,9%) che segnano le punte più arretrate. Nei Programmi Regionali, laddove è assente una forma cogente di coordinamento ed indirizzo nazionale nella programmazione e nell'impiego dei fondi comunitari, si producono dunque i principali ritardi del nostro Paese nella capacità di usufruire delle risorse messe a disposizione dall'Europa per l'attuazione delle politiche di coesione territoriale. Proprio nei Programmi Regionali sono spesso concentrati interventi a favore delle imprese, e dunque quei ritardi vanno a colpire gli strumenti più direttamente destinati al sostegno del tessuto produttivo nelle Regioni Convergenza, proprio mentre si esaspera la stretta creditizia che rende arduo per le imprese del Mezzogiorno resistere al calo della domanda interna.

Per comprendere la gravità di questa lentezza nella spesa dei fondi comunitari si deve considerare che il meccanismo di funzionamento dei fondi europei prevede il disimpegno automatico di quelle risorse programmate che, al termine del secondo anno successivo a quello del loro impegno finanziario, non siano state effettivamente spese. Gli effetti di questa regola (detta "n+2", poiché le risorse vengono sottratte al Paese che non è in grado di spenderle dopo due anni dalla loro programmazione) sull'ammontare di risorse comunitarie a disposizione del nostro Paese possono essere gravi, comportando il venir meno di una massa di fondi europei attualmente spendibili. Se si considera che la spesa pubblica appare oggi come la principale componente della domanda interna capace di stimolare i livelli di attività, si può comprendere appieno l'impatto negativo che un eventuale disimpegno di fondi comunitari avrebbe sulla dinamica economica del nostro Paese.

Il fenomeno, peraltro, potrebbe essere più ampio del previsto, poiché alcune Regioni hanno concentrato risorse non utilizzate su fondi quali Jeremie (strumento di ingegneria finanziaria per migliorare l'accesso al credito per le PMI) e Jessica (sviluppo urbano sostenibile e rigenerazione urbana), strumenti finanziari che hanno a

loro volta procedure specifiche di spesa: in questa maniera, molte risorse sono state semplicemente accantonate e certificate come spese rispetto all'Unione Europea, ma nel caso in cui le risorse stesse non pervengano poi effettivamente a un beneficiario finale prima della conclusione del periodo di programmazione, le corrispettive disponibilità tornerebbero ad essere considerate spurate, e dunque sarebbe automaticamente disimpegnate dalla Commissione Europea.

Ci si chiede il perché di questi ritardi e di queste inefficienze. L'incapacità di acquisire e spendere le risorse provenienti dall'Europa è un tema che tocca profondamente la questione della trasparenza e le sue ricadute sulla produttività delle Amministrazioni Pubbliche regionali e locali.

c. Lo sviluppo del Mezzogiorno: il Sud come opportunità

Un ulteriore aspetto critico relativo all'impiego delle risorse comunitarie concerne il loro ruolo all'interno della politica economica nazionale. Dato l'attuale impianto istituzionale dell'Unione Europea, i finanziamenti comunitari non potrebbero che considerarsi, dato il loro peso, come risorse aggiuntive mirate a rafforzare le ordinarie politiche nazionali: fissando il “principio di addizionalità”, la Commissione Europea ha dunque stabilito che le risorse comunitarie non possono sostituirsi a quelle nazionali. Al contrario, forse anche a causa dei limiti imposti in Europa all'intervento pubblico in economia e dell'assenza, in Italia, di una chiara programmazione economica di ampio respiro, le politiche finanziate dalle risorse comunitarie finiscono per rappresentare in alcuni casi gli unici interventi in una serie di ambiti fondamentali per la vita dei cittadini. Questa interpretazione lasca del principio di addizionalità fa apparire spesso i progetti comunitari come inadeguati agli obiettivi che si prefiggono, semplicemente perché è carente la politica ordinaria su cui dovrebbe innestarsi quella finanziata dalle risorse europee.

La rilevanza delle risorse comunitarie può dunque essere pienamente colta se si considera che esse sono concentrate, come detto, nelle Regioni meno sviluppate. In Italia, le politiche di coesione territoriale sono disegnate intorno all'assoluta centralità del

Mezzogiorno per il rilancio dell'economia nazionale. Tra il 1996 e il 2002, la crescita del PIL del Mezzogiorno è stata sistematicamente più alta tanto di quella media nazionale che di quella delle Regioni del Nord.

Al di là di questi dati congiunturali, non vi è però dubbio che la ricchezza prodotta anche nel periodo più recente nel Centro-Nord resta superiore a quella del Sud. Il nostro paese ancora non sfrutta, nel contesto della competizione internazionale, l'enorme potenziale di crescita implicito nel Sud del paese, e dunque il carico di idee ed energie innovative di quel 35% della popolazione italiana che rimane, ad oggi, inespresso.

L'azione di coesione territoriale del Governo negli ultimi mesi si è concentrata sul recupero di efficienza e produttività nell'utilizzo dei fondi pubblici aggiuntivi forniti dalla politica di coesione comunitaria (i Fondi Strutturali) e nazionale (il Fondo Sviluppo e Coesione, ex Fondo Aree Sottoutilizzate).

Si è quindi cercato di individuare quei fattori di natura sistematica che possono essere collocati alle origini della peggiore performance del Mezzogiorno in tema di produzione industriale, e in particolare di esportazioni, e su cui il Governo potesse agire in tempi relativamente più rapidi.

Si pensi, ad esempio, che, dal punto di vista delle infrastrutture immateriali, l'Italia mantiene un ritardo rispetto agli altri Paesi industriali, con soli 20 accessi in banda larga ogni 100 abitanti (ventiduesima posizione tra i Paesi Ocse) contro una media Ocse del 22,8%, indebolendo anche per questa via quel sistema di reti e relazioni che rappresenta il preludio alla capacità del tessuto produttivo di competere sui mercati internazionali; in questo ambito, il problema specifico del Meridione è costituito da una carenza di domanda di connettività (36,9% di famiglie con accesso ad Internet in banda larga contro una media nazionale del 43,4%), cui consegue una scarso incentivo per le imprese private ad investire nel settore dell'ICT, generando una situazione di stallo che può essere superata solo tramite l'intervento diretto dello Stato.

Altro elemento estremamente penalizzate per l'attività imprenditoriale nel Mezzogiorno è quello dei tempi medi della

giustizia civile: mentre nel Nord le cause di più diretto interesse del business hanno una durata variabile tra un minimo di 594 e un massimo di 743 giorni, nel Mezzogiorno la forcella si allarga ad un minimo di 1109 giorni e ad un massimo di 1695 giorni.

La chiave logica adottata dal Governo per definire l'azione di rilancio e coordinamento degli investimenti nel Sud è stata quella di considerare il Sud una occasione imprescindibile di sviluppo per l'Italia e per l'Europa.

Nel perseguire questo obiettivo, il Governo ha dovuto trasformare in un'occasione il pesante ritardo nell'utilizzo dei Fondi strutturali, rispetto ai quali l'Italia non soltanto si trovava nel gruppo di coda tra i Paesi dell'Unione, quanto a percentuali di spesa (ciò che era già di per sé evidentemente grave), ma soprattutto era in peggioramento rispetto alla sua stessa performance nel precedente setteennato di programmazione: a fine 2010, i pagamenti del bilancio comunitario in Italia erano al 7,4%, mentre allo stesso stadio del periodo di programmazione precedente erano già al 16,6%.

Le strutture responsabili della politica di coesione hanno cercato di riqualificare la spesa, adottando più stringenti modalità di programmazione che legano risultati attesi, azioni per persegui-rl, indicatori di risultato declinati in termini di aspetti di qualità della vita dei cittadini.

In linea con l'European Code of Conduct on Partnership, e in aderenza ai più diffusi approcci internazionali di sussidiarietà orizzontale, le politiche di coesione realizzate dal Governo hanno tentato di promuovere un concetto di sussidiarietà dell'intervento pubblico che non limita l'interazione tra istituzioni e terzo settore all'erogazione dei servizi, ma al contrario coinvolge le energie innovative del privato sociale più attivo e dinamico nel disegno e nell'elaborazione stessa delle politiche pubbliche.

d. Qualità dei servizi e qualità della vita dei cittadini

L'azione di riprogrammazione di questi mesi, conseguentemente, ha privilegiato, nel merito degli interventi, la focalizzazione sul tema

della qualità dei servizi più rilevanti per la vita dei cittadini e per il dinamismo del sistema produttivo. I diversi obiettivi sono stati inseriti in un organico strumento di programmazione, il Piano d’Azione Coesione. Le somme del Piano destinate, in forme in parte innovative, a sostenere la competitività delle imprese ammontano a poco meno di un miliardo di euro, destinati a finanziare interventi in maggioranza nuovi rispetto alla programmazione 2007/2013 preesistente.

Parte delle risorse vanno ad aggiungersi al Fondo Centrale di Garanzia, per un valore di 50 milioni di euro aggiuntivi ad una preesistente dotazioni di 100 milioni, con lo scopo di rafforzare l’operatività di strumenti finanziari volti a sostenere l’accesso al credito delle piccole e medie imprese. Un importo di circa 50 milioni di euro è destinato al sostegno dell’imprenditoria giovanile (d. lgs. 185/2000). 115 milioni andranno al sostegno per start up di imprese innovative; 300 milioni di euro andranno a finanziare i nuovi Contratti di Sviluppo (risorse aggiuntive rispetto ai circa 500 milioni di euro del PON Ricerca e Competitività), che sono lo strumento erede di quelli della stagione della “programmazione negoziata” della metà degli anni ’90. Circa 400 milioni di euro sono destinati a completare gli interventi a sostegno dei Distretti Tecnologici e relative reti; 80 milioni di euro sono destinati a sostegno di azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e l’innovazione digitale. Nelle prossime settimana è inoltre prevista, sempre all’interno del Piano di Azione Coesione, una terza riprogrammazione dei fondi che sarà incentrata sulla crescita economica del Mezzogiorno, e dunque sugli strumenti di sostegno al tessuto produttivo del Sud: dai Contratti di Sviluppo alle agevolazioni per lo startup, dal supporto finanziario alle PMI alla promozione dell’imprenditorialità giovanile.

Importi minori, ma significativi, sono stati, infine, impegnati a finanziare una linea di sostegno alla domanda pubblica di ricerca e innovazione attraverso bandi precommerciali (150 milioni) che si affianca all’intervento attuato nel PON Ricerca e Competitività di finanziamento di progetti smart cities e smart communities.

Si tratta, rispetto a queste ultime due voci, dei capitoli certamente più innovativi di questa strategia di sostegno finanziario alle imprese che

nel Piano d’Azione viene rafforzata, ma in un quadro concettuale e di policy più complesso, articolato su interventi abilitanti indirizzati al contesto territoriale. Alcuni di questi interventi hanno un rilievo particolare sia per il loro rilievo strategico o innovativo, sia per la loro portata finanziaria.

Sulla **scuola**, innanzitutto, un accento specifico è stato posto sugli aspetti di accumulazione di capitale intellettuale e di innalzamento dei livelli medi di competenze e abilità dei discenti di tutti i ceti sociali. Sul punto è stato investito complessivamente più di 1 miliardo di euro, dei quali circa 285 milioni per migliorare le competenze dei ragazzi del Mezzogiorno nelle lingue straniere e nei saperi applicati (attraverso corsi all'estero e stage in azienda); circa 650 milioni di euro per migliorare le strutture scolastiche e dotarle di adeguate strumentazioni informatiche e laboratoriali; ma soprattutto, con una azione innovativa, 24 milioni di euro sono stati destinati ad azioni di lotta alla dispersione scolastica, in 116 “luoghi” del Mezzogiorno caratterizzati da alti tassi di abbandono, alta criminalità e povertà, esistenza di solide competenze nel sistema scolastico e presenza di un privato sociale impegnato, cui si aggiungeranno altre risorse con le quali il PON Sicurezza, gestito dal Ministero dell’Interno, continuerà a seguire i giovani in orario extrascolastico, fornendo loro occasioni di socializzazione virtuosa (strutture sportive, culturali e artistiche) e di educazione alla legalità. Si è con ciò posto fine alla disomogeneità ed alla frammentarietà della vecchia logica per progetti puntuali privi di una cornice operativa comune che ha a lungo afflitto l’uso dei Fondi europei in ambito scolastico.

Altro investimento qualificante è quello sulla **infrastruttura digitale** (ossia sulla diffusione ed ammodernamento delle reti a banda larga e ultralarga), per un importo complessivo di più di 320 milioni di euro. Il Piano d’Azione Coesione intende innescare in questo campo un circuito virtuoso di investimenti sui servizi digitali e sull’innovazione tecnologica in generale. Le risorse sono state concentrate sulla realizzazione, nelle Regioni del Meridione, di Data Center pubblici, veri e propri pilastri fondamentali all’informatizzazione, che consentiranno la definitiva digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e le fruizione on line di tutti i suoi servizi, lo sviluppo

della pratica del cloud computing anche per le imprese nonché l'attrazione di nuovi investimenti dell'industria ICT nel Sud. Con il completamento del Piano Nazionale Banda Larga al Sud, il Piano di Azione attua le misure necessarie al superamento del digital divide di primo livello, procedendo all'infrastrutturazione di quei territori regionali ancora non coperti da banda larga mediante la realizzazione di nuove reti in fibra ottica. Al tempo stesso, vengono poste le basi per il passaggio alle tecnologie a banda ultra larga.

Una progettualità specifica è stata predisposta per la **cura dei bambini e degli anziani**, a supporto della vivibilità delle condizioni di lavoro della cosiddetta "generazione sandwich", ma soprattutto per innalzare al qualità della vita di queste che sono le fasce più deboli della popolazione, per un valore di circa 750 milioni di euro, con 400 milioni di euro destinati alla cura dell'infanzia, per creare 18.000 nuovi posti nido entro il 2015, e 330 milioni alla cura degli anziani non autosufficienti, per incrementare il numero di anziani presi in carico dall'Assistenza Domiciliare Integrata.

Un piccolo ma strategicamente decisivo intervento è stato poi finanziato, per un valore di 7,2 milioni di euro, per la diffusione del Processo civile telematico nei principali Uffici giudiziari del Mezzogiorno, allo scopo di ottenere una sostanziale riduzione dei tempi della giustizia civile dianzi citati.

La rassegna che precede, pur non esaustiva delle azioni finanziate con il Piano d'Azione Coesione, può dare un'idea della discontinuità di approccio adottata ed attende di essere sottoposta a verifica. L'attenzione sembra posta, comunque, su investimenti capaci di creare migliori condizioni generali per lo sviluppo di imprese solide e per innalzare il livello di qualità dei servizi ordinari che incidono maggiormente sulla qualità della vita degli individui, nella consapevolezza che la competitività del tessuto produttivo nazionale dipende in maniera decisiva dalle reti di servizi, materiali e immateriali, attraverso cui le imprese sono chiamate ad articolare le loro potenzialità, fino a raggiungere i mercati esteri, generando per questa via sviluppo all'interno del nostro paese.

5. Open data e partecipazione civica: la sfida di OpenCoesione

Nell'attuale contesto di rigore finanziario, il Piano di Azione Coesione è stato reso possibile da un'attenta operazione di riesame e riallocazione della spesa pubblica, una vera e propria operazione di spending review che probabilmente ha liberato risorse che appaiono oggi vitali per il sostegno della nostra economia, in particolare di quella meridionale, nell'attuale congiuntura negativa.

Da questo punto di vista, la scelta programmatica è stata quella di una chiara assunzione di responsabilità sugli interventi finanziati in termini di risultati attesi, in quanto declinati attraverso indicatori non di output amministrativo, ma di outcome sociale; in altre parole, i risultati attesi non consistono in prodotti amministrativi ma in effetti nella vita dei cittadini (esemplificando, non chilometri di strade ferrate ma riduzione dei tempi di percorrenza; non ore di lingue straniere erogate ai ragazzi delle scuole ma loro apprendimenti rilevati attraverso test di verifica strutturati).

Il monitoraggio degli interventi finanziati dal Piano di Azione Coesione sarà reso possibile a qualsiasi cittadino grazie al sistema informativo Open Coesione (www.opencoesione.it), nella convinzione che una più attiva partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche, addirittura una più aspra dialettica tra soggetto pubblico e realtà locali, siano elementi necessari, costitutivi, di un'azione pubblica realmente efficace. Opencoesione è il più ampio ed approfondito sistema di rendicontazione sociale on line sull'utilizzo dei fondi della coesione che esista nei Paesi dell'Unione Europea. Più di 400.000 "progetti" o unità fisiche finanziate sono reperibili con ogni elemento di conoscenza e possibile valutazione desumibile dalle modalità di programmazione; non si tratta di una mera esposizione di parte di questi elementi, ma di una messa a disposizione "aperta" (nella logica più pura di open data communication), dei relativi data set, liberamente scaricabili, analizzabili e rielaborabili da qualsiasi cittadino in una logica di controllo democratico diffuso, che si ritiene possa attivare, nel medio

periodo, logiche virtuose di confronto e competizione tra sistemi territoriali e amministrazioni di riferimento; con una auspicabile crescita progressiva del rendimento dei piani e dei programmi nazionali e regionali sotto la spinta di una consapevole voice pubblica.

I numeri coinvolti sono importanti: quasi mezzo milione di progetti per un totale di trentatré miliardi di euro, pagati a trentacinquemila soggetti. Ma il sito funziona davvero? La trasparenza è reale o solo sbandierata? Molti esponenti della piccola ma agguerrita comunità italiana dei dati aperti si sono sbizzarriti a collaudare OpenCoesione in tempo reale. Ne è nata una bella discussione su Spaghetti Open Data, una comunità di esperti del web (per info, www.chefuturo.it). In poche ore sono stati postati oltre settanta messaggi da una ventina di autori diversi, e vari aspetti di OpenCoesione sono stati testati in tempo reale. La valutazione che ne emerge, rielaborata da Alberto Cottica, esperto di politiche pubbliche collaborative e online, funzionario al Consiglio d'Europa, è la seguente:

- voto decisamente buono: bei dati, bell'operazione, profilo alto.
- buona l'infrastruttura tecnologica, che lascia le porte aperte al mobile e soprattutto all'interoperabilità.
- apprezzabile la esplicita menzione di tutto lo stack software usato e il fatto che sia stato usato software open source.
- i cittadini che hanno informazioni su quei progetti (perché insistono sul loro territorio, magari) possono scriverle sul sito, in modo che siano associati dati qualitativi a quelli quantitativi. Complimenti, questo è veramente "wikicratico": uno degli aspetti più innovativi di tutta l'operazione.

Alcuni problemi da risolvere subito.

- d) I dati sono open e scaricabili, ma solo in "blocco"; visto lo sforzo per il sistema di browsing sarebbe stato bello abilitare

il download del singolo insieme di dati o del risultato di una ricerca.

- e) I dati sono pubblicati con una licenza Creative Commons (bene!), ma di tipo “condividi allo stesso modo”, cioè eventuali modifiche e miglioramenti o meshup realizzati con questi dati vanno ricondivisi con la stessa licenza. Meglio una licenza senza questo vincolo, facendo attenzione a permettere l’interoperabilità con i dati di qualche altro paese dell’UE che volesse fare la stessa operazione.

Alcuni miglioramenti che si potrebbero fare:

- aggiungere ai dati una Application Programming Interface (API) pubblica! Permetterebbe di elaborarli in modo molto granulare e dinamico, e farebbe svoltare tutta l’operazione.
- per finanziamenti a gruppi di partner, si vede il finanziamento globale e non quello per partner; pazienza di per sé, peccato che l’intero ammontare sia “associato” a ciascuno dei partner nel computo dei finanziamenti totali di un soggetto.
- per proteggere la riservatezza dei soggetti svantaggiati, il nome di tutti questi soggetti è stato cambiato in “individuo”. Questo fa perdere tutta l’informazione su quanti siano questi soggetti, dove siano, quanti finanziamenti ricevano e per cosa. Meglio una procedura di anonimizzazione che mantenga distinti i singoli soggetti – tanto più che alcuni di questi hanno percepito finanziamenti.
- i filtri non funzionano benissimo (togliere uno dei filtri su “range” fa sparire il filtro territoriale).
- c’è un problema di encoding delle stringhe per tutti i caratteri accentati.
- alcuni progetti non sono stati inseriti correttamente perchè il server restituisce un errore 500.
- nella vista elenco progetti non si capisce il criterio di sorting e sarebbe auspicabile la possibilità di sortare sulle colonne

- per esempio per importo finanziamento o nel caso di filtro su ruolo per numero di progetti.
- nella stessa vista il bottone progetti nella toolbar non funziona.
- ci sono nelle faqs un paio di link non funzionanti sulle sorgenti dati.

In conclusione, OpenCoesione merita tre stelline secondo la classificazione proposta da Sir Tim Berners-Lee. Dal punto di vista del coinvolgimento della cittadinanza, merita tre stelline (un po' scarse) secondo la classificazione proposta da Tim Davies e altri. Per arrivare alle tre piene, si potrebbe fornire qualche strumento di sostegno a una conversazione strutturata intorno ai dati (per esempio, come fa il portale del Comune di Firenze aggregando i tweet che riguardano i suoi dati).

Al di là degli aspetti tecnici, resta aperta la sfida della partecipazione dei cittadini. I dati, infatti, sono utili solo nella misura in cui sono comprensibili e utilizzabili dalla generalità della popolazione. In questo senso, servono programmi di alfabetizzazione e di accompagnamento all'uso civico di Internet. Solo adottando con queste azioni di empowerment si potrà davvero parlare di trasparenza, sussidiarietà e partecipazione civica.

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

1. *I cittadini chiedono più trasparenza*
2. *L'impegno contro la corruzione*
3. *Trasparenza totale e valutazione civica*
4. *Favorire la trasparenza, ridurre gli sprechi, combattere la corruzione*
5. *Il Rating Etico Pubblico di Fondazione Etica*
6. *Freedom of Information Act*
7. *Giornate della trasparenza e valutazione civica dei comuni*
8. *Agenda digitale ed empowerment dei cittadini*
9. *Proposte per la governance del sistema*

1. I cittadini chiedono più trasparenza

Di fronte a questo scenario i cittadini chiedono sempre più che la politica e le istituzioni siano trasparenti e rendano conto del proprio operato. La lista delle iniziative e delle campagne avviate in questi anni a questo scopo è lunga e mostra una straordinaria vitalità della società civile in Italia. C'è la diffusa lotta contro le mafie animata da movimenti sociali e associazioni che operano nel territorio. L'iniziativa «Camere aperte», una finestra sul lavoro dei parlamentari promossa da Openpolis (Openparlamento) con l'obiettivo di valutare la trasparenza delle assemblee legislative e la produttività degli eletti. La Campagna Vip (Very invalid people) promossa dalle associazioni di tutela dei malati cronici per segnalare il modo in cui i controlli burocratici e gli sprechi dell'Inps peggiorano la qualità della vita degli invalidi in Italia. Le iniziative di valutazione dell'operato delle amministrazioni locali promosse dalla Fondazione Civicum e dalla Fondazione Etica. I Patti d'Integrità negli appalti pubblici suggeriti da Transparency International. Le campagne «No ai corrotti» di Libera e Avviso pubblico e «Ridateceli!»⁹ di Cittadinanzattiva con l'obiettivo della confisca e dell'uso sociale dei beni dei corrotti. La raccolta di firme condotta con successo da Repubblica per la rapida approvazione (e modifica) del ddl anticorruzione.

Non è un caso che, secondo diversi indici internazionali, la fiducia nelle organizzazioni civiche (molte delle quali impegnate nella tutela dei diritti sociali) è ormai inversamente proporzionale rispetto a quella dei partiti. La fiducia nella politica potrà ritornare soltanto se queste spinte della cittadinanza attiva italiana riusciranno a guadagnare quell'*accountability* delle Istituzioni e della politica che si fonda sui tre pilastri della trasparenza, della responsività e della legalità. Proprio al fine di favorire il controllo dei vertici politici e amministrativi, nonché di impiegati e ufficiali pubblici, sono indispensabili forme di partecipazione dei cittadini alla *governance* dei sistemi pubblici (specie nel welfare). «Un'azione pubblica di buona qualità richiede una partecipazione attiva dei cittadini, la loro volontà di investire tempo e risorse nel controllare e, se necessario, penalizzare con il voto gli amministratori inefficienti al momento delle elezioni»¹¹.

D'altra parte, non può essere data utilmente voce ai cittadini se, prima ancora, non è data loro anche l'informazione indispensabile perché essi possano esercitare la propria critica.

Le nostra amministrazione statale e più in generale le nostre Amministrazioni Pubbliche, per la maggior parte, sono tra le più opache fra tutte quelle dei Paesi dell'Occidente cosiddetto avanzato. Non ci si può stupire, dunque, che ne risulti un gravissimo difetto di stimoli al miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni stesse. Si sono dati al *management* pubblico gli stessi poteri, la stessa discrezionalità, di cui dispone il *management* delle imprese private, ma in un contesto in cui – nella maggior parte dei casi - il cattivo o mancato esercizio degli stessi non è sanzionato né dal mercato, né da una vera possibilità di interloquire del cittadino-utente.

2. L'impegno contro la corruzione

Come hanno spiegato diversi analisti in questi mesi, le misure di contrasto alla corruzione contenute nell'ormai famigerata Legge Severino sono del tutto insufficienti. E, in alcuni casi (come quelli relativi al reato di concussione), rischiano perfino di allargare ulteriormente le già slabbrate maglie dell'azione giudiziaria. Allo

stesso modo bisognerà lavorare su sistemi di prevenzione che favoriscano lo scrutinio pubblico dei comportamenti dei soggetti istituzionali e del settore privato con il coinvolgimento attivo dei cittadini. In questa direzione, dal Governo in carica ci si aspetterebbe qualche iniziativa concreta in più, invece di riunire l'ennesima commissione per la redazione dell'ennesimo rapporto, com'è accaduto finora.

1) La prima sfida per rendere efficace la lotta alla corruzione è la raccolta delle informazioni ai fini della corretta misurazione del fenomeno: per esempio, capire a che punto stanno i processi, dove stanno questi soldi, come possono essere recuperati. Serve che i ministeri competenti mettano in comune risorse e informazioni per fare luce definitiva sulle dimensioni del fenomeno e che l'Istat avvii un programma di indagine statistica sul tema degno di questo nome. Infine, occorre valorizzare il ruolo dei cittadini per segnalare quei numerosi casi nei quali possono nascondersi comportamenti illeciti.

2) Secondo gli organismi internazionali come Transparency International o l'Ocse, la corruzione è «l'insieme di comportamenti di pubblici ufficiali o di impiegati pubblici finalizzati all'arricchimento personale (o di persone vicine), e che si realizzano attraverso l'abuso dei poteri preposti al loro ufficio; tale abuso comporta necessariamente una violazione dell'insieme dei doveri d'ufficio». Ecco perché serve un sistema generale di vincoli agli abusi di potere: organi di controllo e di garanzia (un alto commissario anticorruzione, non certo l'attuale Civit), il corretto e rapido funzionamento della giustizia, un sistema elettorale rispettoso degli elettori che garantisca l'*accountability* degli eletti, l'adeguamento alle norme internazionali contro la corruzione che superi finalmente l'isolamento da «repubblica delle banane» dell'Italia, in Europa e nell'Onu.

3) Il *Rapporto Greco*, da parte sua, ha formulato precise raccomandazioni all'Italia per migliorare l'efficacia dell'azione giudiziaria: al fine di garantire che i procedimenti siano definiti prima della scadenza dei termini di prescrizione, gli Stati europei chiedono a) di effettuare uno

studio sull'impatto che la prescrizione ha sui procedimenti per corruzione al fine di stabilire l'entità e le cause dei problemi che potrebbero essere identificati a seguito di tale indagine; b) di adottare un piano di azione specifico per affrontare e risolvere, entro tempi stabiliti, i problemi che dovessero emergere dall'indagine; c) di rendere pubblici i risultati di questa attività di studio. In più occorre segnalare, come già hanno fatto molte autorevoli istituzioni nonché molti commentatori, che le norme presenti nel recente ddl anticorruzione, specie se raffrontate con le richieste che provengono a livello europeo e internazionale, rischiano di essere del tutto inadeguate per il contrasto ad un fenomeno così diffuso e radicato.

4) Nei casi di abuso di rimborsi elettorali potrebbero derivare ipotesi di incandidabilità (come nei casi di Luigi Lusi e Rosy Mauro) e la restituzione ai cittadini contribuenti (non ai partiti) per reinvestire le risorse a fini di utilità sociale.

5) La normativa sulla confisca e l'uso sociale dei beni dei corrotti – promossa da Cittadinanzattiva e introdotta nella finanziaria del 2007 – quasi mai applicata dai magistrati, è stata depotenziata dal Governo Berlusconi con l'assorbimento nel codice antimafia del 2011. Nel corso di un *question time* in parlamento alla fine di aprile, il ministro Giarda ha confessato però che esistono 21 procedimenti per corruzione in corso dai quali derivano 1.114 beni sequestrati di cui il Governo ignora il destino. In attesa che i vari ministeri procedano nel monitoraggio annunciato, il Governo dovrebbe provvedere con legge alla istituzione di un'anagrafe ufficiale delle denunce, dei processi in corso, del valore economico dei reati perseguiti e dei beni sequestrati e confiscati; alla formazione degli operatori che nemmeno conoscono la norma (forze dell'ordine e magistratura); a rendere obbligatoria una relazione annuale al parlamento del ministro della Giustizia; alla realizzazione di una conferenza nazionale pubblica con il coinvolgimento di forze sociali e organizzazioni civiche.

6) Il tema, più in generale, è quello di aggravare le misure di contrasto patrimoniale per reati contro la Pubblica Amministrazione. In caso di sequestro obbligatorio e per equivalente si valuti la confisca di beni equivalenti al profitto derivante dal reato e il processo continui fino alla confisca anche in caso di estinzione di reato. Si preveda inoltre l'ampliamento delle ipotesi di sequestro ex art. 12 sexies legge 356/92 (vale a dire nei casi della cosiddetta confisca allargata, ossia una confisca di patrimoni derivanti da comportamenti che non sono affatto quelli dell'imputazione, misura di carattere patrimoniale con la quale si è voluto intaccare le grandi ricchezze illecitamente accumulate, anche per interposta persona, dalla criminalità organizzata) e la continuazione del processo fino alla confisca anche in caso di estinzione di reato.

7) In più, occorre aggravare le misure di contrasto alla corruzione e alla commistione di interessi politico-mafiosi nell'area degli appalti. Tra gli strumenti possibili si segnalano la clausola risolutiva espressa a pena di nullità degli stessi contratti di appalto in casi di informative prefettizie negative, le misure cautelari disposte dal giudice delle indagini preliminari o il decreto di rinvio a giudizio con specifico reato per il responsabile di vertice dell'ente locale che non dichiari l'immediata risoluzione del contratto (inoltre questa inapplicazione sia causa immediata e diretta di scioglimento dell'ente locale). Nel caso di scioglimento dell'ente locale, inoltre, si può immaginare una conseguente riduzione delle somme derivate dal rimborso elettorale commisurata al bacino di utenza elettorale della maggioranza al Governo dell'ente locale al momento dello scioglimento.

8) L'operazione Trasparenza avviata in pompa magna con la riforma della Pubblica Amministrazione del 2009 rischia di arenarsi. Viceversa, il Governo – il ministro Patroni Griffi, in particolare – dovrebbe garantirne l'attuazione attraverso l'effettiva redazione dei piani per la trasparenza e dei programmi per la valutazione delle performance, l'uso diffuso della statistica (e degli statistici), la trasparenza totale dei reclami, la valutazione e il controllo civici dei

servizi pubblici locali con fondi alimentati dalle aziende erogatrici partecipate (già previsti dalle norme esistenti), l'accessibilità totale dei risultati della valutazione, la definizione di processi formali di partecipazione civica, una nuova politica degli acquisti pubblici, regole trasparenti, pubblicità e semplificazione dei bilanci di esercizio.

3. Trasparenza totale e valutazione civica

Alla luce di quanto illustrato finora, si ritiene pertanto necessario introdurre e radicare profondamente nel sistema stesso due principi fondamentali:

- innanzitutto il principio della trasparenza totale: quella *total disclosure* che in Svezia costituisce principio generale fin dalla metà degli anni '70; e che da tempo costituisce principio generale anche nelle amministrazioni di grandi Paesi nostri partner europei come la Gran Bretagna;
- inoltre il principio della misurazione e valutazione indipendente, che esso pure costituisce un cardine essenziale di quei sistemi.

Questi due principi sono tra loro complementari e reciprocamente indispensabili. La trasparenza totale deve infatti consentire a qualsiasi cittadino, e in particolar modo agli osservatori qualificati – associazioni, sindacati, stampa specializzata, ricercatori universitari – di compiere direttamente la valutazione dell'efficienza e produttività di qualsiasi Amministrazione Pubblica utilizzando gli stessi dati su cui si compie la valutazione da parte dell'analista interno all'amministrazione. E il *civic auditing* deve potersi confrontare sistematicamente con l'*internal auditing*, perché solo in questo modo gli indici di andamento gestionale prodotti da quest'ultimo, dall'analista interno alla struttura pubblica, saranno del tutto credibili. Ecco perché assume importanza cruciale l'accessibilità immediata on line di tutti i dati raccolti dal nucleo di valutazione: la loro visibilità può consentire, oltretutto, che gli osservatori qualificati esterni e in particolare le organizzazioni civiche controllino la qualità stessa di quei dati, la loro genuina rappresentatività rispetto alla realtà del

funzionamento dell'amministrazione. E questo consentirà di utilizzare gli stessi indici di andamento gestionale prodotti dal sistema come riferimento per una determinazione equa ed efficace della parte della retribuzione legata a efficienza e produttività delle strutture.

Ecco dunque l'importanza anche di quelle forme di *public review* nelle quali periodicamente le valutazioni potranno essere confrontate.

Trasparenza e valutazione possono consentire di porre permanentemente a disposizione dei cittadini gli indici di andamento gestionale di ciascuna amministrazione o servizio: indici che le tecniche oggi disponibili consentono di elaborare per qualsiasi funzione amministrativa, dalla giustizia alla sanità, dalla scuola ai servizi nel mercato del lavoro, dalle attività di polizia all'amministrazione tributaria. Ma trasparenza e valutazione consentiranno anche, se gli indici saranno elaborati secondo tecniche e criteri opportunamente standardizzati, di costruire tabelle nelle quali le amministrazioni omologhe potranno essere poste tra loro a confronto, attivandosi in tal modo quella tecnica del *benchmarking* comparativo che ha dato risultati così straordinariamente positivi in tutti i Paesi in cui essa è stata praticata seriamente, e che anche in casa nostra potrà costituire un fattore importantissimo di successo della riforma federalista dello Stato.

La nuova norma impone esplicitamente che alle amministrazioni che risulteranno meno virtuose si imponga il riallineamento alla media entro un termine ragionevole. E di questo dovranno rispondere: il *management* nei confronti del vertice politico (assumendo in questo modo un significato preciso la "responsabilità dirigenziale" oggettiva di cui parla – fino a oggi invano – l'art. 21 del testo unico n. 165 del 2001); ma anche il vertice politico nei confronti della cittadinanza.

Nell'attivazione del *benchmarking* comparativo un ruolo cruciale dovrebbe essere svolto dalla Civit, il cui compito dovrebbe essere anche quello di promuovere e sorvegliare l'applicazione dei metodi più evoluti e più affidabili nella raccolta e valutazione dei dati e di assicurare la confrontabilità degli indici. Purtroppo questo organo centrale non ha la veste di una autorità indipendente. Questo, oggi,

rappresenta un grosso limite, purtroppo non risolto dalla nuova legge anticorruzione.

In un sistema a regime, ogni cittadino dovrebbe poter vedere da casa propria, con un clic sul computer, qual è il Rating dei servizi disponibili nella propria città o provincia nel campo della sanità, della scuola, della polizia locale, eccetera, rispetto alle altre città e province vicine e lontane. E dovrebbe poter chiederne conto ai politici preposti alle relative strutture, fondando il proprio voto non su opzioni ideologiche a priori, ma su dati precisi.

In un sistema siffatto, i vertici politici dovrebbero fissare ai dirigenti apicali che ingaggeranno obiettivi concreti e stringenti (in UK vengono qualificati con l'acronimo SMART: *specific, measurable, achievable, repeatable, timely*: ovvero “precisi, misurabili, ragionevolmente esigibili, ripetibili, collegabili a scadenze predeterminate). Esattamente il contrario rispetto agli obiettivi generici e non verificabili che per lo più vengono oggi utilizzati per determinare il debito contrattuale dei dirigenti delle nostre amministrazioni.

Insomma, il tema della valutazione della dirigenza pubblica è cruciale. Di recente, il 5 dicembre 2012, sul *Corriere della Sera*, parlando delle mancate riforme, gli economisti Giavazzi e Alesina ne hanno parlato così: “Un altro ostacolo, altrettanto importante, è frapposto dalla burocrazia e dai suoi alti dirigenti. Un esempio: da oltre sei mesi si discute di come eliminare i sussidi e le agevolazioni di cui godono talune imprese (senza vi sia alcuna evidenza che questi aiuti favoriscano la crescita), in cambio di una riduzione del cuneo fiscale, cioè restringendo la forbice che separa il costo del lavoro per l’impresa dal salario percepito dal lavoratore. È una scelta con la quale concordano sia Confindustria sia i sindacati.

Ma la proposta, pur auspicata dal presidente del Consiglio, non è neppure arrivata in Parlamento: da mesi la burocrazia la blocca. Perché? Semplice: eliminare questo o quel sussidio significa chiudere l’ufficio ministeriale che lo amministra e assegnare il

dirigente che lo guida a un diverso incarico. Ciò per lui significa perdere il potere che deriva dall'amministrare ingenti risorse pubbliche. È così che i dirigenti si oppongono sempre e comunque a riduzioni della spesa che amministrano, indipendentemente dal fatto che serva, o meno, a qualcosa. Ma basta questo per bloccare una riforma che anche i partiti in Parlamento auspicano? Perché la burocrazia ha questo potere? Fino a qualche anno fa i funzionari erano di fatto inamovibili: i ministri andavano e venivano, ma i dirigenti dei ministeri rimanevano. Non è più così. Oggi gli alti funzionari si possono sostituire, e tuttavia nulla è cambiato.

Il motivo del loro potere è più sottile e ha a che fare con il monopolio delle informazioni. La gestione di un ministero è una questione complessa, che richiede dimestichezza con il bilancio dello Stato e il diritto amministrativo, e soprattutto buoni rapporti con la burocrazia degli altri ministeri. I dirigenti hanno il monopolio di questa informazione e di questi rapporti, e hanno tutto l'interesse a mantenerlo. Hanno anche l'interesse a rendere il funzionamento dei loro uffici il più opaco e complicato possibile, in modo da essere i soli a poterli far funzionare. E così quando arriva un nuovo ministro, animato dalle migliori intenzioni (soprattutto se estraneo alla politica e per questo più propenso al cambiamento), a ogni sua proposta la burocrazia oppone ostacoli che appaiono incomprensibili, ma che i dirigenti affermano essere insormontabili.

E comunque gli ricordano che prima di pensare alle novità ci sono decine di scadenze e adempimenti di cui occuparsi: non farlo produrrebbe effetti gravissimi. Spaventato, il ministro finisce per affidarsi a chi nel ministero c'è da tempo. È l'inizio della fine delle riforme. E se per caso il Governo ne vara qualcuna senza ascoltare la burocrazia, questa mette in campo uno strumento potente: solo i dirigenti, infatti, sono in grado di redigere i decreti attuativi, senza i quali la nuova legge è inefficace. Basta ritardarli o scriverli prevedendo norme inapplicabili per vanificare la riforma”.

A partire da questa riflessione, val la pena ricordare che gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) potrebbero essere esattamente il luogo nel quale, coinvolgendo una adeguata rappresentanza di cittadini, si potrebbe svolgere una valutazione davvero indipendente della attività dei dirigenti sulla base di obiettivi seri e misurabili. Ad oggi questa opportunità è stata aggirata, tanto per cambiare, anche grazie alla predisposizione di linee guida per la selezione dei candidati che alla fine favoriscono la scelta di uomini dell'apparato burocratico o del sindacato.

4. Favorire la trasparenza, ridurre gli sprechi, combattere la corruzione

La carenza di risorse in Italia è il frutto di corruzione ed evasione, incastonate in voci del bilancio pubblico, ormai note a tutti. Si tratta degli acquisti e delle forniture di tutte le Amministrazioni Pubbliche (in particolare nella sanità, degli appalti e dei cosiddetti fondi perduti). Queste sono le radici vere che alimentano lobby e cosche trasversali, spingono i cittadini verso la sfiducia e la protesta. Senza questi "sprechi di risorse" oggi il debito pubblico dell'Italia sarebbe di molto inferiore. Tagliare queste spese non significa certo ridurre i servizi sociali ai cittadini ma spostare le risorse a favore dei cittadini e delle imprese per riavviare sviluppo ed occupazione e realizzare una vera giustizia sociale. Tra le proposte segnaliamo le seguenti.

- **Liberalizzazione e vendita delle partecipazioni pubbliche** in alcune aziende (Eni, Enel, Poste, Ferrovie, Finmeccanica, Fintecna, Rai, Cassa depositi e prestiti). La stessa iniziativa potrebbe essere adottata per le aziende municipalizzate a livello locale, nel rispetto dei risultati del recente referendum popolare. Esito atteso : **10 miliardi**

- **Chiudere i rubinetti dello spreco nelle Istituzioni pubbliche.**

Per poter stare in Europa, non basta la sobrietà personale del Presidente del Consiglio, è necessario dimostrare una coerenza

politica e morale e bloccare subito le macchine delle clientele e dell'affarismo che non trovano alcuna legittimazione nell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione e finalizzata a garantire una maggiore rispondenza alle esigenze delle popolazioni locali da parte di governi locali. Ormai siamo di fronte in molte Regioni in molte Province, Comuni Asl, Aziende pubbliche di servizi a strutture para criminali votate a costruire e mantenere sistemi di potere personali. Pertanto è urgente adottare un decreto legge che preveda l'obbligo per i Consigli regionali di rispettare parametri di spesa rigidi, puntuali e virtuosi, e, in caso di palesi violazioni, si applichi lo scioglimento immediato dei Consigli regionali come previsto dall'art. 126 Cost.: d'altra parte, il motivo della tutela della "sicurezza nazionale" oggi non risiede più nella difesa da assalti di natura militare, ma nella difesa dai ben più insidiosi assalti della speculazione finanziaria. Si potranno così cancellare leggi che prevedono trattamenti di favore, sia a livello stipendiale che pensionistico. Si dovranno anche bloccare e rinviare campagne elettorali che costerebbero all'erario il doppio del decreto sulla spending review. Si procederà, con gli stessi criteri, al commissariamento di Province Comuni e Asl non virtuosi, avendo l'accortezza di evidenziare, invece, gli Enti virtuosi che diventeranno così il benchmark, l'esempio positivo cui faranno riferimento i commissari nominati dal Governo negli Enti simili per struttura e dimensione. Esito atteso : **40 miliardi**

- **Dimezzare i costi dei cda delle partecipate, delle auto blu, degli enti intermedi e delle consulenze esterne.**

Può essere realizzato senza conseguenze sull'efficienza dell'amministrazione. A partire dal Cnel, giù fino ai Bim (Bacini imbriferi montani) e alle Comunità montane, si parla di enti che nella gran parte dei casi hanno compiti di modesta rilevanza e più spesso servono per distribuire poltrone e piazzare migliaia di soggetti. Esito atteso: **4 miliardi**

- **Ridurre il numero dei rappresentanti nelle assemblee legislative regionali, e dei consigli comunali, municipali e circoscrizionali.**

Si calcola che solo dimezzando deputati e senatori si risparmierebbe 1 miliardo di euro l'anno. Una operazione del genere fatta sul

territorio avrebbe effetti importanti anche per le sue ricadute ulteriori. A questo si dovrebbe aggiungere la riduzione ad un solo giorno delle operazioni di voto per tutte le elezioni e la celebrazione di election days nel caso di scadenze elettorali diverse ma ravvicinate. Esito atteso : **2 miliardi**

- **Rendere trasparenti le pratiche di acquisto di beni, servizi e forniture.**

Occorre bonificare il sistema degli appalti pubblici. Per fare un esempio, le Amministrazioni Pubbliche sanitarie per le forniture sanitarie debbono rifornirsi direttamente dal produttore o dal suo legale rappresentante in Italia. L'utilizzo - in particolare in alcune Regioni (soprattutto al sud) - delle società di distribuzione locale è uno dei modi che la criminalità utilizza per inserirsi nel business, facendo così lievitare i costi per il servizio pubblico e, di conseguenza, per i contribuenti.

- **Prevedere il divieto di cumulo di incarichi per tutti i dirigenti pubblici.**

Questo principio - già previsto dalla riforma del pubblico impiego, a fronte di un consistente aumento delle retribuzioni – è stato ad oggi sistematicamente eluso, normalmente a discapito dei principi della trasparenza e del merito. La pratica di affidare doppi e tripli incarichi – ai quali corrispondono doppi e tripli stipendi – per via di connivenze politico-amministrative, o addirittura di dazioni e scambi clientelari, non soltanto rappresenta una degenerazione affaristica corporativa intollerabile di fronte ai sacrifici richiesti alle famiglie ed alle imprese; ma provoca altresì l'inefficienza dell'azione amministrativa con un impatto diretto sulla qualità della vita dei cittadini. Basti pensare che nel sistema sanitario nazionale, una diversa gestione della dirigenza pubblica - rispettosa del divieto di cumulo di incarichi e basata sui principi di trasparenza e merito – potrebbe ridurre in modo assai consistente le file di attesa - il cui corollario sono le maggiori spese per visite private - con un risparmio per le famiglie italiane di gran parte degli attuali 40 miliardi con i quali suppliscono alle carenze del Servizio pubblico. Nel caso di incarichi necessitati- concorsi etc. – le retribuzioni affluiranno comunque all'Ente datore di lavoro che ne

riverserà una quota al dipendente. Esito atteso : 4 miliardi per l'erario ma 15 miliardi per i cittadini e le famiglie.

- **Ridurre la moltiplicazione di enti e procedure.**

Basti pensare, per esempio, alla doppia visita di medici Inps e commissioni Asl per l'accertamento delle minorazioni civili oppure alle procedure autoritative di Equitalia per la riscossione dei tributi. Esito atteso : 1 miliardo

- **Aumentare la trasparenza della Pubblica Amministrazione.**

Al di là della necessaria attuazione della Riforma Brunetta, rendere obbligatoria la pubblicazione integrale, in tempo reale, di tutti gli atti di gestione economica da parte di tutti gli Enti e le Aziende pubbliche, pena l'immediata rimozione della dirigenza. Ciò favorirà l'attivazione di una spending review partecipata e spezzerà le omertà consociative ancora largamente prevalenti nella P.A. Esito atteso : 2 miliardi

- **Riattivare meccanismi virtuosi nella P.A.**

Per ottenere risparmi superiori alle misure previste dal decreto sulla spending review basterebbe far funzionare i meccanismi già esistenti, ma arrugginiti e spesso bloccati da pratiche di scambio clientelare. Stabilire con sole due righe di decreto legge che entro 30 giorni tutti gli enti pubblici rinnovano il Collegio sindacale che sarà formato da componenti non più nominati, ma estratti dagli albi dei commercialisti della provincia, con estrazione effettuata presso gli uffici della prefettura e stabilendo che in caso di omessa attività i commercialisti siano sospesi per minimo di due anni dai rispettivi albi. Di più. Nelle 147, ASL e nelle 91 Aziende ospedaliere il Ministro dell'Economia ha un proprio rappresentante tra i revisori. Basterebbe creare una rete informativa tra questi 238 soggetti e controllare sistematicamente ogni delibera e determina. Inoltre, nell'ambito della lotta all'evasione fiscale, prevedere l'introduzione su vasta scala del "contrasto di interessi", inteso come principio volto a rendere scaricabili tutti i costi ammissibili sostenuti dal contribuente, incoraggiando così l'emersione di attività (e imponibili) altrimenti destinate a rimanere inafferrabili. Esito atteso : 5 miliardi

- **Riduzione e trasformazione dei sussidi e trasferimenti a fondo perduto per le imprese in crediti di imposta.**

Questi "fondi perduti" si sono dimostrati nel tempo assolutamente inefficaci ai fini della competitività e della crescita e rappresentano un vero e proprio spreco di risorse. Il risparmio di spesa che ne consegue può allora consentire la riduzione dell'Irap.

- **Favorire il ruolo della cittadinanza attiva**

nella valutazione civica dei governi locali, delle aziende sanitarie e dei servizi pubblici locali; valorizzare la capacità dei cittadini di monitorare la qualità delle politiche e dei servizi pubblici, nonché la realizzazione di pratiche per la trasparenza, a partire dai temi più vicini al vissuto quotidiano; nel contrasto all'evasione fiscale, riformando i Consigli tributari, rendendoli obbligatori in ogni Comune, con maggiori poteri e composti non più da commercialisti in pensione, ma da esponenti dell'associazionismo civico, estratti e non nominati.

Esito atteso : **3 miliardi**

I miliardi di euro così recuperati uniti alla complessivo recupero di un ruolo catalizzatore delle PA in vista dello sviluppo può davvero rappresentare una novità per il nostro paese.

5. Il Rating Etico Pubblico di Fondazione Etica

a) Criticità

Il progetto Rating Etico Pubblico non manca di criticità, che sono quelle proprie delle P.A. in sé.

La principale è sicuramente la **raccolta dei dati**. Nelle P.A. spesso non sono disponibili, perché raccolti in modo non sistematico, bensì disordinato e discontinuo all'interno della singola Amministrazione e con criteri non omogenei tra un'Amministrazione e l'altra. Il risultato è che le informazioni fornite dalle P.A. risultano per lo più non aggiornate e non raffrontabili, e quindi poco utilizzabili ai fini di un'analisi approfondita. La prima sfida da affrontare, di conseguenza, è quella di mappare le banche dati attive sul settore

pubblico, mettervi ordine secondo un criterio uniforme e provvedere ad un loro costante aggiornamento. L'iniziativa, quindi, rientra nella stagione di Open Data avviata dal Governo.

Sul progetto è ragionevole mettere in conto una prima reazione di **resistenza da parte delle P.A.**, riconducibile più ad una consolidata ritrosia a farsi misurare che ad un'effettiva opposizione ad un obiettivo sicuramente condiviso di qualità pubblica. Tuttavia, in un momento storico come quello attuale, in cui anche gli Stati sovrani sono sottoposti a scoring severi da parte delle Agenzie di Rating, non è più sostenibile che non lo siano enti che utilizzano risorse pubbliche.

Non basta confidare nell'autonoma iniziativa delle P.A. di aderire a proposte di autovalutazione, come quella del CAF o del BSC (Balanced Score Card): occorre che la valutazione sia esterna alla P.A. ed effettuata da organismi indipendenti.

Realisticamente, per convincere le Amministrazioni a rilasciare dati utili per la misurazione della loro stessa performance può risultare davvero efficace soltanto un sistema di incentivi basato, ad esempio, su un accesso agevolato ai finanziamenti per le P.A. con Rating minimo di "Buono", come sopra descritto.

Non sfuggono, naturalmente, neppure le complesse **implicazioni politiche** derivanti dall'applicazione di un Rating qualitativo nella P.A. Fondazione Etica pensa, tuttavia, che l'adozione di R.E.P. non dovrebbe comportare automaticamente un obbligo indiscriminato di applicazione - ad esempio per la CDP o per le Fondazioni bancarie - bensì potrebbe costituire, all'inizio, un'opportunità da utilizzare discrezionalmente e gradualmente.

b) Benefici

L'applicazione di un Rating di sostenibilità anche per le P.A. permetterebbe di ottenere molteplici benefici per molteplici soggetti.

- Lo Stato potrebbe spendere più proficuamente i flussi provenienti dal prelievo fiscale, **investendo maggiormente in Amministrazioni con Rating migliori**. In questo modo,

le Amministrazioni più meritevoli sarebbero premiate e le Amministrazioni meno virtuose sarebbero incentivate a fare meglio per ottenere di più.

- Le **Amministrazioni più virtuose** potrebbero, altresì, ottenere finanziamenti, ove possibile, a **tassi inferiori** in base al Rating assegnato e periodicamente aggiornato: più alto il Rating, minore lo spread applicato. Oppure potrebbero **accedere più facilmente ai finanziamenti** del sistema creditizio per scuole, ospedali, etc....
- Enti pubblici quali la Cassa Depositi e Prestiti, ma anche Enti privati, come le Fondazioni erogative, e le Banche, disporrebbero di un **metodo di valutazione più completo** per decidere sulle richieste di finanziamento che ricevono (dagli investimenti in grandi infrastrutture alla costruzione di asili) nell'ottica di un **sistema incentivante**.
- In generale, ci sarebbe un ritorno anche in termini di **consenso raccolto presso i cittadini**, che non potrebbero che apprezzare l'attenzione ad evitare sprechi di denaro pubblico.
- Il Rating si intersecherebbe anche con la riforma sul **federalismo fiscale**: laddove essa prevede l'individuazione di costi standard, il Rating può contribuire attraverso la misurazione della sostenibilità dei servizi amministrativi, siano essi, ad esempio, di tipo sanitario o di polizia locale.
- R.E.P., infine, consentirebbe all'Italia di attuare le disposizioni europee in materia di trasparenza e integrità, e di proporsi come portatrice di un **modello di valutazione esportabile negli altri Paesi europei**.

c) A chi conviene utilizzare il Rating Etico Pubblico

- Destinatario ideale del servizio svolto dal modello di Rating qualitativo è, come sopra accennato, la **Cassa Depositi e Prestiti**: per essa rappresenterebbe la disponibilità di uno strumento per selezionare le richieste di finanziamento che riceve, ad esempio, dagli Enti Locali, sulla base non solo di

indici quantitativi, come adesso, ma anche qualitativi. In base ad essi sarà possibile, nel tempo, arrivare a prevedere il rischio di default di un soggetto per quanto pubblico.

- La proposta di Fondazione Etica riguarda, poi, tutte le **Amministrazioni Pubbliche** sottoposte agli obblighi di performance e trasparenza dalla legge Brunetta. Esse possono investire nel sistema di misurazione R.E.P. anche in parallelo a sistemi di autovalutazione eventualmente in corso di sperimentazione. Il Rating qualitativo, infatti, non è alternativo a griglie valutative come quella del modello europeo CAF sopra citato, ma assolutamente complementare.
- Potrebbero, altresì, essere coinvolti in R.E.P. soggetti come **Confindustria** e quelle **Associazioni imprenditoriali**, anche locali, che necessitano di valutazioni approfondite della P.A. come cliente. Le industrie farmaceutiche, ad esempio, hanno interesse a sapere se e quanti contenziosi ha una Asl nei confronti dei fornitori, così come le imprese fornitrice di servizi hanno interesse a conoscere se e quanto in ritardo una Regione o un Comune paga le fatture.
- R.E.P. riguarda anche **l'Unione Europea**, che potrebbe sperimentare il modello in diversi Paesi membri al fine di rendere tutte le Amministrazioni Pubbliche misurabili nelle loro prestazioni: in particolare, la U.E. potrebbe far pesare tale misurazione nell'assegnazione delle risorse comunitarie messe a disposizione con i propri bandi.
- Da questo punto di vista R.E.P. può interessare anche agli altri soggetti che finanziano enti pubblici, come le fondazioni erogative e le banche.

Alle prime – le **fondazioni bancarie** – può interessare perché, per la sempre maggiore esiguità di dividendi che incassano, difficilmente potranno continuare a soddisfare tutte le richieste di sostegno ricevute dai soggetti pubblici sul territorio. Da qui la necessità di disporre di un criterio

oggettivo per stabilire quali soggetti meritano di essere finanziati prioritariamente.

Alle seconde – le **banche** – può interessare perché le stringenti regole di Basilea 3 rendono molto onerosi gli impieghi verso soggetti, anche pubblici, con Rating quantitativi bassi: il modello R.E.P. consentirebbe una maggiore definizione del rischio e una cernita più attenta delle richieste di assistenza creditizia degli enti pubblici.

d) Perché conviene il Rating Etico Pubblico

Il Rating Etico Pubblico non ha solo un valore ideale, una cosa da fare perché giusta come principio. **La qualità e l'etica convengono:** non in astratto, ma concretamente, come dimostra l'esperienza sopra ricordata degli Indici di Borsa Esg, noti come Indici Etici.

Da un lato, la qualità conviene perché migliora la macchina pubblica e il rapporto con i suoi stakeholders, con conseguenti vantaggi per tutti in termini di **minore spesa dello Stato e più efficiente impiego di risorse pubbliche**.

Dall'altro, la qualità conviene perché rappresenta una sorta di investimento. Si è visto, infatti, che il modello R.E.P. consente una misurazione da parte di un organismo completamente esterno alla P.A., indipendente e senza fine di lucro: è la stessa riforma del 2009 ad esigerlo laddove impone “*l'indipendenza di giudizio*” come “*condizione fondamentale*” degli organi di valutazione. È ragionevole dubitare che una piena indipendenza sia possibile laddove sono i vertici politico-amministrativi delle Amministrazioni Pubbliche a nominare i valutatori della propria performance, secondo quella contraddizione italiana molto diffusa per cui è il controllato a scegliere il controllore. Diventa, perciò, cruciale che **l'organismo di valutazione sia indipendente e del tutto esterno** alla P.A. per rendere la valutazione stessa **affidabile per gli stakeholders**, quali, ad esempio, le imprese e gli utenti.

Va ricordato che al requisito di indipendenza rispondono i valutatori abilitati del Centro Risorse CAF, ma il limite di quell'esperienza, validissima e necessaria, è che i concorsi e i premi per la qualità non

sono riusciti a costituire, ad oggi, un incentivo capace di convincere le Amministrazioni Pubbliche ad adottare sistemi esterni di misurazione della performance. Come, invece, il sistema di Rating qualitativo ha la potenzialità di fare per quanto sopra spiegato, con una **spinta esterna e dal basso**.

e) Cosa possono fare i cittadini

Per non fermarsi alla mera denuncia di cosa non va nella Pubblica Amministrazione, **ogni cittadino ha la possibilità di dare il proprio contributo concreto** affinché le cose comincino a cambiare. Fondazione Etica ha messo a disposizione di tutti, sul proprio sito web, due strumenti per partecipare attivamente: entrando in “*Valuta la Regione*” e in “*Valuta la tua Asl*” chiunque può fornire informazioni sulla Regione in cui vive e sulla Asl di competenza.

Da un lato, riempiendo il modulo on-line “*Valutazione soggettiva*”, il cittadino può esprimere la propria opinione complessiva sulla propria Asl e Regione (in seguito anche sui Comuni).

Dall'altro, con il modulo on-line “*Valutazione oggettiva*” il cittadino può inviare informazioni utili: ad esempio, un documento, un'immagine, una notizia di giornale, qualunque dato che possa servire per valutare e misurare meglio le P.A. cui si rivolge come utente.

Pochi minuti per rendere più trasparenti, nel tempo, i servizi pubblici. Un piccolo gesto che, unendosi a quello di tanti altri, può cambiare pian piano le cose.

6. Freedom of Information Act

Un confronto tra la nostra legge (241/1990) e quelle in vigore negli altri paesi europei e in USA, mostra il ritardo dell'Italia dal punto di vista sia culturale sia legislativo, per quanto riguarda i diritti del cittadino. La nostra legge è infatti l'unica in Europa a subordinare la richiesta della documentazione della Pubblica Amministrazione a un interesse diretto del singolo cittadino, e ad escludere esplicitamente la possibilità di un suo utilizzo come mezzo di controllo generalizzato sulla Pubblica Amministrazione.

Nonostante il principio della "accessibilità totale" sia stato introdotto nella normativa italiana vigente (Legge 15/2009; 150/2009; 183/2010), esso resta appunto soltanto una mera affermazione di principio, non in grado di vincolare la Pubblica Amministrazione attraverso, ad esempio, un sistema di obbligo-sanzione.

In Europa e negli USA, al contrario, il diritto all'accesso è garantito a chiunque indipendentemente da ogni specifico interesse, e diventa quindi un vero e proprio strumento di controllo dell'attività amministrativa (esplicitamente esclusa dalle modifiche approvate alla legge italiana sulla trasparenza nel 2005) e di partecipazione dei cittadini ai meccanismi decisionali. Il principio del Freedom of information obbliga la Pubblica Amministrazione a rendere pubblici i propri atti e rende possibile a tutti i cittadini di chiedere conto delle scelte e dei risultati del lavoro amministrativo.

Quello che è esplicitamente negato dalla legge italiana, in altre parole, costituisce la ragion d'essere della disciplina in vigore in gran parte dei paesi occidentali.

L'esperienza degli altri paesi, e in particolare quella della Gran Bretagna, ha mostrato tra le altre cose che una legge efficiente sul diritto di accesso ha effetti positivi anche sul funzionamento della Pubblica Amministrazione, non solo perché questa è costretta ad aumentare i propri comportamenti virtuosi, ma anche perché favorendo il tasso di fiducia dei cittadini permette all'amministrazione di operare al meglio.

Una vera legge sulla trasparenza amministrativa avrebbe altre importanti conseguenze di cui il nostro paese ha urgente necessità.

Ponendo rimedio alla opacità delle decisioni amministrative che ostacolano gli investimenti delle imprese, renderebbe chiari gli elementi che causano i ritardi negli iter dei procedimenti, chiarirebbe le responsabilità e di conseguenza favorirebbe la semplificazione. Lo snellimento e la maggiore chiarezza delle procedure contribuirebbe ad arginare anche il fenomeno della corruzione, sempre più esteso nel nostro paese.

Una modifica della legge attuale nel senso auspicato è l'unico mezzo per ottenere la trasparenza e l'efficienza tanto conclamate dai vari governi ma per il cui raggiungimento è sempre mancata una concreta volontà politica.

Tra aprile e maggio del 2012 esponenti di associazioni, giornalisti, politici e professori universitari che in questi ultimi anni si sono interessati al tema, si sono incontrati e confrontati, giungendo alla determinazione di mettere insieme le loro esperienze per costituire una lobby che informi i cittadini del loro diritto a conoscere (*the right to know*) e dei modi per esercitarlo.

Due gli obiettivi prioritari da conseguire: sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di un rapporto paritario tra cittadino e Pubblica Amministrazione; impegnarsi per far mettere in primo piano nella agenda parlamentare una revisione della legge del diritto di accesso.

I partecipanti a questa fase hanno dunque deciso di costituirsi in Comitato, di formare un gruppo di studio, di attivare un sito Web in cui i materiali relativi al tema siano raccolti e resi disponibili e di lanciare un appello per raccogliere eventuali adesioni.

L'urgenza dettata dall'attuale situazione del paese richiede alle Istituzioni un segnale tempestivo e un intervento inequivocabile, che palesi finalmente quella sana volontà politica di cui l'Italia ha bisogno.

Sono in corso i lavori della Open Government Partnership, sono state varate l'Agenda Digitale Italiana – ADI e la Legge anti-corruzione.

Nessuna strategia di open data è immaginabile se non inquadrata in una più ampia strategia di open government. E non vi è forma di Governo aperto che possa prescindere da una legge sul diritto e

sulla libertà di informazione che ristabilisca un corretto rapporto tra cittadinanza e Istituzioni, come sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Ecco perché è necessario agire subito.

7. Giornate della trasparenza e valutazione civica dei comuni

La crisi in atto impone un adeguamento dei regimi di responsabilità di tutti gli attori istituzionali e sociali, volto a favorire la massima mobilitazione di tutte le risorse disponibili per la salvaguardia e lo sviluppo dei beni comuni, indispensabili per il mantenimento dei principi di equità e di universalità dei diritti di cittadinanza. In questo contesto, occorre promuovere una interpretazione del principio di sussidiarietà conforme al dettato dell'art. 118 u.c. della Costituzione e quindi non come ritiro dello Stato e delle istituzioni pubbliche, ma come valorizzazione delle risorse della cittadinanza per la costruzione di un regime di responsabilità più qualificato e più elevato che impegna tutti gli attori (istituzioni di vario livello, comunità locali, cittadini, professionisti e amministratori).

È necessario evitare che i provvedimenti di contenimento della spesa necessari per fronteggiare la crisi si traducano in una marginalizzazione delle comunità locali e di favorire al contrario il loro empowerment attraverso il pieno utilizzo degli strumenti già previsti dalle leggi vigenti (piani sociali di zona, piani di attività dei distretti sanitari, piani di protezione civile, piani della trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche, strumenti urbanistici, ecc.).

La sfida è quella di costruire ambiti di confronto più avanzati fra le amministrazioni locali e la cittadinanza, sperimentando nuove forme di valutazione civica delle politiche e dei servizi pubblici e nuove modalità di rendicontazione sociale dell'operato dell'amministrazione, che consentono ai cittadini di essere soggetti attivi nel sistema di governance locale. Anche a livello locale, dove meglio può giocarsi la frontiera della sussidiarietà, gli obiettivi

prioritari della Riforma Brunetta sono la promozione della trasparenza dell'azione amministrativa intesa come valore etico, sociale, giuridico ed economico e la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione. Pertanto, l'impegno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani nella attuazione della riforma Brunetta e, in particolare, nel processo di revisione del sistema dei controlli interno, dei sistemi di valutazione e misurazione delle performances, nonché degli istituti di valorizzazione del merito e della produttività può essere strategico.

L'auspicio è che si crei una rete di città per la trasparenza nelle quali, con il concorso delle organizzazioni dei cittadini, possano realizzarsi delle vere giornate della trasparenza nelle quali i comuni possano rendicontare le loro spese e le loro attività e approfondire il dialogo con la cittadinanza. Nell'ambito di questa disponibilità, le organizzazioni civiche sono chiamate a sviluppare strumenti e occasioni per la valutazione della qualità dei servizi, dei bilanci comunali e del Governo del territorio.

8. Agenda digitale ed empowerment dei cittadini

Le sfide sono tante considerati i sei ambiti dell'agenda digitale: alfabetizzazione informatica, ricerca e innovazione, e-government/open data, e-commerce, smart cities e communities. Il ruolo dei cittadini però sarà determinante per non risolvere tutto in un mero adeguamento tecnologico (o, addirittura, tecnocratico). Si moltiplicano gli strumenti, ma resta aperto il tema della partecipazione del controllo dei cittadini.

Serve un cambio di passo nella gestione della cosa pubblica, verso maggiore trasparenza e partecipazione diretta dei cittadini, verso una responsabilizzazione collettiva. Questo può avvenire per esempio offrendo ai cittadini la possibilità di partecipare alle decisioni del Governo fornendo commenti e suggerimenti costruttivi, come in

parte è avvenuto nelle consultazioni pubbliche avviate dal Governo sulla spending review, sul valore legale del titolo di studio e sui principi generali di Internet. È un processo che riguarda sia i cittadini che le istituzioni: entrambi devono acquisire e imparare a gestire una cultura e delle pratiche di partecipazione. Ci vuole tempo, si fanno passi magari imperfetti, ma importanti.

Per quanto riguarda l'empowerment, due esempi concreti riguardano l'ambito della formazione e della scuola. Pensiamo, in primo luogo, a lavorare per inserire nella sfera dell'alfabetizzazione informatica nelle scuole non solo le competenze tecniche di base (come usare i software più comuni, come già avviene), ma un'educazione all'uso critico e consapevole dell'ambiente digitale e dei suoi strumenti. Per esempio: capire come funziona la rete, come viene governata e controllata, quali sono le possibilità e i rischi; capire come funziona e perché è importante la privacy online per esempio.

In più, serve immaginare la scuola italiana come palestra di partecipazione democratica: pratiche di democrazia partecipativa all'interno delle scuole come integrazione all'insegnamento dell'educazione civica tradizionale. Usando strumenti di *e-participation*, sarebbe utile portare nelle scuole dei micro-progetti di coinvolgimento diretto degli studenti nei processi decisionali su tematiche che li riguardano da vicino, quali il bilancio delle scuole. Si tratta di sfruttare le potenzialità della rete per creare i cittadini consapevoli del domani, e poter in un futuro prossimo fare un uso più sistematico di strumenti di *e-participation*, quali ad esempio le consultazioni pubbliche in rete nella gestione dello stato. I giovani, in quanto già grandi utilizzatori di strumenti e piattaforme partecipative in rete, possano essere potenziali agenti di *e-democracy*.

L'Italia è chiamata ad affrontare un processo di modernizzazione, non c'è alternativa. Il paese è pronto per questi cambiamenti, e si diffonde la consapevolezza dell'importanza del periodo storico che stiamo vivendo. In giro c'è parecchia voglia di cambiare. L'ambito in

cui il cambiamento sarà più lento e difficile è senz'altro a livello culturale: serve una diversa gestione della cosa pubblica, più accountability, strumenti per la partecipazione. Anche la partecipazione si può imparare.

9. Proposte per la *governance* del sistema

Individuati i compatti 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.