

Prefazione

La capacità delle Amministrazioni Pubbliche è da sempre fattore critico dello sviluppo sociale ed economico del nostro Paese. Oggi che si torna a comprenderlo, questo Rapporto sulla capacità amministrativa dei 109 Comuni Capoluogo fornisce elementi fattuali precisi per dare direzione ad una azione pubblica che è urgente. E per dare comunque forza all'azione della cittadinanza attiva.

Lo fa mostrando tre cose fondamentali: primo, abbiamo le informazioni per valutare quella capacità amministrativa (e sappiamo quali informazioni mancano ed è chiaro cosa dovremmo fare per averle); secondo, la variabilità dei risultati fra i diversi Comuni è altissima e piena di sorprese; terzo, c'è dunque moltissimo spazio per realizzare un balzo diffuso in quelle capacità, apprendendo con intelligenza dalle esperienze migliori, senza reinventare la ruota.

Sono indicazioni preziose se si vuole davvero realizzare quel cambiamento tanto invocato che dovrebbe avere nel Piano di Ripresa e Resilienza una leva potente. Il Governo legga e tragga da questo Rapporto lezioni evidenti. Fra queste: che senza un forte monitoraggio e una potente partecipazione civica il Paese non cambierà.

Sul ruolo decisivo della capacità delle Amministrazioni Pubbliche basti qui un cenno. È anche dall'insuccesso nell'adeguare questa capacità che deriva lo spegnersi del "miracolo italiano" del dopoguerra. Così come sta qui la difficoltà di dare un seguito alle straordinarie e innovative riforme sociali degli anni Settanta. E, ancora, discende da questo insuccesso l'incapacità di cogliere appieno le opportunità del processo bifronte di decentramento amministrativo e di accelerazione dell'unificazione europea. Questa tara strutturale del Paese è stata aggravata a partire dagli anni Ottanta dall'ideologia neoliberista: con la sua sistematica mortificazione del "pubblico", e l'inibizione della

discrezionalità delle decisioni amministrative in nome di presunte semplificazioni, automatismi e privatizzazione delle funzioni. In Italia, sempre estrema nei suoi ideologismi, questa egemonia culturale si traduce nel mancato rinnovamento generazionale delle AP, nell'atrofizzazione del reclutamento, nella mancata apertura del pubblico alla cittadinanza e alle sue aggregazioni. Ora che si tratta di reagire a un prolungato stato di crisi, a sfide climatiche e sociali, all'aggravamento delle disuguaglianze, si torna a comprendere la necessità di investire nella capacità delle AP, nella motivazione e abilità di chi ne fa parte nell'assumersi responsabilità e adattare le decisioni ai contesti. Si è così finalmente dato rilievo al possente rinnovamento generazionale che le attende. Ma, come abbiamo ripetutamente osservato come Forum Disuguaglianze Diversità – si veda ad esempio “Il Fattore Umano: Un vademecum per assumere presto e bene nelle amministrazioni pubbliche” redatto assieme al Forum della PA e a Movimenta – dalle enunciazioni il Governo non riesce a passare ai fatti. Questo Rapporto fornisce chiare indicazioni per farlo con riguardo ai Comuni, la base fondamentale dell'assetto istituzionale del Paese.

Il Rapporto sfrutta fino in fondo le informazioni che dal marzo 2013 i Comuni devono produrre in base al DL 33 del Governo Monti – un dettaglio che tengo a sottolineare – in merito al “diritto di accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA”. Diritti e obblighi spesso ignorati anche da noi cittadini e che dunque il Rapporto ha il merito di portare alla luce, di valorizzare. Lo fa in modo a un tempo compatto e dettagliato. Compatto, perché usa queste informazioni per costruire un Rating Pubblico, che la Commissione Europea considera una buona pratica di riferimento. Dettagliato, perché accanto a una graduatoria di sintesi, fornisce informazioni e punteggi di dettaglio su sei aree di azione – bilancio, capacità di governance, gestione del personale, servizi e rapporto con i cittadini, appalti e rapporto con i fornitori e impatto ambientale – articolate al loro interno. È proprio questo secondo aspetto che rappresenta, nel confronto puntuale fra buoni e cattivi risultati, uno straordinario strumento per una radicale azione pubblica che fosse rivolta al rinnovamento delle PA.

I principali risultati di sintesi sono presto detti. La maggioranza (62) dei 109 Comuni risultano complessivamente insufficienti – sot-

to il punteggio di 50 su 100 – e solo 3 Comuni (Prato, Bologna e Reggio Emilia) stanno sopra 70. Due Regioni – Emilia-Romagna e Veneto – hanno un solo Comune-Capoluogo insufficiente. Fra i 20 Comuni migliori, uno solo è del Sud (Bari), e fra i 30 peggiori uno solo è del Nord (Imperia), ma quando si scende nel dettaglio il Sud presenta punte di qualità. Il risultato aggregato non pare correlato né con la dimensione (popolazione), né con il reddito pro-capite. Ma è sui “dettagli” che voglio soffermarmi, richiamando alcuni esempi presi dalla grande mole di informazioni ben sistematizzate dal Rapporto. Sono dettagli che parlano ad alta voce ad aspetti decisivi per la qualità dell’azione pubblica.

Prima di tutto, open data e digitalizzazione. 47 Comuni Capoluogo non pubblicano dataset né su un portale dedicato né su quello regionale. Quanto alla digitalizzazione, alle spese e alla nomina del responsabile della transizione digitale (mancante in 27 casi), solo in 17 casi si affianca la costituzione di un ufficio incaricato e incardinato nell’assetto organizzativo. Sono indicazioni importanti per quell’impegno sulla transizione digitale che costituisce uno dei punti di forza, e meglio elaborato, del PNRR. Ovviamente, se si vuole evitare il rischio di pensare che “digitalizzare” sia in sé l’obiettivo, questo impegno andrà affrontato in relazione agli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi e alla partecipazione dei cittadini alla definizione e al monitoraggio di tali obiettivi. E qui il Rapporto ci è ancora di aiuto.

Prima di tutto, sul tema decisivo dell’efficienza dei servizi (numero di servizi assicurati, tempistica, ritardi, ecc.). Qui il Rapporto mostra l’incomprensibile indebolimento subito dal DL 33 quando è stata abolita nel maggio 2016 (d.lgs. 97 del Governo Renzi) l’obbligatorietà della pubblicazione dei dati necessari per valutare quell’efficienza. Nonostante questo grave passo indietro, molti Comuni (36) hanno volontariamente continuato a pubblicare i dati necessari – il che rappresenta in sé un segnale assai importante – e alcuni di essi mostrano dati che effettivamente consentono una precisa valutazione: Alessandria, Bologna, Trieste, Oristano, Prato sono segnalati dal Rapporto. Quali iniziative l’attuale Governo sta assumendo – viene subito da chiedere – per correggere il danno compiuto nel 2016, valorizzare i dati che più di tutti interessano ai cittadini, premiare

magari e apprendere da chi meglio opera? Quanto alla partecipazione civica, il quadro complessivo è negativo, con addirittura un terzo dei casi dove l'informazione non è rilevabile o è minima. Ma, di nuovo, vi sono casi in controtendenza, come quello di Modena. La Commissione Europea, nell'approvare il PNRR, ha fatto poche raccomandazioni all'Italia, ma fra queste ha colto la debolezza dei processi partecipativi, a cominciare dal modo in cui il PNRR è stato costruito, e ha invitato il Governo a provvedere. Di nuovo, questa è una base informativa da cui partire se si vuole davvero provvedere.

Altro fronte importante del rapporto delle PA con la società riguarda le imprese. Anche qui l'informazione è ricca e la variabilità alta e con sorprese. In termini di tempi di pagamento, ben 44 Comuni Capoluogo effettuano i pagamenti in anticipo sui tempi dovuti, ma i ritardatari arrivano in alcuni casi a mesi di ritardo. Si vogliono dal centro identificare le cause, assistere, premiare e penalizzare, senza fare di tutta l'erba un fascio con provvedimenti cechi ai contesti? Lo stesso può dirsi per i segnali di modalità dubbie di appalto. La ricorrenza dello stesso soggetto in aggiudicazioni di appalti in affidamento diretto (sopra i 5mila euro) è uno di questi segnali. Per 16 Comuni la quota di ricorrenze sta sotto il 25%: in testa (solo 13%) c'è Bergamo, e 8 di questi Comuni sono del Sud. Ma 13 Comuni (7 del Nord) stanno sopra il 40%.

A essere messi sotto esame sono anche aspetti strategici. Per quanto riguarda la chiarezza e trasparenza degli obiettivi, quelli che ai sensi di legge le AP dovrebbero indicare in modo dettagliato per settore di attività a inizio anno, per poi affiancarvi i risultati effettivamente raggiunti, la verificabilità varia in maniera straordinaria a seconda dei casi. Si va dall'informazione dettagliata di alcuni Comuni, prima di tutti Trieste, all'assenza di qualsivoglia documento di rendicontazione (Andria, Agrigento, Caltanissetta, Caserta, Catania, Vercelli e Vibo Valentia). Una volta ancora: perché non usare a livello nazionale queste informazioni per stimolare, promuovere, pretendere un miglioramento? E poi il tema importante del ricorso a società partecipate. Fuori da ogni ideologismo neoliberale che, a differenza dei principi dell'Unione Europea, vede nella natura pubblica delle imprese uno svantaggio, si tratta di valutare nel merito e dati alla mano se il ricorso da parte dei Comuni a imprese di proprietà

pubblica risponda a evidenti convenienze e produca benefici oppure costituisca solo lo strumento per atti di nepotismo e per accaparrare e consolidare potere economico e politico. I dati disponibili non consentono questa discriminazione. Ma servono a erodere pregiudizi. Ad esempio quello che un elevato numero di società partecipate sia indizio di malaffare. L'esame dei bilanci (possibile – ed è già un segno – solo nel 74% dei casi) mostra ad esempio che Venezia ha ben 16 società di cui 15 in attivo, mentre Cosenza ne ha solo 6, ma 1 in fallimento, 3 in liquidazione e 1 inattiva. Un invito a non generalizzare e a valutare i risultati.

Molti altri sono i “dettagli” del Rapporto. Nelle mani di un Governo che volesse e sapesse avviare un cambiamento e che investisse in un ruolo moderno dello Stato centrale come promotore di principi e indirizzi in tutte le autonome pieghe dell'assetto istituzionale, queste informazioni sarebbero preziose; costituirebbero il punto di partenza di un'azione di confronto, sprone, assistenza. Nelle mani di noi cittadini organizzati, che non possiamo attendere o solo protestare, divengono strumento potente, Comune per Comune, per selezionare i nostri rappresentanti e per confrontare, spronare, assistere noi stessi le Amministrazioni Pubbliche in un rapporto nuovo pubblico-privato-sociale. Al lavoro, dunque!

Fabrizio Barca
Forum Disuguaglianze Diversità