

AUDIZIONE INFORMALE
DINANZI ALL'UFFICIO DI PRESIDENZA
DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
IN RELAZIONE ALL'ESAME DEL
DISEGNO DI LEGGE N. 2243
(SEMPLIFICAZIONE)

DOCUMENTAZIONE

Aula della Commissione Affari Costituzionali, 14 settembre 2010
Senato della Repubblica

Audizione del Prof. Marco Villani, Direttore Generale del Formez, alla Commissione Affari Costituzionali del Senato in relazione all'esame del disegno di legge n. 2243 (*semplificazione*), martedì 14 settembre 2010, ore 17,15.

Gli interventi in materia di qualità della regolazione e di semplificazione sono ormai unanimemente considerati strategici per il rilancio dello sviluppo economico e per la competitività del sistema-Paese. E' infatti ben noto che l'ostacolo burocratico soffoca l'economia reale e allontana dal mercato interno gli investimenti internazionali. Il Formez, Istituto che ho l'onore di dirigere, è impegnato da molti anni quale strumento a sostegno delle politiche di semplificazione comunitarie, nazionali e regionali.

È percezione diffusa che numero, costo e durata degli adempimenti burocratici costituiscano un ostacolo allo sviluppo delle attività dei cittadini e nei vari campi dei servizi alla persona e dell'attività d'impresa. Ciò si sovrappone al problema strutturale dell'eccesso di norme presenti nel nostro ordinamento giuridico e, pertanto, della loro conoscibilità e rispetto. "Corruptissima republica plurimae leges" (Tacito)

L'interesse per tali temi ha investito in modo specifico le Istituzioni Sovranazionali, tanto da essere trattato in diversi ordini del giorno dei lavori della Commissione Europea, con inevitabili riflessi anche sul versante nazionale. L'impatto di tali politiche coinvolge nei singoli Stati i diversi livelli di Autonomie locali, i cui rispettivi interventi devono essere coordinati in un'ottica di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione.

Del resto, l'Accordo tra Governo, Regioni ed Autonomie locali del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione, prevede - anche in linea con gli indirizzi dell'UE - un impegno comune a ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi imposti alle imprese.

Il Disegno di legge sulla semplificazione, oggetto dell'odierna audizione, si inserisce in questo solco e contribuisce ancor di più e in maniera decisiva a strutturare una efficace politica di semplificazione.

La legge annuale "per la semplificazione e il riassetto normativo", strumento previsto dalla legge n. 59 del 1997, è stata spesso oggetto delle attività del Formez volte affinché, in via strategica, si procedesse alla semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle normative. Il legislatore torna finalmente ad affrontare l'impegno della semplificazione in quanto l'ultima approvata è stata la legge n. 246 del 2005. Da allora, la legge di semplificazione era stata stranamente accantonata, ma certo non sono venute meno le esigenze della semplificazione, a tutti i livelli di governo

Si evidenzia un'assenza normativa dell'attività legislativa in materia di semplificazione tra il 2005 e il 2008, suppliti poi da interventi occasionali in norme dedicate alla ripresa economica. Dal punto di vista del nostro Istituto che quotidianamente assiste le amministrazioni nella loro crescita e nell'agire ordinario, occorre pertanto sottolineare l'importanza della ripresa dell'attività legislativa in questa materia, rinnovato impegno avvertito positivamente dalla gran parte delle Pubbliche Amministrazioni con cui il Formez interagisce e collabora.

Nell'ultimo quindicennio sono intervenuti molteplici cambiamenti nella società civile che hanno mutato le abitudini quotidiane e che pertanto devono riverberarsi nei procedimenti e nell'attività in genere della Pubblica Amministrazione. Il procedimento di semplificazione è oggi, infatti, efficace solo se muove dall'innovazione tecnologica, uno dei due pilastri, accanto alla trasparenza, su cui poggia la rinnovata Pubblica Amministrazione che deve vedere nei cittadini i propri clienti, superando anche la vecchia immagine degli utenti.

Cuore del Disegno di legge 2243 sono le deleghe conferite al Governo, per la redazione di due normative di cui si sente forte l'esigenza di:

- un Codice della Pubblica Amministrazione;
- una Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

Il Codice della PA risponde ad esigenze di organicità e certezza del diritto; completa l'attività riformatrice della legge 15 del 2009 e del d.lgs.150 del 2009, che hanno visto proprio questa Commissione artefice, insieme al Governo, di una riforma culturale epocale della PA .

Formez PA ha svolto un ruolo importante fra i due provvedimenti normativi coinvolgendo gli stakeholders affinché in questi sia accresciuto il senso di partecipazione ed abbiano potuto fornire riflessioni e contributi per la redazione di un idoneo decreto delegato.

La Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche compie una definitiva rivoluzione dei presupposti: si cancella una PA autoreferenziale, immobile e lontana, e si sviluppa la figura del cittadino-utente, immaginato con lungimiranza dal Prof. Giannini, portando così a conclusione l'iter riformatore promosso successivamente con gli interventi dell'allora Sottosegretario Sacconi prima e dei Ministri Cassese e Bassanini, fino a giungere alla Riforma Brunetta che ha come suo obiettivo una Pubblica Amministrazione che va verso il cittadino e si pone realmente al suo servizio.

In tale panorama normativo si inserisce la riforma del Formez che declina la semplificazione quale assistenza al cittadino e contribuisce tuttora, all'avvicinamento della PA al cittadino stesso, inteso come cliente e unico riferimento per valutare la qualità e l'efficienza della Pubblica Amministrazione. Come avviene da sempre nel mondo aziendale, è infatti il gradimento del cliente a determinare il successo o l'insuccesso della prestazione pubblica e di conseguenza il premio alla P.A. virtuosa o, al contrario, la modifica del servizio. Questo nuovo approccio implica che la "*citizen satisfaction*" sia il principale indicatore di risultato del lavoro pubblico.

Alla "voice" dei cittadini, per dirla con Hirschman, corrisponde una funzione dell'"ascolto" e dell'assistenza. La P.A. è chiamata a fornire al cittadino un servizio di aiuto, consulenza ed accompagnamento rispetto ad ogni sua esigenza. Oltre che un modo per rompere la barriera di incomunicabilità fra apparato pubblico e cittadino, un'attività di ascolto strutturato e permanente su base nazionale permette di rilevare in tempo reale giudizi e suggerimenti del cittadino in direzione di un tempestivo orientamento e rapido adeguamento e miglioramento.

L'esperienza di Formez P.A., però, può contribuire ad una lettura effettiva dei contenuti del Disegno di legge e, in modo specifico, delle previsioni contenute negli articoli riguardanti le tematiche dell'innovazione, della telematica, del SUAP e, soprattutto, della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche, dell'edilizia, dell'ambiente, degli oneri amministrativi e degli obblighi informativi.

Il Formez, sin dagli anni '90, ha assunto un ruolo attivo nel processo di innovazione della PA, collaborando sia con le pubbliche amministrazioni interessate, sia con altri soggetti istituzionali e non (Camere di Commercio, Associazioni delle Regioni e degli Enti locali, Associazioni di categoria, ecc.) svolgendo numerose attività di ricerca, assistenza, consulenza e formazione, elaborazione di linee guida e di percorsi metodologici, produzione di pubblicazioni e materiale didattico; tutte attività finalizzate a diffondere e radicare la cultura della semplificazione e dell'innovazione.

La qualità e la molteplicità delle attività realizzate, il know-how sviluppato e i significativi risultati raggiunti hanno consentito, infatti, di accreditare Formez PA presso le pubbliche amministrazioni, quale autorevole punto di riferimento anche in materia di semplificazione nel complesso rapporto tra PA e Impresa privata.

Si possono citare solo alcuni prodotti e servizi più significativi realizzati in attività progettuali, alcuni dei quali entrano nella struttura stessa dei procedimenti amministrativi:

- i manuali e le linee guida regionali per i responsabili di sportello unico,
- il manuale per le imprese artigiane,
- la banca dati delle risposte ai quesiti in materia di procedimento ex d.p.r n. 447/98 e s.m. (SUAP),
- le indagini sulla domanda di semplificazione effettuate con le associazioni delle imprese e dei cittadini,
- i percorsi guidati e semplificati,
- il modello di autocertificazione delle autorizzazioni di competenza delle ASL,

- le indagini sull'AIR, sull'attuazione a livello regionale della L. 241/90 e s.m e sulla semplificazione in materia di commercio, realizzate in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e con l'OLI - Osservatorio Legislativo Interregionale, nonché l'indagine "Semplificazione e cittadini" realizzata con le associazioni dei cittadini.

D'altro canto la programmazione e realizzazione di tali attività, rientra pienamente tra quelle (ovviamente ancora più ampie) previste dalla missione istituzionale di Formez PA, ridefinita dal d.lgs. n. 6/2010.

In linea con i contenuti del Disegno di legge, Formez PA è oggi impegnato a realizzare nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza due importanti progetti per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Dipartimento degli Affari regionali, all'interno del PON GAS Azioni di sistema:

- Pianificazione e strumenti per le politiche di semplificazione e misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi delle procedure autorizzatorie per le imprese;
- Regioni semplici - Regioni (da) semplificare per i cittadini e le imprese.

I progetti si propongono di accompagnare le amministrazioni negli interventi di semplificazione, conseguenti all'emanazione e attuazione di provvedimenti normativi particolarmente rilevanti (ad es.: L. 133/2008, Capo VII – semplificazioni; Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno - c.d. direttiva servizi – e D.Lgs. 59/2010 di attuazione; D.L. 78/2010 convertito nella L. 122/2010, articoli 43, 49 e 51),

Di rilievo è l'art. 19 del Disegno di legge in discussione, rubricato "Riduzione di oneri amministrativi" che mira a modificare il sistema del cosiddetto "Taglia-oneri amministrativi", introdotto dall'art. 25 del D.L. n. 112/2008, pensato per misurare e ridurre, in coerenza con gli obiettivi fissati dall'Unione Europea, tali oneri.

Tra i risultati che, in tale ambito sono stati ottenuti con la nostra attività, si segnalano alcune attività sperimentali in materia di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, avviate in quattro Regioni campione (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana) utilizzando la metodologia messa a punto a livello di Unione Europea (MOA) e, soprattutto, quella in fase di realizzazione nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

In queste Regioni, infatti, sarà realizzato un intenso programma di misurazione degli oneri amministrativi, che interesserà non solo le procedure "d'impresa" ma anche quelle relative "ai cittadini" (come previsto all'art. 19. C.2 del Disegno di legge).

Le attività di misurazione saranno sviluppate tenendo conto, contestualmente, delle esigenze specifiche delle singole amministrazioni e della necessità, segnalata dallo stesso Disegno di legge, di "definire adempimenti uniformi e un livello massimo di oneri amministrativi per tutto il territorio nazionale" (Art. 19, c.1, a).

Il lavoro sinergico con quattro amministrazioni regionali, con l'eventuale coinvolgimento anche di altre amministrazioni che hanno già in corso programmi di misurazione e riduzione, potrà, infatti, fornire all'insieme delle Regioni delle indicazioni preziose su quali aree di "policy" e su quali procedimenti occorre approfondire l'analisi, per raggiungere l'obiettivo di riduzione che ci è stato assegnato dall'Europa.

Nell'ambito dei progetti in corso di realizzazione che, lo ricordiamo, sono finalizzati prioritariamente allo sviluppo di competenze specialistiche all'interno delle amministrazioni, è previsto lo sviluppo di laboratori a livello regionale per approfondire le tecniche della qualità della regolazione.

Tali attività mirano ad accrescere l'inclinazione alla semplificazione e ad instaurare un processo di virtuoso cambiamento che permetta alla semplificazione di attecchire naturalmente nell'ordinamento statale e in quello regionale e locale.

Va segnalata, peraltro, una crescente attenzione delle amministrazioni regionali su queste tematiche, prodotta anche dalle iniziative del Governo. Alcuni Governi regionali costituiti dopo le recenti elezioni, hanno previsto la costituzione di strutture dedicate alla semplificazione (Assessorati, sottosegretariati, strutture di staff, direzioni, ecc) e sono state emanate interessanti normative in materia di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione.

Anche in riferimento alla disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (SUAP), Formez PA ha sedimentato un consistente patrimonio di conoscenze, a partire dal 1998 (istituzione del SUAP con il DPR 447/98 e s.m.), e svolge infatti un ruolo rilevante nell'affiancamento e sostegno di molte amministrazioni locali nella fase di avviamento e implementazione degli sportelli.

Lo Sportello unico, a partire dalla direttiva Bolkestein, è stato comunemente inteso, in tutti i Paesi europei, come uno dei principali strumenti per perseguire la semplificazione dell'azione amministrativa.

All'interno della cosiddetta amministrazione per sportelli, lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), introdotto per stabilire un canale unico fra amministrazione e imprenditore, a fronte invece della pluralità di amministrazioni coinvolte nel progetto, è da registrare certamente come una delle esperienze più positive finora realizzate. Tuttavia, il SUAP non si è efficacemente radicato negli ordinamenti locali a causa di una persistente e diffusa carenza di informatizzazione e di poca collaborazione tra amministrazioni titolari dei vari procedimenti. Al fine di risolvere il problema dell'insufficiente attuazione dello Sportello unico nei Comuni di medie e piccole dimensioni, è intervenuto l'art. 38, co. 3, del d.l. n. 112/2008, che ora l'art. 2 del Disegno di legge n. A.S. 2243 si propone di modificare. L'art. 38 del d.l. n. 112/2008, tra le altre cose, introduceva la possibilità di affidare a soggetti privati accreditati, denominati "Agenzie per le imprese", l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività di impresa. Nei procedimenti che non comportano attività discrezionale per l'Amministrazione, tali Agenzie possono svolgere una funzione assai rilevante attraverso l'istruttoria e rilasciano, all'esito positivo del procedimento, una dichiarazione di conformità che costituisce titolo autorizzatorio per

l'esercizio dell'attività, dovendosi, invece, nei procedimenti che comportano un'attività discrezionale dell'Amministrazione limitarsi a svolgere la sola fase istruttoria. L'art. 2 del Disegno di legge oggi estende l'area di attività delle Agenzie, al fine di soddisfare ulteriori esigenze nell'ottica della semplificazione e della competitività. Dal nostro punto d'osservazione tale ampliamento potrà favorire il successo di questa liberalizzazione in ambito SUAP che non è ancora un istituto consolidato nei rapporti con la PA.

In forza delle competenze acquisite al servizio del Ministero dell'Ambiente proponiamo un'ulteriore riflessione riguardo le disposizioni dell'art. 9, comma 2 del testo in esame, dirette ad evitare duplicazioni procedurali in materia di valutazione ambientale, fondamentale nella redazione degli strumenti di pianificazione generale e di dettaglio. La scelta del legislatore appare condivisibile poiché si assicura la pienezza della tutela ambientale, in quanto le conseguenze significative sull'ambiente sono esaustivamente valutate sia nella fase di elaborazione sia in quella di attuazione dei piani e dei programmi con qualificato impatto sul territorio.

Tale semplificazione procedurale non limita la tutela dei beni ambientali che resta fortemente garantita dall'applicazione della procedura di VAS. Quest'ultima rappresenta un processo sistematico di valutazione delle conseguenze ambientali di piani e programmi, destinati a fornire il quadro di riferimento per le attività di progettazione, di governo ed uso del territorio.

Ne deriva un'idonea capacità a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente anche al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Per l'effettività della normativa sarà necessaria un'attenta attività di monitoraggio degli interventi in corso e delle semplificazioni previste dal Disegno di Legge; al riguardo si segnala l'esperienza che Formez PA ha realizzato nell'ultimo anno, fornendo documentazione al Governo ed al Parlamento (ad esempio con il monitoraggio del lavoro flessibile e con la ricerca sull'utilizzo della l. n. 104/1992) che ci ha consentito, tra l'altro, di costituire una rete con le amministrazioni innovativa quanto complessa e completa.

Una considerazione particolare si impone con riferimento alle previsioni contenute nell'art. 37 dell'articolato in esame, che autorizza, senza nuovi o maggiori oneri, il Dipartimento della funzione pubblica ad avvalersi di un contingente di 20 unità di personale in posizione di comando – scelto tra il personale dei ruoli delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici statali – necessario per lo svolgimento di nuovi compiti di coordinamento istituzionale, indirizzo e controllo in materia di lavoro pubblico, derivanti dai recenti provvedimenti di legge.

Infatti, le nuove sopraggiunte esigenze fanno ritenere il personale appartenente alla pianta organica del Dipartimento della funzione pubblica non più sufficiente a supportare adeguatamente i nuovi compiti e le nuove funzioni derivanti dal disegno di legge in oggetto così come dalla recente riforma del pubblico impiego di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009.

La necessità di riorganizzare la pianta organica del DFP, potenziandola, incide significativamente anche su Formez PA che, in quanto ente sottoposto al controllo, alla vigilanza e ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, nonché struttura *in house* dello stesso, si trova interessato direttamente o indirettamente dai fenomeni sopra menzionati, prestando la propria attività a supporto del suddetto Dipartimento.

Infine, una doverosa nota meritano le modifiche alla legge n. 241/1990 apportate dalla recente promulgazione della manovra economica (legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 780), che certamente forniscono una concreta risposta di semplificazione agli auspici formulati nella relazione introduttiva del Sen. Pastore, anche in materia edilizia.

Infatti, il novellato art. 19 della legge n. 241/1990 contiene una rilevante forma di semplificazione procedurale che sostituisce, tranne alcune eccezioni, la dichiarazione di inizio attività (DIA). Secondo la nuova norma basterà una “Segnalazione certificata di inizio attività” c.d. SCIA da presentare all'amministrazione competente al fine di poter fin da subito iniziare un'attività (senza più dover attendere 30 giorni), corredata dalle certificazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, nonché dalle attestazioni e osservazioni di tecnici abilitati corredate dagli elaborati tecnici. L'amministrazione nei 60 giorni successivi verificherà che la richiesta sia legittima e completa dei requisiti richiesti, adottando in caso

contrario gli opportuni provvedimenti di divieto di prosieguo dell'attività e di rimozione degli effetti dannosi, salvo che l'interessato non si conformi entro un termine fissato dall'amministrazione stessa comunque non inferiore a 30 giorni. L'amministrazione, comunque, trascorsi i 60 giorni potrà intervenire solo in presenza di un pericolo di danno grave e irreparabile.

Poiché, inoltre, la nuova norma stabilisce espressamente che la SCIA sostituisce direttamente ove ricorrano (sia nella normativa statale che in quella regionale) le espressioni di "dichiarazione di inizio attività" e "DIA", è possibile che, stante tale dettato normativo a portata generale, detta semplificazione procedurale possa legittimamente trovare applicazione anche per le attività edilizie.

Concludiamo ringraziando il Parlamento per il contributo richiestoci e sottolineando, nuovamente, l'importanza della semplificazione normativa nel nostro Ordinamento Giuridico e la validità del testo oggetto della discussione, confidando che sia la Carta dei doveri sia il Codice della Pubblica Amministrazione sapranno declinare al meglio, normativamente, la rivoluzione culturale in corso nella PA.

ALLEGATO

I PROBLEMI SEGNALATI A LINEA AMICA DAI CITTADINI

Nel corso del 2009 oltre 100.000 cittadini si sono rivolti a Linea Amica per chiedere informazioni o ricevere supporto per la risoluzione di un loro problema. Una parte delle istanze ricevute da Linea Amica, complessivamente il 6%, ha riguardato considerazioni, critiche, apprezzamenti o suggerimenti relativi alla Pubblica Amministrazione, la cui analisi offre interessanti spunti di riflessione, consentendo di individuare quali sono gli aspetti che vengono percepiti maggiormente problematici dai cittadini che si rivolgono a Linea Amica.

Le segnalazioni giunte a Linea Amica che contengono critiche o indicano la sussistenza di aspetti problematici nel rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, hanno riguardato principalmente (per circa il 60%) quattro aree tematiche ovvero:

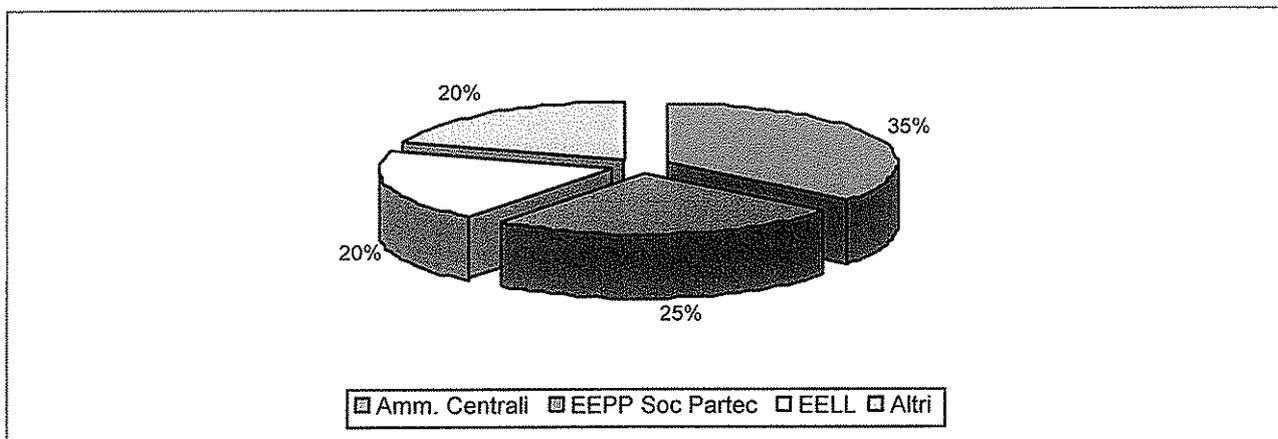
- ✓ “Politica e Istituzioni”;
- ✓ “Previdenza”;
- ✓ “Lavoro e Carriere”;
- ✓ “Salute e Benessere”.

“Politica e Istituzioni” è l’area tematica maggiormente ricorrente, con valori percentuali sopra il 20%. All’interno di quest’area le segnalazioni si sono concentrate (per il 90%) nella sottocategoria “Dialogo con la PA”. Il dato risulta interessante non soltanto per l’alta percentuale, quanto per il contenuto delle singole segnalazioni. Nella quasi totalità dei casi, infatti, i cittadini hanno tenuto a sottolineare le difficoltà incontrate nel contatto con la pubblica amministrazione, come confermato anche dal successivo esame dei dati per tipologia di disservizio (grafico 2).

Tanto in un’ottica di miglioramento della performance delle amministrazioni, quanto in termini di politiche d’innovazione, sembra emergere chiara sia l’esigenza di un potenziamento che la richiesta di una costante verifica dei canali di comunicazione e di contatto con la pubblica amministrazione (contact center, infoline, siti web, etc.).

Per quanto riguarda il livello dell’Amministrazione destinataria della segnalazione negativa, si è registrata la preponderanza di quelle rivolte alle Amministrazioni Centrali (35%), seguite da Enti Pubblici e Società Partecipate (25%) riferite prevalentemente agli enti previdenziali. Gli Enti Locali (principalmente i Comuni) hanno ricevuto circa il 20% delle segnalazioni mentre le restanti Amministrazioni (indicate nel grafico 1 con la categoria “Altri”) raggiungono, sommate, la stessa quota percentuale.

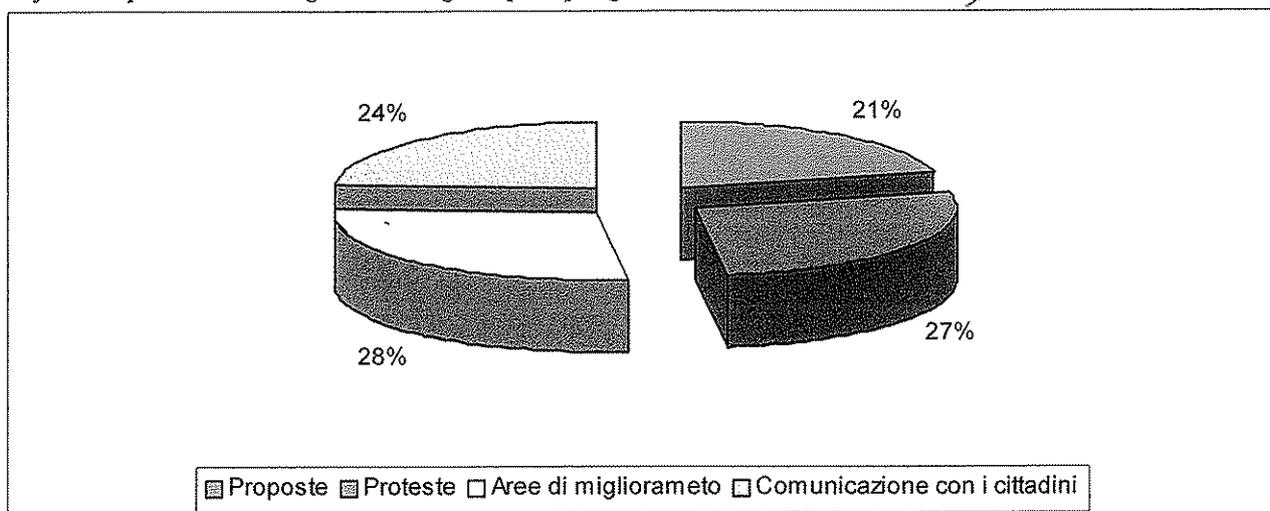
Grafico 1: Ripartizione delle segnalazioni negative per principali livelli di Amministrazione nel 2009



Una analisi delle tipologie di disservizio maggiormente evidenziate dai cittadini (grafico 2) consente di individuare quattro distinte aree quasi equivalenti in termini percentuali all'interno delle segnalazioni negative giunte a Linea Amica nel 2009, in particolare:

- ✓ **Proposte** (21%), che hanno per oggetto suggerimenti alle Amministrazioni sia in campo organizzativo che normativo;
- ✓ **Proteste** (27%), orientate a informare Linea Amica in merito a generici o specifici malfunzionamenti della PA;
- ✓ **Aree di miglioramento** (28%), riferite a segnalazioni volte a superare casi di lentezze, inefficienze o errori imputabili alla PA;
- ✓ **Comunicazione con i cittadini** (24%) segnalazioni nelle quali il cittadino lamenta difficoltà di accesso a informazioni o servizi erogati da operatori e "sportelli" virtuali o telefonici della PA.

Grafico 2: Ripartizione delle segnalazioni negative per tipologia di disservizio



Escludendo la categoria "Aree di miglioramento", che contiene principalmente i casi in cui le PPAA non adempiono ad un loro preciso compito (ed è opportuno sottolineare che la categoria "Errori" non raggiunge il 3% del totale delle segnalazioni), si può notare come dalla suddetta analisi per aree emerge come nel 72% delle segnalazioni alla volontà di indicare la presenza di un disservizio o malfunzionamento si affianca anche una vera e propria testimonianza.

È anche opportuno evidenziare che nelle tipologie di disservizio maggiormente presenti l'oggetto non è mai il "core-business" delle Pubbliche Amministrazioni, il "nucleo centrale" consistente nel servizio erogato, ma, piuttosto, la modalità stessa di erogazione del servizio e soprattutto di contatto tra il cittadino e chi amministra la cosa pubblica.

In questo quadro, l'interazione del cittadino con Linea Amica sembra mettere in evidenza due approcci:

- 1) l'affermarsi di una concezione delle pubbliche amministrazioni come servizio e del cittadino stesso come cliente;
- 2) la volontà di partecipazione al funzionamento delle amministrazioni che va spesso al di là del singolo problema specifico. Da personale, il caso/problema diviene comune nel senso proprio del termine: qualcosa che interessa un'intera comunità di cui il cittadino fa parte, sia essa professionale, sociale, nazionale, locale o territoriale.

Nel primo caso è possibile affermare che uno degli elementi maggiormente sensibili nel rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica, sta proprio nell'accezione della Pubblica Amministrazione come "servizio" al cittadino relativamente alla quale viene percepita, dai cittadini, una carenza di "cultura del servizio" da parte degli amministratori. Ad essere oggetto principale delle segnalazioni negative, infatti, non sono tanto le capacità e le competenze dei pubblici amministratori e dei dipendenti pubblici, quanto piuttosto i tempi e le modalità con cui il servizio è erogato e le difficoltà che spesso si frappongono tra il cittadino e il servizio stesso.

Emerge, in sintesi, come il terreno su cui si gioca la partita del miglioramento delle pubbliche amministrazioni sia principalmente quello dell'organizzazione e della "cultura del servizio".

Nel secondo caso è invece possibile concentrare l'attenzione sulla volontà di partecipazione del cittadino. In moltissimi casi, infatti, il cittadino, oltre a segnalare un disservizio o malfunzionamento, propone una soluzione per il problema riscontrato. Il cittadino si pone, quindi, come "testimone oculare", come "sensore" autorevole, dal momento che egli è spesso ben informato sui fatti, sulle normative, sui vincoli e sulle opportunità del contesto, della comunità, del territorio di cui fa parte. È evidente come l'ottica sia quella della partecipazione attiva alla soluzione del problema e all'orientamento del servizio offerto dalla PA, non solo per protestare ma dando un contributo sia in termini di riflessione che di intervento concreto. Si tratta, in altri termini, di un approccio al problema da parte del cittadino, cliente di Linea Amica, in qualità di "agente" tipico dell'idea di "cittadinanza attiva". Non emerge, quindi, soltanto la consapevolezza del possesso di determinati diritti e dei doveri correlati, ma soprattutto la volontà e la capacità di partecipare alla vita di comunità, da quella nazionale fino a quella di quartiere.

In molti casi, in conclusione, il cittadino ha contattato Linea Amica non solo come "solutore di problemi" ma anche come canale privilegiato attraverso il quale esercitare il proprio diritto di cittadinanza, agendo in prima persona per superare le pratiche dei servizi stessi orientandoli e richiamare le Pubbliche Amministrazioni (i "servizi") al loro ruolo e alle loro responsabilità sociali.