



Roma, 25 settembre 2020

L'adesione dei Comuni a *pagoPA*: obblighi, criticità e proposte

Sommario

1. Premessa.....	1
2. Gli obblighi degli enti locali.....	2
1. Gli obblighi dei PSP	5
3- Lo stato di attuazione di <i>pagoPA</i>	6
3- Proposte per l'entrata a regime di <i>pagoPA</i>	7

1. Premessa

La presente nota sviluppa alcune considerazioni sulle possibilità di dispiegamento della piattaforma *pagoPA* fra gli enti locali e, in particolare, fra i Comuni. A partire dall'analisi della norma e attraverso la rilevazione dello stato dell'arte sull'adozione effettiva del sistema, emerge un quadro che restituisce con chiarezza le difficoltà che hanno le amministrazioni, non solo locali, ad agganciare questa innovazione: isolati esempi di eccellenza coesistono con la maggioranza delle amministrazioni che riscontra problemi nel dover effettuare i propri incassi utilizzando *pagoPA*.

I paragrafi due e tre forniscono una disamina degli obblighi normativi in capo, rispettivamente, agli enti e ai prestatori di servizi di pagamento (PSP), mentre il quarto riporta i dati sulle adesioni al sistema e sul suo effettivo utilizzo.

La ricostruzione normativa mostra come, fermo restando l'obbligo per gli enti di integrare i propri sistemi di incasso con l'infrastruttura nazionale (D.Lgs. n.217/2017, art.65, co.2), **il Legislatore abbia mantenuto una rosa di opzioni per l'incasso delle entrate locali, fra le quali anche *pagoPA*** (D.L. n. 193/2016, art.2-*bis* come modificato dalla L. n. 160/2019, art.1, co.786).

È, inoltre, facile verificare che i numerosi obblighi e divieti progressivamente introdotti dalla norma non hanno avuto l'effetto di avvicinare l'innovazione alla fase di regime e ciò a pochi mesi dal 28 febbraio 2021, attuale data ripianificata dal "decreto Semplificazione" (art.24, co.2, lett.a) di decorrenza del divieto ai PSP di versare gli incassi agli enti pubblici attraverso canali diversi da *pagoPA*.

La quinta e ultima sezione individua le aree di intervento che si ritiene necessario prevedere per estendere l'adozione e l'utilizzo di *pagoPA* e orientare l'iniziativa verso il consenso con i principali soggetti coinvolti (enti e PSP) e, conseguentemente, al successo.

2. Gli obblighi degli enti locali

Gli enti locali, al pari degli altri enti pubblici, sono obbligati all'adesione a *pagoPA*.

L'art. 5, co. 1 del D.Lgs. n. 82/2005 prevede, infatti, che gli enti pubblici¹, i gestori di pubblici servizi², le società a controllo pubblico³ *“sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2 (pagoPA, ndr), i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico”*⁴. Inoltre, l'art. 65, co. 2, del D.Lgs. n. 217/2017, come modificato più volte modificato (art.1, co. 8, D.L. n. 162/2019 e art. 24, co. 2, D.L. n. 76/2020), stabilisce che *«Anche al fine di consentire i pagamenti digitali da parte dei cittadini, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono tenuti, entro il 28 febbraio 2020, a integrare i loro sistemi di incasso con la piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero ad avvalersi, a tal fine, di servizi forniti da altri soggetti di cui allo stesso articolo 2, comma 2, o da fornitori di servizi di incasso già abilitati ad operare sulla piattaforma. Il mancato adempimento dell'obbligo di cui al precedente periodo rileva ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*.

Gli enti locali sono obbligati all'adesione esclusiva a *pagoPA*? A fronte del chiaro vincolo a dovere accettare i propri incassi attraverso la piattaforma non è, tuttavia, rintracciabile alcuna disposizione di rango primario che ne sancisca l'utilizzo esclusivo. Né allo scopo si ritiene possa rilevare la previsione di cui al D.L. n. 179/2012, art. 15,

¹ Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione, ivi comprese le autorità di sistema portuale, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione

² I gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse

³ Le società a controllo pubblico, come definite nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, escluse le società quotate di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), del medesimo decreto che non rientrino nella categoria di cui alla precedente nota

⁴ L'art. 5 co. 1 del CAD prevede che *“1. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono obbligati ad accettare, tramite la piattaforma di cui al comma 2, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. Tramite la piattaforma elettronica di cui al comma 2, resta ferma la possibilità di accettare anche altre forme di pagamento elettronico, senza discriminazione in relazione allo schema di pagamento abilitato per ciascuna tipologia di strumento di pagamento elettronico come definita ai sensi dell'articolo 2, punti 33), 34) e 35) del regolamento UE 2015/751 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.”*

co. 5-bis⁵, la quale dispone che per *“il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica in materia informatica ed al fine di garantire omogeneità di offerta ed elevati livelli di sicurezza, le amministrazioni pubbliche devono avvalersi per le attività di incasso e pagamento della piattaforma tecnologica di cui all'articolo 81, comma 2-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e delle piattaforme di incasso e pagamento dei prestatori di servizi di pagamento abilitati ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82”*. Trattasi, infatti, di previsione che sancisce i principi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica da perseguire attraverso l'offerta di servizi omogenei, ma che non può essere interpretata come vincolo a non utilizzare altri sistemi di pagamento elettronico. In primo luogo, infatti, detto carattere di esclusività, se fosse previsto, dovrebbe valere anche per il ciclo passivo, ossia per le attività di pagamento (*“devono avvalersi per le attività di incasso e pagamento della piattaforma tecnologica di cui all'articolo 81, comma 2-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”*) che però non sono supportate da pagoPA. E d'altra parte il Legislatore ha previsto altre infrastrutture nazionali, sempre incluse nel perimetro del sistema dei pagamenti pubblici, fra cui SIOPE+, che dal 2018 tutti i Comuni utilizzano quotidianamente per le operazioni di pagamento.

In secondo luogo, va considerato che il comma 5-bis, aggiunto all'articolo 15 in fase di conversione del D.L. n. 179/2012 nella L. n. 221/2012, quando il nodo non era compiutamente definito, né tantomeno operativo o funzionante, contiene riferimenti normativi successivamente abrogati⁶ proprio per tener conto della evoluzione che negli anni ha caratterizzato la piattaforma.

Sulla questione dell'esclusività del rapporto ente-piattaforma occorre segnalare che in tempi recenti il Legislatore per ben due volte è intervenuto nella direzione di una relazione non esclusiva, ossia prevedendo esplicitamente modalità di pagamento

⁵ Cfr. documento FAQ pubblicato sul sito della PagoPA SpA https://docs.italia.it/italia/pagopa/pagopa-docs-faq/it/stabile/docs/FAQ_sezioneA.html secondo la quale le pubbliche amministrazioni sono obbligate all'uso esclusivo di pagoPA dal combinato disposto dell'art. 2, comma 2 del CAD e dell'art. 15, comma 5bis, del D.L. 179/2012. Testualmente *“La piattaforma pagoPA è prevista all'articolo 5 del CAD di cui al D. Lgs 82/2005 e, per legge, sono tenute per legge ad aderire al sistema di pagamento pagoPA (ai sensi del combinato disposto dell'art. 2, comma 2 del CAD e dell'art. 15, comma 5bis, del D.L. 179/2012) tutte le Pubbliche Amministrazioni (cfr. FAQ su ambito soggettivo) che devono utilizzarlo in via esclusiva, dismettendo altri sistemi di pagamento in incasso”*.

⁶ Secondo l'articolo 15, comma 5-bis, del dl 179/2012 *“5-bis. Per il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica in materia informatica ed al fine di garantire omogeneità di offerta ed elevati livelli di sicurezza, le amministrazioni pubbliche devono avvalersi per le attività di incasso e pagamento della piattaforma tecnologica di cui all'articolo 81, comma 2-bis, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e delle piattaforme di incasso e pagamento dei prestatori di servizi di pagamento abilitati ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82.”*. Sia l'art.81 che il comma 3 dell'art. 5 del dlgs 82/2005 sono stati abrogati dal dlgs 179/2016, rispettivamente dall'art. 64, comma 1, lett. s) e dal art. 5, comma 1, lett. d).

ulteriori rispetto a *pagoPA*, prima con la legge di bilancio per il 2020 e poi con il decreto legge 34/2020, come convertito dalla L. n. 77/2020.

Nel primo caso, **la L. n. 160/2019, art. 1, co. 786, nel confermare la deroga** già introdotta dall'art. 2-bis del D.L. n. 193/2016 **alla potestà regolamentare** dei Comuni e delle Province in materia di gestione delle proprie entrate (D.Lgs. n. 446/1997, art. 52), **ha tuttavia mantenuto l'individuazione di una rosa di opzioni per l'incasso delle entrate locali, fra le quali trova posto anche pagoPA.**

In particolare *“il versamento delle entrate tributarie dei comuni e degli altri enti locali deve essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore ovvero sui conti correnti postali ad esso intestati, o mediante il sistema dei versamenti unitari di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori o attraverso la piattaforma di cui all'articolo 5 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o utilizzando le altre modalità previste dallo stesso codice”*, mentre per le entrate diverse da quelle tributarie *“il versamento deve essere effettuato con le stesse modalità di cui al primo periodo, con esclusione del sistema dei versamenti unitari di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241[...].”*

Più recentemente, poi, con l'articolo 118-ter del D.L. n. 34/2020, convertito dalla L. n. 77/2020, il Legislatore, sebbene il metodo di pagamento SDD (*Sepa direct debit*) non sia integrato con il sistema *pagoPA*, ha stabilito che gli *“enti territoriali possono, con propria deliberazione, stabilire una riduzione fino al 20 per cento delle aliquote e delle tariffe delle proprie entrate tributarie e patrimoniali, applicabile a condizione che il soggetto passivo obbligato provveda ad adempiere mediante autorizzazione permanente all'addebito diretto del pagamento su conto corrente bancario o postale”*.

In entrambi i casi una fonte normativa primaria ha affermato la possibilità per l'ente locale creditore di utilizzare modalità di incasso diverse rispetto ai servizi di pagamento offerti da *pagoPA*. Ciò non solo limitatamente ai metodi di pagamento non ancora integrati con il sistema *pagoPA* (ad es.: il cd. modello F24, il SDD) come peraltro affermato dalle *Linee Guida per l'effettuazione dei Pagamenti Elettronici a favore delle Pubbliche Amministrazioni e dei Gestori di Pubblici Servizi*⁷ (fonte secondaria), ma anche in relazione a metodi di pagamento che risultano già integrati con la piattaforma nazionale. Secondo la norma, infatti, il pagamento deve essere effettuato:

- *“direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore”*,
- oppure *“sui conti correnti postali ad esso intestati”*,

⁷ Cfr. <https://www.pagopa.gov.it/it/pagopa/linee-guida/>

- oppure tramite *“il sistema dei versamenti unitari di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241”*,
- oppure attraverso *“gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori”*
- o, infine, *“attraverso la piattaforma di cui all'articolo 5 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005”*.

In sintesi, **la norma primaria, pur obbligando gli enti ad utilizzare il sistema pagoPA, non sancisce mai l'esclusività del canale, ma al contrario afferma in maniera esplicita la possibilità di utilizzare varie opzioni di incasso fra le quali vi è, appunto, pagoPA**. Si deve ritenere che rispetto a tali principi la norma di fonte secondaria non possa porsi in contrasto.

Tali considerazioni, indubbiamente, rilevano nel caso dello *schema di DM recante specifiche tecniche per il versamento del tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene ambientale - TEFA- annualità 2021 e successive* per il quale è prevista il 30 settembre prossimo una riunione tecnica di Conferenza Stato-Città. Al riguardo si sottolinea anche il *gap* esistente fra la previsione di obbligo esclusivo di versamento della TARI-tributo, della Tariffa-corrispettiva e del TEFA⁸ attraverso la piattaforma pagoPA e l'attuale stato di adozione del nodo sul territorio (cfr. paragrafi successivi) e, conseguentemente, si paventa il rischio di un impatto destabilizzante con effetti negativi sulle *performance* di riscossione dell'entrata in questione.

3. Gli obblighi dei PSP

I prestatori di servizi di pagamento (PSP) aderiscono a pagoPA su base volontaria. Infatti, si afferma sul sito ufficiale della PagoPA SpA, che i PSP *“come le banche, le poste, gli istituti di moneta elettronica, gli istituti di pagamento e ogni altro soggetto abilitato ad eseguire servizi di pagamento, aderiscono su base volontaria al sistema pagoPA, per erogare i propri servizi di pagamento a cittadini e imprese. L'adesione, inoltre, consente ai PSP di poter svolgere anche le funzioni proprie degli ‘Intermediari tecnologici’ a supporto di altri PSP o degli Enti Creditori.”*⁹.

Va però evidenziato che l'articolo 65, comma 2, del D.Lgs. n. 217/2017, come modificato prima dall'articolo 1, comma 8, del dl 162/2019 e poi dall'articolo 24, comma 2, lettera a) del D.L. n. 76/2020, stabilisce *«L'obbligo per i prestatori di servizi di pagamento abilitati di utilizzare esclusivamente la piattaforma di cui all'articolo 5, comma 2, del*

⁸ Il “tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente”, attribuito alle Province dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 504 del 1992, che consiste in una sovrimposta non superiore al 5% sul prelievo comunale sui rifiuti (attualmente la Tari o la Tari-corrispettiva).

⁹ Cfr. <https://www.pagopa.gov.it/it/prestatori-servizi-di-pagamento/>

decreto legislativo n. 82 del 2005 per i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni decorre dal 28 febbraio 2021”.

Risulta quindi che **i prestatori di servizi di pagamento, se aderiscono alla piattaforma, si obbligano a farlo in via esclusiva**. E questo è effettivamente ciò che è sancito nelle pattuizioni sottoscrivibili tra i PSP e la PagoPA SpA. Di conseguenza, non si può escludere la sussistenza, anche successivamente alla scadenza del 28 febbraio 2021, di pagamenti elettronici verso le pubbliche amministrazioni veicolati extra nodo *pagoPA*.

Il punto appena illustrato, tuttavia, è suscettibile di una diversa interpretazione qualora si volesse intendere con la locuzione “*prestatori di servizi di pagamento abilitati*” non “i PSP abilitati su *pagoPA*”, ma “i PSP autorizzati ad operare in Italia dalla Banca d’Italia”, e cioè tutti i prestatori coinvolti e coinvolgibili nei processi del sistema dei pagamenti pubblici. In tal caso tutti i PSP sarebbero obbligati a veicolare i pagamenti agli enti per il tramite di *pagoPA* e non si comprenderebbe il senso della facoltatività dell’adesione alla piattaforma da parte dei PSP che, potendo scegliere di non aderire, si troverebbero a non poter interagire all’interno del ciclo attivo della PA, benché autorizzati ad operare in Italia dalla Banca d’Italia.

Va infine ricordata la posizione espressa dall’ABI¹⁰, per come riportata dai media, circa l’esclusività del canale tra PSP e PA, che è definita:

- di difficile attuazione tecnica, se la banca opera in qualità di semplice PSP;
- in contrasto con l’art.180, co. 4, del TUEL, se la banca opera in qualità di tesoriere.

3- Lo stato di attuazione di *pagoPA*

Nonostante il rilievo strategico dato al progetto nel Piano triennale¹¹ e la complessa stratificazione degli obblighi e dei divieti normativi succedutisi nel tempo e riepilogati nei paragrafi precedenti, abbiamo visto che a pochi mesi dalla scadenza del 28 febbraio 2021 la percentuale degli enti che hanno aderito dal punto di vista formale è elevata, ma rimangono basse le percentuali di utilizzo da parte dell’utenza.

A giugno 2020, infatti, a fronte di una percentuale di Comuni aderenti che supera l’86% risulta che solo il 9% ha ricevuto più di 1.000 pagamenti attraverso *pagoPA*

¹⁰ Cfr. articolo pubblicato su MilanoFinanza del 13 maggio 2020 in cui ci si riferisce ad una lettera trasmessa dall’ABI al Ministro per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione e alla PagoPA SpA l’11 maggio 2020

¹¹ Nel piano triennale per l’informatizzazione della Pubblica Amministrazione 2019-2021, così come nella edizione 2020-2022, *pagoPA* è considerata tra le principali “piattaforme abilitanti”, ovvero trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali che le PA integrano all’interno dei loro sistemi.

mentre per meno del 2% dei Comuni il numero di incassi supera la soglia dei 10.000.

Come osservato dalla Banca d'Italia, *“la lentezza sperimentata nel processo di adesione delle amministrazioni a pagoPA fa emergere da un lato la scarsa percezione da parte delle stesse dei vantaggi che dall'utilizzo della stessa possono derivare alla semplificazione dei processi d'incasso ed erogazione dei servizi, dall'altra la presenza di obiettive difficoltà da parte delle amministrazioni, soprattutto quelle di minori dimensioni, nel “calare” il progetto all'interno dei propri processi organizzativi”*¹².

Emerge con chiarezza una distanza tra il disegno centrale e la sua applicazione a livello territoriale (ma anche a livello di amministrazioni centrali) che non può essere trascurata e che richiede di prevedere azioni di accompagnamento delle amministrazioni all'uso del sistema.

4. Proposte per l'entrata a regime di pagoPA

Una causa della lentezza e dalla scarsa percentuale di adesione al progetto da parte delle amministrazioni pubbliche è attribuibile alla limitata interazione tra i soggetti titolari della piattaforma e le amministrazioni interessate, che ha caratterizzato sia la fase di disegno sia quella di attuazione del progetto. Sarebbe utile istituire un tavolo tecnico di coordinamento (a più riprese richiesto dall'ANCI anche attraverso la sua Fondazione IFEL) finalizzato ad un più ampio coinvolgimento degli enti e degli altri soggetti coinvolti.

In diverse occasioni l'ANCI ha chiesto di prevedere, come misura di sostegno al dispiegamento di *pagoPA*, l'offerta centralizzata di un servizio d'intermediazione di base che, come accaduto per il servizio “OPI gratuito” nell'ambito del progetto SIOPE+, faciliterebbe l'adesione degli enti più piccoli e tecnologicamente meno indipendenti. Come evidenziato anche dalla Banca d'Italia, *“l'elevata eterogeneità delle amministrazioni rispetto alla capacità di portare avanti la trasformazione digitale rende, infatti, necessario prevedere strumenti che consentano di ammorbidire l'atterraggio dell'innovazione nelle realtà più piccole e isolate”*¹³ che beneficerebbero senza dubbio di soluzioni tecnologiche standardizzate, ma sufficienti considerata la limitata complessità dei sistemi informativi locali.

¹² Cfr., ad esempio, la sesta edizione dell'indagine sull'informatizzazione delle Amministrazioni locali (maggio 2017) <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/indagine-sull-informatizzazione-nelle-amministrazioni-locali/>.

¹³ Cfr., *Relazione CNEL 2019* al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle Pubbliche amministrazioni centrali e locali, alle imprese e ai cittadini.

Il monitoraggio delle piattaforme abilitanti dimostra con chiarezza che non tutte le iniziative disegnate centralmente hanno uguale successo nella fase attuativa e che a fare la differenza è l'inclusione o meno, tra le variabili di progetto, della situazione di partenza degli enti e la conseguente predisposizione di strumenti agevolativi.

Dal punto di vista tecnologico, come rilevato dalla Banca d'Italia¹⁴ “il problema non risiede tanto in una dotazione infrastrutturale HW e SW non adeguata quanto nella scarsa integrazione tra sistemi informativi/contabili e nel limitato sviluppo di soluzioni che mettano *in rete* più enti favorendone il colloquio *applicativo*”.

È evidente, per quanto argomentato sinora, che **la progressione di modifiche normative finalizzate ad introdurre obblighi e divieti sempre più stringenti non ha contribuito ad una soluzione efficace a causa dell'assenza di una reale attenzione al livello di maturità raggiunto dalle amministrazioni che dovrebbero svolgere le funzioni oggetto di innovazione e, per certi versi, anche dalla stessa piattaforma abilitante**. Come si è visto nei precedenti paragrafi **la norma è intervenuta a più riprese disponendo obblighi progressivi ancora prima che la piattaforma rendesse disponibili i servizi necessari per l'adempimento**.

Per aumentare il *grip* del sistema *pagoPA* occorre oggi semplificare la normativa vigente e, al contempo, lavorare per costruire un consenso con i principali utenti, in primo luogo le amministrazioni pubbliche (centrali e territoriali) e i PSP, ma in generale tutti gli *stakeholders* interessati (intermediari, partner tecnologici, *software-house*, eccetera).

Fra i principali fattori di successo che favorirebbero l'entrata a regime di *pagoPA* vi sono:

- la definizione e la stabilizzazione di una chiara *governance* con identificazione delle titolarità sui vari aspetti della piattaforma e della ripartizione di ruoli e competenze sia a livello centrale tra Presidenza del Consiglio, AgID e ora Ministero dell'Innovazione sia tra centro e altri livelli di governo;
- il coinvolgimento costante dei principali *stakeholders* (prima di tutti gli enti titolari delle funzioni da innovare, ma anche le banche, le *software-house*, gli intermediari pubblici e i partner privati) con previsione di percorsi tecnici di confronto ulteriori ed eventualmente preliminari rispetto alle riunioni di Conferenza (Stato-Città o Unificata);
- la predisposizione di programmi di supporto e strumenti di sussidiarietà che consentano agli enti più piccoli, o comunque meno pronti a recepire l'impatto innovativo dell'iniziativa, di partire avvalendosi di servizi “di base” offerti gratuitamente.

¹⁴ Cfr., ad esempio, la sesta edizione dell'indagine sull'informatizzazione delle Amministrazioni locali (maggio 2017) <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/indagine-sull-informatizzazione-nelle-amministrazioni-locali/> e la *Relazione CNEL 2019* al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti alle Pubbliche amministrazioni centrali e locali, alle imprese e ai cittadini .