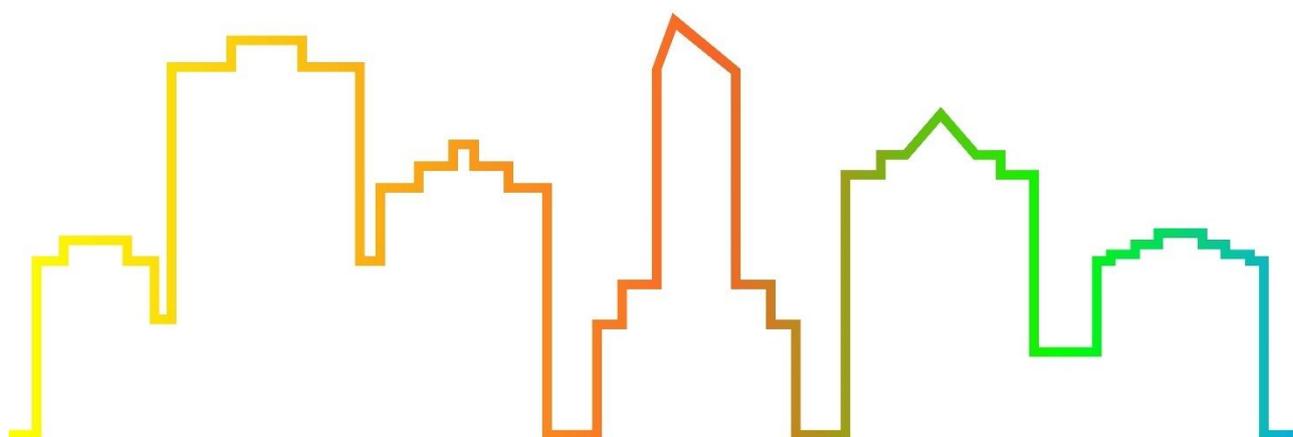


I COMUNI SANNO AMMINISTRARE?

Le Amministrazioni locali e la sfida
della sostenibilità sociale, economica e di governance



SOMMARIO

1. Una buona capacità amministrativa come premessa per ripresa e sviluppo	3
2. I risultati in sintesi della misurazione della capacità di amministrare dei Comuni.....	4
3. Le variabili demografica ed economica.....	7
4. I risultati della misurazione per 6 aree di attività	8

1. UNA BUONA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA COME PREMessa PER RIPRESA E SVILUPPO

Nel 2018 la **Commissione Europea**, nel suo Rapporto sulle Pubbliche Amministrazioni degli Stati membri dal titolo *“Measuring Public Administration: A Feasibility Study for Better Comparative Indicators in the EU”*, ha dichiarato: “Il buon governo e la qualità delle amministrazioni pubbliche vanno chiaramente nell'interesse dei cittadini dell'UE e degli Stati membri, al fine di ottenere il massimo valore da fondi pubblici limitati (...). A livello mondiale, i dati sono inconfutabili: l'elevata produttività, le economie ad alto reddito per abitante sono quelle con le istituzioni pubbliche più efficaci ed efficienti”¹. Detto altrimenti, **non ci può essere sviluppo economico e sociale senza una buona governance pubblica**. Ciò è ancor più vero ora che si tratta di gestire i fondi del PNRR.

I Comuni saranno attori cruciali nella realizzazione degli investimenti strutturali previsti da quel Piano, in quanto chiamati a gestire progetti complessi e spendere risorse ingenti, che si andranno a sommare a quelle delle Politiche di Coesione 2021-26.

Per evitare il rischio di sprechi e malaffare, la Commissione Europea ha chiesto agli Stati Membri di rafforzare la loro “capacità amministrativa” ad ogni livello di governo, e, dunque, anche comunale. Ma per rafforzare quella capacità **bisogna prima conoscerne i punti di forza e di debolezza**. E il problema è proprio qui: **ad oggi non esiste alcuna misurazione né in Italia, né in Europa, della capacità amministrativa** delle Amministrazioni locali.

Una misurazione che viene richiesta non per restare fine a se stessa, ma **per consentire al Governo** di predisporre subito, in parallelo al PNRR, anche un **programma di rafforzamento della capacità amministrativa**, in assenza del quale i **Comuni rischiano seriamente di non riuscire a spendere**, né tanto meno a spendere bene, i miliardi messi a disposizione da *Next Generation EU*. Miliardi che finirebbero, dunque, come benzina iniettata in una macchina che ha il motore in panne: inutili e sprecati.

Per questo, **Fondazione Etica ha misurato la capacità amministrativa dei Comuni** capoluogo di provincia, analizzando il livello di *accountability* e di *performance* di aree come il **bilancio, la governance, il personale, i servizi, gli appalti, l'ambiente**. L'analisi si basa sui dati che i Comuni hanno l'obbligo di pubblicare nella sezione Amministrazione Trasparente dei propri siti web, secondo quanto disposto dal cosiddetto d.lgs. del 2013. La metodologia di valutazione è quella del Rating Pubblico, costruito sul modello degli indici di sostenibilità ESG: una metodologia qualitativa oggi applicabile anche ad altri Paesi europei, grazie al **progetto pilota condotto da Fondazione Etica stessa per la Commissione Europea**.

¹ European Commission Report 2018 *“Measuring Public Administration: A Feasibility Study for Better Comparative Indicators in the EU”*: “Good governance and quality of public administrations is recognisably in the interests of the EU citizens and Member States, to achieve maximum value from finite public funds and create a public-private interface that raises employment and growth. Worldwide, the evidence is irrefutable: high productivity, high income per head economies have the most effective and efficient public institutions.”

I risultati dell'analisi sono raccolti nel volume **"I Comuni e la sfida della sostenibilità"**, Ed. **Rubbettino (autore Paola Caporossi)**, in uscita il 13 settembre p.v. con la prefazione di **Fabrizio Barca**, e offrono:

- **uno strumento conoscitivo** della macchina amministrativa locale **per i cittadini**, e in particolare per quelli chiamati al voto il 3 ottobre;
- **una bussola orientativa per il Governo**, per interventi di supporto tecnico basati sull'evidenza dei numeri. **Prima** dell'arrivo di fondi europei, **non dopo**.

2. I RISULTATI IN SINTESI DELLA MISURAZIONE DELLA CAPACITÀ DI AMMINISTRARE DEI COMUNI

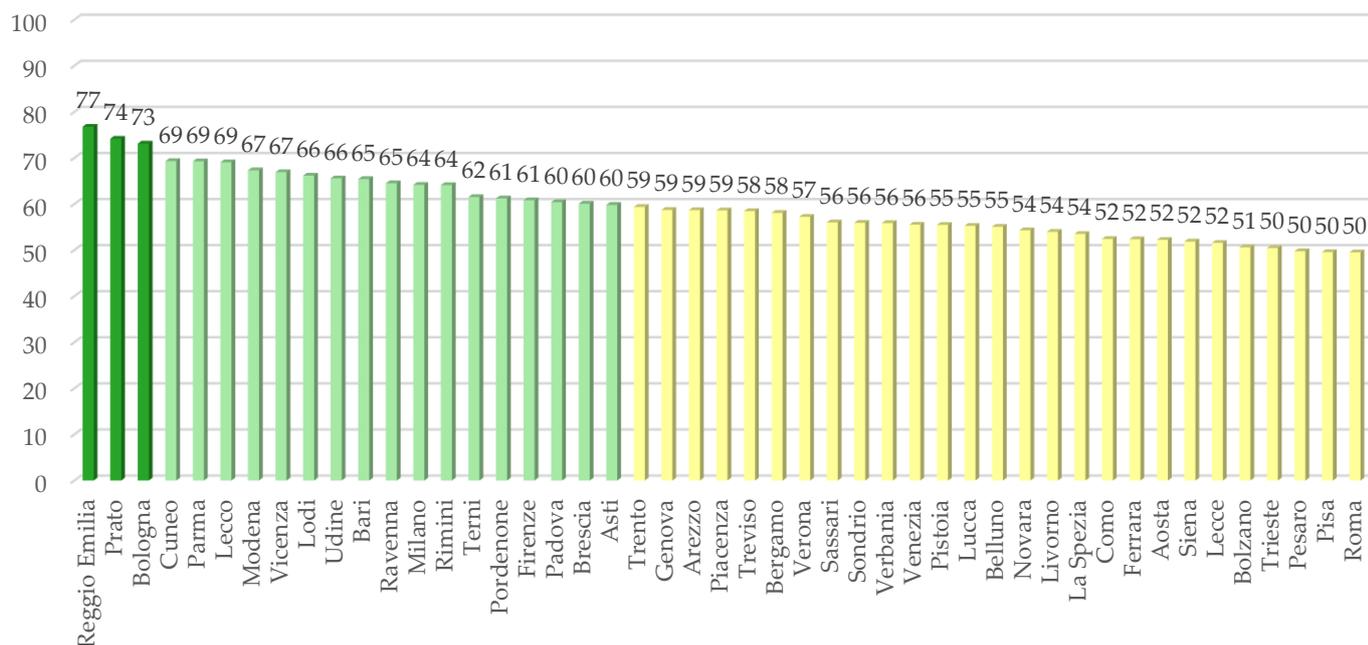
- La **valutazione della trasparenza, anticorruzione ed efficienza dei Comuni** capoluogo di provincia ha prodotto un *ranking* che vede due raggruppamenti principali: da un lato, **47 Comuni** con un risultato **sufficiente e più che sufficiente** (score pari o superiore a 50 su 100); dall'altro, **62 Comuni** con un risultato complessivo **insufficiente** (score inferiore a 50 su 100, e dunque insufficiente).

La **prima considerazione** generale, dunque, è negativa: **la maggioranza dei Comuni dimostra una capacità amministrativa insufficiente**, o quanto meno non ne dà conto adeguatamente.

Sono **soltanto 3 i Comuni che superano score 70 su 100** e sono, pertanto, Comuni *benchmark*: 2 sono emiliani (**Reggio Emilia e Bologna**, rispettivamente con score 77 e 73) e 1 è toscano (**Prato**, con 74). Si tratta di Comuni appartenenti a due Regioni cosiddette "rosse", con una lunga tradizione di governo di centro-sinistra che ancora perdura.

I 3 Comuni *benchmark*, naturalmente, **non sono tali in tutte e sei le aree di analisi**: Prato è *benchmark* solo nella Governance, Bologna solo nei Servizi (insieme a Padova, Modena e Lecco), mentre Reggio Emilia non lo è in nessuna area. Ciò nonostante, Prato si classifica nella parte alta del *ranking* in tutte le aree, così come Reggio Emilia e Bologna, anche se quest'ultima rivela qualche punto debole nella gestione del personale.

RATING PUBBLICO DEI COMUNI CAPOLUOGO DI PROVINCIA – SCORE SOPRA LA SUFFICIENZA



Fonte: Rating Pubblico, Fondazione Etica

Rating Pubblico benchmark

77 Good

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

- La **seconda considerazione** generale che emerge dal grafico sopra è che i **Comuni più performanti** in termini di capacità amministrativa **non sono tutti del Nord**. Oltre a Prato, infatti, comprendono Firenze e Terni, nel **Centro Italia**, rispettivamente con score 61 e 62.

In termini di **trend cronologico**, il raffronto con il *ranking* relativo al 2018 vede confermati i buoni risultati di Prato, Reggio Emilia, Bologna, Cuneo, Firenze e Rimini, mentre perde posizioni Milano: resta tra i migliori Comuni italiani, ma non è più *benchmark* insieme a Prato – che invece lo resta – e scende al 13° posto. La classe di rating resta comunque la stessa, in *Good*, e quindi non deve preoccupare il capoluogo lombardo.

Tra i top 20 **solo 2 Comuni appartengono a una Regione a Statuto Speciale**: Pordenone e Udine, entrambi in Friuli, i quali ottengono un Rating Pubblico rispettivamente pari a 66 e 61, sostanzialmente in linea con quello di due anni indietro.

Passando al **lato opposto del ranking**, Agrigento non è solo all'ultimo posto su 109 Comuni, ma si colloca in classe di *rating Fallible* con score pari a 14 su 100. Il Comune siciliano, infatti, ottiene **score**

insufficienti in tutte e sei le aree analizzate. Lo score migliore che ottiene è nella Governance, con 35, per il resto collezionando risultati in classe *Fallible*, dunque al limite del *default* teorico.

Tra i 29 Comuni con la **peggiore capacità amministrativa, solo uno appartiene al Nord: è Imperia**, che si affaccia, comunque, alla classe di rating superiore (*Weak*) con il 38 su 100.

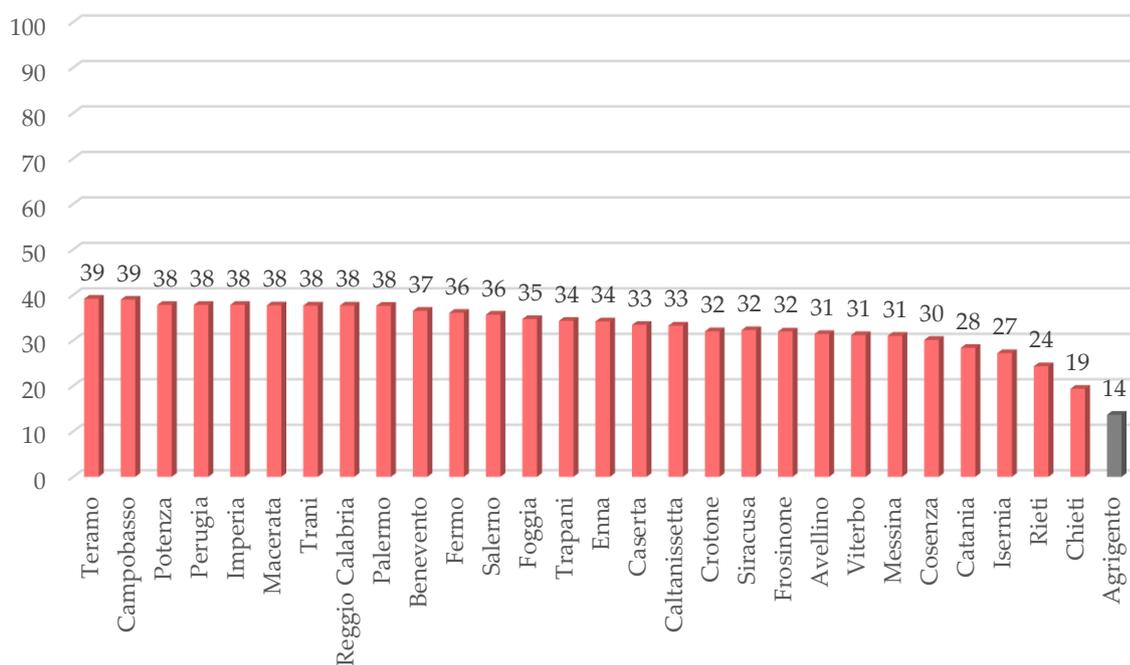
Altri **5 Comuni**, poi, appartengono **all'Italia centrale**, e di essi 3 sono nel Lazio: in ordine crescente di score, sono Rieti, Viterbo e Frosinone (rispettivamente con 24, 31 e 32 su 100), seguiti da Fermo, nelle Marche, e da Perugia, in Umbria (rispettivamente con 36 e 38 su 100).

Tutti gli altri 24 Comuni sono al Sud, suddivisi tra le varie Regioni ad esclusione della Sardegna.

La maggioranza dei Comuni **in fascia Weak, tuttavia, non appartiene al Sud, ma al Centro-Nord**: 5 sono Comuni del Centro-Italia (quello con score più basso è Ascoli Piceno con 42) e 13 del Nord (quello con score più basso è Alessandria con 41).

Ciò significa che la **variabile geografica incide sulla buona governance dei Comuni, ma con diverse eccezioni.**

COMUNI IN CLASSE DI RATING POOR E FALLIBLE



Fonte: Rating Pubblico, Fondazione Etica

- La **terza considerazione** generale è negativa: **il valore medio** del Rating Pubblico del campione anche quest'anno si avvicina alla sufficienza, ma **fermandosi a 48 su 100, e dunque in fascia Weak**.

Ciò significa che **la media dei Comuni capoluogo di provincia continua a mostrare ampi margini di miglioramento della propria capacità amministrativa**, in termini di trasparenza, integrità ed efficienza.

Nessun Comune manca di valutazioni positive, né di quelle negative: **tutti presentano luci e ombre**, che **devono essere affrontate in modo personalizzato e mirato**, traendo esempio da altri Comuni e, al contempo, essendo di esempio per altri.

- La **quarta considerazione** è che dei 109 Comuni capoluogo di provincia **20 sono interessati da una procedura di dissesto (6) o riequilibrio finanziario (14)**.

Non sorprende che i Comuni in dissesto e in riequilibrio finanziario ottengano score compresi nelle classi di rating *Poor* e *Weak*, pur con alcune eccezioni: la **maggioranza di essi appartiene al Sud**, ma l'elenco comprende **anche 3 Comuni del Nord** (Alessandria, Imperia e Savona, tutti in procedura di riequilibrio) e **3 del Centro** (Terni, Frosinone e Rieti: il primo in dissesto, gli altri in riequilibrio).

3. LE VARIABILI DEMOGRAFICA ED ECONOMICA

- La quinta considerazione riguarda la **variabile demografica**, che **non sembra incidere particolarmente sull'efficienza e trasparenza dei Comuni**. I **grandi Comuni**, quelli con più di 500.000 residenti, sono solo 6 in Italia e **non sono i più trasparenti ed efficienti: solo Milano** raggiunge la classe di rating *Good*, con 64, mentre Genova e Roma si fermano in *Satisfactory*, rispettivamente con 59 e 50. Palermo, Napoli e Torino ottengono uno score insufficiente, rispettivamente con 38, 43 e 45.

È nella fascia di popolazione compresa **tra 150.000 – 400.000 che si collocano i Comuni più performanti**. I 3 Comuni *benchmark*, infatti, si trovano qui: Reggio Emilia, Prato e Bologna. È vero anche, tuttavia, che in questa fascia di popolazione si trovano anche Comuni molto poco performanti, come Catania: con oltre 300.000 abitanti, non va oltre lo score 28 su 100.

- La sesta considerazione riguarda la **variabile economica**. **Che i Comuni più ricchi siano anche i più virtuosi è vero solo in parte**. I Comuni con oltre 20.000 euro di reddito imponibile pro capite sono cinque e solo due si collocano in classe di rating *Good* (Bologna e Milano), mentre uno si ferma addirittura in classe *Weak* (Monza).

Diversamente, **Pavia** sfiora i 20.000 euro di reddito imponibile – quindi non lontana da Bologna, con 20.055 euro p.c. – e ciò nonostante la sua valutazione si ferma appena sotto la sufficienza. **Bari**, invece, arriva al Rating Pubblico 65 su 100 con un reddito imponibile inferiore ai 13.500 euro p.c..

Dei 3 Comuni *benchmark* solo Bologna ha un reddito imponibile p.c. sopra i 20.000 euro, mentre Reggio Emilia si attesta a meno di 17.000 e Prato poco sopra i 15.000. Quindi solo un Comune *benchmark* è tra i più ricchi in Italia.

Sul fronte opposto del *ranking*, l'intreccio del Rating Pubblico con la variabile economica ci dice che tra i 2 Comuni in fascia *Fallible* Agrigento non raggiunge 11.000 euro p.c. e Chieti i 14.000.

Il Comune più povero, Andria, non arriva a 8.000 euro p.c.: ciò nonostante, riesce a classificarsi in classe *Weak* con uno score non lontano dalla sufficienza (45). Lo seguono Barletta e Crotona: entrambi hanno meno di 9.000 euro di reddito imponibile p.c. ed entrambi ottengono score il primo in classe *Weak* (46) e il secondo in classe *Poor* (31).

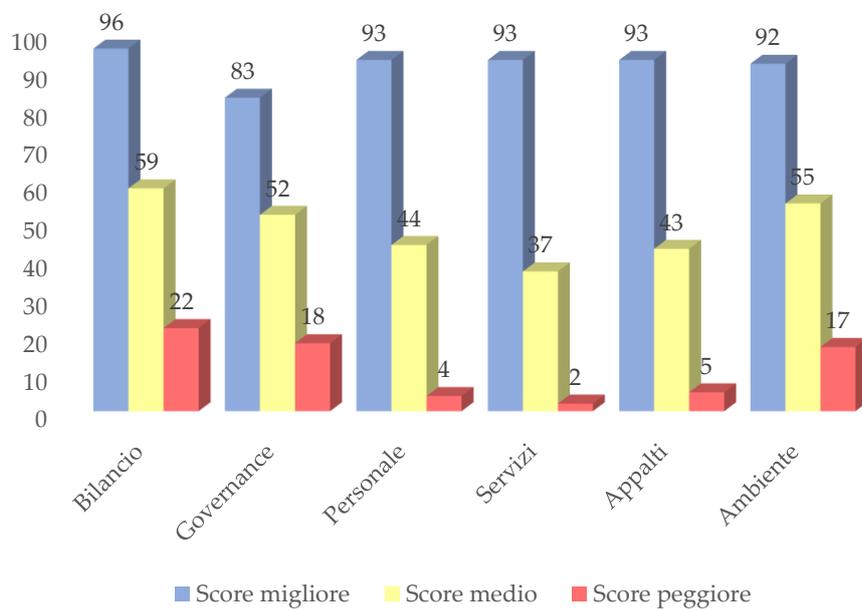
In conclusione, il **reddito imponibile pro-capite appare una variabile che può incidere, seppure in modo non tassativo, sulla performance** finale di un Comune: se, da un lato, un Comune performante non necessariamente è ricco, dall'altro un Comune non performante è con più probabilità povero.

4. I RISULTATI DELLA MISURAZIONE PER 6 AREE DI ATTIVITÀ

- Infine, il Rating Pubblico consente di **disaggregare il risultato** dell'analisi comparata dei Comuni **in sei aree: bilancio, capacità di governance, gestione del personale, servizi e cittadini, appalti e fornitori, impatto ambientale.**

Il primo dato che emerge è che è lo **stacco tra lo score benchmark e quello medio e minimo** riportati dai Comuni analizzati, come dimostra il grafico che segue.

RATING PUBBLICO DISAGGREGATO PER 6 AREE



Fonte: Rating Pubblico, Fondazione Etica

Di seguito la sintesi dei Comuni che risultano *benchmark* nelle sei aree e quella dei Comuni all'ultimo posto del *ranking*.

COMUNI BENCHMARK PER AREA

Area	Comuni	Score migliore
Bilancio	Cuneo	96
Capacità di governance	Prato	83
Personale	Lodi	93
Servizi	Padova, Modena, Lecco, Bologna	93
Appalti	Parma	93
Ambiente	Pordenone	92

COMUNI IN CODA PER AREA

Area	Comuni	Score peggiore
Bilancio	Chieti ²	22
Governance	Isernia	18
Personale	Agrigento	4
Servizi	Foggia, Fermo, Chieti	2
Appalti	Avellino, Benevento, Chieti, Crotone, Napoli, Reggio Calabria, Rieti, Viterbo	5
Ambiente	Agrigento	17

Fonte: Rating Pubblico, Fondazione Etica

Paola Caporossi

Presidente a.h. e co-fondatore

² Agrigento, Catania, Cosenza, Trapani ottengono "n.d.", in quanto risultano non aver presentato il bilancio.