

ABSTRACT

LA MISURAZIONE DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA COME PREMESA DEL SUO RAFFORZAMENTO

Sul sito di "Italiae"¹ del Dipartimento Affari Regionali e Autonomie locali si legge che tra gli obiettivi del progetto omonimo c'è quello di *"rafforzare la struttura amministrativa e tecnica delle amministrazioni"*, intendendo quelle locali e, in particolare, le Unioni e le Fusioni di Comuni, le Comunità montane. Si legge, inoltre, che la strategia di "Italiae", prevede tre pilastri, tra cui *"potenziare la capacità di governance degli enti."*

È evidente che per rafforzare la capacità amministrativa di quegli enti, come di tutte le PA, occorre prima conoscere lo stato di salute della loro macchina amministrativa: in altre parole, serve una sorta di radiografia che consenta al decisore pubblico nazionale di disporre del quadro complessivo dei punti di forza e di debolezza di ciascuna Unione, in chiave comparata.

Da lì, quel decisore può predisporre un'azione di supporto operativo mirato, e dunque più efficace, al contempo condividendo le buone pratiche rilevate.

Non solo: quella sorta di radiografia della capacità amministrativa può diventare una bussola orientativa per la costituzione di nuove Unioni o Fusioni. Per i Comuni che decidono di associarsi o fondersi, infatti, l'obiettivo teorico è quello di migliorare le rispettive performance su alcune o su tutte le funzioni fondamentali loro assegnate: per stabilire se l'istituto giuridico dell'Unione o della Fusione portano effettivamente quel miglioramento, è fondamentale, prima della loro costituzione, misurare la governance e la performance di ciascun Comune in procinto di associarsi.

Di misurazione della capacità amministrativa scrive spesso anche la Commissione Europea nei suoi documenti: ad esempio, in quello del 2018 dal titolo *"Measuring Public Administration: A Feasibility Study for Better Comparative Indicators in the EU"*. In particolare, la misurazione della capacità amministrativa pubblica viene indicata come premessa per il suo rafforzamento, e quest'ultimo, a sua volta, viene indicato come premessa per lo sviluppo economico e sociale di qualunque Paese.

Ma come misurare quella capacità?

In Italia, una indicazione chiara viene soprattutto da due norme: la legge n.12 del 2012 e il decreto legislativo n.33 del 2013. Grazie ad esse, tutte le Amministrazioni Pubbliche hanno l'obbligo di essere non solo trasparenti, ma di esserlo in modo standardizzato: devono, infatti, pubblicare tutte le stesse informazioni, nello stesso formato, con la stessa cadenza temporale

¹ <https://www.italiae.affariregionali.it/home/progetto/naviga-nella-sezione/obiettivi/>

e nella stessa sezione dei rispettivi siti web (cosiddetta sezione Amministrazione Trasparente²).

Proprio la standardizzazione della trasparenza operata dal suddetto d.lgs. n.33 rende possibili anche per le Unioni:

-la valutazione della capacità amministrativa della singola Unione;

-la comparazione tra Unioni e, da qui, la rilevazione delle buone pratiche da condividere.

Con le suddette norme, di fatto, il legislatore ha tradotto il concetto generale di trasparenza in quello specifico di *accountability*. La differenza non è terminologica, ma sostanziale: le PA devono essere trasparenti non solo perché è obbligatorio per legge, ma perché chi spende denaro pubblico ha il dovere di rendicontarlo ai cittadini.

Del resto, l'*accountability* non è solo un dovere istituzionale, ma anche una opportunità per le Unioni: innanzitutto, per farsi conoscere di più dall'opinione pubblica e, in secondo luogo, per guadagnare reputazione presso le rispettive comunità.

COME MISURARE LA CAPACITÀ DI AMMINISTRARE

In Italia, oggi, il vero problema non è la trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, ma la sua fruibilità. I dati e le informazioni contenute nella sezione Amministrazione Trasparente sui siti web delle PA sono molto numerosi, talora complessi, in buona parte a carattere tecnico, e pertanto spesso non comprensibili e utilizzabili dal cittadino.

Per fruire pienamente di quel patrimonio informativo - e potenzialmente diagnostico - è stata qui utilizzata la metodologia dell'Indice di Capacità Amministrativa³, un indice sintetico comparato che consente di raccogliere, ordinare e valutare le informazioni e i dati che le stesse PA - e dunque anche le Unioni - pubblicano sui rispettivi siti web.

Le aree di analisi sono state circoscritte a cinque:

- Bilancio
- Capacità di Governance
- Capacità di gestire il Personale
- Servizi e rapporto con i cittadini
- Appalti e rapporto con i fornitori.

Per l'Ambiente⁴ non è stato possibile rilevare dati attendibili.

A ogni area è assegnato uno score massimo ponderato su base 100.

² In seguito, AT.

³ L'indice è stato utilizzato dalla Commissione Europea- DG Regio per un progetto pilota nel 2021. La metodologia si ispira a quella degli Indici di Sostenibilità ESG utilizzati sui mercati finanziari.

⁴ L'Indice di Capacità Amministrativa comprende una sesta area: l'ambiente.

Ciascuna area è declinata in indicatori, ai quali è attribuito uno score massimo anch'esso ponderato su base 100.

Qualora l'Unione non pubblichi un dato, la valutazione assegnata è "n.d.", con score pari a zero: questo perché l'obbligo normativo di pubblicazione non può essere disatteso, tanto meno da una PA, che spende denaro pubblico. In altre parole, il non-dato viene valutato come un dato.

Al termine dell'analisi e dell'attribuzione degli score, un algoritmo matematico consente di elaborare una valutazione complessiva della singola Unione, disaggregabile in ciascuna delle suddette cinque aree.

La comparazione tra le Unioni produce una classifica (*ranking*), che consente di misurare la loro distanza dal *benchmark* di riferimento (l'Unione complessivamente più performante ad una certa data).

In appendice si riporta il set di indicatori specificamente selezionati per le Unioni e poi rielaborati con la metodologia del citato Indice di Capacità Amministrativa.

La principale fonte dei dati raccolti è la sezione Amministrazione Trasparente sui siti web delle singole Unioni, oltre che le banche dati di ISTAT, MEF, ANAC.

CONOSCERE PER MIGLIORARE: L'IMPORTANZA DEI DATI

La valutazione della capacità amministrativa delle Unioni, esemplificata nelle pagine precedenti, non rappresenta un esercizio teorico: al contrario, costituisce la premessa, per le Unioni stesse, di un supporto operativo concreto, che consenta loro di migliorare il proprio rendimento generale e, in particolare, l'erogazione dei servizi ai cittadini.

L'obiettivo di quel tipo di valutazione, dunque, non è fare classifiche e assegnare voti alle Unioni e ai Comuni che le compongono. A questi ultimi, al contrario, va riconosciuto il merito di aver intrapreso la coraggiosa strada del condividere una o più funzioni con il fine di riuscire a svolgerle meglio, nell'interesse generale dei propri territori.

Proprio per rendere quel merito più fruttuoso, l'analisi dei dati consente di costruire un'azione di sostegno mirato al rafforzamento della capacità di amministrare e, quindi, di spendere bene il denaro pubblico. Un sostegno che non vuole calare dall'alto, bensì scaturire dalla condivisione delle buone pratiche rilevate durante l'analisi.

È comprensibile che i piccoli Comuni associati in Unioni, già affaticati dalle complessità delle attività ordinarie e dalla carenza di personale, trovino particolarmente onerosi gli obblighi di pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente. Tuttavia, la digitalizzazione annunciata con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può costituire un valido aiuto per agevolare quella pubblicazione e renderla, in prospettiva, automatica.

Non solo: l'analisi comparata dei dati pubblicati in AT può costituire per le Unioni uno strumento per comunicare ai cittadini e agli investitori i propri sforzi, i risultati e i motivi di eventuali debolezze, in tal modo riacquistando la fiducia delle comunità servite.

In merito ai risultati dell'analisi, nelle pagine che precedono è emerso con chiarezza un quadro estremamente eterogeneo tra una Unione e l'altra in termini di capacità amministrativa nel suo complesso, oltre che nelle singole aree e nei singoli indicatori. Un quadro con luci e ombre, che mostra la difficoltà anche solo di individuare i nomi esatti delle Unioni e la loro evoluzione nel tempo in termini di Comuni associati e di funzioni associate. Un quadro che, pertanto, conferma la necessità, e anzi l'urgenza, di una ricognizione generale del mondo Unioni e l'avvio di un Osservatorio permanente che ne monitori le variazioni e i miglioramenti. Prima delle singole azioni a sostegno della loro operatività, non dopo. Soprattutto in vista della partecipazione ai bandi per le risorse del PNRR.