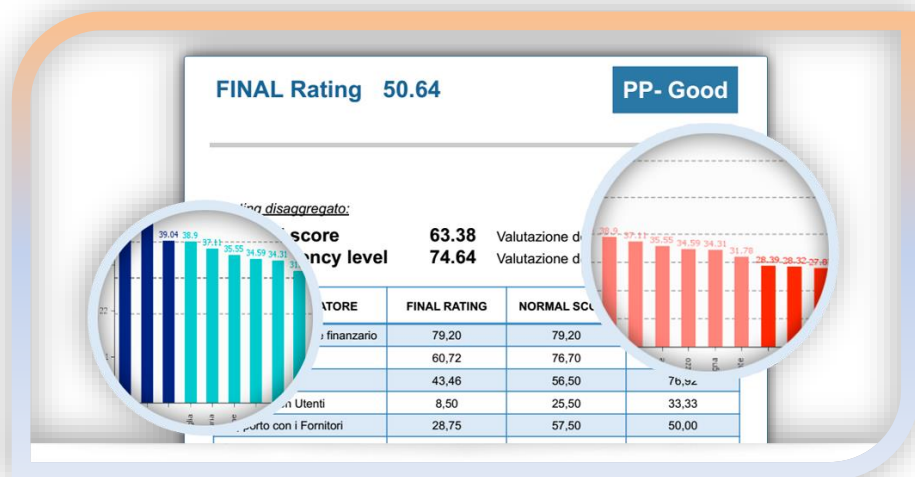


**IL RATING PUBBLICO,
UN INDICE QUALITATIVO PER LA MISURAZIONE DELLE PA**



CONTESTO

L'Italia presenta da tempo un problema di crescita economica, che incide sullo sviluppo complessivo del Paese e sulla sua tenuta sociale. Sono, pertanto, urgenti e improcrastinabili interventi immediati, ma ragionati e con visione di lungo periodo, per far ripartire gli investimenti, particolarmente in infrastrutture pubbliche.

Il Partenariato Pubblico Privato è l'istituto giuridico che può facilitare quella ripresa, ma ad alcuni condizioni. Una è sicuramente la semplificazione normativa delle procedure del PPP, che miri a renderle più agili. Un'altra condizione è la possibilità di individuare partner, sia pubblici che privati, all'altezza del ruolo che devono assumere. Realizzare un PPP è una sfida complessa ed esige, pertanto, che gli attori principali rispondano a requisiti di trasparenza, integrità ed efficienza.

Ad oggi quei requisiti risultano stringenti, almeno sotto il profilo formale, solo per il partner privato, mentre per quello pubblico sono dati sostanzialmente per scontati. L'evidenza dei fatti dimostra, però, che scontati non sono: le PA non sono tutte uguali e non tutte sono in grado di sostenere adeguatamente una partnership con un investitore privato.

La mancanza di un partner pubblico affidabile rischia seriamente di indebolire il potenziale che il PPP contiene per sostenere la ripresa degli investimenti in Italia, soprattutto nella prospettiva di attrarre nuovi investitori di matrice istituzionale alimentati da risorse provenienti da fondi pensione, assicurazioni e fondazioni di origine bancaria. In attesa, pertanto, di un intervento normativo di visione più organica sul punto, il PPP ha altre strade da percorrere per non ridurre il proprio potenziale ed anzi, per aumentarlo in rilevanza e qualità.

La configurazione a macchia di leopardo delle PA italiane mostra che alcune sono, già oggi, virtuose, presentando caratteristiche di trasparenza, integrità ed efficienza: il partner privato di un PPP può ragionevolmente decidere di indirizzare i propri investimenti in infrastrutture pubbliche in quei Comuni o Regioni, o altra PA, che risultano possedere le suddette caratteristiche.

La domanda diventa, dunque, come individuare il partner pubblico più affidabile oggi, a legislazione vigente.

L'INNOVATIVITÀ DI UNA VALUTAZIONE QUALITATIVA DELLE PA

Il punto è cruciale e non può più essere affrontato con un approccio di tipo tradizionale, secondo il quale la selezione del partner pubblico si basa su analisi circoscritte ai bilanci o, più di recente, a qualche elemento aggiuntivo, ma parziale, di governance.

Serve un approccio innovativo, che sappia valutare anche dati di tipo qualitativo, come, del resto, avviene già sui mercati finanziari, dove si stanno sempre più affermando i cosiddetti indici di sostenibilità ESG (*Environmental, Social, Governance*): essi hanno spostato l'attenzione sull'impatto sociale e ambientale, oltre che sulla governance, di una società quotata, dimostrandosi più affidabili, soprattutto nel medio termine, dei rating economico-finanziari.

A maggior ragione questo tipo di analisi qualitativa può e deve applicato al settore pubblico, dove gli stakeholder sono interessati a conoscere non solo quanto denaro pubblico viene speso, ma anche come e per cosa. E possono essere interessati a misurare il comportamento della PA anche in termini di inclinazione alla variazione retroattiva delle regole del gioco, in un quadro di opacità e instabilità politica.

Il legislatore italiano lo ha capito molto bene e, nella pressoché totale disattenzione mediatica, ha fatto la sua parte, in particolare con due interventi normativi: il decreto "trasparenza" (d.lgs. 33/2013) e la legge "anti-corruzione" (l. 190/2012).

Prima di allora, in realtà, il legislatore si era occupato di trasparenza più volte: ad esempio, con la l. 241/1990, con l. 59/1997 (riforma Bassanini) e con la l. 15/2009 (riforma Brunetta). Tuttavia, il decreto 33 ha segnato un cambio di passo radicale. Esso, infatti, ha imposto alle PA non solo di essere trasparenti, ma di esserlo in modo standardizzato, sulla base di uno schema dettagliato in oltre quaranta categorie di informazioni. Le Amministrazioni, pertanto, devono pubblicare le stesse informazioni, nello stesso modo, con la stessa cadenza e nella stessa sezione dei rispettivi siti web, la sezione Amministrazione Trasparente (di seguito AT).

In questo modo, 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 perché è eticamente giusto esserlo, ma perché hanno il dovere di rendicontare il proprio operato agli stakeholder, soprattutto in un momento come quello attuale in cui la progressiva diminuzione di risorse finanziarie pubbliche rende necessario un loro utilizzo più attento. Inoltre, il livello di trasparenza può essere assunto da investitori istituzionali – in mancanza di altri indicatori – come una proxy di vari rischi associati all'opacità di azione (reputazionali, di efficienza, ecc.).

La standardizzazione della trasparenza operata dal d.lgs. 33/2013 ha reso possibili:

- da un lato, la conoscenza completa di una PA (in pratica, una sorta di *due diligence*) e, conseguentemente, la sua valutazione;
- dall'altro, la comparazione tra PA della stessa tipologia e, conseguentemente, l'innescò di una sana competizione tra esse, sulla base del ranking e del benchmarking che la comparazione comporta.

Nonostante che il decreto trasparenza sia rimasto largamente sconosciuto per i media e per gli stakeholder delle PA, si può comunque affermare che, grazie ad esso, la trasparenza è molto aumentata in Italia negli ultimi anni. Ad oggi pressoché tutte le PA hanno aperto e implementato la sezione Amministrazione Trasparente nei rispettivi siti web.

Ciò nonostante, quella trasparenza rischia di essere sprecata: sia dal punto di vista delle Amministrazioni, che, in maggioranza, continuano a vedere nella norma un ulteriore gravoso adempimento, di cui, in fondo, non ravvisano neppure un'effettiva utilità; sia dal punto di vista degli stakeholder, che non riescono, di fatto, a usufruire delle informazioni pubblicate, sia perché qualitativamente complesse sia perché numericamente impegnative.

Affinché lo sforzo del legislatore non vada perduto, serve un passo ulteriore: quello dell'utilizzo di uno strumento che consenta di ordinare, elaborare e sintetizzare l'enorme mole di dati e informazioni pubblicati nella sezione Amministrazione Trasparente dei siti web delle PA. Un indice sintetico che li riassume e li renda, così, effettivamente accessibili a tutti.

Lo scrive bene il Dipartimento della Funzione Pubblica sul sito ww.qualitapa.gov.it nei termini seguenti: *“Rendere fruibili e accessibili i dati che riguardano la collettività, in modo che tutti ne possano usufruire, non è un'innovazione destinata solo a pochi specialisti, ma coinvolge tutti, poiché consente di ottenere informazioni, che di fatto sono già degli utenti, ma in maniera trasparente e diretta, rendendo i cittadini più informati e quindi più consapevoli. Non vi è dubbio infatti, che avere a disposizione i dati sulla rendicontazione di bilancio del proprio comune oppure dati che riguardano traffico, ambiente ecc. possano essere un patrimonio che ogni cittadino ha il diritto di conoscere.”*

E' peraltro del tutto evidente che qualora un indice del genere diventasse rilevanti anche ai fini degli investimenti privati e delle condizioni di tali investimenti, potrebbe aumentare lo stimolo dei comuni a vedere negli obblighi di legge non solo il profilo del costo organizzativo, ma anche il beneficio del “ricavo” economico associato agli investimenti e alle loro più o meno favorevoli condizioni.

COSA È IL RATING PUBBLICO

Fondazione Etica ha lavorato in quella direzione, costruendo un indice sintetico sulla base delle prescrizioni normative del decreto 33/2013 e degli indicatori che da lì conseguono, elaborati con la metodologia propria degli Indici di sostenibilità ESG.

L'indice costituisce uno strumento di valutazione qualitativa delle PA, innovativo da diversi punti di vista. Innanzitutto, a differenza dei rating solo economico-finanziari emessi dalle Agenzie internazionali, il Rating Pubblico effettua un'analisi più completa – dunque più affidabile – che comprende anche dati di tipo qualitativo, come, ad esempio, il raggiungimento degli obiettivi o l'assegnazione dei premi ai dirigenti.

In secondo luogo, il Rating Pubblico, a differenza di altri modelli di valutazione¹, non chiede dati e informazioni direttamente alle Amministrazioni, ma effettua la valutazione sulla base di quelli che le Amministrazioni stesse hanno l'obbligo normativo di pubblicare: laddove

¹ Tra gli altri modelli di valutazione sono da citare il CAF (Common Framework Assessment) e il BSC (Balanced Score Card).

esse sono inadempienti, e quindi l'informazione non è disponibile, il Rating le penalizza con l'assegnazione di uno score pari a zero.

Ciò comporta, in terzo luogo, che alle Amministrazioni non è richiesto alcun lavoro extra: affaticate come sono da sempre nuovi questionari da compilare, almeno in questo caso non vengono valutate a spese loro. Il rovescio della medaglia per le PA è che non possono opporsi alla valutazione: il Rating Pubblico è assegnabile a prescindere dalla disponibilità del singolo Comune o Regione a farsi valutare proprio perché basato sulle informazioni che tutte le PA devono pubblicare per obbligo normativo, oltre che per dovere di *accountability*.

In quarto luogo, il Rating Pubblico consente di comparare le PA della stessa tipologia, individuando un *benchmark* su base annuale, oltre che di seguirne l'andamento nel tempo, individuando *alert* su possibili fenomeni di corruzione e rischi di default. Soddisfa, in questo modo, i requisiti tracciati nel 2010² dalla Commissione per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (Civit), oggi trasformata in Anac: *"I Sistemi di misurazione assumono un carattere ancora più rilevante in situazioni di ciclo economico negativo"* almeno per *"due ordini di ragioni: la prima relativa alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini e la seconda relativa alla migliore capacità di scelta e di selezione da parte delle autorità competenti in ordine all'allocazione delle risorse. Quanto al primo profilo, il Sistema di misurazione della performance delle Pubbliche Amministrazioni deve essere orientato principalmente al cittadino; la soddisfazione e il coinvolgimento del cittadino costituiscono, infatti, il vero motore dei processi di miglioramento e innovazione. Quanto al secondo profilo, la misurazione della performance consente di migliorare l'allocazione delle risorse fra le diverse strutture, premiando quelle virtuose e di eccellenza e riducendo gli sprechi e le inefficienze."*

COME FUNZIONA

Il Rating Pubblico misura la trasparenza, l'integrità e la performance, potenzialmente di tutte le tipologie di PA.

Analizza 6 macro-aree: bilancio, governance, gestione del personale, servizi e rapporto con i cittadini, appalti e rapporto con imprese fornitrici, impatto ambientale.

A ogni macro-area viene attribuito uno score su base 100.

² Delibera Civit n.89/2010.

Ogni macro-area viene, poi, declinata in indicatori, anch'essi con punteggio su base 100, dopodiché un algoritmo matematico consente di elaborare il Rating Pubblico finale della singola PA, le cui classi vanno da *Fallible* a *Excellent*.

Il Rating è disaggregabile per ciascuna delle 6 macro-aree e per singoli indicatori.

In base al Rating complessivo ottenuto, la singola Amministrazione viene posizionata all'interno di un *ranking*, relativo alla sua tipologia di PA (ad esempio, le Regioni): sarà così possibile misurare la sua distanza dal *benchmark* di riferimento, costituito dal miglior Rating possibile in quel dato momento in quella data tipologia di PA.

A COSA SERVE

Il Rating qualitativo consente di:

1. **Analizzare e diagnosticare** problemi di trasparenza, efficienza e corruzione.

Terni è anche il Comune su cui il valore di *alert* del Rating Pubblico si è rilevato con maggiore nitidezza in almeno due casi.

Il primo caso contiene un *alert* di tipo finanziario. Terni, nel 2015, aveva ottenuto il suo score peggiore, tra le macro-aree, in quella del bilancio, particolarmente per un utilizzo abnorme delle anticipazioni di tesoreria. Il Rating qualitativo era stato, pertanto, abbassato. Nel 2016 il Comune ha chiesto di essere ammesso allo stato di pre-dissesto finanziario.

Il secondo caso riguarda un *alert* su fenomeni di corruzione. Terni aveva riportato il suo secondo peggior score, in termini di distanza dallo score medio, nella macro-area appalti a causa dell'opacità nella rendicontazione del rapporto con le imprese fornitrici. Nel 2016 un blitz della polizia e della guardia di finanza ha portato all'iscrizione nel registro degli indagati di assessori, dirigenti comunali e imprenditori per presunti appalti truccati.

Il valore diagnostico e di *alert* del Rating Pubblico si è rivelato anche per la Regione Umbria, a proposito delle recenti indagini giudiziarie, individuando come suoi punti deboli la governance e la rendicontazione degli appalti.

2. **Supportare le Amministrazioni che vogliono migliorarsi**, non con soluzioni *topdown* ma utilizzando le best practice esistenti, con una logica di contaminazione dal basso.

Gli esempi sono molti.

- a) In tema di patrimonio immobiliare, il d. lgs. 33/2013 garantisce ai cittadini due diritti:

conoscere la consistenza e l'utilizzo del patrimonio immobiliare; valutare la capacità di gestirlo da parte dell'Amministrazione. Dunque, un diritto alla trasparenza e all'integrità, nel primo caso, e un diritto all'efficienza, nel secondo.

Sul primo diritto – quello alla trasparenza e all'integrità - il decreto legislativo 33, all'articolo 30, impone alle Amministrazioni di pubblicare *“le informazioni identificative degli immobili posseduti e detenuti”*. La norma non specifica di quali informazioni debba trattarsi, ma lo spirito è chiaro: fornire agli stakeholder lo strumento per conoscere non solo quali e quanti terreni e fabbricati possiede, ad esempio, una Regione, ma anche il loro stato di salute, l'utilizzo e il valore.

Ciò nonostante, alcune Regioni e moltissimi Comuni si limitano ancora oggi a pubblicare un mero elenco di terreni e immobili con elementi informativi insufficienti: per lo più l'indirizzo, la categoria e le particelle catastali, la destinazione generica (ufficio, asilo, negozio, etc.). La Regione che veramente eccelle sull'obbligo di rendicontazione sui beni immobili è l'Abruzzo, pur essendo complessivamente non molto performante. Si legge nel suo sito web che il patrimonio immobiliare *“rappresenta una risorsa fondamentale e strategica per l'azione pubblica dell'Ente sia quale potenziale fonte di finanziamento sia quale strumento di sviluppo dei territori. Assumono, quindi, un ruolo cardine tutte le azioni volte alla valorizzazione dei beni con ciò intendendosi quelle attività finalizzate alla conservazione, adeguamento, razionalizzazione e trasformazione funzionale dei beni stessi così da garantirne la maggiore redditività ovvero la più ampia fruizione socio-economica da parte della collettività”*.

È esattamente lo spirito della norma, che si traduce in un file di oltre cento pagine di rendicontazione in cui la Regione Abruzzo offre informazioni rilevanti in un'ottica di utilità economica e sociale: quanti beni, quale consistenza, quale destinazione, quale valore, quale rendimento, etc. Si tratta di un modello da diffondere tra tutte le PA.

- b) In tema di rendicontazione degli appalti, il decreto legislativo 33/2013, all'articolo 37, impone alle PA di pubblicare le informazioni relative alle procedure per l'affidamento di opere e lavori pubblici, servizi e forniture³, rimandando alla legge anticorruzione del 2012, che, all'articolo 1 comma 32, dispone la pubblicazione di:

³Articolo così sostituito dall'art. 32 del d.lgs. n. 97 del 2016): art. 37. Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano:

a) i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190;

b) gli atti e le informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui alla lettera a) si intendono assolti, attraverso l'invio dei medesimi dati alla banca dati delle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.

“struttura proponente; l’oggetto del bando; elenco degli operatori invitati a presentare offerte; aggiudicatario; importo di aggiudicazione; tempi di completamento dell’opera, servizio o fornitura; importo delle somme liquidate”.

Il tipo di attuazione che ne hanno dato le Regioni è per lo più quello di un adempimento formale, pensato per gli organismi di controllo, quali Anac e Corte e dei Conti, e non per cittadini e imprese.

Il formato rielaborabile adottato è generalmente quello xml, per lo più ingestibile anche per uno stakeholder esperto e lontano dallo spirito della legge 190/2012, che al suddetto articolo 1 comma 32 prosegue chiedendo alle Amministrazioni di pubblicare le informazioni sugli appalti *“in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici”*. È quanto ha fatto la Regione Toscana, che ha ovviato alla complessità del formato xml proponendo le informazioni sugli appalti conclusi in un semplice formato tabellare con poche e chiare colonne che consentono di individuare l’eventuale ricorrenza di nomi di imprese tra quelle aggiudicatrici di appalti.

Anche in questo caso l’esempio è da mettere a disposizione di tutte le PA.

- c) In tema di performance, le PA pubblicano qualche dato sui procedimenti, ma ciascuna continuando a scegliere come e quale, sia per quanto riguarda la pubblicazione delle informazioni sulla quantità di prodotti nell’anno per ciascuna attività⁴, sia per i tempi medi di conclusione degli stessi. Il benchmark in questo caso è il Comune di Trento, che nella Relazione della Performance rende conto, ad esempio, di quanti permessi a costruire o variazioni anagrafiche ha erogato in un anno, con quali tempi medi, con quali costi e quali proventi. Tutto esposto in modo semplice e chiaro.

3. Innescare meccanismi incentivanti.

Laddove le prescrizioni del decreto 33 o della legge 190 non vengono rispettate e attuate, può servire renderne conveniente l’implementazione grazie a due tipi di incentivi: il primo è di tipo reputazionale, il secondo di tipo finanziario.

Riguardo al primo – incentivo reputazionale - la comparazione tra PA (ad esempio Comuni o Regioni) consentita dal decreto 33/2013 porta inevitabilmente ad una graduatoria e i fatti

⁴ Sul sito web del MEF viene precisato che nel T 20 devono essere inseriti tutti i prodotti, a prescindere dal modo in cui è gestita l’attività che li ha generati, ossia anche se essi sono originati da un’attività non svolte in economia diretta.

dimostrano che nessun Comune o Regione vuole risultare agli ultimi posti, non solo agli occhi dei propri cittadini, ma anche dell'opinione pubblica generale. La necessità di risalire in graduatoria e migliorare la propria immagine diventerà per il Comune, o Regione, inadempiente un incentivo efficace a diventare più *accountable* ed efficiente.

Il secondo tipo di incentivo qui proposto è quello finanziario. Il Comune che, a condizioni date, dimostra di essere più virtuoso di altri deve essere premiato. Non solo con qualche titolo gratificante sui giornali, ma anche con maggiori trasferimenti statali. Dopo decenni di retorica sulla *spending review*, sarebbe l'ora che proprio la legge di bilancio cominciasse a destinare un po' più soldi pubblici a quei Comuni e a quelle Regioni che si sono dimostrati più *accountable* e più efficienti, e meno a quelli che non lo sono. Sarebbe un segnale importante, che potrebbe incentivare le Amministrazioni più efficacemente di una nuova norma o sanzione.

Un'Amministrazione performante può attirare risorse finanziarie non solo pubbliche, ma anche private. La grande disponibilità di liquidità finanziaria privata si traduce spesso nella ricerca di occasioni di investimento non sempre rapaci. Dunque, anche nell'ambito pubblico, dove gli investimenti si profilano come pazienti. I fondi di investimento istituzionali, ad esempio, investono volentieri in infrastrutture sociali – quali, ad esempio, scuole, ospedali, parcheggi - in quanto si tratta di investimenti di medio-lungo periodo con la prospettiva di un profitto contenuto, ma teoricamente sicuro. Il livello di sicurezza dipende dall'integrità dell'Amministrazione interessata e dalla sua efficienza. È naturale, perciò, che un fondo preferisca investire in un Comune trasparente, ben organizzato, con personale adeguato e bilanci a posto, attento ai servizi e capace di raggiungere gli obiettivi. Ciò rende l'*accountability* ancora più conveniente per una PA, perché le consente di attirare capitali privati, con ricadute positive per l'intera comunità.

4. Ricostruire un clima di fiducia tra amministratori e amministrati.

La trasparenza favorisce la ripresa di un dialogo costruttivo tra PA e stakeholder. Inoltre è possibile immaginare che nel tempo diventi altresì un parametro di valutazione, tra gli altri, di investitori istituzionali interessati a valutare i rischi di controparte in maniera più ampia e avendo la possibilità di scegliere il luogo dei loro investimenti di medio lungo termine.

PRINCIPALI RICONOSCIMENTI

Il Rating Pubblico per le PA ricevuto la dichiarazione di merito nel 2012 di **Cassa Depositi e Prestiti** e nel 2014 di **Kpmg e di Confindustria**.

È alla base del laboratorio di ricerca GovLoc Lab che guidiamo in **Luiss-Icedd**.

Il Rating Pubblico è stato presentato due volte in **World Bank**, a Washington, nel 2018, e ha portato alla partnership con il settore di World Bank denominato **The Global Partnership for Social Accountability (GPSA)**.

Nello stesso anno il Rating Pubblico è stato oggetto di protocollo di intesa con il **Dipartimento degli Affari Regionali** della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel 2019 ha portato alla firma di una collaborazione con **Anac**, particolarmente in vista della stesura del nuovo Piano Nazionale Anticorruzione.

Hanno volontariamente aderito alcune Amministrazioni territoriali, dalla **Regione Toscana** al **Comune di Milano**.

Il **Corriere della Sera**, infine, pubblica periodicamente i risultati del Rating Pubblico.