

Report comparato

IL RATING QUALITATIVO delle **REGIONI**



Analisi 2020

Efficienza e trasparenza -
Capacità istituzionale e sostenibilità ESG

 **LUISS**
International Center on
Democracy and Democratization

FONDAZIONE  [®]

Piazza della Loggia 5, 25121 Brescia
Phone +39 030 6062535
Via S. Pertini 53, 58100 Grosseto
Phone +39 0564 1792400
E-mail: info@fondazionetica.it
Website: www.fondazionetica.it

1. IL CONTESTO

Sono sette le Regioni chiamate al voto il prossimo 20 settembre (Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Campania, Puglia): i sondaggi mostrano le intenzioni di voto degli elettori di quelle Regioni, ma in base a cosa gli intervistati esprimono la loro opinione? Va ammesso con grande franchezza: spesso si basano semplicemente su impressioni emotive o una lettura sommaria di programmi elettorali o simpatie personali per questo o quel candidato. Non può bastare: si tratta di decidere chi amministrerà il denaro pubblico, quello proveniente dal prelievo fiscale dei contribuenti. Perciò, è importante che chi vota possa esercitare nel migliore dei modi il relativo diritto – oltre che dovere - di conoscere lo stato di salute della propria Amministrazione regionale.

Su questo si trova molto poco sui social, ma molto, invece, sui siti web delle Regioni stesse: grazie ai cosiddetti “decreto trasparenza” e “legge anticorruzione” è possibile per chiunque accedere online alla sezione “Amministrazione Trasparente” e ottenere una diagnosi comparata del funzionamento delle Regioni. I programmi elettorali riguardano il futuro, ma quei numeri riguardano la certezza di cosa è stato fatto fin qui. Quali sono i dati di bilancio? E quali quelli sul raggiungimento degli obiettivi, sulla trasparenza nella rendicontazione, sui servizi ai cittadini, sui tempi di pagamento alle imprese fornitrici, sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico, sulla diffusione della banda larga, sull'assistenza domiciliare, sulla spesa farmaceutica pro capite, etc..?

Nessuna Regione può limitarsi a governare: negli Stati moderni occorre che tutti i livelli territoriali di governo rendano conto ai cittadini, in modo chiaro e semplice, di come, quanto e per cosa, è stato speso il loro denaro.

Non basta neppure valutare le politiche regionali, come spesso ci si limita a fare: sull'azione di qualunque governo, locale e nazionale, incide anche la capacità amministrativa, senza la quale anche le migliori politiche pubbliche sono destinate a restare semplici propositi.

2. QUALE ANALISI DELLE REGIONI

La finalità della presente analisi è misurare e comparare la trasparenza, integrità ed efficienza delle Regioni italiane: effettuata nel primo semestre 2020, essa si basa sui dati pubblicati dalle Regioni stesse sui rispettivi siti web in base agli obblighi di pubblicazione stabiliti dalla norme vigenti¹.

La metodologia utilizzata, infatti, si basa sul Rating Pubblico, un indice di misurazione comparata delle Amministrazioni Pubbliche creato da Fondazione Etica sulla base degli obblighi di trasparenza

¹ Si tratta di dati aggiornati al 2019 o, ad esempio nel caso dei dati di bilancio, al 2018.

introdotti dal cosiddetto decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013) e dalla legge anticorruzione del 2012 (l. 190/2012).

L'obiettivo del Rating Pubblico è diagnosticare lo stato di salute delle PA – e in questo caso specificamente delle Regioni - arrivando a mapparne capacità istituzionale e qualità della spesa pubblica. Il Rating Pubblico fornisce una base conoscitiva oggettiva su cui incardinare una seria “due diligence” delle Pubbliche Amministrazioni da parte dei Governi e, da lì, un'azione di miglioramento del loro rendimento complessivo.

Per far questo, il Rating Pubblico valuta non le politiche, ma la macchina amministrativa che quelle politiche produce. Analizza, in un'ottica di sostenibilità ESG (*Environmental, Social, Governance*), sei aree relative alla capacità amministrativa delle Amministrazioni Pubbliche: Bilancio, Governance, Gestione del personale, Servizi e rapporto con i cittadini, Appalti e rapporto con i fornitori, Ambiente.

3. I RISULTATI IN SINTESI

Il quadro che esce dall'analisi comparata delle Regioni sulla base del Rating Pubblico sembra confermare sostanzialmente quello dell'analisi 2018², ma con alcune variazioni significative.

Tra queste, merita una segnalazione positiva quella riguardante tre Regioni del Sud - Molise, Basilicata e Puglia – che, pur ottenendo anche nel 2020 un Rating Pubblico sotto la sufficienza, dimostrano un trend di miglioramento rispetto al passato: alla luce dei loro dati economici di contesto non era scontato.

Un primo dato negativo è quello generale per cui le Regioni dimostrano nel 2020 un arretramento complessivo in termini di trasparenza ed efficienza rispetto all'analisi 2018: il Rating Pubblico benchmark, infatti, scende da 75 su 100 (classe di Rating *Very Good*) a 66 (classe *Good*). Ciò significa, da un lato, che aumentano gli spazi di miglioramento della capacità amministrativa in tutte le Regioni; dall'altro, che ad essere peggiorata non necessariamente è la loro performance, ma certamente lo è la loro attenzione all'accountability. Un caso esemplare è la Campania: la Giunta è notoriamente molto attiva sulle politiche, ma la dirigenza non sembra tradurle altrettanto attivamente, tanto meno in termini di flusso informativo verso i cittadini. E questo è tutt'altro che irrilevante: sarebbe come se gli amministratori di una società per azioni non rendessero conto periodicamente del consuntivo economico-finanziario agli azionisti, chiedendo loro semplicemente di fidarsi di qualche semplice comunicato stampa: sarebbe non solo inopportuno, ma anche illegale. Se, dunque, devono rispettare precisi obblighi di rendicontazione pubblica i soggetti giuridici privati che spendono denaro privato, a

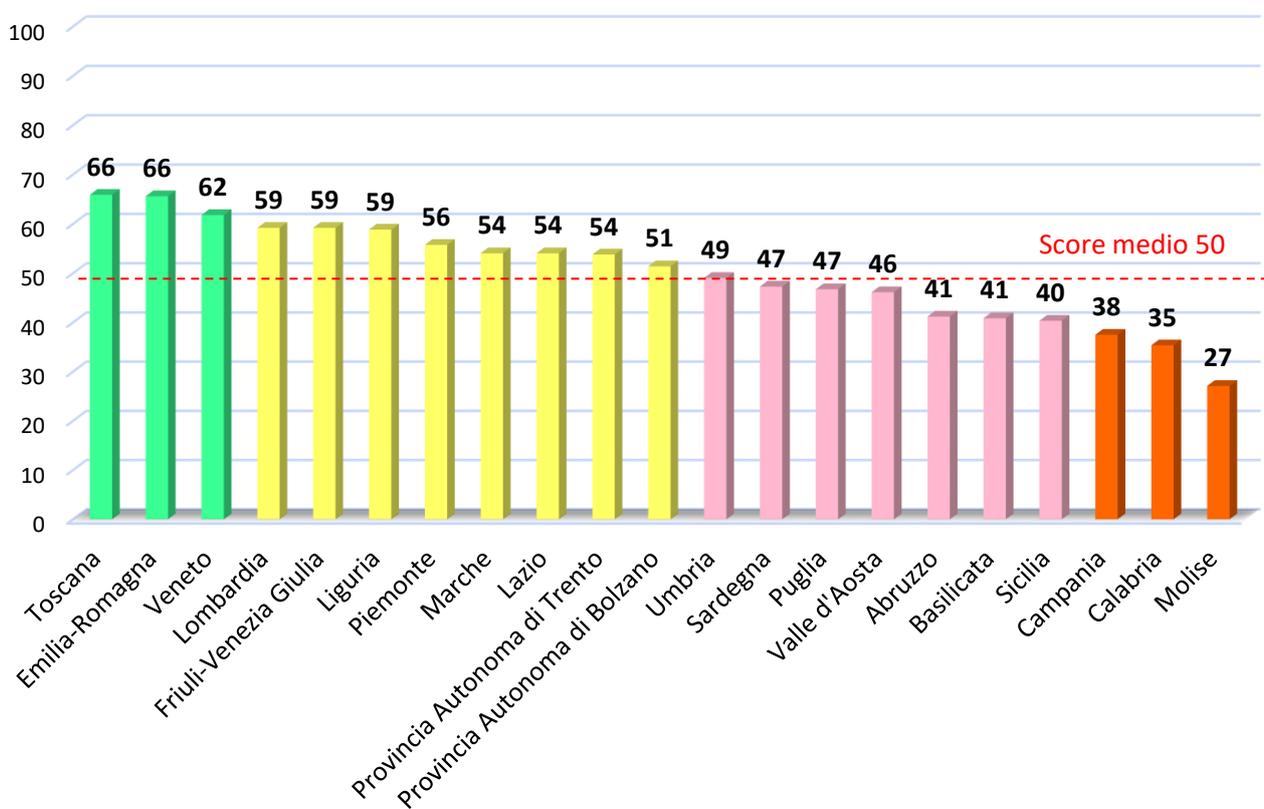
² I dati disponibili nel 2018 sui siti web delle Regioni si fermavano al 2017 e, nel caso di alcuni dati, come quelli di bilancio, al 2016.

maggior ragione tale obblighi devono riguardare le Amministrazioni Pubbliche che spendono denaro pubblico.

Rating Pubblico Benchmark

66, Good

Rating Pubblico Medio Regioni: 50.06



Fonte: Rating Pubblico, Fondazione Etica

Legenda

Rating Pubblico	Score del Rating	Classe di Rating
PPP+	90-100	Excellent
PPP	80-89	Very Good
PP+	60-79	Good
PP	50-59	Satisfactory
P+	40-49	Weak
P	20-39	Poor
F	0-19	Fallible

Toscana ed Emilia Romagna si confermano in testa alla graduatoria complessiva del Rating Pubblico delle Regioni, poco sopra il Veneto, seguito, a sua volta, da Lombardia e Friuli Venezia Giulia, a pari score.

La Toscana si distingue particolarmente, perché riesce ad essere Regione benchmark a fronte di un Prodotto interno lordo p.c. di poco superiore ai 31 mila euro (nona posizione nella graduatoria regionale su Pil), a differenza dell'Emilia Romagna, anch'essa benchmark, ma che può contare su un Prodotto interno lordo p.c. più elevato (36.200 euro), il quinto a livello nazionale subito dopo quello di Trento e Lombardia, entrambe con oltre 38.000 euro, Valle d'Aosta con 39.000 euro e Bolzano con quasi 47.000.

La Lombardia si posiziona tra le prime cinque Regioni del ranking, ma lo score assegnatole si abbassa rispetto al 2018, in quanto penalizzata da alcuni indicatori di rendicontazione delle informazioni sugli appalti, meno chiare e di facile reperimento nel 2019 rispetto alle altre Regioni.

Il ranking 2020 evidenzia, altresì, che le prime posizioni sono occupate da quattro Regioni governate da maggioranze politiche diverse: due di centrosinistra (Toscana ed Emilia) e due di centrodestra (Veneto, Lombardia). E questo è un dato che non riguarda solo la legislatura in corso: le maggioranze politiche che governano le quattro Regioni più performanti in Italia sono sostanzialmente stabili nel tempo³.

Diversa la situazione nelle ultime posizioni della graduatoria, che appartengono a sei Regioni con maggioranze politiche variabili, quasi un'alternanza tra centrosinistra e centrodestra. È il caso di Molise, Calabria, Basilicata, Sicilia e Abruzzo, ora governate dal centrodestra, ma nella legislatura precedente governate dal centrosinistra. È il caso anche della Campania, ora governata dal centrosinistra, ma precedentemente dal centrodestra.

Questo porta a ipotizzare, da un lato, che l'elettorato tende ad essere più stabile laddove le Amministrazioni regionali funzionano meglio e meno stabile laddove funzionano peggio; dall'altro, che a fare la differenza in termini di rendimento istituzionale sembrano essere le persone che amministrano più che i colori politici cui esse appartengono, insieme, naturalmente, alle condizioni di contesto generale.

Tra queste ultime condizioni a incidere maggiormente sull'assegnazione del Rating Pubblico sembra essere soprattutto la ricchezza economica, misurata in termini di Pil pro capite. Le prime quattro Regioni della graduatoria, infatti, presentano tutte un Pil pro capite sopra i 30.000 euro. Pil che, invece, non va oltre i 20.000 euro per le ultime quattro Regioni del ranking.

³ Diverso il caso del Friuli Venezia Giulia: il presidente in carica appartiene alla Lega, mentre nella legislatura precedenti apparteneva al Partito Democratico.

I dati sembrano dire che le Regioni più ricche sono generalmente più trasparenti e performanti di quelle più povere. Poiché le Regioni più ricche – quelle sopra i 30.000 euro p.c. - sono quelle del Nord e del Centro Italia, non sorprende che queste due aree geografiche occupino la parte alta del ranking del Rating Pubblico, mentre il Sud si concentra totalmente nella parte bassa, con cinque Regioni in classe di Rating *Weak* e tre in *Poor*.

COMPARAZIONE PER AREA GEOGRAFICA

Regione	Area geografica	Rating
Toscana	Centro	65.9
Emilia-Romagna	Nord	65.6
Veneto	Nord	61.8
Lombardia	Nord	59.2
Friuli-Venezia Giulia	Nord	59.2
Liguria	Nord	58.85
Piemonte	Nord	55.75
Lazio	Centro	54.05
Marche	Centro	54.05
P.A. Trento	Nord	53.8
P.A. di Bolzano	Nord	51.4
Umbria	Centro	49.05
Sardegna	Sud	47.3
Puglia	Sud	46.75
Valle d'Aosta	Nord	46.15
Abruzzo	Sud	41.2
Basilicata	Sud	40.85
Sicilia	Sud	40.35
Campania	Sud	37.5
Calabria	Sud	35.35
Molise	Sud	27.1

Se da un lato, dunque, si conferma il luogo comune per cui le Regioni settentrionali e centrali sono meglio amministrate ed efficienti di quelle meridionali, dall'altro va considerato che si tratta delle Regioni che godono di maggiore ricchezza, quindi ipoteticamente di maggiori entrate finanziarie e della possibilità, almeno teorica, di spendere di più in servizi ai cittadini. Cittadini che - si potrebbe azzardare - tendono comprensibilmente a riconfermare le maggioranze politiche, a differenza di quelli del Sud, meno ricco e meno ben amministrato, che ogni volta tentano il riscatto affidandosi a maggioranze politiche diverse.

COMPARAZIONE PER PIL PRO CAPITE

Regione	PIL p.c.	Rating
P.A. di Bolzano	46.893.88	51
Valle d'Aosta	39.008.16	46
Lombardia	38.798.1	59
P.A. di Trento	38.083.67	54
Emilia-Romagna	36.261.16	66
Lazio	33.634.96	54
Veneto	33.260.53	62
Liguria	32.315.11	59
Toscana	31.570.95	66
Piemonte	31.560.01	59
Friuli-Venezia Giulia	31.385.26	59
Marche	28.135.59	54
Abruzzo	25.606.86	41
Umbria	25.326.55	49
Basilicata	21.955.91	41
Sardegna	21.067.45	47
Molise	20.752.12	27
Puglia	18.697.67	47
Campania	18.627.6	37
Sicilia	17.725.79	40
Calabria	17.021.86	35

Tra le Regioni del ricco Nord fa eccezione la Valle d'Aosta: pur vantando un Pil pro capite che, con 39.000 euro, è il secondo più elevato dopo quello della Provincia Autonoma di Bolzano, ottiene un Rating Pubblico in classe *Weak* (score 46 su 100). E questo nonostante goda del regime favorevole dello Statuto Speciale.

Tale regime, in effetti, non sembra favorire particolarmente neppure le altre Regioni italiane che ne godono. Sicilia e Sardegna, infatti, si fermano anch'esse in classe di Rating *Weak*, mentre le due Province Autonome del Trentino Alto Adige non vanno oltre la classe *Satisfactory*, al pari, ad esempio, di una Regione del Centro e a Statuto Ordinario come il Lazio. Un risultato, quest'ultimo, che certamente sorprende per la buona reputazione amministrativa di cui comunemente godono le RSS.

È solo il Friuli Venezia Giulia che arriva a contendere il quarto posto alla Lombardia, con uno score in classe *Satisfactory*, ma sulla soglia di quella superiore *Good*. Per il resto, sono le Regioni a Statuto Ordinario (in seguito RSO) a classificarsi come Regioni benchmark (Toscana, Emilia, Veneto, Lombardia).

COMPARAZIONE PER TIPOLOGIA DI STATUTO REGIONALE

Rating Pubblico Regioni a Statuto Ordinario	
Emilia-Romagna	66
Toscana	66
Veneto	62
Lombardia	59
Liguria	59
Piemonte	56
Lazio	54
Marche	54
Umbria	49
Puglia	47
Abruzzo	41
Basilicata	41
Campania	37
Calabria	35
Molise	27

Rating Pubblico Regioni a Statuto Speciale	
Friuli-Venezia Giulia	59
P.A. di Trento	54
P.A. di Bolzano	51
Sardegna	47
Valle d'Aosta	46
Sicilia	40

Sul rendimento amministrativo delle Regioni non sembra incidere particolarmente neppure un'altra variabile: quella demografica. Le Amministrazioni regionali con popolazione sotto il milione di residenti, geograficamente collocate sia al Nord che al Centro che al Sud, ottengono score insufficienti (Molise, Basilicata, Valle d'Aosta e Umbria) o appena sopra la sufficienza (P.A. di Trento e di Bolzano). Nella fascia di popolazione che va da un milione a due, gli score ottenuti dalle Regioni variano molto: da *Poor* a *Weak* a *Satisfactory*.

COMPARAZIONE PER POPOLAZIONE

Regione	Popolazione	Rating
Lombardia	10.060.574	59
Lazio	5.879.082	54
Campania	5.801.692	37
Sicilia	4.999.891	40
Veneto	4.905.854	62
Emilia-Romagna	4.459.477	66
Piemonte	4.356.406	56
Puglia	4.029.053	47
Toscana	3.729.641	66
Calabria	1.947.131	35
Sardegna	1.639.591	47
Liguria	1.550.640	59
Marche	1.525.271	54
Abruzzo	1.312.000	41
Friuli-Venezia Giulia	1.215.220	59
Umbria	882.015	49
Basilicata	562.869	41
P.A. di Trento	541.098	54
P.A. di Bolzano	531.178	51
Molise	305.617	27
Valle d'Aosta	125.666	46

A ottenere gli score più elevati, in classe di Rating *Good*, non sono, dunque, le Regioni demograficamente più piccole, come vorrebbe il luogo comune per cui “piccolo è facile e bello” da amministrare. Al contrario, le performance *Good* appartengono alle Regioni con oltre tre milioni e mezzo di residenti (Toscana con 3,7; Emilia con 4,4; Veneto con 4,9 milioni; Lombardia con 10).

4. L'ANALISI PER AREE

Il Rating Pubblico consente di disaggregare il risultato dell'analisi comparata delle Regioni in sei aree: bilancio, governance, gestione del personale, servizi, appalti, ambiente.

Il primo dato che emerge è che nelle singole aree gli score che le Regioni riescono ad ottenere sono più elevati rispetto al Rating Pubblico complessivo: anche se nessuna Regione raggiunge l'eccellenza (score tra 90 e 100), in cinque aree su sei le Regioni benchmark ottengono score compresi tra 80 e 89 su 100, dunque in classe di Rating *Very Good*. Solo nell'area ambiente lo score non va oltre 63, prevalentemente per la mancanza di rilevazioni aggiornate disponibili⁴.

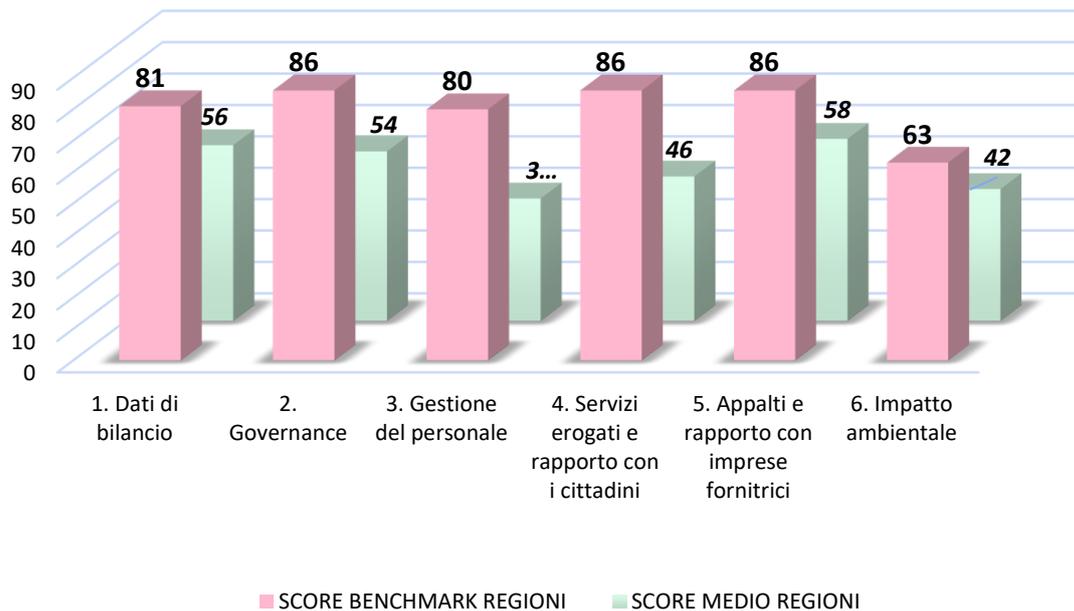
Le aree in cui le Regioni appaiono più trasparenti, integre ed efficienti sono la governance, i servizi e, inaspettatamente, gli appalti (probabilmente grazie agli obblighi di trasparenza imposti dalla citata legge anticorruzione del 2012 e alla specifica attività di controllo di Anac).

Le Regioni benchmark nelle singole aree sono tutte del Centro-Nord: l'Emilia Romagna è benchmark nei dati di bilancio (81) e nei servizi (86), il Friuli nella governance (86), la Liguria nella gestione del personale (80), il Lazio nella gestione degli appalti (86), il Piemonte nell'ambiente (63).

Di seguito riportiamo i risultati dell'area Bilancio, rimandando per quelli delle altre aree al Rapporto integrale sulle Regioni.

⁴ I dati ambientali hanno come fonte il Rapporto Bes 2019, che a sua volta riprende prevalentemente dati Istat e Ispra.

RATING PUBBLICO REGIONI PER AREE: SCORE BENCHMARK E SCORE MEDIO



Fonte: Rating Pubblico, Fondazione Etica