

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **3-4**

**2002 · ANNO XXIII  
maggio/agosto**

---

---

**II Rapporto sulle autonomie locali in  
Emilia-Romagna**

---

---

### **Attribuzioni e riconoscimenti**

L'Assessorato Innovazione Amministrativa e Istituzionale, Autonomie Locali ha coordinato il presente Rapporto sulle autonomie locali dell'Emilia-Romagna, avvalendosi del Responsabile del Servizio Qualità, Semplificazione e Innovazione Amministrativa, dott.ssa Francesca Paron.

Il Rapporto è stato realizzato anche grazie al contributo dell'Istituto Carlo Cattaneo, al quale la Regione ha affidato l'incarico di svolgere un'apposita ricerca preliminare. Tale ricerca è stata diretta da Salvatore Vassallo e vi hanno partecipato, per la parti riprese nel Rapporto: Salvatore Vassallo (introduzione e capitolo 2), Davide Zanetti (capitolo 1), Franca D'Iorio (capitolo 3), Laura Sartori (capitolo 4), Massimo Ferrante (capitolo 5). Hanno inoltre collaborato alla ricerca Lorenzo Burlando, Massimo Nanni, Enrico Galli (raccolta, sistematizzazione e gestione delle basi dati) e Paride Agnoletti (rilevazione telefonica rivolta ai dirigenti delle associazioni economiche presentata nel capitolo 5). La rilevazione telefonica rivolta ai cittadini i cui risultati sono analizzati nel capitolo 4 è stata affidata alla BPA di Bologna.

Si ringraziano infine per la loro cortese disponibilità a fornire i dati elettorali e quelli sugli amministratori locali Giuseppe Scanu e Antonella Fortino del Ministero degli Interni.

---

**II RAPPORTO SULLE AUTONOMIE LOCALI  
IN EMILIA-ROMAGNA**

---

**421** Introduzione

**Parte I – Analisi su fonti statistiche ufficiali**

**429** Capitolo 1. Elettori, partecipazione e partiti

**465** Capitolo 2. Il personale alle dipendenze degli enti territoriali. Una comparazione interregionale

**485** Capitolo 3. Una analisi comparativa della gestione finanziaria dei Comuni

**Parte II – Ricerche**

**535** Capitolo 4. Fiducia nelle istituzioni e soddisfazione per i servizi. Una indagine sui cittadini dell'Emilia-Romagna

**589** Capitolo 5. Meccanismi di regolazione e processi decisionali in Emilia-Romagna. Il punto di vista delle associazioni economiche

## **II Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna**

---

## **Introduzione**

---

Con questa seconda edizione del Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna prosegue l'impegno della Giunta Regionale ad analizzare e documentare le caratteristiche, le trasformazioni e il rendimento del sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna. Come ogni buona pratica, anche il servizio di analisi e monitoraggio che il Rapporto intende fornire agli operatori (oltre che agli studiosi e ai cittadini interessati) migliora se riesce a conservare nel tempo alcuni elementi di continuità e ad introdurre adattamenti e variazioni. La struttura del Rapporto è stata del resto concepita sin dall'inizio avendo in mente questo obiettivo.

Gli elementi di continuità sono costituiti dalle ricerche presentate nella prima parte, le quali sono svolte attraverso l'elaborazione di dati statistici relativi alle principali componenti, o meglio, alle principali risorse di cui il sistema degli enti territoriali è dotato. Gli elementi mutevoli sono costituiti dalle ricerche presentate nella seconda parte le quali vengono dedicate in ciascuna edizione del Rapporto a quesiti e oggetti diversi (tab. 1). Naturalmente, come si dirà tra breve, anche le ricerche presentate nella prima parte, pur utilizzando costantemente le medesime fonti statistiche, non ripresentano necessariamente di anno in anno gli stessi indicatori ma tentano, per quanto possibile, di mettere in luce aspetti, fenomeni e sfaccettature diverse del complesso mondo delle autonomie locali.

Come si è detto, la prima parte è dedicata all'analisi di fonti statistiche relative alle principali risorse su cui le autonomie locali possono fare affidamento.

TAB. 1 *Elenco delle fonti e articolazione in capitoli del Rapporto*

Oggetto	Tipo di dati presentati	Fonte – Database	Capitolo
<b>PRIMA PARTE - Analisi su fonti statistiche ufficiali</b>			
Elettori	Tassi di partecipazione al voto, differenziazione del voto tra livelli di governi	Ministero degli interni (dati elettorali ufficiali)	Cap. 1
Dipendenti	Comparazioni inter-regionale (indici di accentrimento infra-regionale e di sotto/sovra-dotazione complessiva di personale)	Ragioneria Generale dello Stato (Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche)	Cap. 2
Risorse finanziarie	Ripartizione funzionale della spesa; analisi comparativa mediante indici	Regione Emilia-Romagna (Conto di bilancio dei comuni dell'E-R)	Cap. 3
<b>SECONDA PARTE – Ricerche</b>			
Utenti dei servizi	Conoscenza e fiducia nei confronti dei governi locali e regionali; soddisfazione nei confronti dei servizi da essi forniti	Indagine campionaria (sondaggio) svolta per via telefonica su 2587 individui rappresentativi della popolazione dell'E-R per sesso, età e dimensione del Comune di residenza.	Cap. 4
Associazioni economiche	Valutazione delle modalità in cui vengono coinvolte nel processo decisionale al livello locale e regionale	Interviste approfondite e indagine campionaria svolta per via telefonica su tutti i dirigenti provinciali e regionali delle associazioni economiche maggiormente rappresentative	Cap. 5

Si tratta delle risorse che consentono ai governi territoriali di operare, rispondendo alle domande dei cittadini e rendendo conto a questi ultimi del loro operato. La prima e fondamentale risorsa degli enti territoriali, come di ogni istituzione politica democratica, è data dal consenso dei cittadini espresso attraverso il voto. Una seconda risorsa è costituita dagli amministratori eletti dai cittadini, i quali hanno il compito precipuo di convertire le domande di questi ultimi in decisioni pubbliche. Una terza risor-

sa è data dai funzionari che non solo applicano decisioni prese nelle sedi istituzionali di governo, ma contribuiscono con le loro competenze e la loro esperienza a elaborare decisioni migliori. Una quarta risorsa è data dalle disponibilità finanziarie che non solo consentono alle amministrazioni di operare ma costituiscono anche, per il modo in cui sono acquisite e impiegate, un metro certo, per quanto rudimentale, della loro efficienza.

I tre capitoli che compongono la prima parte del Rapporto presentano ciascuno una specifica analisi relativa a tre di queste quattro componenti o risorse degli enti locali. In alcuni casi vengono riproposte modalità di interrogazione delle basi dati già messe a punto e sperimentate nella precedente edizione del Rapporto, per documentare i cambiamenti di breve termine o per fornire, ad esempio per quanto riguarda i risultati della gestione finanziaria, degli indicatori comparativi il più possibile aggiornati agli operatori. Più spesso si è cercato, per quanto possibile, di sviluppare nuovi e specifici interrogativi. Il primo capitolo è quindi dedicato quest'anno, in particolare, ad una comparazione ravvicinata dei risultati di tutte le tornate elettorali (comunali, regionali, nazionali ed europee) svoltesi negli ultimi dieci anni in Emilia-Romagna per verificare l'esistenza di eventuali fenomeni di differenziazione del voto tra i vari livelli di governo.

Il secondo capitolo, basandosi sui dati relativi alla dotazione e alla spesa per il personale dipendente, propone, nel quadro di una comparazione interregionale, una originale tecnica di misurazione del grado di accentramento amministrativo infra-regionale e del grado di sovra/sotto-dotazione complessiva di personale da parte degli enti territoriali. Il terzo capitolo infine ripropone e in parte affina una analisi comparativa della gestione finanziaria dei comuni condotta attraverso una tecnica statistica, anch'essa originale, già introdotta nel rapporto dello scorso anno.

La seconda parte del Rapporto è dedicata, come di consueto, alla presentazione di indagini *ad hoc* che hanno portato alla costruzione di basi empiriche originali. Se la prima parte getta luce prevalentemente dentro le amministrazioni locali e regionali, e in qualche modo prova a misurare le risorse su cui queste ultime

possono fare affidamento, la seconda parte è tutta invece orientata a fornire elementi di conoscenza sugli atteggiamenti, le valutazioni e le aspettative di chi le guarda dall'esterno ed a cui sono rivolti i servizi e le politiche che esse producono.

La ricerca presentata nel quarto capitolo si basa su un sondaggio telefonico rivolto ad un campione molto esteso (2.587) di cittadini emiliano-romagnoli (si consideri che la gran parte delle indagini svolte con questo metodo su base nazionale quasi mai si basano su un campione superiore alle 6.000 unità). Essa si propone in particolare di avviare una impegnativa – ma molto promettente – strategia di monitoraggio di lungo termine sugli atteggiamenti dei cittadini nei confronti dei governi locali e regionali e sul loro grado di soddisfazione nei confronti delle politiche pubbliche locali. Come viene spiegato nell'introduzione al capitolo, il valore di questa prima ricognizione potrà essere pienamente apprezzato nella misura in cui gli indicatori di conoscenza e soddisfazione verranno perfezionati nel tempo, verranno svolti approfondimenti su singoli settori e, soprattutto, nella misura in cui sarà possibile verificare come e quanto cambiano gli atteggiamenti dei cittadini in relazione a ciascuno dei settori e degli aspetti studiati. Questa prima indagine offre una panoramica in merito al grado di conoscenza e di fiducia dei cittadini verso le istituzioni locali nel loro complesso, alle caratteristiche, le motivazioni e il grado di soddisfazione dei cittadini nella loro veste di utenti dei servizi pubblici, alle loro valutazioni in merito al funzionamento di alcuni uffici interni degli enti locali ed infine in merito all'intensità con cui essi percepiscono alcuni problemi di carattere amministrativo, economico e sociale.

La ricerca presentata nel quinto capitolo riguarda invece gli atteggiamenti e le valutazioni di uno specifico gruppo di attori: i dirigenti provinciali e regionali delle principali associazioni di rappresentanza degli interessi economici (imprenditoriali e sindacali). La ricerca è stata progettata partendo dalla consapevolezza che gran parte delle attese rivolte verso il (pur parziale) processo di federalizzazione che si sta in qualche modo verificando nel nostro Paese sono destinate ad andare deluse se al trasferimento dei poteri e delle funzioni non si accompagnerà an-



che la costituzione di reti più ricche e intense di relazioni tra attori economici, sociali e politici al livello regionale e locale, e se, come usa dire negli ultimi anni, gli attori sociali e politici non trovano il modo di dar vita ad una efficiente *governance* del sistema regionale. Sono stati quindi messi a fuoco i modelli di interazione tra decisore pubblico ed associazioni economiche – sia formali, come tavoli di concertazione, consultazioni, conferenze, sia informali – sperimentati soprattutto al livello provinciale. La ricerca offre anche una ricognizione in merito alle opinioni dei dirigenti delle associazioni circa l'efficacia e la validità di tali modelli e delle aspettative in merito ad una loro possibile evoluzione futura. La ricerca documenta peraltro anche le significative differenze che da questo punto di vista caratterizzano l'approccio delle principali associazioni.

**Parte I**  
**Analisi sulle fonti**  
**statistiche ufficiali**

---

---

# Capitolo 1

## Elettori: partecipazione e partiti

---

### *Sommario*

1. Introduzione. – 2. Sistemi elettorali e forme di governo dopo le riforme degli anni novanta. – 3. Elettori ed elezioni: il decremento alternante della partecipazione al voto. – 4. Elezioni e partiti: la polverizzazione dell'offerta politica. – 5. Partiti ed elettori: la mobilità elettorale.

### 1. Introduzione

Dal dopoguerra in poi la storia del nostro Paese non è mai stata caratterizzata da un periodo di profonde trasformazioni riguardanti le istituzioni e il sistema partitico come lo sono stati gli anni novanta e l'inizio del nuovo decennio. Da un lato, le riforme messe in atto sono state, al tempo stesso, la causa e l'effetto di un radicale mutamento rispetto al passato. Dall'altro, la fine della guerra fredda e le diverse inchieste su corruzione e finanziamento illecito hanno costretto i partiti tradizionali a trasformarsi, frammentarsi o sciogliersi, e consentito la nascita di nuovi soggetti politici decretando così il disfacimento della cosiddetta "prima repubblica" <sup>(1)</sup>.

Le riforme che hanno interessato i vari livelli di governo a partire dal 1993 – considerato l'anno del punto minimo di credibilità del sistema dei partiti – hanno modificato l'impianto totalmente proporzionale dei sistemi elettorali. Fatta eccezione per la legge elettorale per il Parlamento europeo (rimasta invariata dal 1979), le diverse formule in vigore sono state concepite con

---

(1) Sulla "destrutturazione" del sistema dei partiti dagli anni novanta ad oggi si veda: G. SANI, P. SEGATTI, *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: ieri e oggi*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI, (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 249-281.

l'intento di favorire l'aggregazione delle forze politiche e dei candidati in due schieramenti contrapposti tali da rendere bipolare la competizione. Tuttavia, nonostante i proponimenti, le riforme (se non in alcuni casi) non hanno frenato la frammentazione partitica ma hanno tutelato (pur con meccanismi differenti per ogni tipo di elezione) la possibilità di accesso alla rappresentanza di una larga pluralità di forze politiche gelose della loro tradizionale o recente identità.

Alle trasformazioni avvenute hanno fatto seguito risposte diverse da parte dell'elettorato anche in Emilia-Romagna, Regione i cui elettori erano ritenuti ancora all'inizio degli anni novanta sostanzialmente statici, poco inclini cioè a modificare i loro comportamenti di voto. Dopo aver illustrato in breve i sette differenti sistemi elettorali in base ai quali si svolgono le cinque competizioni, il capitolo si propone di osservare le elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche (Camera dei deputati) ed europee a partire dal 1994 sotto gli aspetti della dimensione e dell'andamento della partecipazione al voto; dell'entità dell'offerta politica intesa come ventaglio di opzioni di lista a disposizione degli elettori; degli orientamenti di voto degli elettori nei confronti dei partiti (e delle aree politiche). Saranno presi in considerazione i 341 Comuni dell'Emilia-Romagna sia suddivisi in quattro classi demografiche (fino a 5.000 abitanti, tra 5.000 e 15.000 abitanti, tra 15.000 e 50.000 abitanti, oltre 50.000 abitanti), sia nelle nove Province. Per favorire la lettura dei dati, i risultati delle elezioni comunali e provinciali svoltesi tra il 1995 e il 1997 e di quelle svoltesi tra il 1999 e il 2001 sono stati accorpati. Al momento in cui è stata svolta l'analisi non erano ancora disponibili i dati delle elezioni amministrative svoltesi nel 2002 che quindi non sono state considerate.

## *2. Sistemi elettorali e forme di governo dopo le riforme degli anni novanta*

Come è stato già accennato nell'introduzione, tutti i sistemi elettorali vigenti nel nostro paese hanno subito, a parte quello

per l'elezione dei componenti italiani del Parlamento europeo, notevoli modifiche rispetto al passato e presentano caratteristiche diverse gli uni dagli altri. Prima di passare all'analisi dei dati può essere utile ricordare brevemente come essi siano congegnati.

*Elezioni comunali e provinciali.* La prima riforma ha interessato gli enti locali nel 1993 quando è stata adottata la legge 81/93 con la quale si sanciva l'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia. La legge ha introdotto tre distinte formule elettorali per i Comuni con meno di 15.000 abitanti, per i Comuni con oltre 15.000 abitanti e per le Province. Nei Comuni minori i candidati a sindaco devono essere collegati ad una sola lista di candidati consiglieri. L'elettore, quindi, con un unico voto esprime il proprio consenso per il sindaco e per la lista. Il candidato che ottiene più voti viene eletto sindaco ed alla lista a lui collegata vengono assegnati i due terzi dei seggi consiliari. I seggi restanti sono suddivisi fra le altre liste in base al metodo proporzionale. Nei Comuni maggiori ogni candidato a sindaco può essere collegato ad una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale. L'elettore ha facoltà di esprimere il proprio consenso: solo per un candidato sindaco; solo per una lista (il voto si conteggia anche per il candidato collegato); per il sindaco e per una lista collegata; per un candidato sindaco e per una lista non ad esso collegata <sup>(2)</sup>. Il candidato eletto sindaco, fatta eccezione per alcuni casi specifici, assicura alle liste collegate i tre quinti dei seggi consiliari ripartiti proporzionalmente (così come avviene per i rimanenti due quinti assegnati alle minoranze) tra le liste. Nelle Province il sistema vigente è simile a quello dei Comuni oltre i 15.000 abitanti ma i candidati al consiglio si presentano in collegi uninominali e sono collegati tra loro in gruppi di partito o coalizione. Il candidato presidente è collegato con uno o più gruppi di candidati uninominali. L'elettore non

---

(2) Su modalità ed effetti dei differenti "tipi di voto" esprimibili dall'elettore si veda: G. BALDINI, G. LEGNANTE, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. LEGNANTE, *Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali*, in *Quaderni di scienza politica*, 1999, n. 3, pp. 395-487.

può esprimere un voto disgiunto ma uno solo per il candidato presidente e per uno dei candidati consiglieri.

*Elezioni regionali.* Il sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario rappresenta l'ultima riforma, in ordine di tempo, approvata. La legge elettorale proporzionale istituita nel 1968 è stata modificata nel 1995 con l'introduzione di meccanismi maggioritari e nel 1999 con l'elezione diretta del presidente della giunta regionale. Si vota in un solo turno. I candidati a presidente possono essere collegati anche a più liste provinciali e sono a capo di una lista regionale. Come avviene nei Comuni maggiori, l'elettore dispone di quattro opzioni di voto: solo per un candidato presidente; solo per una lista provinciale (in questo caso il voto si conteggia anche per il candidato collegato); per il presidente e per una lista provinciale collegata; per un candidato presidente e per una lista provinciale non ad esso collegata. Il candidato che ottiene il maggior numero di voti è eletto presidente ed alla coalizione che lo ha sostenuto viene assegnata una quota di seggi – un premio che può essere inferiore o superiore al 20% <sup>(3)</sup> – sufficiente a garantirgli una maggioranza in consiglio regionale non inferiore al 55% dei seggi. I seggi spettanti sia alla maggioranza che alla minoranza vengono ripartiti proporzionalmente tra i partiti che le compongono (esiste una soglia di esclusione del 3% eludibile se le forze fanno parte di una coalizione).

*Elezioni parlamentari.* Premesso che i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento hanno subito entrambi modifiche in senso maggioritario nel 1993, in questa sede ci occuperemo solamente della Camera dei deputati. Il sistema è misto e si vota in un solo turno. I 630 seggi sono assegnati per tre quarti con criterio maggioritario in collegi uninominali e per un quarto con criterio proporzionale (che tende a riequilibrare la rappresentanza a favore delle liste che hanno avuto meno eletti nell'arena maggioritaria purché abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti – clau-

---

(3) Sulla "variabilità" del premio di maggioranza si veda: R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni regionali del 16 aprile 2000*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 11-34.

sola di sbarramento – a livello nazionale). I candidati nei collegi uninominali devono essere collegati ad una lista presente nella competizione proporzionale mentre un partito può presentarsi solo in questa arena senza necessariamente avere candidati nei collegi uninominali.

*Elezioni europee.* Il sistema elettorale per il Parlamento europeo è rimasto invariato da quando è stato istituito nel 1979 ed è attualmente l'unico tra quelli adottati in Italia puramente proporzionale. I seggi disponibili sono ripartiti in cinque grandi circoscrizioni e vengono assegnati alle liste secondo il metodo del quoziente naturale (tale quoziente è pari al totale dei voti validi diviso il numero dei seggi da assegnare).

Le riforme non hanno interessato solo le formule elettorali ma, come abbiamo visto, nel caso di Comuni, Province e Regioni hanno introdotto una nuova forma di governo. Se a livello nazionale, infatti, le nuove leggi elettorali hanno riguardato solamente i meccanismi attraverso i quali si attribuiscono i seggi alle forze politiche in competizione, a livello locale è stata anche introdotta l'elezione diretta del capo dell'esecutivo accompagnata da una nuova definizione di poteri, delle competenze e delle relazioni fra i vari organi, tanto da cambiare l'assetto complessivo del governo locale.

### 3. Elettori ed elezioni: il decremento alternante della partecipazione al voto

L'affluenza alle urne in Emilia-Romagna, che secondo le analisi ISTAT è la Regione con la più alta diffusione dell'interesse per la politica <sup>(4)</sup>, è sempre stata elevata e superiore alle medie nazionali (in punti percentuali rispetto al dato nazionale: +6,3 alle politiche del 1992; +7,0 nel 1994; +8,2 nel 1996 e +7,4 nel 2001). In occasione delle diverse consultazioni tuttavia, gli elettori hanno dimostrato un grado di interesse differenziato <sup>(5)</sup>:

(4) ISTAT, *Rapporto sull'Italia. Edizione 1998*, Il Mulino, Bologna, 1998.

(5) Sui diversi "gradi di interesse" degli elettori nei confronti dei tipi di elezione si veda: R. MANNHEIMER, G. SANI, *La conquista degli astenuti*, Bologna, Il Mulino, 2001.

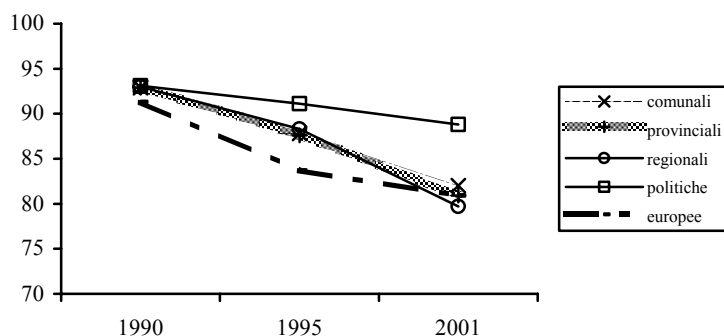


FIG. 1 *Percentuale dei votanti sugli aventi diritto al voto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna dal 1990 al 2001.*

le politiche, hanno sempre fatto registrare una partecipazione al voto maggiore rispetto alle altre elezioni ed una erosione del numero dei votanti di minore portata tra una tornata e l'altra (fig. 1).

Se tra le elezioni regionali del 1995 e quelle del 2000 c'è stato un calo di votanti di 8,6 punti percentuale; tra le provinciali del 1995-97 e del 1999-01 di 6,7; tra le comunali del 1995-97 e del 1999-01 di 5,8 e tra le europee del 1994 e del 1999 di 2,8, tra le politiche del 1996 e quelle del 2001 il calo è stato di 2,3 punti percentuale (stupisce il fatto che il dato a livello nazionale sia stato di un punto e mezzo) <sup>(6)</sup>.

I Comuni compresi tra i 5.000 e i 15.000 abitanti (e in alcuni casi quelli tra i 15.000 e i 50.000) si sono distinti per essere quelli dove il livello di partecipazione al voto è sempre stato maggiore rispetto a quelli compresi nelle altre fasce demografiche. Sia nel periodo 1994-97 (tab. 1a) che 1999-01 (tab. 3a), infatti, le percentuali di votanti in questi Comuni sono risultate più alte in tutte le competizioni.

(6) Sulle componenti "croniche" e "intermittenti" dell'astensionismo si rimanda a: G. LEGNANTE, P. SEGATTI, *L'astensionista intermittente, ovvero quando decidere di votare o meno è lieve come una piuma*, in *Polis*, 2001, n. 2, pp. 181-202.



TAB. 1a *Percentuale dei votanti sugli aventi diritto al voto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1994-97 (dati disaggregati per classi demografiche dei Comuni)*

Classi demografiche dei Comuni	Votanti				
	Europee	Comunali	provinciali	Regionali	Politiche
	1994	95/97	95/97	1995	1996
Fino a 5.000	81,2	84,7	85,6	85,6	86,6
Da 5.000 a 15.000	85,6	88,3	89,2	89,8	92,0
Da 15.000 a 50.000	83,7	89,0	88,2	89,3	92,1
Oltre 50.000	83,4	88,1	87,0	87,7	91,4
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>83,7</i>	<i>87,8</i>	<i>87,6</i>	<i>88,3</i>	<i>91,1</i>

TAB. 1b *Percentuale di votanti sugli aventi diritto al voto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1994-97 (dati disaggregati per Provincia)*

Province	Votanti				
	Europee	Comunali	provinciali	Regionali	Politiche
	1994	95/97	95/97	1995	1996
Bologna	83,4	88,8	88,9	88,9	92,4
Ferrara	85,7	88,9	90,0	90,0	92,4
Forlì – Cesena	84,1	84,3	88,8	88,9	90,9
Modena	82,6	91,9	88,6	88,7	91,5
Parma	82,6	84,1	84,8	84,8	87,5
Piacenza	85,4	85,5	86,2	86,2	88,2
Ravenna	86,2	86,3	81,5	89,2	91,9
Reggio Emilia	83,7	88,8	89,1	89,1	91,8
Rimini	81,2	87,1	87,2	87,3	90,4
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>83,7</i>	<i>87,8</i>	<i>87,6</i>	<i>88,3</i>	<i>91,1</i>

Nei Comuni minori, invece, l'affluenza è stata più bassa rispetto a tutti gli altri anche se alle europee del 1999 e alle comunali e provinciali del 1999-01 è stata maggiore rispetto ai Comuni con oltre 50.000 abitanti.

Osservando i dati su base provinciale (tab. 1b, 3b) è visibile come il recarsi alle urne sia un sentire più diffuso nelle Province di Ferrara, Ravenna, Reggio Emilia e Bologna. Nelle Province di Piacenza e (soprattutto) Parma la disaffezione al voto ha raggiunto soglie molto al di sopra delle medie regionali.

TAB. 2a *Percentuale di voti non validi sui votanti alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1994-97 (dati disaggregati per classi demografiche dei Comuni)*

Classi demografiche dei Comuni	Voti non validi				
	Europee 1994	Comunali 95/97	provinciali 95/97	Regionali 1995	Politiche 1996
Fino a 5.000	5,3	6,5	12,0	11,9	5,6
Da 5.000 a 15.000	3,8	6,4	9,0	8,1	4,2
Da 15.000 a 50.000	3,6	5,5	8,8	5,8	4,1
Oltre 50.000	3,4	6,0	8,7	5,0	3,6
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>3,8</i>	<i>6,1</i>	<i>9,2</i>	<i>7,7</i>	<i>4,1</i>

TAB. 2b *Percentuale dei voti non validi sui votanti alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1994-97 (dati disaggregati per Provincia)*

Province	Voti non validi				
	Europee 1994	Comunali 95/97	provinciali 95/97	Regionali 1995	Politiche 1996
Bologna	3,0	5,5	9,7	6,8	3,4
Ferrara	3,9	6,3	12,4	9,6	4,7
Forlì – Cesena	3,7	5,4	7,9	7,5	4,5
Modena	3,5	8,7	7,4	6,4	3,8
Parma	5,0	5,2	9,6	9,6	4,6
Piacenza	6,2	6,3	13,3	12,3	5,6
Ravenna	3,5	5,3	9,8	7,5	4,3
Reggio Emilia	3,3	5,7	7,1	6,7	3,5
Rimini	3,7	5,3	7,1	7,4	4,1
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>3,8</i>	<i>6,1</i>	<i>9,2</i>	<i>7,7</i>	<i>4,1</i>

I voti dichiarati non validi (voti nulli e schede bianche) tra le tornate 1994-97 (tab. 2a, 2b) e 1999-01 (tab. 4a, 4b) sono complessivamente rimasti invariati alle consultazioni comunali, provinciali e politiche, aumentati alle europee (2,3 punti percentuali) e diminuiti alle regionali (1,8 punti percentuale). Nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (così come nelle Province di Piacenza, Parma e Ferrara) si sono registrate le percentuali più elevate mentre in quelli sopra ai 50.000 abitanti (e nelle Province di

TAB. 3a *Percentuale dei votanti sugli aventi diritti al voto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1999-01 (dati disaggregati per classi demografiche dei Comuni)*

Classi demografiche dei Comuni	Votanti				
	Europee 1999	Comunali 99/01	provinciali 99/01	Regionali 2000	Politiche 2001
Fino a 5.000	82,2	81,5	79,9	76,0	84,9
Da 5.000 a 15.000	83,6	84,1	83,1	82,0	90,0
Da 15.000 a 50.000	81,9	82,8	82,0	81,4	89,8
Oltre 50.000	78,6	80,5	79,5	78,7	88,9
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>80,9</i>	<i>82,0</i>	<i>80,9</i>	<i>79,7</i>	<i>88,8</i>

TAB. 3b *Percentuale dei votanti sugli aventi diritti al voto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee (nelle Province) in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1999-01 (dati disaggregati per Provincia)*

Province	Votanti				
	Europee 1999	Comunali 99/01	provinciali 99/01	Regionali 2000	Politiche 2001
Bologna	81,8	81,6	81,5	80,7	90,2
Ferrara	82,7	84,7	82,2	81,3	89,8
Forlì – Cesena	81,3	81,6	80,2	79,8	88,9
Modena	81,2	81,2	80,6	81,0	89,6
Parma	76,8	77,9	74,9	74,4	85,1
Piacenza	79,6	81,1	77,7	76,2	85,5
Ravenna	80,8	85,8	89,5	82,3	89,8
Reggio Emilia	82,4	82,1	81,7	81,5	89,6
Rimini	79,7	83,3	78,4	76,4	87,7
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>80,9</i>	<i>82,0</i>	<i>80,9</i>	<i>79,7</i>	<i>88,8</i>

Bologna, Rimini e Ravenna) il fenomeno dei voti non validi è stato più contenuto.

Se consideriamo i due dati congiuntamente (astenuti e voti non validi), possiamo, inoltre, verificare l'entità dei *voti non espressi* (fig. 2). Anche in questo caso le elezioni politiche sono risultate quelle alle quali l'elettorato partecipa ed esprime il proprio voto in modo più consistente e costante rispetto alle altre (tra le elezioni 1994-97 e 1999-01, i voti non espressi hanno subito un incremento del 18,2% alle politiche, del 23,1% alle

TAB. 4a *Percentuale dei voti non validi sui votanti alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee (nei Comuni suddivisi per classi demografiche) in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1999-01 (dati disaggregati per classi demografiche dei Comuni)*

Classi demografiche dei Comuni	Voti non validi				
	Europee 1999	Comunali 99/01	provinciali 99/01	Regionali 2000	Politiche 2001
Fino a 5.000	9,8	7,2	11,5	7,5	6,1
Da 5.000 a 15.000	6,6	7,0	8,9	6,4	4,5
Da 15.000 a 50.000	5,7	5,6	7,8	5,9	4,2
Oltre 50.000	5,0	5,3	8,4	5,1	3,6
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>6,1</i>	<i>6,1</i>	<i>8,8</i>	<i>5,9</i>	<i>4,2</i>

TAB. 4b *Percentuale dei voti non validi sui votanti alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee (nelle Province) in Emilia-Romagna nella tornata elettorale 1999-01 (dati disaggregati per Provincia)*

Province	Voti non validi				
	Europee 1999	Comunali 99/01	provinciali 99/01	Regionali 2000	Politiche 2001
Bologna	5,2	5,8	8,1	4,7	3,2
Ferrara	6,7	6,3	9,9	6,5	4,9
Forlì – Cesena	6,6	7,2	7,8	6,3	4,6
Modena	5,7	6,2	8,6	6,3	4,1
Parma	7,6	5,4	9,4	6,5	4,7
Piacenza	9,3	6,7	10,2	7,7	6,2
Ravenna	4,7	5,2	4,9	5,6	4,8
Reggio Emilia	5,8	6,7	13,3	5,6	3,8
Rimini	6,1	5,2	7,8	5,9	4,1
<i>Totale Emilia Romagna</i>	<i>6,1</i>	<i>6,1</i>	<i>8,8</i>	<i>5,9</i>	<i>4,2</i>

europee, del 27,8% alle provinciali, del 31,4% alle comunali e del 35,1% alle regionali).

Comparando i due periodi elettorali presi in esame è riscontrabile come la crescente propensione all'astensionismo, fenomeno peraltro di carattere generale <sup>(7)</sup> e di medio-lungo periodo, sia più significativa nei Comuni maggiori (fig. 3a). Nonostante,

(7) Sulle trasformazioni "qualitative" e "quantitative" in Europa e in Italia della partecipazione politica si rimanda a: F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002.

infatti, i Comuni con meno di 5.000 abitanti siano quelli dove il non voto è più diffuso, sono anche quelli dove, tra il 1994-97 e il 1999-01, l'astensionismo è cresciuto meno rispetto agli altri. Ad un incremento del 24,8% dei non votanti nei Comuni minori ha corrisposto il 40,0% dei Comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, il 42,6% dei Comuni tra i 15.000 e i 50.000 abitanti ed il 50,4% (oltre il doppio rispetto ai Comuni minori) dei Comuni con oltre 50.000 abitanti.

Le Province dove la propensione all'astensionismo – tra i due periodi – è stata più contenuta sono Ravenna (17,1%), Forlì-Cesena (39,7%), Rimini (41,0%), mentre, nelle Province di Ferrara (50,0%) e Modena (53,1%) è stata più dilagante (fig. 3b).

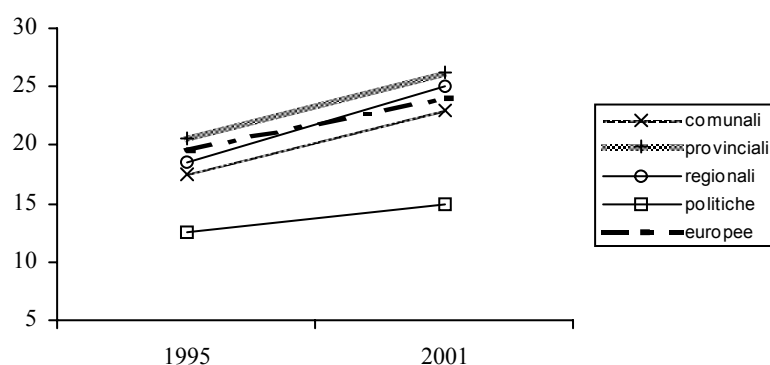


FIG. 2 Percentuale dei voti non espressi (astenuti e voti non validi) sugli aventi diritto al voto alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna dal 1995 al 2001

Fatta eccezione per Ravenna quindi (dove ad un'alta partecipazione ha corrisposto un modesto aumento degli astenuti tra una tornata e l'altra), le Province nelle quali il numero dei non votanti è sempre stato più circoscritto, sono state quelle dove, inaspettatamente, la tendenza a disertare le urne è cresciuta in misura più rilevante.

#### 4. Elezioni e partiti: la polverizzazione dell'offerta politica

Le riforme attuate in questi anni avevano, come si è già detto, l'intento di porre freno alla proliferazione dei partiti e delle liste concorrenti alle elezioni. Tuttavia, i nuovi sistemi elettorali, se da un lato hanno reso bipolare la competizione tra due grosse coalizioni di partiti, dall'altro non sono stati sufficientemente efficaci nel contenere la nascita di nuovi soggetti politici, quasi sempre originati dalle trasformazioni, dalle scissioni e dalle dissoluzioni dei partiti tradizionali <sup>(8)</sup>.

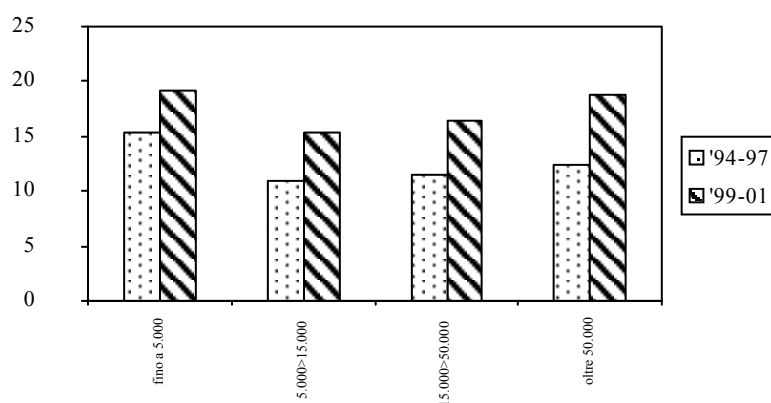


FIG. 3a Numero medio dei non votanti (ogni cento elettori) alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (dati disaggregati per classi demografiche dei Comuni)

Il numero medio di liste presenti alle elezioni è aumentato, tra i due periodi presi in esame, in tutte le competizioni per i diversi livelli di governo (tab. 5a, 5b). Per le comunali l'incremento tra il 1994-97 e il 1999-01 è stato più esiguo (28,6%) rispetto alle provinciali (48,4%) e alle regionali (46,8%), e paragonabile a

(8) Sulla crisi dei "partiti strutturati" e sulla "frammentazione" che ne è scaturita si veda: A. PAPPALARDO, *Il sistema partitico italiano fra bipolarismo e destrutturazione*, in G. PASQUINO, (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 199-238.

quello verificatosi alle politiche (25%) ed alle europee (29,4%) con la differenza che in queste ultime due competizioni il numero medio di liste è sempre stato elevato e quindi gli aumenti hanno un'incidenza minore.

Le elezioni comunali dimostrano quanto sia rilevante il meccanismo elettorale per contenere il numero di liste presenti alle elezioni e per limitarne la moltiplicazione. Come si può notare, nei Comuni maggiori, dove, al contrario che in quelli con meno di 15.000 abitanti, ad ogni candidato sindaco non deve necessariamente corrispondere una sola lista l'offerta partitica è assai più frammentata. Tra le diverse classi demografiche risulta meno dissimile l'entità delle liste alle elezioni provinciali e regionali, mentre per le politiche e le europee il numero è ovviamente costante.

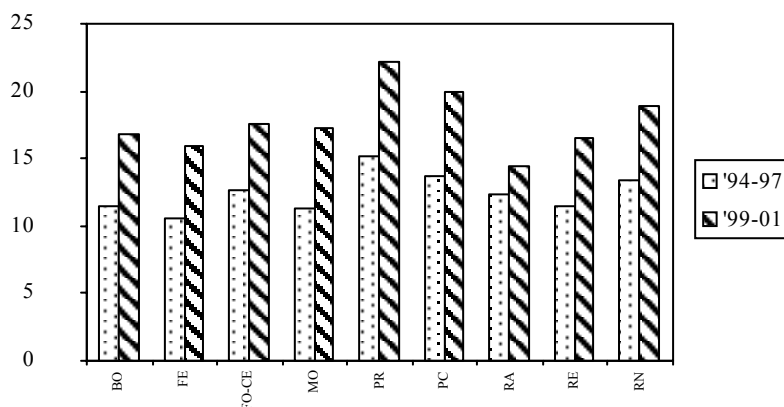


FIG. 3b *Numero medio dei non votanti (ogni cento elettori) alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee (dati disaggregati per Provincia) in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01.*

Dal punto di vista qualitativo alle elezioni comunali (ed in misura minore alle provinciali) le liste non sono tutte classificabili “di partito” (ovvero liste che si presentano con il simbolo e la denominazione di un partito noto a livello nazionale) ma, nella maggior parte dei casi sono liste “di coalizione” (intese come

TAB. 5a *Numero medio di liste presenti alle elezioni dei Consigli comunali, dei Consigli provinciali, dei Consigli regionali (liste circoscrizionali), della Camera dei deputati (liste proporzionali) e del Parlamento europeo in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-2001 (dati disaggregati per classi demografiche dei Comuni)*

Classi demografiche dei Comuni	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
Fino a 5.000	2,6	2,5	9,4	13,6	10,7	15,6	12,0	15,0	17,0	22,0
Da 5.000 a 15.000	2,9	3,3	8,7	13,3	10,8	15,8	12,0	15,0	17,0	22,0
Da 15.000 a 50.000	5,9	8,5	8,6	13,1	10,6	16,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Oltre 50.000	9,6	12,7	8,8	12,7	10,8	15,6	12,0	15,0	17,0	22,0

TAB. 5b *Numero medio di liste presenti alle elezioni dei Consigli comunali, dei Consigli provinciali, dei Consigli regionali (liste circoscrizionali), della Camera dei deputati (liste proporzionali) e del Parlamento europeo in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-2001 (dati disaggregati per Provincia)*

Province	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
Bologna	3,3	3,8	7,0	15,0	11,0	17,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Ferrara	4,0	4,6	9,0	11,0	11,0	16,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Forlì - Cesena	3,1	3,7	8,0	13,0	11,0	15,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Modena	3,3	4,3	8,0	13,0	10,0	16,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Parma	3,2	3,1	10,0	18,0	11,0	17,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Piacenza	2,9	2,6	13,0	11,0	11,0	15,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Ravenna	4,7	5,0	10,0	10,0	11,0	14,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Reggio Emilia	3,2	3,8	8,0	11,0	11,0	15,0	12,0	15,0	17,0	22,0
Rimini	3,3	4,3	9,0	13,0	10,0	16,0	12,0	15,0	17,0	22,0

liste che si presentano con il simbolo e la denominazione di una coalizione nota a livello nazionale) o liste “civiche” (ovvero che si presentano con un simbolo e una denominazione non riconducibile a nessuno dei partiti o delle coalizioni nazionali). Il fenomeno è maggiormente riscontrabile nei Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti dove il sistema maggioritario (associato al meccanismo esposto sopra) disincentiva i partiti a presentarsi da soli



alle elezioni costringendoli ad allearsi in coalizioni o a trovare consensi attraverso la formazione di liste locali.

Alle ultime due tornate elettorali comunali le liste di coalizione e le liste civiche (con una diversa incidenza, delle une e delle altre, tra il 1994-97 e il 1999-01) coprivano oltre l'80% dell'offerta politica nei Comuni con meno di 5.000 e oltre il 70% nei Comuni tra i 15.000 e i 50.000 abitanti.

Nei Comuni con più di 15.000 abitanti, le liste di partito, invece, rappresentavano oltre il 75% dell'offerta. Per le elezioni provinciali circa il 90% delle liste in competizione era identificata da una sigla e un simbolo di partito, così come a specifici partiti erano riconducibili la totalità delle liste provinciali per le elezioni regionali (se non nel 2000 per la presenza di una lista civica), alle politiche e alle europee.

### **5. Partiti ed elettori: la mobilità elettorale**

Gli orientamenti di voto degli elettori in Emilia-Romagna dagli anni novanta in poi hanno decretato la fine di un sistema partitico definibile "a partito predominante". Se fino a quell'epoca il PCI conquistava percentuali di voto tra il 48,2% (regionali 1980) e il 42,5% (politiche 1987), e il secondo partito, la Dc, tra il 25,6% (regionali 1980) e il 23,2% (politiche 1987), alle elezioni politiche del 2001 (ma la tendenza è riscontrabile anche osservando le elezioni europee del 1999 e le regionali del 2000) i due partiti maggiori, Ds e Forza Italia, hanno ottenuto complessivamente il 52,6% dei voti (tab. 6).

La dissipazione dei tradizionali serbatoi di voti ha reso possibile la frammentazione partitica la quale ha bilanciato, se non contraddetto la tendenza alla semplificazione in senso bipolare del quadro politico. In ogni caso, il voto rivolto ai partiti riveste ancora oggi un certo rilievo sia per gli elettori <sup>(9)</sup> che, ovvia-

---

(9) Sul cosiddetto "voto del cuore" si veda: P. NATALE, *Gli italiani e il voto europeo: molte conferme, poche smentite*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1999, n. 3, pp. 547-571.

TAB. 6 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	20,1	16,1	41,9	33,6	43,0	36,2	35,7	28,8	36,4	32,8
Rifond. Com.	6,0	5,1	8,9	6,3	7,6	5,8	8,3	5,5	7,0	5,0
Comunisti It.	-	1,2	-	3,2	-	2,1	-	1,6	-	2,0
I Democratici	1,3	2,5	3,1	6,1	3,7	4,7	-	-	-	7,9
La Margherita	-	1,1	-	1,6	-	-	-	15,5	-	-
Lista Dini	-	-	-	0,1	-	-	3,9	-	-	0,4
PPI	3,5	2,3	5,2	3,9	5,6	3,0	8,0	-	8,0	2,6
Verdi	2,0	1,5	3,7	3,2	3,2	2,7	2,5	2,1	3,1	1,8
SDI	0,4	1,4	0,6	2,1	-	1,2	-	-	1,7	1,3
Lista Di Pietro	-	0,1	-	-	-	-	-	3,5	-	-
Coaliz. C/S	20,4	14,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	3,1	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	56,8	46,4	63,4	60,1	63,1	55,7	58,4	57,0	56,2	53,8
PRI	1,1	1,1	1,1	1,0	1,4	0,9	-	-	1,3	0,8
MSI	0,1	-	-	-	-	-	0,5	-	-	1,2
AN	3,6	5,0	3,7	11,1	10,3	11,4	11,5	9,7	7,5	8,6
Forza Italia	4,7	9,2	8,6	17,6	18,1	21,2	15,1	23,8	23,9	20,4
CCD-CDU	0,1	0,6	0,6	2,2	2,3	3,7	4,8	2,3	-	2,7
Lega nord	2,5	2,6	4,3	4,0	3,4	3,3	7,2	2,6	4,4	3,0
Coaliz. C/D	8,9	5,9	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	21,0	24,4	18,3	35,9	35,5	40,5	39,1	38,4	37,1	36,7
Pannella	0,5	-	2,0	-	1,4	2,3	2,3	2,3	2,1	8,2
Liste civiche	15,9	27,6	14,2	2,9	-	0,5	-	-	-	-
Coaliz. C	5,2	0,6	1,6	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,6	1,0	0,5	1,1	-	1,0	0,2	2,3	4,6	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

mente, per i partiti stessi <sup>(10)</sup>. Nell’arena proporzionale i partiti misurano la propria visibilità, forza e consistenza; trovano

(10) Sull’importanza dell’“arena proporzionale” per i partiti si rimanda a: A. CHIARAMONTE, *Il voto proporzionale: verso la nazionalizzazione della competizione?* in R. D’ALIMONTE, S. BARTOLINI, (a cura di), *op. cit.*, pp. 165-198.

TAB. 7 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	0,5	0,4	35,4	27,9	36,4	30,6	29,3	23,4	29,0	27,0
Rifond. Com.	1,2	1,5	9,4	6,1	8,4	5,9	8,6	6,0	7,5	5,3
Comunisti It.	-	-	-	3,4	-	2,2	-	1,7	-	2,3
I Democratici	-	-	4,6	4,9	4,5	3,9	-	-	-	7,1
La Margherita	-	-	-	0,5	-	-	-	15,0	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	4,3	-	-	0,4
PPI	0,5	0,6	8,5	6,2	7,9	4,2	7,7	-	11,8	3,4
Verdi	-	-	2,9	1,9	2,2	1,6	1,7	1,7	2,0	1,2
SDI	-	0,1	0,8	4,0	-	1,6	-	-	2,4	1,5
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,5	-	-
Coaliz. C/S	43,8	21,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	6,0	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	52,0	25,6	61,6	54,9	59,4	50,0	51,6	51,3	52,7	48,2
PRI	-	-	0,4	0,5	0,7	0,4	-	-	0,6	0,4
MSI	-	-	-	-	-	-	0,6	-	-	1,7
AN	0,2	0,2	4,8	10,7	11,0	11,8	11,6	10,1	8,5	8,7
Forza Italia	0,1	0,2	10,3	17,1	18,8	22,8	15,9	26,6	25,2	22,1
CCD-CDU	-	-	1,2	3,1	3,4	5,7	7,0	3,2	-	4,5
Lega nord	1,3	1,2	6,2	5,7	5,4	5,2	11,3	4,2	6,0	5,0
Coaliz. C/D	12,7	8,4	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	14,3	10,0	22,9	37,1	39,3	45,9	46,4	44,1	40,3	42,4
Pannella	-	-	2,0	-	1,3	2,2	1,8	1,9	1,7	7,1
Liste civiche	21,0	59,7	11,7	5,7	-	0,5	-	-	-	-
Coaliz. C	11,2	1,2	1,1	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	1,5	3,5	0,7	2,3	-	1,4	0,2	2,7	5,3	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

compensazione se rimangono fuori dalle arene maggioritarie; e tramite essa hanno la possibilità di accedere al finanziamento pubblico. Ciò non toglie che la scelta sul versante maggioritario risulti fondamentale per decidere chi governa.

TAB. 8 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nei Comuni compresi tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	2,0	1,0	44,2	34,5	45,3	38,2	38,1	30,4	38,5	34,5
Rifond. Com.	4,1	4,9	9,9	8,2	8,5	6,2	8,8	5,9	7,7	5,5
Comunisti It.	-	-	-	3,6	-	2,2	-	1,6	-	2,3
I Democratici	-	-	3,2	5,4	3,4	4,1	-	-	-	7,2
La Margherita	-	-	-	1,1	-	-	-	15,2	-	-
Lista Dini	-	-	-	0,1	-	-	3,5	-	-	0,3
PPI	1,5	0,4	5,9	4,3	5,9	3,0	7,5	-	8,2	2,6
Verdi	-	-	3,1	3,4	2,6	2,3	2,1	2,0	2,5	1,6
SDI	0,2	0,4	0,6	2,3	-	1,3	-	-	1,9	1,4
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,3	-	-
Coaliz. C/S	46,1	35,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	6,9	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	60,8	42,8	66,9	62,9	65,7	57,3	60,0	58,4	58,8	55,4
PRI	0,3	0,6	0,8	0,7	0,9	0,5	-	-	0,9	0,6
MSI	0,2	-	-	-	-	-	0,4	-	-	1,2
AN	0,5	0,6	3,1	9,4	8,7	10,1	10,2	8,8	6,5	7,6
Forza Italia	0,8	0,7	7,9	16,8	17,4	20,8	14,6	23,4	23,1	20,1
CCD-CDU	0,1	-	0,6	2,2	2,3	3,5	4,8	2,2	-	2,8
Lega nord	1,8	2,4	4,7	4,8	3,7	3,9	7,9	3,0	4,6	3,6
Coaliz. C/D	11,0	10,9	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	14,7	15,2	17,1	33,9	33,0	38,8	37,9	37,4	35,1	35,9
Pannella	0,1	-	2,0	-	1,3	2,2	1,8	2,0	1,8	7,3
Liste civiche	16,2	39,8	12,5	2,3	-	0,4	-	-	-	-
Coaliz. C	8,2	0,6	1,2	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	-	1,6	0,3	0,9	-	1,3	0,3	2,2	4,3	1,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

È quindi almeno altrettanto utile avere indicazioni in merito al peso elettorale relativo del centro-destra e del centro-sinistra.

A questo fine abbiamo incluso nelle due aree <sup>(11)</sup> non solo i partiti che effettivamente si sono tra loro coalizzati (sarebbe stato peraltro tecnicamente impossibile, data la varietà delle coalizioni effettivamente costituite) ma anche quelle forze che sono potenzialmente riconducibili ad esse (per le liste poste al di fuori di queste due aree è stato adottato il criterio del posizionamento di campo prevalente nel periodo osservato nel presente capitolo).

I dati aggregati su base regionale (tab. 6) forniscono alcune prime indicazioni in merito al ridimensionamento subito dai vari partiti e alle particolari direzioni assunte dalla mobilità degli elettori. Risultano evidenti: la forte contrazione dei voti sofferta dai Ds alle politiche del 2001 che raggiungono il minimo storico in Emilia-Romagna (28,8%, solo cinque punti percentuale in più rispetto a Forza Italia quando nel 1996 erano oltre venti); il calo di Rifondazione Comunista dovuto anche alla scissione che ha generato una nuova formazione politica, i Comunisti Italiani; la nascita della Margherita che ha ottenuto percentuali di voto superiori a quelle ottenute in precedenza dalle forze che vi sono confluite, tanto da divenire il terzo partito regionale; il successo riscosso dalla lista Di Pietro, al suo esordio; la flessione di An, così come il CCD-CDU, che segue (nel caso di An) ad una fase di notevole crescita e che pare andare a vantaggio del progressivo rafforzamento di Forza Italia.

La mobilità elettorale pare tuttavia tutta interna alle due aree, almeno a partire dal 1996 in poi. Accanto a questa tendenza sembra emergere la progressiva tendenza da parte degli elettori che votano per il centro-destra nelle elezioni legislative (di carattere nazionale e regionale) a trasferire questo orientamento di voto anche sul livello provinciale e comunale. Questi andamenti hanno comunque avuto intensità differenti nei Comuni appartenenti alle diverse classi demografiche ed alle nove Province.

---

(11) Sul concetto di “aree” politiche si veda: A. CHIARAMONTE, A. DI VIRGILIO, *Le elezioni regionali del 2000: la frammentazione si consolida, le alleanze si assestano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2000, n. 3, pp. 513-552.

TAB. 9 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nei Comuni compresi tra i 15.000 e i 50.000 abitanti, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	37,5	31,1	44,5	36,9	45,5	37,5	37,3	29,7	38,1	34,5
Rifond. Com.	9,1	6,6	9,3	5,6	7,6	5,8	8,3	5,3	7,0	4,8
Comunisti It.	-	1,5	-	3,3	-	2,1	-	1,6	-	2,1
I Democratici	1,1	2,9	2,7	6,5	3,4	4,6	-	-	-	7,5
La Margherita	-	-	-	1,0	-	-	-	14,9	-	-
Lista Dini	0,1	-	-	0,2	-	-	3,6	-	-	0,3
PPI	4,2	3,9	4,4	3,9	4,7	2,5	7,3	-	6,8	2,3
Verdi	2,9	1,8	4,0	3,1	3,5	2,7	2,5	2,1	3,0	1,9
SDI	1,4	2,5	0,9	2,2	-	1,4	-	-	1,6	1,4
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,4	-	-
Coaliz. C/S	5,2	7,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	3,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	64,5	57,7	65,8	62,7	64,7	56,6	59,0	57,0	56,5	54,8
PRI	1,7	1,0	0,9	0,8	1,2	0,8	-	-	1,0	0,7
MSI	0,3	0,1	-	-	-	-	0,4	-	-	1,1
AN	1,7	6,2	2,9	11,2	9,4	11,1	11,0	9,5	6,8	8,2
Forza Italia	2,6	13,1	5,9	15,7	18,3	21,5	15,6	24,2	25,0	20,9
CCD-CDU	0,1	1,3	0,4	2,0	2,1	3,3	4,6	2,3	-	2,5
Lega nord	2,2	3,0	4,3	3,8	3,0	3,1	7,0	2,5	4,2	2,7
Coaliz. C/D	9,9	3,8	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	18,5	28,5	14,4	33,5	34,0	39,8	38,6	38,5	37,0	36,1
Pannella	0,2	-	2,4	-	1,3	2,4	2,2	2,2	2,0	7,8
Liste civiche	11,9	11,1	15,9	3,4	-	0,3	-	-	-	-
Coaliz. C	4,8	1,0	1,3	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,1	1,7	0,2	0,4	-	0,9	0,2	2,3	4,5	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nei Comuni fino a 5.000 abitanti gli orientamenti di voto degli elettori (tab. 7) hanno assunto connotazioni particolari soprattutto in riferimento alle elezioni comunali.

Anche per effetto del sistema elettorale, vi è in questi Comuni una ragguardevole offerta di liste civiche che ovviamente sostituiscono o *spiazzano* le liste espressione di singoli partiti o di coalizioni di cui è in qualche modo identificabile la collocazione in una o nell'altra area politica.

Nella tornata elettorale 99/01 circa sei votanti su dieci nei Comuni minori hanno espresso la loro preferenza per una "lista civica", mentre nella tornata elettorale 95/97 erano ancora solo due su dieci ad averlo fatto. Per questo, quindi, con riferimento alle elezioni comunali nei centri con meno di 5.000 abitanti, la distribuzione dei consensi tra i partiti e le coalizioni risulta alterata e la lettura dei relativi dati rischia di essere fuorviante.

La volatilità aggregata (intesa come somma delle differenze in valore assoluto tra i risultati ottenuti da ciascun partito in una data elezione e in quella successiva) è stata relativamente contenuta alle regionali dove solo 13,7 voti su cento hanno cambiato "collocazione" tra il 1995 e il 2000 (9,4 dei quali tra un'area e le "altre" – intendendo per "altre" non solo le due aree identificate ma anche le forze poste al di fuori di esse –). Significativo, invece, quello verificatosi tra le politiche del 1996 e del 2001: 33,5 voti su cento.

A questo dato è associabile il sorpasso di Forza Italia nei confronti dei Ds. Nei Comuni di questa fascia demografica Fi ha ottenuto un 10,7% di voti in più (registrando una crescita percentuale rispetto alla quota di voti ricevuta nel 1996 del 67,3%). Al contrario i Ds, sempre in questa fascia demografica, hanno subito una flessione del 5,9% (perdendo circa un quinto della loro precedente quota di voti).

Tuttavia, grazie al successo ottenuto dalla Margherita e dalla lista Di Pietro, l'area di centro-sinistra ha subito un calo minimo (0,6%) rispetto a cinque anni prima ed ha incrementato di 2,0 punti percentuale il vantaggio sull'area di centro-destra (in calo del 5,0% rispetto al 1996).

TAB. 10 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nei Comuni con oltre 50.000 abitanti, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	30,3	24,9	41,4	33,5	42,4	35,9	35,2	29,0	36,3	32,5
Rifond. Com.	7,4	5,7	8,1	5,5	6,9	5,4	8,0	5,3	6,4	4,6
Comunisti It.	-	2,1	-	2,9	-	1,9	-	1,6	-	1,7
I Democratici	2,6	4,8	2,8	6,9	3,8	5,3	-	-	-	8,7
La Margherita	-	2,6	-	2,3	-	-	-	16,0	-	-
Lista Dini	-	-	-	0,2	-	-	4,0	-	-	0,4
PPI	5,4	3,5	4,3	3,2	5,3	2,7	8,6	-	7,3	2,5
Verdi	3,5	2,8	4,0	3,4	3,7	3,1	2,9	2,3	3,7	2,2
SDI	0,2	1,9	0,5	1,5	-	1,0	-	-	1,6	1,0
Lista Di Pietro	-	0,2	-	-	-	-	-	3,7	-	-
Coaliz. C/S	2,9	1,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	52,7	50,2	61,1	59,4	62,1	55,3	58,7	57,9	55,3	53,6
PRI	1,6	1,7	1,6	1,5	1,9	1,3	-	-	1,9	1,2
MSI	0,1	-	-	-	-	-	0,5	-	-	1,1
AN	7,3	9,0	4,1	12,1	11,3	12,2	12,4	10,2	8,1	9,3
Forza Italia	9,3	16,1	9,7	18,8	18,4	20,9	15,0	23,1	23,7	20,0
CCD-CDU	0,1	0,9	0,6	2,1	2,2	3,5	4,4	2,2	-	2,2
Lega nord	3,5	3,1	3,5	3,1	2,8	2,5	5,9	2,0	3,9	2,1
Coaliz. C/D	6,2	2,7	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	28,1	33,5	19,5	37,6	36,6	40,4	38,2	37,5	37,6	35,9
Pannella	1,1	-	1,9	-	1,3	2,4	2,7	2,5	2,4	9,2
Liste civiche	15,8	15,5	15,1	2,4	-	0,7	-	-	-	-
Coaliz. C	1,5	0,1	2,0	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,8	0,7	0,4	0,6	-	1,2	0,4	2,1	4,7	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nei Comuni compresi tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, l’andamento dei “passaggi” da una lista all’altra, ha seguito, per i vari livelli di governo, quello dei Comuni più piccoli.



TAB. 11 *Orientamenti di voto di lista e di area alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Bologna, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	10,7	7,7	48,9	34,9	47,2	38,6	39,8	33,2	42,2	35,0
Rifond. Com.	6,7	5,1	8,1	5,2	7,3	5,2	7,9	5,2	6,2	4,7
Comunisti It.	-	1,9	-	4,6	-	1,8	-	1,5	-	1,7
I Democratici	-	5,3	-	9,6	3,2	6,8	-	-	-	9,7
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	14,7	-	-
Lista Dini	-	-	-	0,6	-	-	3,5	-	-	0,5
PPI	1,1	1,3	-	2,0	3,8	1,8	7,8	-	6,2	1,8
Verdi	2,8	1,6	3,9	2,8	3,2	3,0	2,4	2,1	3,1	2,0
SDI	-	1,5	-	1,5	-	1,3	-	-	1,5	1,2
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,3	-	-
Coaliz. C/S	14,5	15,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	3,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	39,3	40,2	60,9	61,2	64,7	58,5	61,4	60,0	59,2	56,6
PRI	-	-	-	-	0,6	-	-	-	0,5	0,3
MSI	0,3	-	-	-	-	-	0,4	-	-	1,1
AN	7,6	5,9	-	12,6	11,5	12,4	13,6	11,4	8,0	10,4
Forza Italia	2,3	8,0	-	18,0	17,0	19,6	13,7	20,8	23,0	18,1
CCD-CDU	-	-	-	2,5	2,5	3,4	4,1	1,9	-	2,2
Lega nord	0,9	1,8	3,2	3,2	2,4	1,9	4,3	1,5	2,8	1,8
Coaliz. C/D	3,6	6,3	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	14,7	22,0	3,2	36,3	34,0	37,3	36,1	35,6	34,3	33,9
Pannella	0,7	-	3,2	-	1,3	2,4	2,4	2,3	2,1	8,5
Liste civiche	41,8	36,6	25,9	-	-	0,7	-	-	-	-
Coaliz. C	3,2	0,5	6,8	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,3	0,7	-	2,5	-	1,1	0,1	2,1	4,4	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anche in questo caso, alle elezioni comunali, hanno riguardato soprattutto le liste “civiche” o di “coalizione” (tab. 8), seppure in misura minore rispetto ai Comuni con meno di 5.000 abitanti. Nei Comuni rientranti in questa fascia demografica alle elezioni

regionali, politiche ed europee, i DS, così come gli altri partiti “provenienti” dal PCI, Rifondazione Comunista e i Comunisti Italiani, hanno ottenuto – percentualmente – i maggiori consensi elettorali rispetto agli altri Comuni e al dato regionale (pur subendo flessioni significative) mentre gli altri partiti (ad eccezione di An) si sono posizionati alle percentuali rilevate a livello regionale. L’area di centro-sinistra, infatti, ha conseguito, in questi Comuni, le più alte percentuali di voto e l’area di centro-destra le più basse di tutta la Regione.

Nei Comuni compresi tra i 15.000 e i 50.000 abitanti (tab. 9) e in quelli con oltre 50.000 abitanti (tab. 10), gli spostamenti avvenuti tra le elezioni per i vari livelli di governo da una tornata all’altra sono equiparabili con alcune differenze per le comunali per le quali, nei primi, i “passaggi” liste “civiche” -liste di “coalizione” sono stati più consistenti che nei secondi. Alle regionali, alle politiche ed alle europee, i DS hanno ottenuto percentualmente maggiori consensi nei Comuni tra i 15.000 e i 50.000 che in quelli con oltre 50.000 abitanti. In questi ultimi, tuttavia, hanno registrato la minore percentuale di decremento tra una tornata e l’altra (perdendo comunque circa un sesto del loro elettorato) e, contemporaneamente, Forza Italia il minor incremento. Il consenso alle altre forze politiche ha avuto un andamento simile nei Comuni rientranti in entrambe le fasce demografiche. Nei Comuni tra i 15.000 e i 50.000 abitanti alle elezioni politiche del 2001, rispetto a cinque anni prima, l’area di centro-sinistra ha subito il decremento maggiore (3,4%) e l’area di centro-destra ha pressoché mantenuto le stesse percentuali di voti (in calo dello 0,3% e nei Comuni con oltre 50.000 abitanti dell’1,8%) ad ulteriore dimostrazione della mobilità interna all’area di centro-destra che, a differenza di quanto avvenuto alle elezioni regionali del 2000, non ha beneficiato del calo subito dall’area di centro-sinistra (rispetto al 1995: 8,1 punti percentuale nei Comuni tra i 15.000 e i 50.000 abitanti e 6,8 punti percentuale nei Comuni con oltre 50.000 abitanti).

Nelle singole Province gli spostamenti di voto tra una tornata e l’altra hanno, ovviamente, seguito le tendenze finora esposte a livello regionale.

TAB. 12 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Ferrara, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	25,2	22,1	42,1	37,5	42,5	35,1	34,9	27,7	35,2	33,9
Rifond. Com.	6,0	4,2	8,8	4,8	7,1	6,3	7,8	5,4	6,1	4,6
Comunisti It.	-	1,2	-	3,2	-	1,9	-	1,6	-	1,7
I Democratici	-	1,6	-	4,0	3,3	2,8	-	-	-	4,5
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	12,6	-	-
Lista Dini	0,2	-	-	-	-	-	3,9	-	-	0,3
PPI	2,7	2,2	4,6	4,2	3,8	2,1	5,8	-	6,5	2,2
Verdi	2,3	1,0	5,1	3,5	3,9	2,6	2,8	2,5	3,2	1,8
SDI	2,5	2,1	4,0	3,4	-	2,6	-	-	2,8	2,5
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	2,9	-	-
Coaliz. C/S	21,7	4,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	2,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	62,7	39,0	64,6	60,6	60,6	53,4	55,2	52,7	53,8	51,5
PRI	-	0,1	-	-	1,1	0,4	-	-	0,4	0,3
MSI	0,5	0,3	-	-	-	-	0,7	-	-	1,3
AN	1,2	7,7	-	16,0	12,2	14,1	13,0	10,9	7,9	9,1
Forza Italia	0,6	12,0	-	-	20,6	23,4	18,5	27,4	28,3	23,4
CCD-CDU	0,2	1,2	-	1,9	1,7	1,6	3,8	1,7	-	2,1
Lega nord	3,1	1,7	4,3	3,1	2,4	2,2	5,6	1,8	3,0	1,9
Coaliz. C/D	12,6	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	18,2	24,1	4,3	21,0	38,0	41,7	41,6	41,8	39,6	38,1
Pannella	0,9	-	3,9	-	1,4	2,9	3,0	2,6	2,3	9,4
Liste civiche	13,4	34,5	27,2	18,4	-	0,6	-	-	-	-
Coaliz. C	4,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	-	2,4	-	-	-	1,4	0,2	2,9	4,3	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A Bologna (tab. 11) il distacco DS-Forza Italia, che alle politiche del 1996 era di oltre ventisei punti percentuale, alle politiche del 2001 si è ridotto a poco più di dodici punti percentuale. Soprattutto alle ultime elezioni politiche, infatti, Forza Italia ha incrementato del 51,8% i voti ottenuti cinque anni prima (nono-

stante l'area di centro-destra abbia sofferto un'erosione di 0,5 punti percentuale) mentre i DS hanno subito un calo del 16,6% rispetto al 1996. Per entrambi i partiti, il decremento verificatosi a Bologna tra le elezioni europee del 1994 e quelle del 1999, è stato più pesante che nelle altre Province della Regione: per i DS del 17,1% e per Forza Italia del 21,3%. Lo spostamento di voti è stato meno consistente alle elezioni regionali dove solo 14,0 voti su cento hanno cambiato "collocazione" tra il 1995 e il 2000, 6,2 dei quali tra un'area e le "altre".

Nella Provincia di Ferrara il dato più interessante riguarda, anche in questo caso (tab. 12), le elezioni politiche dove nel 2001 Forza Italia ha registrato il minor incremento a livello provinciale rispetto al 1996 (48,1%) ma, nel contempo, ha ridotto a 0,3 punti percentuale il distacco dai DS che solo cinque anni prima era di oltre sedici punti percentuale. La stessa tendenza si era già verificata alle regionali (mentre invece alle europee i DS hanno guadagnato punti percentuale sul secondo partito) dove il calo subito dai DS (17,4%) e l'esigua crescita di Forza Italia (13,6%) ha comunque ridotto da 21,9 (del 1995) a 11,7 (del 2000) punti percentuale il divario tra le due forze. L'area di centro-destra, nonostante il calo di 2,5 punti percentuale dell'area di centro-sinistra, ha pressoché mantenuto alle politiche del 2001 le stesse percentuali di voti rispetto al 1996 (e rispetto alle regionali del 2000).

Nella Provincia di Forlì-Cesena (tab. 13) la distanza tra i DS e Forza Italia si è ridotta ai minimi termini dopo le politiche del 2001 (da 19,8 punti percentuale nel 1996 a 3,5 nel 2001) quando 31,0 votanti (che hanno espresso un voto valido) su cento hanno seguito un orientamento diverso dal 1996 (dei quali 2,8 tra un'area e le "altre"). In questa Provincia, così come a Ravenna, il PRI ha ancora radici tanto che ha ottenuto voti attorno al 4,0% alle regionali del 2000. A Forlì-Cesena (ma anche a Ravenna e Rimini e marginalmente a Ferrara) l'area di centro-destra alle politiche del 2001 ha incrementato il proprio elettorato al contrario di quanto avvenuto in tutte le altre Province.

TAB. 13 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Forlì - Cesena, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	26,4	20,8	38,7	33,5	40,8	34,6	35,1	27,7	33,8	32,4
Rifond. Com.	6,1	3,2	8,6	5,8	7,3	5,1	8,6	5,6	7,5	5,2
Comunisti It.	-	1,4	-	2,6	-	2,6	-	1,6	-	2,1
I Democratici	4,6	1,1	4,5	4,8	3,9	3,6	-	-	-	5,9
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	15,8	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	3,5	-	-	0,3
PPI	4,6	3,5	7,4	6,1	6,8	3,3	9,4	-	9,4	3,8
Verdi	2,1	2,2	3,5	3,5	2,9	2,8	2,5	2,2	2,8	2,1
SDI	-	1,6	-	1,9	-	1,2	-	-	1,6	1,2
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,4	-	-
Coaliz. C/S	18,7	24,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	1,3	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	63,8	59,0	62,7	58,2	61,7	53,2	59,1	56,3	55,1	53,0
PRI	6,5	5,4	7,0	6,1	5,0	4,1	-	-	5,9	3,6
MSI	-	-	-	-	-	-	0,5	-	-	1,5
AN	1,8	5,9	-	11,7	9,0	11,4	11,8	10,4	7,8	8,3
Forza Italia	13,9	11,3	27,9	19,6	19,5	21,8	15,3	24,2	22,7	20,6
CCD-CDU	-	0,2	-	-	1,7	4,3	5,7	2,7	-	3,1
Lega nord	-	1,6	2,4	2,2	2,0	2,0	4,3	1,8	2,6	1,8
Coaliz. C/D	10,8	9,1	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	33,0	33,5	37,3	39,6	37,2	43,6	37,6	39,1	39,0	38,9
Pannella	-	-	-	-	1,1	-	2,2	2,2	2,0	7,3
Liste civiche	0,9	5,9	-	2,2	-	2,7	-	-	-	-
Coaliz. C	2,0	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,3	0,8	-	-	-	0,5	1,1	2,4	3,9	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A Modena (tab. 14), dove solo 11,5 voti validi su cento hanno cambiato collocazione alle regionali del 2000 rispetto a quelle del 1995, il decremento dei Ds (13,4%) ha corrisposto all’incremento di Forza Italia (13,0%), mentre al calo dell’11,8%

TAB. 14 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Modena, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	27,3	23,9	46,4	35,5	47,1	40,8	39,3	31,1	40,9	36,8
Rifond. Com.	5,8	5,0	8,3	9,3	7,1	5,0	7,7	5,0	6,6	4,5
Comunisti It.	-	0,9	-	2,4	-	2,2	-	1,5	-	1,9
I Democratici	1,9	4,0	5,5	6,9	4,1	4,6	-	-	-	7,9
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	15,8	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	4,1	-	-	0,3
PPi	2,6	2,9	6,8	5,1	5,7	3,1	7,1	-	7,2	2,6
Verdi	1,7	1,7	3,6	5,2	3,1	2,6	2,4	2,0	3,1	1,8
SDI	-	1,4	-	1,9	-	0,9	-	-	1,3	1,0
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,5	-	-
Coaliz. C/S	18,4	15,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	4,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	62,4	55,3	70,6	66,3	67,1	59,2	60,6	58,9	59,1	56,8
PRI	-	-	-	0,7	-	0,3	-	-	0,3	0,2
MSI	-	-	-	-	-	-	0,4	-	-	1,0
AN	1,0	4,2	-	8,6	7,9	10,1	9,3	8,2	5,7	7,1
Forza Italia	2,7	9,4	-	17,0	16,9	19,1	14,5	22,9	23,1	19,7
CCD-CDU	0,2	1,6	-	3,0	2,9	4,7	5,0	2,9	-	3,0
Lega nord	3,5	3,1	4,6	4,4	3,6	3,7	8,0	2,8	4,5	3,1
Coaliz. C/D	14,3	6,9	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	21,7	25,2	4,6	33,7	31,3	37,9	37,2	36,8	33,6	34,1
Pannella	0,8	-	2,4	-	1,6	2,1	2,0	2,1	1,9	7,8
Liste civiche	10,6	18,1	22,4	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. C	3,4	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	1,1	0,3	-	-	-	0,8	0,2	2,2	5,4	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

dell'area di centro-sinistra, si è verificata una crescita del 21,1% dell' area di centro-destra. Anche in questo contesto l'andamento dei voti ad ANha seguito la medesima tendenza delle altre Province (ad eccezione di Parma e Piacenza): in asce-

TAB. 15 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Parma, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	15,2	9,3	30,5	25,7	32,8	27,7	25,6	19,9	25,4	23,6
Rifond. Com.	4,7	6,0	11,0	6,8	9,8	7,3	9,9	6,8	8,4	5,8
Comunisti It.	-	0,2	-	3,5	-	2,6	-	1,9	-	2,6
I Democratici	-	-	4,5	6,6	4,7	4,2	-	-	-	8,7
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	17,6	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	5,1	-	-	0,4
PPI	7,3	2,3	9,2	5,1	7,1	3,4	7,5	-	8,1	2,7
Verdi	1,6	1,3	2,9	3,2	3,1	2,6	2,5	2,4	3,5	1,8
SDI	-	1,6	0,4	3,3	-	1,6	-	-	3,5	1,3
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	4,2	-	-
Coaliz. C/S	27,2	20,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	2,4	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	58,4	41,7	58,5	54,2	57,5	49,4	50,6	52,8	48,9	46,9
PRI	-	0,3	-	-	0,6	-	-	-	0,4	0,3
MSI	-	0,1	-	-	-	-	0,6	-	-	1,4
AN	2,6	3,4	11,3	8,9	11,9	10,2	11,7	8,7	8,4	7,7
Forza Italia	7,7	7,5	21,5	23,8	19,9	25,2	15,8	27,2	25,5	23,9
CCD-CDU	0,6	0,7	-	2,2	1,8	3,9	5,0	2,2	-	2,9
Lega nord	6,0	4,3	7,2	6,1	7,0	5,6	14,1	4,6	9,0	5,5
Coaliz. C/D	7,5	6,2	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	24,4	22,5	40,0	41,0	41,2	44,9	47,2	42,7	43,3	41,7
Pannella	0,3	-	1,5	-	1,3	3,0	2,1	2,2	2,2	9,8
Liste civiche	6,3	35,2	-	1,6	-	-	-	-	-	-
Coaliz. C	9,6	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	1,0	-	-	3,2	-	2,7	0,1	2,3	5,6	1,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

sa tra le elezioni europee del 1994 e del 1999 e tra le regionali del 1995 e del 2000, in calo alle politiche del 2001 rispetto al 1996.

Nelle Province di Parma (tab. 15) e Piacenza (tab. 16) si sono riscontrate alcune anomalie rispetto alle tendenze generali ri-

TAB. 16 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Piacenza, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	6,4	7,3	22,9	18,2	24,8	21,7	19,1	14,8	18,5	18,3
Rifond. Com.	2,0	2,9	8,7	6,6	8,2	6,2	8,5	6,2	6,9	5,3
Comunisti It.	-	-	-	3,0	-	1,8	-	1,7	-	2,0
I Democratici	-	-	4,3	-	3,8	4,5	-	-	-	5,9
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	13,7	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	4,5	-	-	0,4
PPI	4,6	3,6	7,0	-	6,5	3,3	6,4	-	9,3	2,2
Verdi	-	1,0	2,5	-	2,7	1,8	2,1	1,4	2,7	1,1
SDI	-	-	0,8	-	-	-	-	-	1,0	0,6
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	5,3	-	-
Coaliz. C/S	23,9	2,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	3,4	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	40,3	17,2	46,2	27,8	46,0	39,3	40,6	43,1	38,4	35,8
PRI	-	1,2	-	-	0,6	0,6	-	-	0,3	0,3
MSI	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-	1,9
AN	3,5	0,1	14,1	13,5	16,6	15,4	13,8	10,7	12,0	11,2
Forza Italia	1,4	-	20,3	24,1	21,7	27,3	19,2	32,5	29,6	26,8
CCD-CDU	-	-	4,7	3,8	4,0	4,8	5,7	2,3	-	3,5
Lega nord	7,5	6,1	9,6	8,4	9,5	8,4	16,9	6,3	10,4	7,4
Coaliz. C/D	15,0	21,4	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	27,4	28,8	48,7	49,8	52,4	56,5	56,4	51,8	52,3	51,1
Pannella	-	-	1,6	-	1,6	3,2	2,6	2,8	2,5	9,3
Liste civiche	16,0	51,8	-	15,9	-	0,6	-	-	-	-
Coaliz. C	14,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	1,4	2,2	3,5	6,5	-	0,4	0,4	2,3	6,8	3,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

guardanti tutte le altre Province. Forza Italia, a partire dalle europee del 1999, è divenuta stabilmente la prima forza politica dopo le conferme delle regionali del 2000 e delle politiche del 2001 in occasione delle quali l’incremento, rispetto cinque anni



TAB. 17 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Ravenna, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	30,1	21,3	41,0	34,9	44,5	37,6	39,3	33,0	38,5	36,1
Rifond. Com.	10,0	6,7	11,5	6,3	8,1	7,0	8,9	5,8	7,5	5,7
Comunisti It.	-	1,4	-	1,8	-	2,3	-	1,6	-	2,2
I Democratici	0,2	0,7	-	-	2,6	3,5	-	-	-	6,5
La Margherita	-	5,8	-	15,6	-	-	-	16,1	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	3,6	-	-	0,3
PPI	7,3	1,3	6,2	-	6,0	3,1	9,6	-	8,6	3,0
Verdi	2,1	1,7	3,0	3,1	3,1	2,5	2,6	1,8	3,0	1,8
SDI	0,3	1,0	1,3	-	-	0,8	-	-	1,2	0,8
Lista Di Pietro	-	-	-	-	-	-	-	3,0	-	-
Coaliz. C/S	15,2	13,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	66,8	53,2	63,0	61,7	64,3	56,8	64,0	61,3	58,8	56,4
PRI	5,0	4,3	5,7	3,7	5,4	4,0	-	-	4,8	3,3
MSI	-	-	-	-	-	-	0,4	-	-	1,0
AN	3,6	5,3	8,5	8,5	7,4	8,8	8,9	8,4	5,4	6,8
Forza Italia	8,7	14,4	14,4	20,9	17,2	21,5	14,7	22,2	22,2	19,4
CCD-CDU	-	-	4,1	3,3	2,1	3,7	5,0	2,2	-	2,8
Lega nord	2,3	1,2	4,3	1,9	2,3	2,5	4,5	1,8	2,9	1,8
Coaliz. C/D	5,6	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	25,2	27,1	37,0	38,3	34,4	40,5	33,5	34,6	35,3	35,1
Pannella	-	-	-	-	1,3	2,7	2,3	2,2	2,1	7,1
Liste civiche	4,1	19,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. C	3,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,7	0,5	-	-	-	-	0,2	1,9	3,8	1,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

prima, è stato del 77,2% a Parma e del 69,3% a Piacenza. Nonostante questo, l’area di centro-destra ha subito un calo (del 9,5% a Parma e dell’8,2% a Piacenza) mentre l’area di centro-sinistra, grazie al successo ottenuto anche dalla lista Di Pietro (che a

TAB. 18 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Reggio Emilia, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
PDS-Dem. Sin.	21,0	16,6	46,6	39,3	48,0	42,2	40,1	33,4	42,0	36,9
Rifond. Com.	4,9	7,3	9,0	6,2	7,5	5,7	8,6	5,5	7,9	5,2
Comunisti It.	-	1,1	-	3,4	-	1,7	-	1,7	-	2,1
I Democratici	2,4	2,8	5,3	8,9	3,7	5,1	-	-	-	10,5
La Margherita	-	-	-	-	-	-	-	17,9	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	3,4	-	-	0,2
PPi	4,2	3,1	10,6	6,5	9,5	5,1	11,1	-	11,8	4,1
Verdi	1,1	0,9	3,7	2,4	2,7	2,6	2,2	2,2	2,8	1,6
SDI	0,2	1,4	-	2,8	-	1,5	-	-	1,7	1,5
Lista Di Pietro	-	0,1	-	-	-	-	-	3,3	-	-
Coaliz. C/S	31,9	21,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	5,7	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	71,4	55,8	75,2	69,5	71,4	63,9	65,4	64,0	66,2	62,1
PRI	-	-	-	-	0,3	-	-	-	0,3	0,2
MSI	-	-	-	-	-	-	0,3	-	-	0,8
AN	-	3,8	-	8,0	5,8	8,7	7,3	6,9	4,5	6,2
Forza Italia	-	4,5	-	14,3	15,2	15,9	12,0	19,1	19,0	15,8
CCD-CDU	-	0,9	-	2,2	2,5	4,2	5,3	2,7	-	3,0
Lega nord	1,7	4,2	4,6	6,0	3,7	3,9	8,0	3,2	4,3	4,0
Coaliz. C/D	10,3	2,6	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	12,0	16,0	4,6	30,5	27,5	32,7	32,9	31,9	28,1	30,0
Pannella	0,5	-	1,8	-	1,1	2,3	1,6	1,8	1,6	6,5
Liste civiche	8,3	26,8	18,4	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. C	7,8	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	-	-	-	-	-	1,1	0,1	2,3	4,1	1,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Parma e Piacenza ha ottenuto le più alte percentuali di voti a livello regionale), ha incrementato – al contrario di quanto avvenuto in tutta l’Emilia-Romagna – la propria consistenza elettorale (del 4,3% a Parma e del 6,1% a Piacenza). Il calo dei DS (che

a Piacenza hanno raggiunto percentuali di voto storicamente minime a livello regionale alle politiche del 2001 e al contempo Forza Italia la percentuale di voti più alta di tutta l'Emilia-Romagna, confermando la netta prevalenza dell'area di centro-destra su quella di centro-sinistra) ha favorito pesantemente l'erosione del distacco che vantavano nei confronti di Forza Italia: da 9,8 punti percentuale a favore alle politiche del 1996 a 7,3 punti a sfavore alle politiche del 2001 a Parma, da 0,1 punti percentuale di svantaggio nel 1996 a 17,7 punti di svantaggio nel 2001 a Piacenza. A Parma, infine, tra le politiche del 1996 e quelle del 2001, 37,4 voti hanno subito un cambiamento di collocazione dei quali 4,5 tra un'area e le "altre".

A Ravenna (tab. 17), la tendenza verificatasi nelle altre Province è stata confermata. I DS hanno registrato minori decrementi tra una tornata e l'altra soprattutto alle politiche (16,0%) ed il distacco con Forza Italia (cresciuta del 51,0% rispetto cinque anni prima) è stato più contenuto in relazione ad altri contesti (da 24,7 a 10,8 punti percentuale tra le politiche 1996 e 2001). Al calo subito dall'area di centro-sinistra, rispetto le tornate precedenti 11,7% alle regionali del 2000 e 4,2% alle politiche del 2001, ha corrisposto una crescita dell'area di centro-destra significativa nel primo caso (17,7%) e più contenuta (3,3%) nel secondo.

Nella Provincia di Reggio Emilia (tab. 18), dove Forza Italia ha incrementato i propri voti del 59,2% alle politiche del 2001 rispetto al 1996, i DS, nonostante il calo subito (16,7%), hanno mantenuto alte percentuali di voto e il distacco con Forza Italia ha subito un'erosione del 49,1% tra il 1996 e il 2001 (da 28,1 a 14,3 punti percentuale) la più bassa a livello regionale (basti pensare alle punte raggiunte a Ferrara, il 98,2%, e a Rimini, il 118,9%). A Reggio Emilia ha ottenuto il miglior risultato elettorale tra le Province La Margherita. Con il 17,9% dei voti ha raggiunto una percentuale superiore alla media ottenuta a livello regionale (15,5%) compresa tra questo valore e il 12,6% relativo alla Provincia di Ferrara. In tutte le consultazioni l'area di centro-sinistra ha ottenuto percentuali di voto superiori al 60,0% (come in nessun'altra Provincia) mentre l'area di centro-destra,

TAB. 19 *Orientamenti di voto di lista e di «area» alle elezioni comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee in Emilia-Romagna, nella Provincia di Rimini, nelle tornate elettorali 1994-97 e 1999-01 (valori percentuali)*

Liste	Elezioni Comunali		Elezioni provinciali		Elezioni Regionali		Elezioni Politiche		Elezioni Europee	
	95/97	99/01	95/97	99/01	1995	2000	1996	2001	1994	1999
Pds-Dem. Sin.	28,6	22,6	40,1	33,3	43,1	34,7	33,5	24,8	33,2	30,3
Rifond. Com.	6,3	4,3	8,3	5,7	7,2	5,6	8,0	5,4	7,0	4,6
Comunisti It.	-	1,1	-	2,9	-	1,7	-	1,6	-	2,4
I Democratici	5,1	0,6	7,8	6,8	5,5	4,0	-	-	-	7,1
La Margherita	-	8,1	-	-	-	-	-	14,8	-	-
Lista Dini	-	-	-	-	-	-	3,6	-	-	0,6
PPI	1,8	2,1	-	4,1	3,0	2,3	6,3	-	7,6	1,7
Verdi	3,1	1,9	3,5	2,9	4,4	2,8	3,3	2,0	3,7	2,2
SDI	0,1	0,5	0,8	1,3	-	0,8	-	-	1,0	0,8
Lista Di Pietro	-	1,2	-	-	-	-	-	3,9	-	-
Coaliz. C/S	15,1	6,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Coaliz. S	3,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CS	63,2	48,7	60,5	57,0	63,2	51,9	54,7	52,5	52,5	49,7
PRI	1,0	0,7	-	-	0,8	0,6	-	-	0,8	0,5
MSI	-	-	-	-	-	-	0,5	-	-	1,5
AN	9,2	8,0	14,8	13,5	13,9	13,6	14,4	11,1	10,4	10,2
Forza Italia	13,7	18,5	21,7	24,2	19,7	24,9	17,1	27,9	26,7	24,2
CCD-CDU	-	0,8	-	-	1,2	2,9	5,4	2,3	-	2,2
Lega nord	-	1,1	-	2,7	-	2,3	5,0	1,8	2,9	1,9
Coaliz. C/D	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
“Area” CD	30,7	29,1	36,5	40,4	35,6	44,3	42,4	43,1	40,8	40,5
Pannella	0,8	-	1,5	-	1,2	2,8	2,7	2,3	2,2	8,5
Liste civiche	1,5	21,0	-	0,8	-	0,5	-	-	-	-
Coaliz. C	2,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altre liste	0,9	1,2	1,5	1,8	-	0,5	0,2	2,1	4,5	1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

pur in crescita, ha espresso le più basse percentuali a livello regionale.

Nella Provincia di Rimini (tab. 19), Forza Italia è divenuto il primo partito dopo le elezioni politiche del 2001 (incrementando

i propri voti del 63,2% rispetto cinque anni prima) a discapito dei DS (in calo rispetto al 1996 del 26,0%) e ribaltando i 16,4 punti percentuale di distacco in negativo che vantavano nel 1996 in 3,1 punti percentuale in positivo nel 2001. L'area di centro-sinistra che vantava una superiorità nei confronti dell'area di centro-destra di 27,6 punti percentuale alle regionali del 1995 e di 12,3 punti percentuale alle politiche del 1996, ha ridotto la propria preminenza a 7,6 punti percentuale alle regionali del 2000 (e quindi un calo del 72,5%) e a 9,4 punti percentuale alle politiche del 2001 (ovvero un calo del 23,6%).

In tutte le Province Rifondazione Comunista ha subito decrementi, tra una tornata e l'altra, variabili dal 27,0% di Piacenza al 36,0% di Reggio Emilia. Considerevoli anche le perdite subite dal CCD-CDU (dal 42% di Modena al 59,6% di Piacenza) e dalla Lega Nord (dal 58,1% di Forlì-Cesena al 67,8% di Ferrara).

L'area di centro-sinistra, nonostante la continua erosione del proprio serbatoio di voti, è ancora prevalente sull'area di centro-destra. I notevoli decrementi subiti dalla prima ad ogni tornata elettorale, non sempre sono stati un beneficio per la seconda, la quale, dopo una fase di crescita si è consolidata ed è stata soggetta ad una mobilità elettorale che ha riguardato soprattutto le forze al proprio interno.

Significativi cambiamenti degli orientamenti di voto degli elettori hanno pertanto caratterizzato l'ultimo decennio. Nelle tornate 1994-97 mediamente 1,8 elettori su dieci non ha espresso un voto (astendosi o annullando la scheda) mentre nel 1999-01 il dato ha riguardato 2,3 elettori su dieci. Tra coloro i quali hanno espresso un voto valido mediamente 23,2 votanti su cento hanno cambiato il proprio orientamento di voto rispetto alla lista o partito tra le tornate 1994-97 e quelle 1999-01.

## **Capitolo 2**

### **Il personale alle dipendenze degli enti territoriali**

#### **Una comparazione interregionale**

---

##### ***Sommario.***

**1. Introduzione.** – **2. Dimensioni complessive dell'impiego pubblico nel settore degli enti territoriali e grado di decentramento intra-regionale.** – **3. Distribuzione tra le categorie, anzianità di servizio e livelli retributivi.** – **4. Conclusioni.**

##### **1. Introduzione**

Il capitolo relativo al personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche contenuto nella precedente edizione del Rapporto sulle autonomie locali riportava i risultati di un'ampia ricerca in merito alle dotazioni di personale per categorie economiche, anzianità di servizio, sesso, titolo di studio e livelli retributivi. Tali aspetti sono stati studiati in chiave diacronica per il periodo 1994/98 con riferimento ai dipendenti del comparto Regioni ed enti locali della sola Emilia-Romagna. Con riferimento al 1998, i medesimi aspetti sono stati affrontati comparando l'Emilia-Romagna con le altre Regioni del Nord e con le Regioni del Sud nel loro complesso. Sia l'analisi diacronica sia la comparazione relativa al 1998 è stata svolta utilizzando come fonte il Conto annuale degli impiegati delle amministrazioni pubbliche curato dalla Ragioneria Generale dello Stato. Nella precedente edizione del Rapporto furono inoltre presentati i risultati di una indagine *ad hoc* svolta su un campione di amministrazioni comunali dell'Emilia-Romagna grazie alla quale è stato possibile fornire anche una ricognizione in merito all'attuazione di una serie di specifici aspetti della normativa contrattuale come quelli riguardanti il lavoro *part-time* e il telelavoro, le modalità di riconoscimento del

compenso accessorio e le sanzioni disciplinari.

Non sarebbe stato proficuo replicare a breve distanza temporale la medesima analisi, poiché le tendenze messe allora in evidenza sono suscettibili solo di lievi variazioni di anno in anno. Chi fosse interessato ad una prima disamina di quella serie di elementi potrebbe utilmente ritornare alla precedente edizione del Rapporto <sup>(1)</sup>. Si è invece ritenuto di maggiore interesse – basandosi sempre sui dati forniti dalla RGS, aggiornati al 31 dicembre 1999 – proporre un approfondimento dal quale sia possibile cogliere alcune specificità della struttura amministrativa emiliano-romagnola rispetto alle altre Regioni italiane. La comparazione presentata nella scorsa edizione si limitava, come si è detto, a confrontare l'Emilia-Romagna con due macro-aggregati. In questo modo era possibile mettere in luce alcune differenze di fondo tra centro-nord e sud, verificando in che misura le tendenze rilevate nella prima area risultassero confermate (o accentuate) nel caso emiliano-romagnolo. L'analisi presentata di seguito mira invece a verificare se esistono specifici “modelli regionali” con riferimento in particolare alle dimensioni degli apparati regionali, provinciali e comunali considerate come indicatori, sia della generale tendenza a ingrossare ovvero snellire le fila dell'impiego pubblico, sia come un indicatore indiretto di decentramento delle funzioni dalla Regione agli Enti locali. Per specificare le caratteristiche di tali “modelli” verranno inoltre considerati indicatori relativi: *a)* alla distribuzione del personale tra le categorie economiche; *b)* alla anzianità media di servizio dei dipendenti; *c)* ai livelli retributivi medi. Naturalmente nell'esame dei dati si cercherà di mettere in evidenza come si colloca il sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna rispetto alle altre realtà regionali italiane. Va peraltro notato che, al momento in cui è stata condotta l'analisi, la RGS non aveva ancora reso disponibile l'intera base dati del Conto annuale, ed è stato quindi possibile la comparazione *infra* ed interregionale solo su un numero molto limitato di indicatori.

---

(1) Come si è già detto il rapporto, oltre ad essere disponibile in formato cartaceo in questa *Rivista*, n. 6, 2000, è anche integralmente scaricabile dal sito internet: [http://www.Regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_6\\_2000/indice6\\_00.htm](http://www.Regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2000/indice6_00.htm).

TAB. 1a *Dipendenti in servizio al 31.12.99 nel sistema degli enti territoriali. Valori assoluti.*

	Comuni	CM	Province	Regioni	Altri enti	SATER
Liguria	19.446	264	2.827	1.296	431	24.264
Toscana	38.265	561	5.309	2.798	860	47.793
<b>Emilia Romagna</b>	<b>42.363</b>	<b>194</b>	<b>4.734</b>	<b>3.121</b>	<b>574</b>	<b>50.986</b>
Lombardia	75.087	348	8.355	5.503	1.610	90.903
Piemonte	39.853	525	5.196	3.059	480	49.113
Lazio	53.576	927	5.900	4.424	1.281	66.108
Veneto	33.215	176	4.107	3.095	906	41.499
Marche	14.252	232	2.415	2.046	669	19.614
Puglia	32.409	128	6.246	4.638	550	43.971
Abruzzo	12.367	249	2.255	1.915	519	17.305
Basilicata	7.202	375	1.160	1.335	318	10.390
Campania	68.684	1.695	4.974	11.580	1.389	88.322
Umbria	8.365	504	1.379	1.713	153	12.114
Calabria	23.305	685	2.881	4.569	584	32.024
Molise	3.457	186	603	877	202	5.325
Sardegna	16.544	179	2.522	4.367	1.348	24.960
Friuli VG	12.092	186	1.363	3.380	779	17.800
Totale	580.938	7.414	73.050	59.716	14.629	735.747

TAB. 1b *Dipendenti in servizio al 31.12.99 nel sistema degli enti territoriali. Valori percentuali.*

	Comuni	CM	Province	Regioni	Altri enti	Tot TER
Liguria	80,1	1,1	11,7	5,3	1,8	100,0
Toscana	80,1	1,2	11,1	5,9	1,8	100,0
<b>Emilia Romagna</b>	<b>83,1</b>	<b>0,4</b>	<b>9,3</b>	<b>6,1</b>	<b>1,1</b>	<b>100,0</b>
Lombardia	82,6	0,4	9,2	6,1	1,8	100,0
Piemonte	81,1	1,1	10,6	6,2	1,0	100,0
Lazio	81,0	1,4	8,9	6,7	1,9	100,0
Veneto	80,0	0,4	9,9	7,5	2,2	100,0
Marche	72,7	1,2	12,3	10,4	3,4	100,0
Puglia	73,7	0,3	14,2	10,5	1,3	100,0
Abruzzo	71,5	1,4	13,0	11,1	3,0	100,0
Basilicata	69,3	3,6	11,2	12,8	3,1	100,0
Campania	77,8	1,9	5,6	13,1	1,6	100,0
Umbria	69,1	4,2	11,4	14,1	1,3	100,0
Calabria	72,8	2,1	9,0	14,3	1,8	100,0
Molise	64,9	3,5	11,3	16,5	3,8	100,0
Sardegna	66,3	0,7	10,1	17,5	5,4	100,0
Friuli VG	67,9	1,0	7,7	19,0	4,4	100,0
Totale	79,0	1,0	9,9	8,1	2,0	100,0

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.



Tutti gli altri indicatori forniti dalla RGS al momento in cui è stata condotta l'analisi non consentono nessuno dei due tipi di comparazione, essendo aggregati per comparti e sotto-comparti al livello nazionale. Nella banca dati fornita dalla RGS mancano inoltre i dati relativi alla Sicilia e alla Provincia autonoma di Bolzano.

Pur essendo disponibili, sono stati invece deliberatamente espunti dall'analisi i dati relativi alla Valle d'Aosta, in considerazione delle profonde diversità nella struttura amministrativa di questa Regione a statuto speciale. Cosicché l'analisi riguarderà tutte le Regioni a statuto ordinario, più la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia.

## *2. Dimensioni complessive dell'impiego pubblico nel settore degli enti territoriali e grado di decentramento intraregionale*

Una prima serie di indicatori utili a verificare quale struttura abbiano assunto nel tempo le amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale nelle varie Regioni non può che riguardare il numero complessivo di dipendenti.

Una opportuna comparazione del numero complessivo di impiegati alle dipendenze dei diversi livelli amministrativi (delle Regioni e degli enti locali) ci dice in primo luogo quanto sia accentuata la tendenza a utilizzare questo tipo di risorsa (il personale), sia per consentire una più ampia gestione diretta (piuttosto che indiretta) delle politiche, sia per ragioni in senso lato "sociali". Le dotazioni complessive di personale dei diversi livelli di governo in ciascuna Regione forniscono, inoltre, un indicatore indiretto della effettiva ripartizione delle competenze e quindi del grado di decentramento che le singole Regioni hanno effettivamente promosso verso gli enti locali.

Le tabelle 1a e 1b riportano il numero complessivo di dipendenti dei vari livelli di governo nelle 17 Regioni da noi considerate, rispettivamente in valore assoluto e in percentuale sul totale dei dipendenti delle amministrazioni locali e regionali considerate nell'analisi. Si noti che nella categoria "Altri enti" sono sta-

te comprese una serie di strutture più o meno strettamente legate alle amministrazioni regionali e locali che appare opportuno computare in quello che si potrebbe definire il “settore allargato degli enti territoriali” (d’ora in poi SATER).

Si tratta degli Istituti autonomi case popolari, degli Enti di promozione turistica, degli Enti regionali di sviluppo agricolo, delle Agenzie regionali prevenzione e ambiente, degli Enti per il diritto allo studio universitario. Si è preferito invece non considerare in questa analisi le strutture del sistema sanitario che per le loro dimensioni e per le loro peculiarità organizzative meritano una trattazione separata che verrà eventualmente svolta in una delle prossime edizioni del Rapporto. Così pure non sono stati considerati gli altri enti (come ad esempio le Camere di commercio o gli enti di gestione dei Parchi naturali) che pure, dal punto di vista del regime contrattuale, rientrano nel comparto Regioni-Enti locali, ma che hanno gradi di autonomia organizzativa ed istituzionale piuttosto ampi nei confronti degli enti territoriali di governo. Le tabelle sono ordinate in base alla quota percentuale di dipendenti impiegati presso la Regione rispetto al complessivo settore degli enti territoriali. Soprattutto la tabella 1/b può essere letta insomma anche come una graduatoria costruita in base al grado di accentramento mantenuto sul piano gestionale in capo alle Regioni. Anche ad una prima lettura, tuttavia, emerge che questo semplice indicatore va interpretato con qualche cautela. Infatti il “grado di accentramento” da esso rilevato dipende in misura rilevante dalle dimensioni di ciascuna Regione. Nelle Regioni più grandi, formate da un numero più elevato di Comuni, la quota di personale impiegato nelle amministrazioni comunali è per forza di cose, maggiore, dato che il tipo di funzioni ordinariamente assegnate ai Comuni richiede un ricorso più intensivo alla risorsa lavoro dipendente rispetto a quanto ne è richiesto per l’assolvimento delle funzioni proprie delle Regioni, così come delle Province. Nelle Regioni più piccole, d’altro canto, il numero di impiegati alle dipendenze delle Regioni non si riduce proporzionalmente con il ridursi del numero di abitanti in quanto il necessario presidio dei compiti istituzionali dell’ente richiede la costituzione di una serie di strutture amministrative minime.

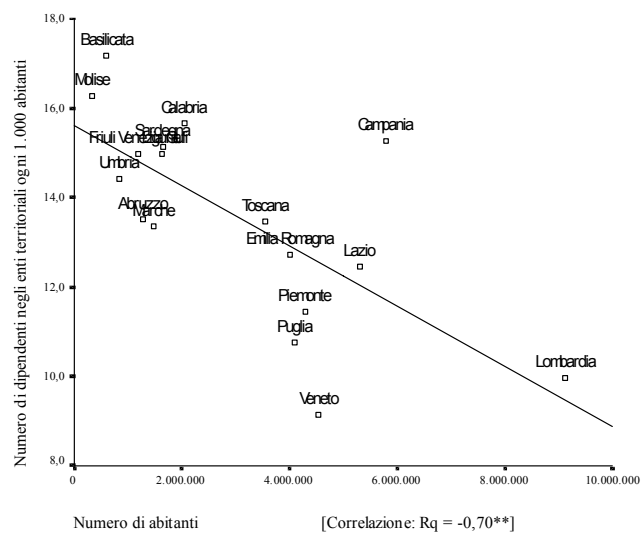


FIG. 1 Dotazioni di personale degli enti territoriali nelle Regioni italiane

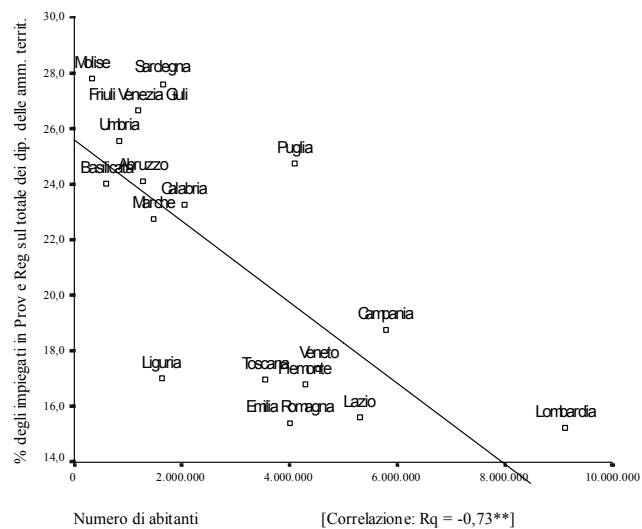


FIG. 2 Dotazioni di personale degli enti territoriali nelle Regioni italiane

I diagrammi delle figg. 1 e 2 dimostrano al tempo stesso l'esistenza di una tale correlazione e mettono in luce quali sono le Regioni in cui il grado di decentramento è maggiore (o minore), al netto delle differenze generate dalla dimensione della Regione stessa. Vediamo in che senso e come.

Nel grafico di fig. 1 le Regioni sono dislocate sul piano cartesiano in base al numero di abitanti (in orizzontale, asse delle ascisse) e al numero di impiegati nel complesso delle amministrazioni territoriali per ogni mille abitanti (in verticale, sull'asse delle ordinate). Quest'ultimo costituisce un indicatore della tendenza a far ricorso all'impiego pubblico da parte degli enti territoriali. Si noti che si tratta di un indicatore standardizzato rispetto al numero di abitanti. Se non fosse all'opera la tendenza che abbiamo richiamato prima, se cioè vi fosse una proporzione perfetta tra numero di residenti e numero di impiegati pubblici, questo indicatore dovrebbe risultare costante, o comunque dovrebbe variare in maniera erratica da Regione a Regione. Invece, come si vede dal diagramma di fig. 1, il numero dei dipendenti per ogni mille abitanti non è costante, ma cresce, tendenzialmente, proprio al ridursi delle dimensioni demografiche delle Regioni. Le Regioni più grandi, quelle collocate verso destra, presentano tendenzialmente un numero di dipendenti ogni mille abitanti inferiore e sono quindi collocate più in basso, mentre le Regioni più piccole presentano tendenze e una collocazione opposta <sup>(2)</sup>. Va detto però che non tutte le Regioni si allineano con la stessa intensità a questa tendenza. Alcune se ne discostano, evidentemente per una deliberata politica di ricorso all'impiego pubblico ovvero per una deliberata politica di segno opposto.

La linea retta presente nel diagramma (tecnicamente detta retta di regressione) indica l'insieme dei punti in cui dovrebbero collocarsi le Regioni se fossero perfettamente in linea, appunto, con questa tendenza prodotta dalla variabile demografica.

---

(2) La dimostrazione della robustezza di questa tendenza è data dal coefficiente di correlazione, che è particolarmente alto (pari a 0,73), è statisticamente significativo e, secondo le attese, di segno negativo, ad indicare appunto che al crescere di una variabile (il numero di abitanti) tende a diminuire l'altro (il numero di dipendenti ogni mille abitanti).

TAB. 2 *Numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni locali e regionali. Valori percentuali*

	N di dip SATER x 1000 ab			% di dip Pro+Reg su SATER		
	Effettivo	Atteso	Differ	Effettivo	Atteso	Differ
Liguria	14,97	14,53	2,92	16,99	23,22	-36,64
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>12,72</b>	<b>12,92</b>	<b>-1,58</b>	<b>15,41</b>	<b>19,74</b>	<b>-28,15</b>
Toscana	13,47	13,23	1,79	16,96	20,41	-20,35
Piemonte	11,45	12,73	-11,19	16,81	19,33	-15,03
Lazio	12,47	12,05	3,38	15,62	17,86	-14,37
Veneto	9,14	12,56	-37,44	17,35	18,97	-9,30
Marche	13,35	14,63	-9,61	22,74	23,44	-3,05
Basilicata	17,18	15,22	11,42	24,01	24,70	-2,84
Abruzzo	13,51	14,76	-9,29	24,10	23,71	1,60
Calabria	15,67	14,25	9,10	23,26	22,60	2,84
Umbria	14,41	15,06	-4,47	25,52	24,35	4,59
Campania	15,27	11,72	23,26	18,74	17,16	8,43
Molise	16,28	15,40	5,35	27,79	25,10	9,69
Friuli-Ven. Giulia	14,98	14,82	1,02	26,65	23,85	10,51
Sardegna	15,15	14,51	4,17	27,60	23,18	16,02
Lombardia	9,97	9,47	4,99	15,24	12,30	19,29
Puglia	10,76	12,87	-19,58	24,75	19,63	20,70

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

Le Regioni che si trovano in basso rispetto alla retta di regressione presentano quindi un numero di dipendenti ogni mille abitanti inferiore a quelli che ci si sarebbe dovuti attendere considerando la strutturale tendenza a crescere (e a ridursi) di questo indicatore in relazione al numero di abitanti complessivi della Regione. Allo stesso modo, le Regioni che si collocano al di sopra della retta di regressione, presentano un numero complessivo di persone alle dipendenze degli enti territoriali superiore a quelli che ci si sarebbe dovuti attendere in base al numero di abitanti.

Questa operazione statistica ci consente quindi anche di stimare di quanto gli apparati amministrativi degli enti territoriali sono sovradimensionati o sottodimensionati rispetto “alla media”. Come dovrebbe essere chiaro, non si tratta di una distanza dalla “media” pura e semplice. Si tratta, piuttosto, della distanza da quella speciale media elaborata considerando il diverso fabbisogno complessivo di personale associato alle specifiche dimen-

sioni demografiche di ciascuna Regione. Nelle prime tre colonne della tabella 2 (a cui si rinvia il lettore) sono appunto riportati, per ciascuna Regione: *a)* il numero di dipendenti impiegati nel complesso degli enti territoriali per ogni migliaio di abitanti, secondo quanto emerge dalla rilevazione effettuata con riferimento alla data del 31 dicembre 1999 dalla Ragioneria Generale dello Stato; *b)* il numero di dipendenti per migliaio di abitanti “stimato” sulla base del nostro semplice modello (il numero di dipendenti per ogni mille abitanti che avremmo trovato se la Regione in questione fosse stata perfettamente in linea con la tendenza generale); *c)* lo scostamento percentuale (in eccesso o in difetto) tra il dato effettivo e quello stimato. Quest’ultimo dato ci dice in sostanza in che percentuale la dotazione complessiva di personale in ciascuna Regione appare sovra o sotto-dimensionata rispetto alla tendenza nazionale (al netto dell’effetto “dimensione”).

Un identico discorso può essere fatto in relazione ad una seconda importante dimensione d’analisi: il grado di centralismo infraregionale. Come si è detto, possiamo presumere che il fatto che le Regioni e le Province impieghino una quota più consistente di personale (rispetto al totale del personale impiegato negli enti territoriali) testimoni un minor grado di decentramento (ovvero un maggiore accentramento) nella gestione delle politiche al livello territoriale. Per le ragioni che sono state già esposte, la percentuale pura e semplice dell’impiego Provinciale e regionale sul complesso non è però un indicatore affidabile, perché devono essere scontati anche in questo caso gli effetti indotti dalla dimensione demografica di ciascuna Regione. Che questo effetto sia realmente all’opera è dimostrato anche in relazione a questa seconda dimensione di analisi dalla correlazione tra il numero complessivo di abitanti e il nostro indicatore “semplice” di accentramento <sup>(3)</sup>. L’esistenza di tale correlazione è illustrata dalla collocazione che assumono le Regioni nel diagramma di fig. 2.

---

(3) Anche in questo caso una dimostrazione della robustezza di questa tendenza è data da un coefficiente di correlazione alto (pari a 0,80), statisticamente significativo e di segno negativo.

Anche in questo caso, quindi, un indicatore più veritiero è dato dallo scarto percentuale tra i valori effettivi e quelli stimati, secondo il procedimento già esposto in precedenza, consideran

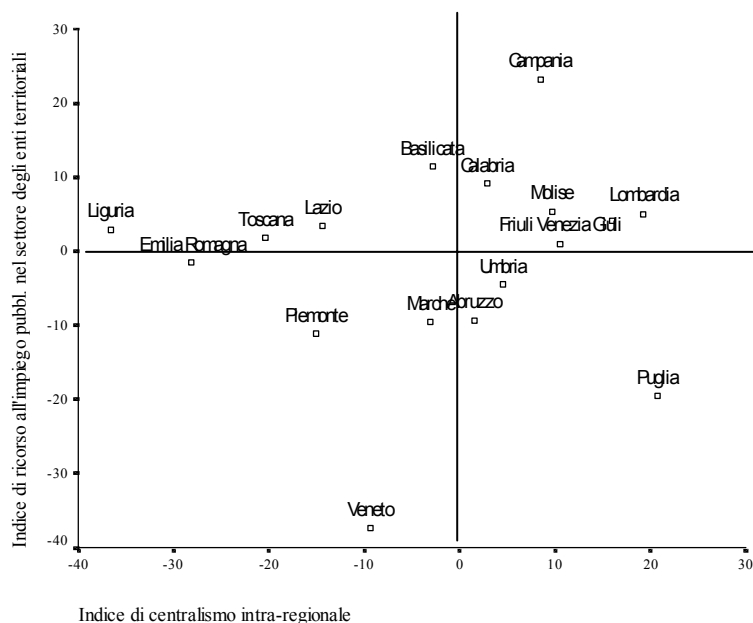


FIG. 3 *Sistemi regionali a confronto su due dimensioni: grado di appesantimento complessivo degli apparati e centralismo*

do l'effetto dimensione (si rinvia il lettore alle ultime tre colonne della tabella 2). A questo punto abbiamo due indicatori molto più affidabili relativi a due importanti dimensioni di analisi <sup>(4)</sup>. Una prima dimensione riguarda il grado di appesantimento complessivo delle burocrazie regionali e locali. In altri termini, più neutri, il grado di sovra o sottodotazione di personale degli enti

(4) È importante notare che, benché gli indicatori delle nostre due dimensioni di analisi fossero entrambi correlati con il medesimo indicatore di ampiezza demografica, risultano molto debolmente correlati tra loro. Tanto meno risultano tra loro correlati i due indicatori risultanti dall'applicazione del modello statistico.

enti territoriali nel loro complesso. Una seconda dimensione riguarda il grado di centralismo amministrativo, ovvero di sotto/sovra dotazione di personale delle amministrazioni Provinciali e regionali rispetto a quelle di livello comunale o intercomunale. È possibile apprezzare il risultato finale dell'analisi esaminando il diagramma di fig. 3. Come si può notare, il sistema amministrativo emiliano-romagnolo si colloca su un livello medio di dotazione complessiva di personale e su un livello decisamente basso di centralismo. Esso è cioè caratterizzato, rispetto alla “media” nazionale, da una forte sotto-dotazione dei livelli Provinciali e regionale rispetto a quello comunale, essendo superato sotto questo profilo solo dalla Liguria. Considerando le Regioni di maggiori dimensioni, emergono peraltro modelli fortemente differenziati. La Lombardia, ad esempio, appare ora anch'essa “in linea” per quanto attiene alle dimensioni complessive dell'impiego pubblico negli enti territoriali, ma – dopo aver parametrizzato l'effetto dimensione – appare caratterizzata da un sistema amministrativo regionale decisamente accentrato. Campania e Veneto appaiono su posizioni speculari: moderatamente accentrata la prima, moderatamente decentrata la seconda, decisamente caratterizzata da un sovra-dotazione complessiva di personale la prima, da una sotto-dotazione la seconda.

### 3. *Distribuzione tra le categorie, anzianità di servizio e livelli retributivi*

Dopo aver valutato il grado complessivo di sovra o sotto-dotazione di personale e il grado di accentramento dei sistemi amministrativi territoriali, possiamo ora provare a verificare se esistano differenze significative tra le Regioni sotto due specifici profili: la distribuzione tra le categorie economiche e i livelli retributivi medi per ciascuna di esse. Il livello dell'anzianità media ci darà infine qualche ulteriore indicazione in merito al tipo di reclutamento del personale e alla struttura delle carriere amministrative. Le tabelle 3a, 3b, 3c riportano, con riferimento rispettivamente a Comuni, Province e Regioni, la distribuzione del per-



TAB. 3a *Ripartizione percentuale dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni comunali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla somma dei dirigenti e dei dipendenti della categoria D*

	Dir	D	C	B	Restante		Docenti	Tot
					A personale			TER
Toscana	1,65	19,46	17,89	39,48	10,05	9,35	2,11	100,0
Veneto	1,39	16,06	30,51	29,32	14,68	7,16	0,88	100,0
<i>Emilia-Rom.</i>	<i>1,70</i>	<i>13,62</i>	<i>33,37</i>	<i>26,94</i>	<i>12,69</i>	<i>8,80</i>	<i>2,89</i>	<b>100,0</b>
Umbria	1,78	13,34	28,66	29,04	12,30	14,88	0,00	100,0
Lombardia	0,86	14,16	31,89	27,80	18,94	6,36	0,00	100,0
Marche	1,25	13,53	25,24	34,33	15,72	9,92	0,00	100,0
Friuli-VenG	1,09	12,64	24,61	40,06	13,74	7,86	0,00	100,0
Piemonte	1,16	11,55	38,31	29,38	10,37	9,23	0,00	100,0
Liguria	1,18	11,47	30,39	28,96	17,71	9,01	1,28	100,0
Sardegna	0,70	10,67	24,66	21,07	22,00	20,90	0,00	100,0
Molise	0,61	8,56	23,66	17,10	21,81	28,26	0,00	100,0
Abruzzo	0,70	8,01	22,80	22,01	23,06	23,43	0,00	100,0
Lazio	0,92	7,48	40,70	22,12	10,15	18,64	0,00	100,0
Puglia	0,96	6,65	26,46	18,41	22,96	24,52	0,04	100,0
Calabria	0,38	6,83	21,24	16,75	22,95	31,86	0,00	100,0
Basilicata	0,56	6,30	25,80	16,77	25,72	24,85	0,00	100,0
Campania	0,44	6,08	22,85	17,80	26,26	26,58	0,00	100,0
Tutte le Regioni	1,01	11,19	29,13	25,69	17,22	15,23	0,52	100,0

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

sonale alle dipendenze degli enti territoriali tra le nuove “qualifiche”: dirigenti e appartenenti alle categorie economiche A, B, C, D. In Toscana, Veneto, Emilia-Romagna e Liguria è inoltre presente una quota significativa di personale docente impiegato in scuole comunali o Provinciali. Tali tabelle segnalano peraltro una specificità propria della gran parte delle Regioni meridionali che in una certa misura distorce i dati presentati nel paragrafo precedente. In queste Regioni è molto esteso il numero di addetti che ricevono una remunerazione per lo svolgimento dei cosiddetti lavori socialmente utili (LSU) i quali, secondo canoni stabiliti dalla RGS, nelle tabelle 3a, 3b e 3c ricadono nella più ampia categoria del “restante personale” e cioè del personale con contratti atipici. Come è noto, entro tale categoria ricadono più spesso, nel caso delle Regioni del centro-nord, dipendenti con

TAB. 3b *Ripartizione percentuale dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni Provinciali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla somma dei dirigenti e dei dipendenti della categoria D.*

	Dir	D	C	B	Restante A personale	Docenti	Tot TER
Umbria	3,55	23,13	22,41	28,93	11,97	9,57	100,00
Emilia-Rom	4,90	18,89	22,97	31,38	15,06	3,87	100,00
Toscana	3,28	19,95	17,71	35,64	14,58	8,50	100,00
Friuli-VenG	2,86	19,44	23,48	34,12	15,99	4,11	100,00
Liguria	2,76	16,27	19,63	25,75	17,72	17,86	100,00
Veneto	2,61	16,12	27,59	24,76	22,96	5,97	100,00
Lombardia	2,76	15,15	23,87	27,18	24,67	6,37	100,00
Piemonte	2,54	13,95	28,58	26,79	20,48	7,66	100,00
Marche	2,24	12,80	19,34	29,57	16,02	20,04	100,00
Molise	1,99	12,44	17,25	39,30	21,89	7,13	100,00
Lazio	1,78	11,83	21,31	19,10	34,95	11,03	100,00
Calabria	1,53	11,80	13,05	20,51	37,52	15,58	100,00
Campania	1,45	11,74	20,25	20,61	29,23	16,73	100,00
Sardegna	1,51	11,02	11,93	32,99	10,67	31,88	100,00
Basilicata	1,29	10,09	21,12	37,41	13,19	16,90	100,00
Abruzzo	1,02	9,09	15,83	28,65	28,51	16,90	100,00
Puglia	1,41	7,27	13,40	20,06	21,25	35,18	100,00
Tutte le Regioni	2,40	14,00	20,53	26,53	22,41	13,72	100,00

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

contratto a termine o lavoratori stagionali.

Ora è evidente che le consistenti dimensioni assunte da questa componente sociale dell'impiego pubblico nelle amministrazioni del Sud introducono delle distorsioni nelle analisi presentate in precedenza. Non solo quella componente altera – artificiosamente, almeno in una certa misura – le dimensioni complessive dell'impiego pubblico nelle Regioni meridionali, ma di conseguenza altera anche i parametri del nostro modello statistico. In ogni caso, se le elaborazioni presentate nel paragrafo precedente vengono replicate escludendo del tutto dall'analisi la quota degli atipici, i risultati cambiano, ma non in modo drammatico, come dimostra il diagramma di fig. 4 nel quale viene direttamente presentato l'esito finale dell'analisi. Val la pena di sottolineare peraltro che se l'elaborazione svolta includendo

TAB. 3c *Ripartizione percentuale dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1999 nelle amministrazioni regionali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla somma dei dirigenti e dei dipendenti della categoria D.*

	Dir	D	C	B	A	Restante personale	Tot TER
Piemonte	10,17	49,00	22,95	14,61	0,13	3,14	100,00
Lombardia	6,09	47,50	18,88	14,83	3,98	8,72	100,00
Umbria	11,27	41,74	23,70	20,20	0,47	2,63	100,00
Molise	12,77	39,34	25,54	16,19	4,45	1,71	100,00
Basilicata	9,81	39,10	31,99	11,91	7,12	0,07	100,00
Liguria	9,41	36,57	11,73	28,24	0,39	13,66	100,00
Toscana	10,86	32,27	26,59	23,23	0,29	6,75	100,00
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>8,97</i>	<i>34,03</i>	<i>24,83</i>	<i>23,77</i>	<i>0,10</i>	<i>8,30</i>	<i>100,00</i>
Lazio	6,01	35,06	28,25	23,76	4,54	2,37	100,00
Marche	5,72	34,07	29,23	19,40	4,55	7,04	100,00
Sardegna	3,32	31,37	15,00	43,35	2,84	4,12	100,00
Veneto	6,69	27,17	29,73	23,68	4,91	7,82	100,00
Calabria	3,72	30,05	41,06	14,31	10,75	0,11	100,00
Puglia	9,68	23,42	22,53	21,67	15,93	6,77	100,00
Campania	5,95	24,13	26,31	8,87	3,65	31,09	100,00
Abruzzo	7,36	22,45	32,48	20,37	14,78	2,56	100,00
Friuli-Ven Giulia	7,43	13,43	32,49	29,85	5,27	11,54	100,00
Tutte le Regioni	7,07	31,37	26,09	19,81	5,13	10,53	100,00

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

gli atipici sovrastima le dimensioni dell'impiego pubblico al sud, quella svolta escludendoli le sottostima. Comunque, in base a questo diversa elaborazione, la Campania ad esempio perde la sua collocazione estrema, per quanto attiene alla sovra-dotazione complessiva di personale. In generale tutte le Regioni meridionali si muovono verso il basso, mentre le Regioni settentrionali compiono un movimento opposto. Si noti però che questo adattamento non modifica ma anzi enfatizza i risultati emersi in precedenza per quanto attiene alla dimensione del centralismo infraregionale. A dispetto di quanto emerge a prima vista, infatti, le distanze sull'asse orizzontale si sono ampliate. Esse appaiono a prima vista inferiori solo perché il *range* di variazione è diventato più esteso (si noti che mentre nella figura 3 l'asse delle ascisse riportava valori da -40 a +30 ora ne riporta da -80 a 40).

Ciò detto, torniamo alle tabelle 3a, 3b, 3c. Anch'esse sono costruite in modo da restituire una sorta di graduatoria. In questo

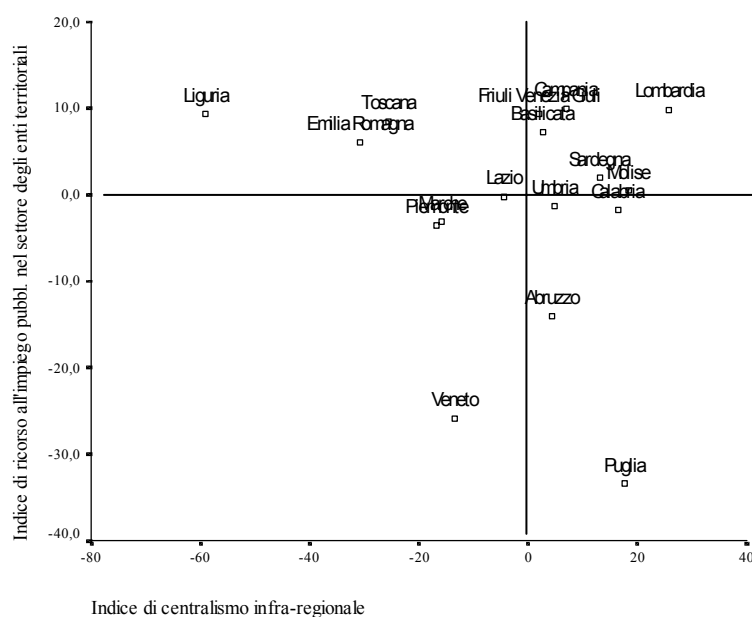


FIG. 4 *Sistemi regionali a confronto su due dimensioni: grado di appesantimento complessivo degli apparati e centralismo (con esclusione dei dipendenti di "altre categorie")*

caso l'elemento che si è voluto mettere in evidenza riguarda la dotazione di figure con una elevata qualifica professionale. Le Regioni sono disposte in ordine crescente in base alla quota di dipendenti afferenti nel complesso alla categoria D e alla qualifica dirigenziale. Come si può notare l'Emilia-Romagna si colloca ai primi posti di questa graduatoria sia per quanto riguarda le amministrazioni comunali (tab. 3a) sia per quanto riguarda le amministrazioni Provinciali (tab. 3b). Si colloca invece in una posizione intermedia per quanto riguarda l'amministrazione regionale (tab. 3c).

La tabella 4 presenta i dati relativi all'anzianità media dei dipendenti della qualifica dirigenziale e delle quattro categorie e-

TAB. 5a *Retribuzioni complessive medie (inclusive di indennità e salario accessorio) nelle amministrazioni comunali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla media semplice delle retribuzioni medie per categoria (ultima colonna)*

	Dir	D	C	B	A	Media <sup>(1)</sup>
Puglia	104.491	50.134	40.725	35.011	30.650	52.202
Veneto	102.360	49.949	39.410	34.625	30.394	51.348
Liguria	101.614	48.102	38.903	33.845	30.460	50.585
Abruzzo	97.701	49.723	39.115	34.036	30.462	50.207
Campania	90.584	51.730	40.853	35.668	31.157	49.998
Basilicata	99.712	46.962	38.244	33.156	29.744	49.563
Lombardia	95.895	47.464	39.154	34.157	30.028	49.339
Umbria	95.357	47.494	37.857	33.729	30.161	48.920
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>98.437</i>	<i>46.127</i>	<i>37.351</i>	<i>32.844</i>	<i>29.459</i>	<i>48.844</i>
Sardegna	92.192	48.935	38.688	33.887	29.889	48.718
Marche	94.574	47.619	38.109	33.590	29.162	48.611
Lazio	86.297	49.677	40.025	34.823	30.953	48.355
Piemonte	89.907	47.616	38.764	33.297	29.950	47.907
Friuli-VenGiulia	86.481	47.790	37.724	33.766	29.802	47.112
Molise	84.930	47.791	38.554	34.113	29.733	47.024
Calabria	83.566	48.030	38.914	33.680	30.246	46.887
Toscana	85.280	45.009	38.745	33.746	29.894	46.535
Tutte le Regioni	93.917	47.968	39.219	34.102	30.357	49.113

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

(1) Media semplice delle retribuzioni medie per ciascuna categoria.

conomiche. Le Regioni sono disposte in ordine crescente in base all'anzianità media complessiva. Se ne evince che le amministrazioni locali e regionale dell'Emilia-Romagna possono contare su personale con una anzianità di servizio comparativamente bassa. Come è facile intuire, questo non indica una minore competenza o esperienza. Piuttosto segnala il più frequente interscambio che si verifica in Regioni con una economia vivace tra settore pubblico e settore privato, così come una maggiore mobilità interna nell'ambito del settore pubblico. Si noterà infatti che in questo caso le Regioni si distribuiscono in maniera perfettamente corrispondente all'asse nord-sud, mentre altri fattori, come la dimensione demografica delle Regioni, appaiono privi di influenza.

Mentre per altri caratteri, come abbiamo visto, le amministra-

TAB. 5b *Retribuzioni complessive medie (inclusive di indennità e salario accessorio) nelle amministrazioni Provinciali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla media semplice delle retribuzioni medie per categoria (ultima colonna)*

	Dir	D	C	B	A	Media <sup>(1)</sup>
Puglia	122.157	48.299	37.390	34.065	29.909	54.364
Molise	114.992	47.881	39.766	33.853	29.508	53.200
Campania	111.968	50.738	37.722	34.086	30.123	52.928
Lazio	116.319	45.464	37.072	33.968	30.446	52.654
Abruzzo	96.427	59.413	38.313	33.898	30.331	51.676
Veneto	103.706	47.841	38.870	35.046	31.374	51.367
Liguria	106.371	44.983	36.838	34.170	30.121	50.497
Piemonte	106.775	45.436	36.994	32.293	29.464	50.192
Lombardia	99.920	46.784	38.042	33.469	30.126	49.668
Calabria	100.626	45.725	37.491	33.419	30.093	49.471
Sardegna	96.341	46.458	38.009	34.034	31.019	49.172
Marche	96.931	44.833	37.091	33.663	28.837	48.271
Friuli-VenGiulia	93.523	45.035	37.046	33.238	29.118	47.592
Umbria	91.279	44.437	36.966	33.859	29.254	47.159
Basilicata	95.803	43.008	35.305	31.760	29.276	47.031
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>92.398</i>	<i>43.810</i>	<i>36.297</i>	<i>32.659</i>	<i>29.376</i>	<i>46.908</i>
Toscana	84.504	43.782	36.468	33.195	29.397	45.469
Tutte le Regioni	100.611	46.221	37.380	33.527	30.054	49.559

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

(1) Media semplice delle retribuzioni medie per ciascuna categoria.

zioni dell'Emilia-Romagna si collocano tendenzialmente sulle posizioni più alte delle nostre graduatorie, non è così per quanto riguarda i livelli retributivi. Le tabelle 5a-c riportano la retribuzione complessiva media per ciascuna categoria nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. I sistemi amministrativi regionali sono disposti in ordine decrescente in base alla media tra le retribuzioni medie. Si noti che in questo caso la graduatoria non è stata predisposta considerando il livello retributivo medio computato sull'insieme dei dipendenti, ma considerando la media semplice dei livelli retributivi medi per ciascuna categoria. Se fosse stata scelta la prima soluzione, la "media complessiva" avrebbe risentito enormemente della distribuzione dei dipendenti tra le categorie. In altri termini, le Regioni con una quota molto elevata di dipendenti della categoria A avrebbero presentato ine-

TAB. 5c *Retribuzioni complessive medie (inclusive di indennità e salario accessorio) nelle amministrazioni regionali per categorie economiche. Le Regioni sono disposte in ordine decrescente in base alla media semplice delle retribuzioni medie per categoria (ultima colonna)*

	Dir	D	C	B	A	Media <sup>(1)</sup>
Friuli-VenGiulia	120.082	57.108	44.941	39.326	33.214	58.934
Molise	141.847	45.021	36.723	33.591	30.256	57.487
Veneto	129.854	49.648	38.671	35.975	32.021	57.234
Sardegna	95.052	61.061	50.056	44.335	33.898	56.880
Lazio	113.949	58.643	37.718	34.886	30.106	55.060
Piemonte	126.876	47.690	37.194	34.035	29.199	54.999
Basilicata	125.992	44.958	37.592	33.954	29.841	54.467
Marche	113.027	44.582	36.593	33.769	29.541	51.502
Campania	105.531	45.683	37.835	34.661	30.576	50.857
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>104.133</i>	<i>47.150</i>	<i>38.810</i>	<i>36.324</i>	<i>27.311</i>	<i>50.745</i>
Lombardia <sup>(2)</sup>	92.800	36.958	52.131	40.294	30.930	50.623
Liguria	96.392	51.052	37.902	34.060	33.415	50.564
Toscana	97.666	46.024	37.509	35.122	27.863	48.837
Abruzzo	92.188	45.719	37.106	32.924	30.819	47.751
Umbria	92.866	42.845	34.728	33.546	29.426	46.682
Puglia	75.372	44.456	38.148	33.344	31.555	44.575
Calabria <sup>(2)</sup>	90.612	38.645	33.491	29.353	26.062	43.633
Tutte le Regioni	203.455	438.298	469.687	68.151	67.972	249.512

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dal *Conto annuale 1999*, Ragioneria Generale dello Stato.

(1) Media semplice delle retribuzioni medie per ciascuna categoria. (2) Casi per i quali i dati forniti dalla RGS presentano gravi anomalie, presumibilmente dovute all'imputazione in multipli diversi dalle migliaia di lire. Gli adattamenti introdotti in fase di elaborazione dei dati potrebbero non aver eliminato del tutto tali anomalie.

vitabilmente una media generale più bassa delle Regioni con molti dipendenti collocati nelle categorie superiori. Sarebbe corretto utilizzare questo indicatore se si volesse misurare il “costo medio per addetto”. La media semplice restituisce invece un indicatore sintetico più corretto dei livelli retributivi. Come si può vedere, i livelli retributivi medi dei dipendenti emiliano-romagnoli (inclusivi di retribuzione di base, indennità e altre componenti del salario accessorio) si collocano in una posizione mediana per quanto riguarda le Regioni e i Comuni. Si collocano addirittura in una delle posizione più basse, accanto a Basilicata e Toscana, per quanto riguarda le Province.

#### 4. Conclusioni

Il principale risultato dell'analisi svolta in questo capitolo risiede nella messa a punto di un modello originale (e ovviamente perfettibile) per la misurazione dei livelli di sovra/sotto-dotazione complessiva di personale e del grado di accentramento dei sistemi amministrativi territoriali nelle Regioni italiane. In particolare questo modello di analisi ha messo in luce come il sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna si collochino, se comparati con gli altri sistemi regionali italiani, ad un livello medio di dotazione di personale qualora si includano nell'analisi i dipendenti "atipici", mentre presenta una relativa sovra-dotazione di personale se si considerano soltanto i dipendenti delle categorie assunte con un contratto "tipico". In entrambi i casi l'Emilia-Romagna si situa ad un livello decisamente elevato di decentramento amministrativo infraregionale. La parte restante del capitolo ha mostrato come le amministrazioni locali e regionali dell'Emilia-Romagna dispongano di una quota comparativamente elevata di personale delle qualifiche superiori (D e dirigenziale), che il livello medio di anzianità di servizio è, per tutte le qualifiche, comparativamente basso (per effetto di una relativa mobilità tra pubblico e privato) e che tuttavia i livelli retributivi medi di cui beneficiano i dipendenti delle amministrazioni locali e regionali emiliano-romagnole si collocano in una posizione mediana o bassa rispetto alle altre Regioni italiane.



## **Capitolo 3**

# **Una analisi comparativa della gestione finanziaria dei Comuni**

---

### **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. Analisi delle entrate** – **3. Analisi delle spese.** – **4. Equilibri di bilancio.** – **5. Una valutazione sintetica della “solidità finanziaria”**

### **1. Introduzione**

Il presente capitolo presenta una analisi dei bilanci finanziari dei Comuni dell’Emilia-Romagna. I dati di bilancio considerati sono quelli contenuti nel Certificato del conto del bilancio presentato ogni anno da tutti i Comuni sulla base di un modello definito con decreto del Ministero dell’Interno <sup>(1)</sup>.

Il Certificato riporta una sintesi dei risultati di bilancio e dei servizi resi dai Comuni. In precedenza, tali documenti erano denominati Certificati del conto consuntivo e avevano una struttura significativamente differente. Ciò ha comportato notevoli limiti all’analisi in serie storica, svolta nella precedente edizione del Rapporto <sup>(2)</sup>, che prendeva in considerazione i dati riferiti agli anni 1993-1996 e 1998 <sup>(3)</sup>. Per superare tali difficoltà di comparazione, il presente rapporto pone a confronto solamente i dati relativi al biennio 1998-1999.

---

(1) I modelli per i Certificati del conto del bilancio sono stati approvati con il Decreto del Ministero degli Interni 30 luglio 1999 per il rendiconto dell’esercizio 1998 e con il Decreto del Ministero degli Interni 30 maggio 2000 per il rendiconto dell’esercizio 1999.

(2) Cfr. questa *Rivista*, n. 6/2000, cap. 5.

(3) L’anno 1997 era stato totalmente escluso dall’analisi del precedente rapporto, in quanto in riferimento all’esercizio 1997 i Comuni hanno potuto in via transitoria utilizzare il nuovo o il vecchio modello di certificazione del bilancio, creando evidenti problemi di elaborazione e comparazione dei dati.

TAB. 1 *Numero dei Comuni per i quali sono stati elaborati i dati tratti dal Certificato del conto di bilancio*

Anno	1998 disp.	1998 non d.	1999 disp.	1999 non d.
Meno di 5.000 ab. / montani	54	6	52	8
Meno di 5.000 ab. / non mont.	99	10	104	5
Da 5.000 a 15.000 abitanti	110	17	120	7
Da 15.000 a 50.000 abitanti	25	7	30	2
Più di 50.000 abitanti	12	1	13	0
Totale	300	41	319	22

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 2 *Numero dei Comuni dell'Emilia-Romagna, popolazione, % di popolazione, superficie totale, % di superficie. Valori per classi demografiche - 1999*

Classe demografica	Comuni	Popo	% Popolaz.	Estensione	% Estens.
Meno di 5.000 ab. / montani	60	133.640	3,4	4.743,3	21,4
Meno di 5.000 ab. / non m.	109	334.434	8,4	4.532,7	20,4
Da 5.000 a 15.000 abitanti	127	1.060.844	26,6	6.954,4	31,3
Da 15.000 a 50.000 abitanti	32	706.144	17,7	2.821,3	12,7
Più di 50.000 abitanti	13	1.746.084	43,9	3.156,1	14,2
Totale	341	3.981.146	100	22.207,8	100

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

La banca dati utile all'analisi è stata messa a punto nell'ambito della ricerca grazie alla collaborazione tra l'Istituto Carlo Cattaneo e la Regione Emilia-Romagna e comprende la quasi totalità dei dati contenuti nei Certificati relativi agli anni 1998 e 1999.

Come per la prima edizione del Rapporto, non sono mancate difficoltà nella raccolta e nella sistematizzazione del database predisposto per l'analisi. La presenza per alcuni Comuni di incongruenze inspiegabili fra i dati, di valori talora espressi in milioni di lire anziché in migliaia di lire e, infine, di alcuni valori inspiegabilmente fuori media, hanno comportato la necessità di non utilizzare alcuni dati pure disponibili. Nei casi più gravi, il numero e la rilevanza dei dati non utilizzabili (perché avrebbero generato "valori medi" fuorvianti) o mancanti ha provocato l'eliminazione dei relativi Comuni dall'analisi. La

tab. 1 evidenzia la disponibilità di dati dell'archivio utilizzato: per il 1998 mancano all'appello 41 Comuni su 341; mentre per il 1999 mancano i dati relativi a 22 Comuni. La tab. 2 mostra invece come siano distribuiti i Comuni emiliano-romagnoli, rispetto alle classi demografiche scelte.

Rispetto alla classificazione utilizzata negli altri capitoli del Rapporto, in questo capitolo sono stati tenuti distinti i Comuni montani da quelli non montani con meno di 5.000 abitanti, in quanto emerge dall'analisi svolta che tale caratteristica influisce in modo significativo sulla amministrazione dei piccoli Comuni e, quindi, anche sull'andamento della gestione finanziaria <sup>(4)</sup>.

Si osserva, inoltre, come 169 Comuni su 341 non superano i 5.000 abitanti, con una popolazione pari all'11,8 % della popolazione regionale, pur totalizzando una superficie pari al 41,8% della superficie totale regionale. La classe demografica con la frequenza maggiore di Comuni è la classe da 5.000 a 15.000 abitanti, che presenta anche la maggior superficie relativa (il 31,3% del totale). La classe che totalizza il maggior numero di abitanti è invece la classe dei Comuni con oltre 50.000 abitanti, che è per contro caratterizzata dalla minore percentuale di superficie regionale (il 14,2% del totale).

Passando a considerare la struttura complessiva del lavoro di analisi, il capitolo sarà articolato in quattro sezioni. La prima (§ 2) è dedicata all'analisi delle entrate di bilancio, mettendo in evidenza il tipo e la sostenibilità delle politiche di entrata finanziaria poste in essere dai Comuni. Nella seconda parte (§ 3), sono analizzate la composizione e la variabilità delle spese finanziarie, focalizzando l'attenzione, in primo luogo, sul grado di rigidità delle spese correnti e sulla propensione all'investimento dei Comuni. Nella terza parte (§ 4), sono presi in considerazione indici che mettono in correlazione dati relativi alle

---

(4) Inoltre, si deve considerare che i territori montani sono nella maggior parte dei casi interessati dalla presenza delle Comunità montane. Tali enti pubblici sono titolari di funzioni e risorse proprie, oltre a gestire i servizi e le relative risorse che i Comuni (che le compongono) decidono di affidare alla Comunità montana, per una gestione in forma associata di tali funzioni e servizi.

entrate e alle spese per evidenziare la sostenibilità di breve e di lungo periodo della gestione finanziaria dei Comuni, tenendo conto cioè da un lato dell'equilibrio di parte corrente e dall'altro del peso dell'indebitamento sostenuto. Infine, nella quarta sezione (§ 5), sono selezionate alcune delle variabili più significative analizzate nei paragrafi precedenti per elaborare un indicatore sintetico di "solidità finanziaria" dei Comuni, nel tentativo di fornire un elemento di comparazione, di più immediata lettura, fra i risultati finanziari della gestione dei Comuni emiliano-romagnoli.

Si cerca, in altre parole, di mettere a frutto le potenzialità di alcuni strumenti statistici per fare sintesi e poter valutare in chiave comparata le risultanze della gestione finanziaria dei Comuni, al fine di orientare l'attenzione dell'analista e dell'operatore sulle dimensioni e sulle tendenze più rilevanti manifestate dai bilanci. Il rischio che spesso si corre di fronte alla ingente mole di dati messi a disposizione dai documenti contabili è quello di non avere adeguate chiavi di lettura per cogliere punti di forza e di debolezza.

La comparazione spazio-temporale fra i Comuni consente di avere termini di paragone per valutare l'andamento della gestione finanziaria di ciascun Comune e consente anche di individuare chiavi di lettura delle relazioni fra le dimensioni analizzate. Fornisce, quindi, informazioni utili ad osservatori ed operatori, senza dover necessariamente ricorrere a sofisticate e minuziose analisi di bilancio, molto onerose in termini di tempo e di conoscenze specifiche necessarie, nelle quali possono cimentarsi pochi operatori esperti.

D'altro canto, ricorrere ad elaborazioni statistiche che portano a selezionare e cumulare in indici sintetici alcune dimensioni ritenute più rilevanti a scapito di altre nel determinare condizioni di equilibrio e solidità finanziaria, comporta il rischio di semplificare troppo l'analisi perdendo di significatività oppure il rischio di produrre effetti distortivi trascurando dimensioni pure rilevanti. Si ribadisce, cioè, il carattere sperimentale del ricorso in questa sede a indici sintetici *standardizzati*.

Gli indici finanziari selezionati per la presente analisi sono

ampiamente impiegati in ricerche e studi condotti negli ultimi anni da numerosi soggetti istituzionali ed enti di ricerca, sia a livello nazionale che locale. Con specifico riferimento al contesto dell'Emilia-Romagna, si segnala che alcune amministrazioni provinciali (Modena, Rimini, Parma, Piacenza, Forlì-Cesena), nell'ambito della loro funzione di raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, hanno attivato direttamente o promosso, avvalendosi del supporto di istituti di ricerca ed università, Osservatori per l'analisi dei risultati finanziari degli enti locali. Le risultanze di tali analisi sono sempre disponibili sui siti *internet* degli enti che hanno promosso o attivato gli Osservatori.

Peculiarità del presente lavoro è quello di non limitarsi a descrivere l'andamento delle grandezze finanziarie considerate, ma di cercare, da un lato, di elaborare i dati a disposizione attraverso indici sintetici di bilancio al fine di poter effettivamente confrontare le dinamiche di bilancio dei Comuni; dall'altro lato, di studiare la variabilità degli indici considerati, analizzando le correlazioni fra le dimensioni considerate per spiegare tale variabilità.

Il dettaglio tecnico relativo alle operazioni di *standardizzazione* viene fornito nella parte finale del capitolo. Si segnala fin d'ora che, rispetto alla prima edizione del Rapporto, vengono proposte alcune significative variazioni nella scelta degli indici da utilizzare per l'elaborazione di un indice sintetico di "solidità finanziaria" dei Comuni.

A completamento dell'introduzione del capitolo, si osserva che i Certificati del conto del bilancio redatti dai Comuni contengono anche una serie di dati riferiti a singoli servizi erogati. Si tratta di informazioni relative alla quantità delle prestazioni rese, al livello di domanda espressa, nonché all'ammontare di ricavi e costi totali per ciascun servizio. Il presente lavoro, però, non prende in considerazione questa sezione del Certificato, sia perché si concentra sui maggiori aggregati di bilancio, sia perché la natura dei dati rende poco praticabile un'adeguata analisi di tipo comparativo su efficacia ed efficienza dei servizi comunali, per molteplici ragioni. Primo, i dati non sono suffi-

cientemente analitici, sulle modalità e sulle caratteristiche dei servizi erogati, tenuto conto del fatto che ciascun Comune gode di ampia autonomia nell'organizzazione degli uffici e dei servizi. Secondo, non vi sono se pur minime indicazioni sulle modalità di rilevazione dei dati, soprattutto per il calcolo dei costi (quale struttura di costi, con quale definizione di costi diretti e indiretti) di ciascun servizio, rendendo difficilmente comparabili i dati. Terzo, gli stessi dati di gestione finanziaria, non sono facilmente comparabili non appena si faccia riferimento ad aggregati di analisi diversi da quelli previsti dalla struttura di bilancio obbligatoria. Infine, si deve tenere conto che il Certificato fa riferimento a dati di "costo" e "ricavo" con evidente richiamo alla contabilità economica e non alla contabilità finanziaria di tipo autorizzatorio propria del bilancio dei comuni, basata su "entrate" e "spese". Il d.lgs. 77 del 1995 ha introdotto l'obbligo per tutti i Comuni di rilevare anche dati di costo e ricavo secondo la logica della contabilità economica di tipo privatistico, al fine di valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione, anche in riferimento ai singoli prodotti e servizi resi, ma al tempo stesso ha lasciato liberi i Comuni di adottare, nell'ambito della propria autonomia, il sistema di contabilità economica che più ritengono idonee alle proprie caratteristiche. Quindi, dove già ne disponga, il Comune potrebbe compilare il Certificato utilizzando dati di tipo economico, e non di tipo finanziario come avviene ad oggi nella maggior parte dei casi.

In sintesi, quanto più l'analisi si spinge verso i singoli servizi comunali considerando anche dati fisici e non solo economico-finanziari, tanto più la comparazione fra Comuni diviene complessa, in quanto si richiedono modalità di rilevazione e di analisi che esulano dalle possibilità offerte dal Certificato del conto del bilancio (e dallo stesso Rendiconto della gestione nella sua completezza).

TAB. 3. *Distribuzione percentuale delle entrate correnti (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna*

	1998%	1999%	Diff.
Entrate tributarie (Tit. I)	46,5	46,5	0,0
Di cui: Ici	26,5	27,0	0,5
Add. com. sul consumo di en. el.	1,2	1,3	0,1
Tosap	0,9	0,4	-0,6
Tarsu	10,1	10,6	0,5
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	26,4	25,1	-1,3
Di cui: Trasf. corr. dello stato	23,7	21,9	-1,9
Trasf. corr. della regione	1,1	1,6	0,4
Entrate extra-tributarie (Tit. III)	27,1	28,3	1,3
Di cui: Prov. di servizi pubblici	18,7	18,8	0,1
Prov. dei beni dell'ente	2,4	2,8	0,4
Utili netti di az. spec.	1,1	1,1	0,0
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	73,6	74,9	1,3
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100	100	

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

## 2. *Analisi delle entrate*

È noto come, negli ultimi anni, le riforme normative e le tendenze evolutive del sistema istituzionale abbiamo portato alla crescita della autonomia politica organizzativa gestionale e finanziaria delle amministrazioni locali, soprattutto territoriali. A ciò ha corrisposto anche una crescente responsabilità degli amministratori locali per le scelte operate, sia in termini di risorse drenate dalla comunità locale, che in termini di servizi e prestazioni erogate alla stessa comunità locale. Negli stessi anni, gli enti locali sono stati chiamati ad un particolare sforzo di contenimento della spesa pubblica, che ha comportato l'assunzione di decisioni, a volte anche dolorose, in termini di riorganizzazione dei servizi e/o di aumento del prelievo tributario e delle entrate dirette dei servizi erogati. In particolare, si ricorda che il "Patto di stabilità interno", introdotto dall'art. 28 della legge 448 del 1998 (legge finanziaria per il 1999) e poi aggiornato con le successive leggi finanziarie, prevede una serie di vincoli ed incentivi per far sì che le Province, i Comuni e le

Comunità montane concorrono agli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia, per entrare a far parte e restare nell'Unione Economica e Monetaria europea. Vincoli e incentivi finanziari posti dal Patto di stabilità interno agli enti locali sono finalizzati al miglioramento del saldo finanziario e alla riduzione del livello dell'indebitamento.

Sul versante delle entrate finanziarie, pur mancando ad oggi una piena attuazione del cd. "federalismo fiscale", è innegabile che molti passi avanti sono stati compiuti dal lato dell'autonomia impositiva e finanziaria degli enti locali. I Comuni, in particolare, hanno fondato la propria autonomia impositiva sul gettito ICI oltre che sul gettito di altri tributi (TARSU, Addizionale sul consumo di energia elettrica, TOSAP, ecc.). Inoltre, crescenti margini di flessibilità di manovra sono stati acquisiti dai Comuni sul versante di tariffe, rette, canoni, nel contesto della evoluzione normativa dei servizi pubblici locali.

È altresì noto come la crescente disponibilità di entrate proprie per i Comuni (sia tributarie che extratributarie) sia stata accompagnata da una progressiva e drastica riduzione dei trasferimenti statali.

La tab. 3a, che riporta le entrate correnti dei Comuni nel biennio 1998-1999, evidenzia come le tendenze descritte siano ancora in atto pur in misura minore rispetto agli anni precedenti. Complessivamente le entrate proprie dei Comuni passano dal 73,6% al 74,9% delle entrate correnti (nel 1993, le entrate proprie ammontavano al 54,5% delle entrate correnti). La corrispondente riduzione dei contributi e trasferimenti del titolo secondo, dal 26,4% al 25,1% è dovuta essenzialmente alla diminuzione dell'incidenza dei trasferimenti erariali sulle entrate correnti, che passano dal 23,7% al 21,9% delle entrate correnti. Si deve comunque tenere conto del fatto che negli ultimi anni (ed quindi anche nel 1999) alcuni Comuni hanno deliberato l'esternalizzazione di alcuni rilevanti servizi con affidamento al gestore esterno della stessa riscossione delle tariffe corrispondenti, con la conseguenza che le relative entrate non transitano più dal bilancio comunale, ad eccezione di eventuali utili o dividendi dalle aziende speciali e società di capitali in caso di so-



TAB. 3a *Distribuzione percentuale delle entrate correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Entrate tributarie (Tit. I)	41,5	41,7	49,2	47,7	45,9
Di cui: ICI	25,3	24,8	30,4	29,4	25,0
Add. com. sul consumo di en. el.	1,4	1,7	1,7	1,3	1,2
Tosap	0,4	0,4	0,4	0,5	0,3
Tarsu	9,4	8,9	10,1	10,1	11,3
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	32,5	27,8	21,1	18,6	28,6
Di cui: Trasf. corr. dello Stato	28,3	24,4	17,5	15,4	25,4
Trasf. corr. della Regione	2,3	1,6	1,6	2,0	1,3
Trasf. corr. dalla regione per funzioni delegate	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Trasf. corr. dalle Province	0,3	0,1	0,4	0,1	0,1
Entrate extratributarie (Tit. III)	26,0	30,5	29,7	33,8	25,5
Di cui: Prov. di servizi pubblici	20,6	23,1	23,5	26,4	13,2
Prov. dei beni dell'ente	1,9	1,5	1,4	1,8	4,0
Utili netti di az. spec.	0,3	0,7	0,3	0,4	1,9
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	67,5	72,2	78,9	81,4	71,4
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100	100	100	100	100

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

cietà partecipate dal Comune. Senza tale effetto, verosimilmente l'incidenza delle entrate proprie sul totale delle entrate correnti (ovvero, l'indice di autonomia finanziaria per l'insieme dei Comuni) ed il corrispondente calo dell'incidenza dei trasferimenti statali risulterebbero ancor più elevati.

Passando a considerare più nel dettaglio la composizione delle entrate proprie, le entrate tributarie risultano complessivamente invariate dal 1998 al 1999, anche se sono ancora in leggera crescita la percentuale di ICI e TARSU <sup>(5)</sup>.

(5) Risulta in calo invece la TOSAP, dal momento che alcuni Comuni hanno optato nel 1999 per il passaggio al regime di canone (COSAP) in sostituzione della tassa, possibilità prevista dal d.lgs. 446 del 1997. Gli introiti del nuovo canone sono contabilizzati fra le entrate extratributarie, nella categoria proventi diversi. Non si registra

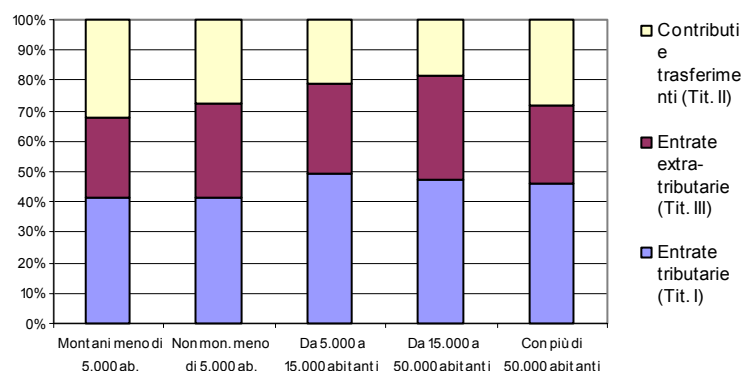


FIG. 1 *Incidenza delle entrate tributarie, dei contributi e trasferimenti e delle entrate extratributarie sulle entrate correnti (1999). Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche. Valori percentuali*

Aumentano, invece, dell'1,2% le entrate extratributarie, anche se restano pressoché invariati i proventi dei servizi pubblici (i quali costituiscono circa i due terzi delle entrate extratributarie). In altri termini, il riordino di alcuni servizi pubblici, che dovrebbe comportare lo spostamento di risorse dalle entrate tributarie alle entrate extratributarie, sono compensati da processi di esternalizzazione di servizi, che come detto in alcuni casi si traducono in una diminuzione complessiva delle entrate comunali a causa del transito delle relative risorse nei bilanci dei soggetti gestori (ad esempio, i proventi dei servizi del ciclo idrico o della fornitura di gas).

Con la tab. 3a, l'analisi si sposta sulla distribuzione percentuale delle entrate correnti per classe demografica nel 1999.

ancora un analogo effetto per quanto riguarda la TARSU, in quanto il passaggio dal regime di tassa a quello di tariffa per la gestione dei servizi sui rifiuti solidi urbani previsto con un ampio regime transitorio dal d.lgs. 22/1997 (cd. decreto Ronchi) porterà, soprattutto a partire dall'esercizio 2000, al progressivo spostamento delle entrate relative alla gestione dei RSU dalla categoria delle tasse del titolo primo, alla categoria dei proventi da servizi pubblici del titolo terzo, salvo affidamento al gestore esterno della stessa riscossione della tariffa. Qualche Comune emiliano-romagnolo ha però già optato per il passaggio a tariffa dall'esercizio 1999, sfruttando un'opportunità ammessa in via sperimentale dal d.lgs. 22/97.

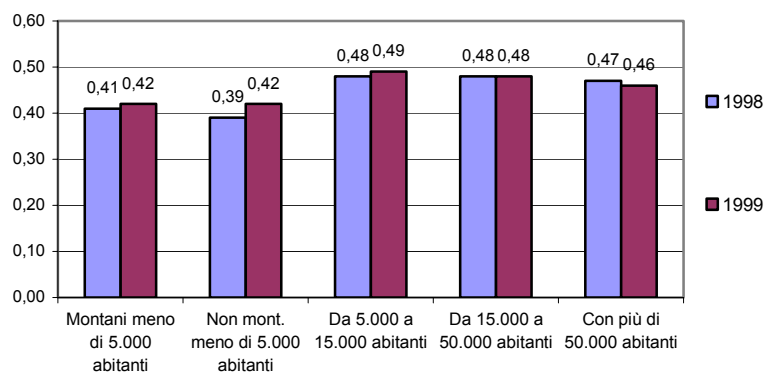


FIG. 2 *Indice di autonomia tributaria (1998/99). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi per classi demografiche*

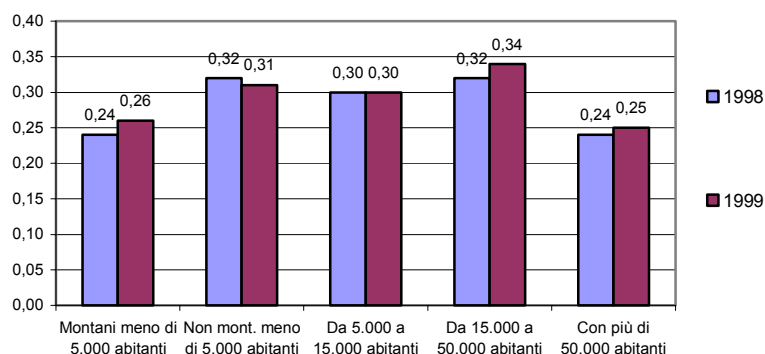


FIG. 3 *Indice di autonomia extratributaria (1998/99). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi per classi demografiche*

Dai dati in oggetto, emergono differenze rilevanti fra le classi demografiche considerate. I Comuni delle classi intermedie registrano i più alti livelli di autonomia finanziaria (intesa come incidenza delle entrate tributarie ed extratributarie sul to-

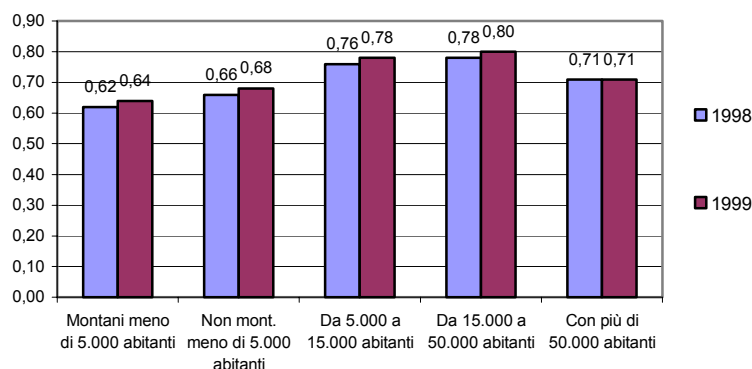


FIG. 4 *Indice di autonomia finanziaria (1998/99). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi per classi demografiche*

tale delle entrate correnti), che dipende dalla più alta incidenza sia delle entrate tributarie (ICI in primo luogo), che delle entrate extratributarie (proventi dei servizi pubblici).

Per ciò che concerne contributi e trasferimenti da altri soggetti (titolo secondo), sia i Comuni con meno di 5.000 abitanti che i grandi Comuni con più di 50.000 abitanti registrano un livello di dipendenza finanziaria, intesa come incidenza percentuale dei trasferimenti sul totale delle entrate correnti, di molto superiore a quello registrato dalle due classi intermedie (da 5.000 a 50.000 abitanti). In via complessiva, la tabella evidenzia una correlazione negativa fra dimensioni demografiche e incidenza dei trasferimenti, con l'eccezione dei grandi Comuni con più di 50.000 abitanti. La stessa distribuzione fra le classi viene registrata per i trasferimenti statali che in tutte le classi incidono sui trasferimenti totali in percentuali che oscillano fra l'82% dei piccoli Comuni montani a circa l'88% per le altre classi.

La fig. 1 sintetizza la situazione descritta, evidenziando la composizione delle entrate correnti per titoli nell'esercizio 1999.

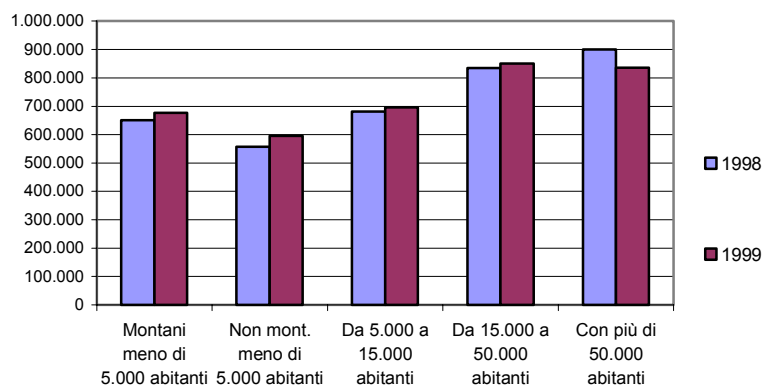


FIG. 5 *Pressione tributaria pro capite (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi in lire per classi demografiche*

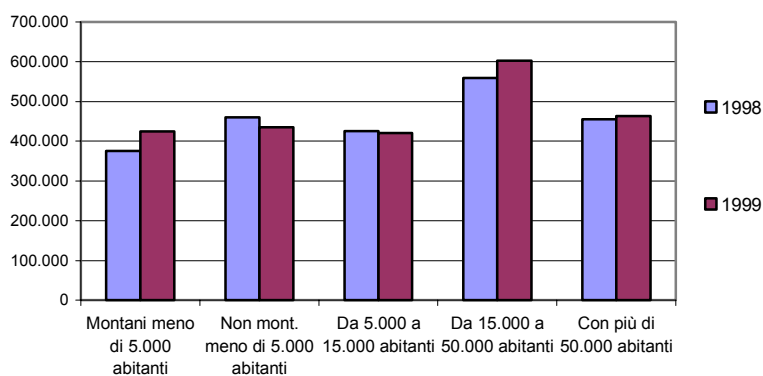


FIG. 6 *Pressione extratributaria pro capite (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi in lire per classi demografiche*

Le figg. 2, 3 e 4 riportano invece la distribuzione per classi demografiche dei valori medi degli indici di autonomia tributaria (incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti), autonomia extratributaria (incidenza delle entrate extratributarie sul totale delle entrate correnti) e autonomia finan-

TAB. 3b *Entrate correnti per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi in lire per classi demografiche (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Entrate tributarie (Tit. I)	677.317	595.129	695.758	850.706	835.821
Di cui: ICI	413.481	354.544	429.233	524.693	455.432
Add. com. sul consumo di en. el.	22.207	23.963	23.537	23.235	20.925
Tosap	6.644	5.932	5.935	8.996	4.910
Tarsu	153.122	127.108	142.203	179.967	205.380
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	530.274	396.547	297.594	331.222	519.943
Di cui: Trasf. corr. dello stato	462.288	347.905	247.985	274.934	462.801
Trasf. corr. della regione	37.385	22.834	23.091	36.061	23.542
Entrate extratributarie (Tit. III)	424.601	435.360	420.378	603.144	463.436
Di cui: Prov. di servizi pubblici	336.781	329.691	332.534	471.612	239.274
Prov. dei beni dell'ente	31.755	21.668	19.932	32.649	72.171
Utili netti di az. spec.	4.443	10.531	4.732	6.889	34.837
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	1.101.918	1.030.489	1.116.136	1.453.850	1.299.258
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	1.632.192	1.427.036	1.413.730	1.785.072	1.819.201

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

ziaria, nel biennio 1998/1999. Nella lettura dei grafici, si tenga conto del fatto che qui come nel resto del capitolo, gli indici considerati sono calcolati come semplici rapporti e non come valori percentuali: ad esempio, un valore di autonomia finanziaria pari a 0,67 corrisponde ad una percentuale di entrate proprie sulle entrate correnti pari al 67%. Come esiste una correlazione negativa fra dimensione demografica e incidenza dei trasferimenti, con l'eccezione dei grandi Comuni, così esiste una correlazione positiva fra dimensione demografica e livello medio di autonomia finanziaria ad eccezione dei grandi Comuni che registrano livelli di pressione tributaria e di entrate da servizi pubblici di molto inferiore ai Comuni delle classi intermedie.

I grandi Comuni registrano però un'alta incidenza dei proventi da beni patrimoniali e degli utili e dividendi, più che doppie rispetto a tutte le altre classi (cfr. ancora tab. 3a). La tab. 3b considera la distribuzione delle entrate correnti (1999) per clas-

si demografiche, questa volta riportando i valori assoluti di entrate per abitante. I dati evidenziano ancora una correlazione positiva tra dimensione demografica dei Comuni e livello di entrate correnti *pro capite*, ad eccezione dei piccoli Comuni montani (che registrano un valore superiore rispetto ai piccoli Comuni non montani) e dei grandi Comuni (che registrano un valore leggermente inferiore alla classe 15.000-50.000).

Anche l'incidenza *pro capite* delle entrate tributarie, dell'ICI e della TARSU seguono andamenti analoghi a quelli evidenziati dall'incidenza *pro capite* delle entrate finanziarie, ad eccezione dei grandi Comuni per ciò che riguarda la TARSU, dove si registra il valore più elevato.

L'andamento per classe demografica dei trasferimenti per abitante non ricalca esattamente l'andamento della corrispondente tabella per percentuali sul totale: infatti, si registrano valori decrescenti fino alla classe 5.000-15.000 e valori crescenti per le restanti classi, fino al valore massimo registrato dai Comuni con più di 50.000 abitanti.

Infine, per quanto riguarda i proventi dei servizi pubblici *pro capite* si osserva che i Comuni con popolazione fra 15.000 e 50.000 abitanti registrano un valore superiore di circa il 50% alla media dei Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, mentre i Comuni con oltre 50.000 abitanti presentano un valore molto inferiore rispetto alla stessa media dei Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti. Le figg. 5, 6 e 7 sintetizzano le considerazioni svolte evidenziando l'evoluzione temporale (1998/1999) degli indici di pressione tributaria *pro capite*, di pressione extratributaria *pro capite* e di pressione finanziaria *pro capite* per classi demografiche.

Per quanto riguarda la pressione tributaria *pro capite* (fig. 3), si noti che solo i grandi Comuni registrano una flessione (del 7,6%) nel biennio.

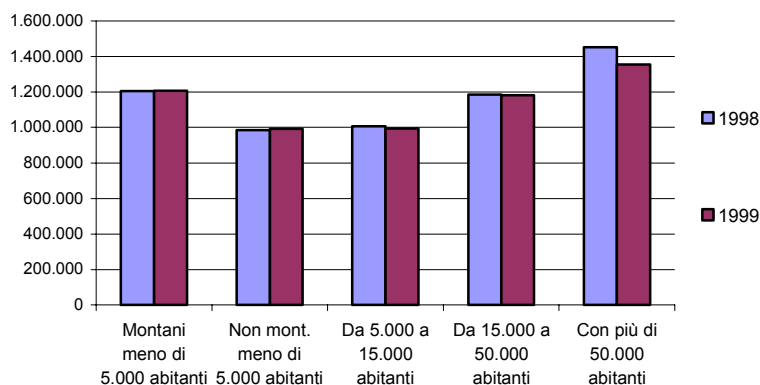


FIG. 7 *Pressione finanziaria pro capite (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi in lire per classi demografiche*

La fig. 4 invece evidenzia la non correlazione fra dimensione demografica dei Comuni e livello di pressione extratributaria *pro capite*. Si noti, inoltre, la forte differenza del valore registrato dai Comuni con popolazione fra 15.000 e 50.000 abitanti. La pressione finanziaria *pro capite* (fig. 5) complessiva rimane, nel biennio, sugli stessi valori assoluti per tutte le classi ad eccezione dei Comuni con più di 50.000 abitanti dove subisce una flessione, dovuta alla flessione della pressione tributaria *pro capite* evidenziata dal fig. 3.

Una alternativa all'analisi delle entrate correnti per classi demografiche, viene qui proposta attraverso la classificazione dei Comuni per Provincia di appartenenza. La tab. 4 a riporta la distribuzione percentuale delle entrate correnti dei Comuni emiliano-romagnoli per Provincia. Anche in questo caso si evidenziano valori anche molto differenti fra Provincia e Provincia.

La tab. 4 b propone la stessa distribuzione delle entrate correnti dei Comuni per provincia, ma con i valori medi di entrate *pro capite*. A completamento dell'analisi delle entrate di bilancio, le tabelle da 5 a 8 riportano la distribuzione percentuale delle entrate da alienazioni patrimoniali, da trasferimenti in conto capitale e da riscossione di crediti (titolo secondo della spesa) e



TAB. 4a *Distribuzione percentuale delle entrate correnti per Provincia. Comuni dell'Emilia-Romagna (anno 1999)*

	Bo	Fe	Fc	Mo	Pr	Pc	Ra	Re	Rn
Entrate tributarie (Tit. I)	51,1	43,0	46,0	42,8	43,0	39,9	47,6	46,9	53,3
Di cui: ICI	32,8	26,0	26,3	25,5	14,6	24,1	30,0	28,4	27,2
Add. com. sul consumo di en. el.	1,3	1,2	1,3	1,4	1,3	1,5	1,3	1,7	1,1
Tosap	0,2	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	1,1	0,1	0,3
Tarsu	10,6	10,5	10,7	9,0	15,7	6,0	9,4	9,2	13,8
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	23,4	27,0	29,2	23,8	21,7	28,4	25,3	30,4	22,1
Di cui: Trasf. corr. dello Stato	21,1	24,2	25,5	19,7	19,4	25,8	22,7	23,5	19,7
Trasf. corr. della Regione	1,2	1,4	1,6	1,3	0,8	1,2	1,2	4,2	1,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	25,5	30,0	24,8	33,4	35,3	31,7	27,1	22,7	24,7
Di cui: Prov. di servizi pubblici	15,4	20,1	16,4	23,1	25,2	24,7	16,5	12,8	19,6
Prov. dei beni dell'ente	4,7	2,2	2,4	2,1	2,6	1,1	1,8	2,5	1,8
Utili netti di az. spec.	1,1	0,8	1,0	3,0	0,3	0,3	0,5	0,7	0,6
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	76,6	73,0	70,8	76,2	78,3	71,6	74,7	69,6	77,9
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

delle entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo terzo della spesa), sia per anno che per classi demografiche. Tali tabelle evidenziano in primo luogo le tendenze in atto per ciò che concerne le fonti di finanziamento degli investimenti comunali.

Un primo elemento evidenziato dalla tab. 5 è l'aumento dal 20,4% al 27,2% delle alienazioni di beni patrimoniali dei Comuni, a riprova di un crescente ricorso alla vendita di beni patrimoniali per il finanziamento delle spese di investimento. La tab. 6 mostra come la percentuale di entrate da alienazioni patrimoniali sia particolarmente alta per i Comuni con più di 50.000 abitanti. Per quanto riguarda i trasferimenti dello Stato in conto capitale, la tab. 5 evidenzia una significativa flessione tra il 1998 e il 1999, mentre in riferimento alle classi demografiche la tab. 6 evidenzia una incidenza media più elevata per i piccoli Comuni (montani e non montani), ad eccezione della classe da 15.000 a 50.000 abitanti per la quale si registra una percentuale molto superiore alla media dovuta evidentemente a interventi statali di carattere sporadico, per la realizzazione di specifiche opere pubbliche in alcuni Comuni.

TAB. 4b *Distribuzione delle entrate correnti per Provincia. Comuni dell'Emilia-Romagna, media il lire per abitante (anno 1999)*

	Bo	Fe	Fc	Mo	Pr
Entrate tributarie (Tit. I)	888.016	711.569	691.706	751.409	722.139
Di cui: ICI	569.111	430.291	396.204	448.135	245.024
Imp. com. sulla pubbl.	16.391	12.883	16.033	15.295	16.580
Add. com. cons. en. el.	22.015	19.414	19.668	23.833	22.050
Tosap	2.887	4.646	4.338	9.382	5.452
Tarsu	183.950	173.029	160.652	157.413	263.870
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	406.621	446.495	439.983	417.912	363.712
Di cui: Trasf. corr. dello Stato	366.266	400.481	383.510	345.416	325.012
Trasf. corr. della Regione	21.235	22.886	23.345	22.930	13.900
Trasf. corr. dalla Regione	3.330	5.537	6.767	6.395	6.642
per funzioni delegate					
Trasf. corr. dalle Province	2.478	1.790	1.081	3.921	1.198
Entrate extratributarie (Tit. III)	442.165	497.303	373.257	586.377	591.809
Di cui: Prov. di servizi pubblici	266.909	332.186	246.309	405.521	422.418
Prov. dei beni dell'ente	81.994	37.237	36.377	36.575	43.610
Utili netti di az. spec.	19.780	12.712	15.367	52.891	5.556
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	1.330.181	1.208.872	1.064.962	1.337.786	1.313.948
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	1.736.803	1.655.367	1.504.945	1.755.698	1.677.660

(continua)

	Pc	Ra	Re	Rn
Entrate tributarie (Tit. I)	514.884	801.878	660.366	867.458
Di cui: ICI	310.473	504.573	400.213	442.265
Imp. com. sulla pubbl.	10.651	13.754	16.408	23.614
Add. com. cons. en. el.	19.839	21.809	24.542	18.257
Tosap	4.222	18.323	1.583	4.633
Tarsu	77.378	158.676	128.984	225.059
Contrib. e trasferimenti (Tit. II)	366.313	426.717	428.483	359.006
Di cui: Trasf. corr. dello Stato	332.586	382.936	330.794	320.850
Trasf. corr. della Regione	15.527	20.733	59.321	26.861
Trasf. corr. dalla Regione	9.023	9.337	5.478	7.947
per funzioni delegate				
Trasf. corr. dalle Prov.	3.263	2.690	1.714	12.650
Entrate extratributarie (Tit. III)	408.231	455.941	320.536	401.657
Di cui: Prov. di servizi pubblici	319.124	278.531	180.191	318.963
Prov. dei beni dell'ente	14.737	29.527	35.502	29.796
Utili netti di az. spec.	3.259	8.803	9.810	10.570
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	923.115	1.257.819	980.901	1.269.115
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	1.289.428	1.684.535	1.409.385	1.628.121

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 5 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna*

	1998	1999	Diff.
Alienazione dei beni patrimoniali	20,4	27,2	6,8
Trasferimenti dallo Stato	7,4	3,9	-3,5
Trasferimenti dalla Regione	10,1	9,6	-0,5
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	2,7	3,0	0,3
Di cui: <i>Trasf. dalle Province</i>	0,4	0,3	-0,1
Trasferimenti da altri soggetti	31,2	39,1	7,9
Di cui: <i>Concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche</i>	25,8	31,6	5,8
Riscossione di crediti	29,1	17,2	-11,9
Totale	100	100	

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 6 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 ab.	Da 15.000 a 50.000 ab.	Con più di 50.000 ab.
Alienazione dei beni patrimoniali	19,4	24,0	23,9	23,1	30,9
Trasferimenti dallo Stato	4,0	4,3	1,1	14,4	1,4
Trasferimenti dalla Regione	40,9	18,7	9,0	9,2	7,0
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	6,6	4,5	1,7	9,6	0,8
Di cui: <i>Trasf. dalle Province</i>	1,9	1,7	0,4	0,3	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	23,8	42,8	55,3	36,4	33,7
Di cui: <i>Concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche</i>	16,9	32,4	43,3	31,7	27,4
Riscossione di crediti	5,4	5,6	9,0	7,3	26,3
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

Le stesse entrate risultano avere una incidenza significativamente diversa per quanto riguarda l'andamento per classi demografiche nel 1999: solo il 16,9% nei Comuni montani con meno di 5.000 abitanti e valori due/tre volte superiori per le altre classi. Tali carenze dei piccoli Comuni montani vengono compensate in proporzione rispetto alle altre classi, da maggiori trasferimenti

TAB. 7 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da accensione di prestiti (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna*

	1998	1999	Diff.
Anticipazioni di cassa	12,5	12,8	0,3
Finanziamenti a breve termine	0,7	0,5	-0,2
Assunzioni di mutui e prestiti	66,2	63,0	-3,2
Emissioni di prestiti obbligazionari	20,5	23,7	3,2
Totale	100	100	

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 8 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da accensione di prestiti. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 ab.	Da 15.000 a 50.000 ab.	Con più di 50.000 ab.
Anticipazioni di cassa	20,8	23,6	19,1	25,5	0,3
Finanziamenti a breve termine	0,0	4,3	0,1	0,5	0,0
Assunzioni di mutui e prestiti	79,2	71,1	68,8	56,9	60,1
Emissioni di prestiti obbligaz.	0,0	1,1	12,0	17,1	39,6
Totale	100	100	100	100	100

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

dalla Regione, dallo Stato e da altri enti del settore pubblico. Per ciò che riguarda l'accensione di prestiti per il finanziamento delle spese, la tab. 7 evidenzia come diminuisce nel biennio il ricorso alla contrazione di mutui, mentre aumenta del corrispondente valore il ricorso alla stipulazione di prestiti obbligazionari. Dalla tab. 8 si evince che tale evoluzione è dovuta principalmente ai Comuni con oltre 50.000 abitanti, sono loro infatti a ricorrere in modo più massiccio a questa forma di finanziamento degli investimenti. Per contro, i grandi Comuni con più di 50.000 non ricorrono all'utilizzo delle anticipazioni di cassa, a differenza di tutti gli altri Comuni, i quali oscillano intorno al 20% di incidenza di tali entrate. Per ciò che riguarda i prestiti a lungo termine, i piccoli Comuni ricorrono esclusivamente ai mutui, mentre gli altri Comuni ricorrono anche ai prestiti obbligazionari in misura crescente al crescere della dimensione demografica.

TAB. 9 *Spese correnti per funzioni (1998/99). Comuni dell'Emilia-Romagna. Percentuali sul totale delle spese correnti*

Anno	1998	1999	Diff.
Funzioni di amministrazione, di gestione e di controllo	24,2	24,6	0,4
Funzioni relative alla giustizia	0,4	0,4	0,0
Funzioni di polizia locale	3,5	3,6	0,1
Funzioni di istruzione pubblica	14,5	14,5	0,0
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	4,8	5,2	0,4
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	2,3	2,4	0,1
Funzioni nel campo turistico	0,5	0,5	0,0
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	6,8	6,6	-0,2
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	19,6	19,0	-0,6
Funzioni nel settore sociale	14,9	15,6	0,7
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	1,3	1,3	0,0
Funzioni relative a servizi produttivi	7,2	6,3	-0,9
Totale	100	100	

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

### 3. *Analisi delle spese*

Passando a considerare il versante delle spese, l'analisi si concentra sulle spese correnti, per funzioni e per fattori produttivi impiegati, e sulle spese in conto capitale. La tab. 9 presenta la distribuzione delle spese correnti per ambiti funzionali di intervento. Dalla tabella non emergono nel biennio significativi spostamenti di risorse fra i macro-settori di intervento.

Si evidenziano, in ogni caso, i settori che assorbono la percentuale più alta delle risorse.

In particolare, i settori della viabilità, dei trasporti e della gestione di territorio e ambiente assorbono mediamente il 35% delle risorse finanziarie correnti dei Comuni. Un altro settore che incide in maniera rilevante è quello dell'istruzione pubblica (14,5%). Di maggior interesse risulta la distribuzione percentuale delle spese correnti per classi demografiche (tab. 10a).

TAB. 10a *Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 ab.	Da 15.000 a 50.000 ab.	Con più di 50.000 ab.
Ammin., gestione e controllo	31,2	30,5	25,1	22,2	24,0
Giustizia	0,1	0,0	0,1	0,3	0,7
Polizia locale	2,7	2,8	3,1	3,4	4,1
Funzioni di istruzione pubblica	12,8	13,4	14,5	13,2	15,3
Cultura e beni culturali	1,3	2,2	3,3	3,8	7,1
Settore sportivo e ricreativo	4,3	1,9	2,4	2,4	2,3
Turismo	1,4	0,2	0,4	1,1	0,3
Viabilità e trasporti	14,0	7,7	6,3	5,9	6,4
Territorio e ambiente	17,5	18,5	17,9	21,2	18,8
Settore sociale	10,5	12,8	16,2	12,8	17,1
Sviluppo economico	0,4	1,8	0,8	1,1	1,6
Servizi produttivi	4,0	8,2	9,7	12,7	2,3
Totale spese correnti	100	100	100	100	100

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 10b *Spese correnti per funzioni. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche, valori medi in lire per abitante (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 ab.	Da 15.000 a 50.000 ab.	Con più di 50.000 ab.
Ammin., gestione e controllo	475.624	403.529	340.611	374.815	422.404
Giustizia	1.852	317	875	4.362	12.145
Polizia locale	40.555	36.669	41.391	57.441	71.286
Funzioni di istruzione pubblica	194.609	176.605	196.165	223.961	269.047
Cultura e beni culturali	19.831	28.876	45.178	63.845	125.014
Settore sportivo e ricreativo	64.821	24.881	32.629	39.875	40.674
Turismo	21.593	3.024	5.122	18.120	6.087
Viabilità e trasporti	212.807	101.139	86.092	99.020	112.508
Territorio e ambiente	266.270	244.750	242.340	358.930	330.376
Settore sociale	159.278	168.611	220.030	216.884	301.213
Sviluppo economico	6.215	24.236	11.516	18.124	28.019
Servizi produttivi	60.450	108.504	131.414	215.129	39.575
Totale spese correnti	1.523.897	1.321.166	1.356.748	1.690.503	1.758.343

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 11A *Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni. Comuni dell'Emilia-Romagna per province (anno 1999)*

	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN
Ammin., gestione e controllo	26,7	27,1	21,8	22,9	26,3	18,9	28,4	25,1	22,6
Giustizia	0,4	0,4	0,6	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,3
Polizia locale	3,9	3,6	3,5	3,4	3,9	3,3	3,5	2,8	4,7
Funzioni di istruzione pubblica	16,4	15,6	11,8	14,5	12,7	11,1	13,0	18,8	12,8
Cultura e beni culturali	5,6	5,3	6,3	4,9	4,2	4,6	5,8	5,0	3,2
Settore sportivo e ricreativo	2,3	2,3	2,0	3,0	2,8	2,4	1,9	2,7	1,6
Turismo	0,2	0,7	0,8	0,2	0,2	0,6	1,0	0,3	1,9
Viabilità e trasporti	6,4	7,7	6,4	5,9	7,2	6,0	7,0	7,2	7,2
Territorio e ambiente	17,2	19,6	17,7	18,7	15,5	21,3	20,8	17,1	27,0
Settore sociale	17,4	13,5	13,1	17,9	14,7	17,5	12,3	17,5	9,2
Sviluppo economico	1,0	2,1	1,6	1,3	1,3	1,7	1,4	1,0	1,2
Servizi produttivi	2,6	2,3	14,4	7,1	10,8	12,2	4,3	2,2	7,5
Totale spese correnti	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

Le spese relative alla polizia locale (polizia municipale) hanno un andamento crescente al crescere delle dimensioni comunali e lo stesso andamento si ritrova in relazione alle spese per l'istruzione pubblica (ad eccezione dei Comuni della classe 15.000-50.000), per la cultura e i beni culturali. Per i Comuni montani con meno di 5.000 abitanti, ben più elevate che nelle restanti classi sono le percentuali di spesa nei settori turistico, sportivo e ricreativo; e lo stesso dicasi per i settori viabilità e trasporti.

Anche il settore dei servizi produttivi è caratterizzato da un andamento crescente fra le classi, con l'evidente eccezione dei grandi Comuni che presentano un valore dimezzato rispetto ai Comuni montani con meno di 5.000 abitanti.

Passando a considerare le stesse spese in valore assoluto per abitante (tab. 10b) troviamo una distribuzione fra le classi con caratteristiche simili alla precedente tabella, settore per settore. A livello complessivo, si evidenzia ancora un andamento crescente della spesa corrente *pro capite* al crescere delle dimensioni del Comune, sempre ad eccezione dei piccoli Comuni montani con meno di 5.000 abitanti che registrano un valore

TAB. 11b *Spese correnti per funzioni (1999). Comuni dell'Emilia-Romagna per province. Valori medi in lire per abitante*

	BO	FC	FE	MO	PC
Ammin., gestione e controllo	450.725	377.339	352.103	390.461	328.000
Giustizia	6.414	4.940	9.346	6.295	3.797
Polizia locale	65.078	49.953	55.874	57.060	48.794
Funzioni di istruzione pubblica	276.429	217.593	189.878	246.686	158.067
Cultura e beni culturali	94.445	73.698	102.122	83.623	52.809
Settore sportivo e ricreativo	38.676	32.047	31.692	50.325	34.937
Turismo	2.892	9.400	12.418	2.567	2.865
Viabilità e trasporti	108.360	107.552	103.053	99.786	89.607
Territorio e ambiente	290.666	273.305	286.449	317.615	193.095
Settore sociale	293.553	187.756	211.656	305.029	182.790
Sviluppo economico	16.123	28.588	26.635	22.021	16.260
Servizi produttivi	44.611	32.016	233.203	120.738	134.341
Totale spese correnti	1.687.982	1.394.173	1.614.418	1.702.200	1.245.370

(continua)

	PR	RA	RE	RN
Ammin., gestione e controllo	292.430	462.634	338.051	343.194
Giustizia	8.205	7.424	5.203	5.231
Polizia locale	50.797	57.272	38.339	70.746
Funzioni di istruzione pubblica	171.329	211.137	252.399	194.936
Cultura e beni culturali	70.975	94.748	66.812	49.298
Settore sportivo e ricreativo	36.494	31.674	36.303	24.257
Turismo	9.793	16.270	3.428	28.998
Viabilità e trasporti	92.822	114.276	96.476	109.054
Territorio e ambiente	328.496	338.664	229.472	410.889
Settore sociale	270.011	199.684	235.813	140.251
Sviluppo economico	25.678	23.082	13.222	18.197
Servizi produttivi	188.552	69.867	29.993	113.479
Totale spese correnti	1.545.580	1.626.721	1.345.543	1.521.077

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

sensibilmente più alto dei Comuni non montani con meno di 5.000 abitanti.

Come per le entrate correnti, si riportano qui la distribuzione percentuale e *pro capite* delle spese correnti per funzione dei Comuni raggruppati per province (tab. 11a). La distribuzione delle spese correnti per fattori produttivi impiegati nella gestione delle funzioni e dei servizi comunali nel biennio 1998/1999 (tab.



TAB. 12. *Spese correnti per fattore produttivo. Comuni dell'Emilia-Romagna. (1998/99). Percentuali sul totale delle spese correnti*

Anno	1998	1999	Diff.
Personale	31,1	31,9	0,8
Acquisto beni consumo	9,2	8,3	-0,9
Prestazione servizi	36,7	38,2	1,5
Utilizzo beni di terzi	1,0	0,9	-0,1
Trasferimenti	9,8	8,8	-1,0
Interessi passivi e oneri diversi	7,5	6,5	-1,0
Imposte e tasse	4,3	4,3	0,0
Oneri straordinari gest corr	0,6	0,9	0,3
Ammortamenti di esercizio	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	100	100	

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 13. *Spese correnti per fattore produttivo. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche, percentuali sul totale delle spese correnti (anno 1999)*

	Montani meno di 5.000 ab.	Non mon. meno di 5.000 ab.	Da 5.000 a 15.000 ab.	Da 15.000 a 50.000 ab.	Con più di 50.000 ab.
Personale	31,4	29,9	31,0	29,4	33,6
Acquisto beni consumo	12,5	12,4	11,4	12,2	4,6
Prestazione servizi	35,8	36,1	38,7	36,3	39,2
Utilizzo beni di terzi	0,5	0,2	0,4	0,7	1,4
Trasferimenti	7,1	8,2	6,5	7,0	10,8
Interessi passivi e oneri diversi	9,0	6,3	6,2	6,3	6,6
Imposte e tasse	2,5	5,7	4,8	7,3	2,9
Oneri straordinari gest corr	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9
Ammortamenti di esercizio	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

12) evidenzia una leggera crescita della spesa di personale e per l'acquisto di prestazioni di servizio. Invece, si riducono le spese per l'acquisto di beni di consumo. Si riducono, inoltre, le spese per interessi passivi di un punto percentuale (dal 7,5 al 6,5%) verosimilmente per effetto della riduzione dei tassi di interesse più che di una incisiva politica di riduzione dell'indebitamento.

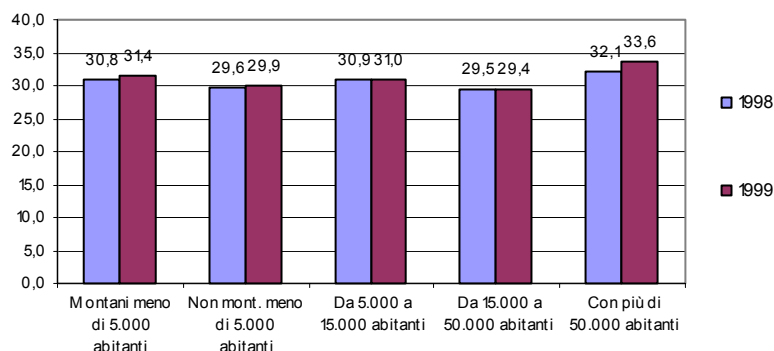


FIG. 8 *Indice di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti (1998/1999). Valori medi per classi demografiche*

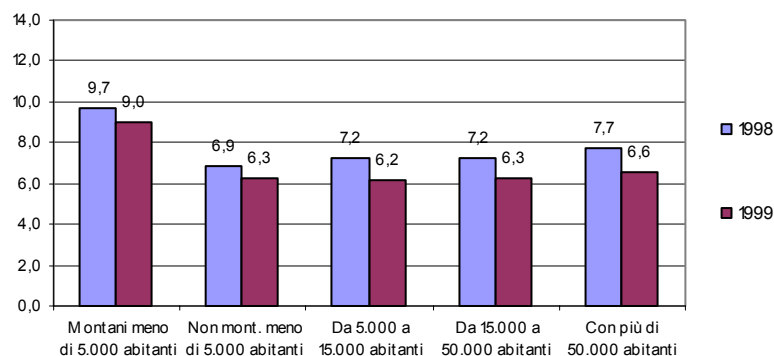


FIG. 9 *Indice di incidenza delle spese per oneri finanziari sulle spese correnti (1998/1999). Valori medi per classi demografiche*

Si noti infine come le spese di personale e per l'acquisto di servizi assorbono da sole circa il 70% della spesa corrente dei Comuni. La tab. 13 riporta la distribuzione percentuale delle spese correnti per fattori produttivi nelle consuete classi demografiche.

Ciò che emerge con evidenza è la specificità dei Comuni con più di 50.000 rispetto alle altre classi per quanto concerne

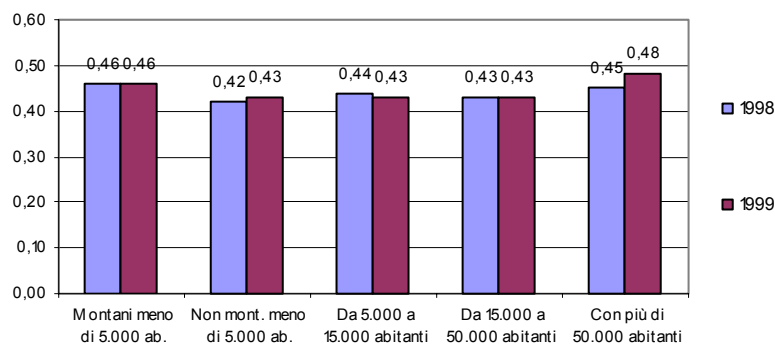


FIG. 10 *Indice di rigidità strutturale (1998/1999). Valori medi dei Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche*

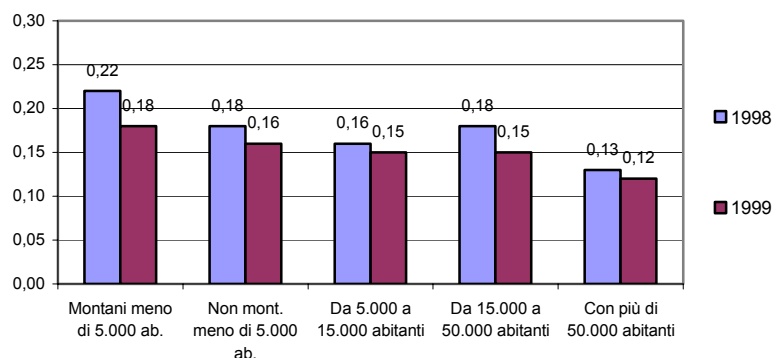


FIG. 11 *Indice di propensione all'investimento (1998/1999). Valori medi dei Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche*

la spesa relativa a personale, beni di consumo, servizi e utilizzo di beni di terzi.

Mentre le altre classi presentano valori più omogenei, i grandi Comuni hanno un'incidenza di spesa del personale e per acquisto di servizi (e per l'utilizzo di beni di terzi) ben più elevata, mentre risulta molto inferiore alle altre classi la spesa per l'acquisto di beni di consumo e materie prime (circa un terzo della media delle

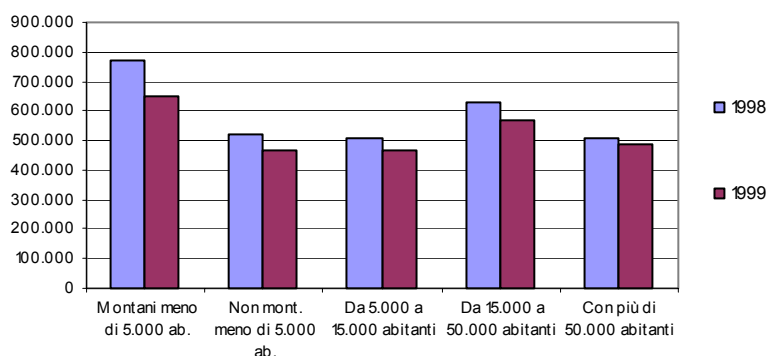


FIG. 12 *Indice di propensione all'investimento pro capite (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi in lire per classi demografiche.*

altre classi). Anche i trasferimenti sono più elevati nei grandi Comuni rispetto alla media delle altre classi demografiche.

I piccoli Comuni montani si caratterizzano, invece, per una più elevata incidenza della spesa per interessi passivi.

Elemento di particolare interesse per valutare la distribuzione delle spese correnti è quello di analizzare l'incidenza delle spese cd. "a carattere rigido" sul totale delle spese correnti, ovvero la spesa di personale e per interessi passivi da pagare a fronte del debito. Tali spese sono considerate rigide nel senso che un Comune che voglia ridurle avrà bisogno di tempi lunghi per riuscirvi. Le figg. 8 e 9 evidenziano l'andamento, nel biennio considerato, degli indici di incidenza delle spese di personale e delle spese per interessi passivi sul totale delle spese correnti.

Un indice tradizionalmente utilizzato per "misurare" in modo sintetico il grado di rigidità delle spese è l'indice di rigidità strutturale, che rapporta la spesa per il personale e per le quote di ammortamento di mutui e prestiti (quota interessi più quota capitale), con il totale delle entrate correnti. Pur considerando anche le entrate correnti, l'indice di rigidità strutturale viene comunque considerato in questa sezione dell'analisi in quanto segnala, in caso di valori elevati, la difficoltà del Comune ad

incidere fortemente nel breve periodo sulla struttura ed il livello della propria spesa.

La fig. 10 mostra come non ci siano rilevanti differenze nei valori registrati dall'indice di rigidità strutturale per classe demografica: si segnala, comunque, che sono i piccoli Comuni montani e i grandi Comuni con più di 50.000 abitanti a registrare nel 1999 i valori medi più elevati.

Un'altra dimensione di grande rilevanza che viene analizzata sul versante delle spese è la propensione all'investimento dei Comuni, ovvero l'incidenza delle spese di investimento sul totale delle spese. Più in dettaglio, l'indice di propensione all'investimento viene calcolato rapportando la spesa in conto capitale, a cui è sottratta la spesa per concessioni di crediti ed anticipazioni <sup>(6)</sup>, al totale della spesa dal quale viene sottratta la spesa per servizi per conto di terzi (titolo quarto della spesa).

Il grafico 11 mostra come nel biennio 1998/1999 ci sia una generalizzata flessione degli investimenti in tutte le classi demografiche, con un calo medio complessivo del 3%. Inoltre, è rilevante notare che esiste una correlazione negativa fra dimensione demografica dei Comuni e livello della propensione all'investimento: in altre parole, più aumentano le dimensioni del Comune più diminuisce la propensione all'investimento, con l'eccezione dei Comuni della classe 15.000-50.000.

Diversamente da quanto emerso dalla fig. 11, la distribuzione per classi demografiche (1998/1999) dell'indice di propensione all'investimento *pro capite* (fig. 12) – calcolato rapportando le spese di investimento (spesa in conto capitale meno la spesa per la concessione di crediti e anticipazioni) con il numero di abitanti – non evidenzia una correlazione negativa fra dimensioni demografiche e livello medio di investimenti *pro capite*: anzi, nel 1999 i Comuni con oltre 50.000 registrano un valore superiore rispetto al valore medio dei piccoli Comuni non

---

(6) Infatti, le concessioni di crediti ed anticipazioni (intervento 10 del titolo secondo, spesa in conto capitale) non costituiscono una spesa per investimento, né diretto né indiretto, come nel caso dei trasferimenti ad altri soggetti, enti pubblici o imprese, per il finanziamento di spese di investimento (intervento 7 del titolo secondo della spesa).

montani e dei Comuni della classe da 5.000 a 15.000 abitanti.

Un'ultima osservazione riguarda il fatto che esiste evidentemente un collegamento fra il grado di rigidità strutturale – che fa riferimento alle quote di ammortamento annuo di mutui e prestiti – e la propensione all'investimento dei Comuni, nella misura in cui il finanziamento degli investimenti avviene attraverso la contrazione di mutui e prestiti obbligazionari. Per ulteriori osservazioni sulle diversi fonti di finanziamento delle spese di investimento di Comuni, si rimanda invece al successivo paragrafo.

#### *4. Equilibri di bilancio*

Nel secondo paragrafo del capitolo, si è fatto specifico riferimento alla forte sollecitazione che negli ultimi anni i Comuni stanno ricevendo per concorrere al generale processo di riduzione della spesa pubblica, migliorando il proprio rapporto fra entrate e spese finanziarie, soprattutto attraverso la razionalizzazione degli apparati amministrativi e dell'erogazione dei servizi pubblici. Diversi sono i vincoli e le opportunità che il legislatore ha posto alle amministrazioni locali per concorrere a questi risultati (sul piano strettamente finanziario, il riferimento va al Patto di stabilità interno).

In questo paragrafo del capitolo, l'analisi si sposta appunto sulle principali dinamiche dei bilanci comunali in termini di mantenimento dell'equilibrio finanziario fra entrate ed uscite. Al fine di valutare in modo sintetico l'equilibrio di bilancio dei Comuni, vengono analizzati principalmente due indici. Il primo è l'indice di "equilibrio di parte corrente" ed è dato dal rapporto fra le entrate correnti (ovvero entrate tributarie, extratributarie e da trasferimenti) e le spese correnti a cui sono sommate le spese per la quota capitale dell'ammortamento annuo di mutui e prestiti contratti dal Comune. Con l'indice di equilibrio di parte corrente si cerca appunto di apprezzare la sostenibilità di breve periodo delle politiche finanziarie dell'ente.

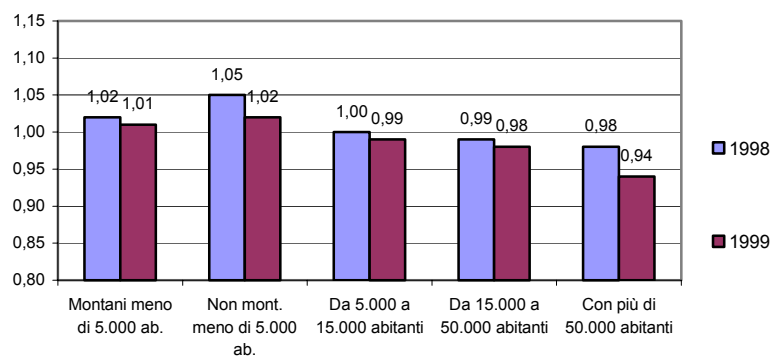


FIG. 13 *Indice di equilibrio di parte corrente (1998/1999). Valori medi dei Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche*

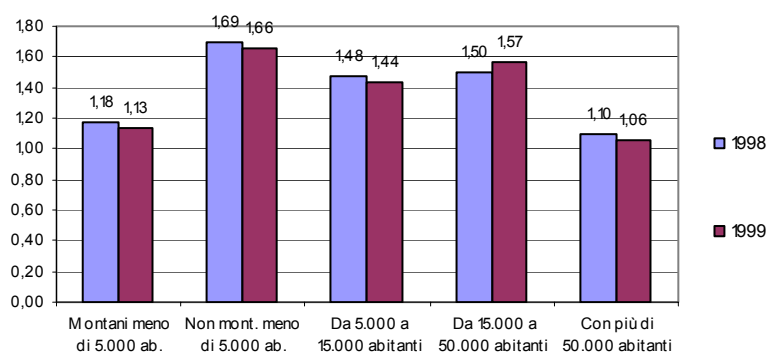


FIG. 14 *Indice di sostenibilità del debito (1998/1999). Valori medi dei Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche*

La distribuzione dei valori medi per classi demografiche dell'indice di equilibrio di parte corrente (fig. 13) evidenzia una correlazione, di tipo negativo, fra dimensione demografica e valori dell'indice: ovvero, quanto più aumenta la popolazione tanto più peggiora il valore dell'indice, con l'eccezione dei piccoli Comuni montani che si differenziano in modo negativo rispetto ai piccoli Comuni non montani.

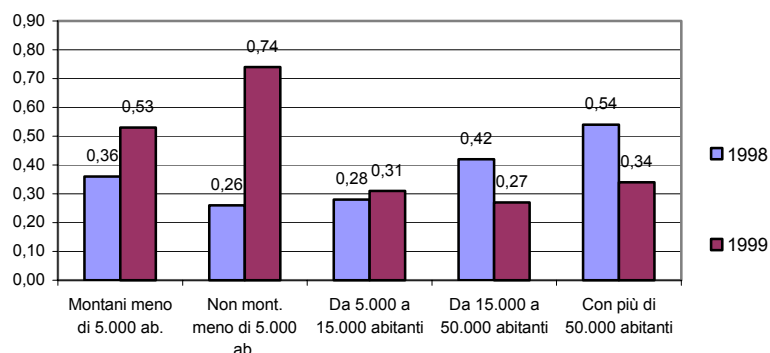


FIG. 15 *Indice di ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (1998/1999). Valori medi dei Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche*

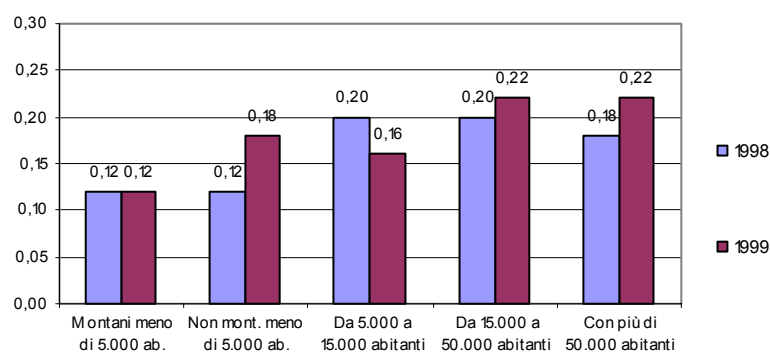


FIG. 16 *Indice di ricorso alla vendita di immobili per il finanziamento di investimenti (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi per classi demografiche*

In ogni caso, solo i piccoli Comuni, registrano sia nel 1998 che nel 1999, un livello di entrate superiore alla somma delle spese correnti e delle quote di ammortamento del debito.

Il grafico evidenzia inoltre come per tutte le classi demografiche vi sia una flessione dell'indice fra il 1998 e il 1999, di maggiore rilevanza per i Comuni con oltre 50.000 abitanti. Tale



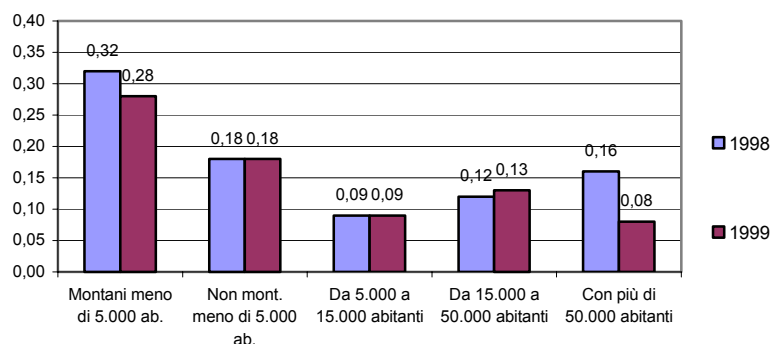


FIG. 17 *Indice di incidenza delle spese di investimento finanziate da trasferimenti da enti pubblici (1998/1999). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi per classi demografiche*

flessione è da ritenersi un effetto dei nuovi vincoli posti ai bilanci comunali dal Patto di stabilità interno.

Il secondo indice considerato è l'indice di sostenibilità del debito, calcolato rapportando le entrate correnti alla consistenza finale dei debiti di finanziamento (al 31 dicembre dell'anno di riferimento). Se il primo indice tiene conto della spesa annua per far fronte all'indebitamento di lunga durata, il secondo indice tiene conto della massa complessiva dell'indebitamento, e serve dunque a valutare la sostenibilità nel lungo periodo della spesa per l'indebitamento, dato un certo livello di entrate correnti. In altri termini, il secondo indice serve ad apprezzare l'equilibrio di lungo periodo del bilancio comunale.

La distribuzione dei valori medi per classi demografiche dell'indice di sostenibilità del debito nel biennio 1998/1999 (fig. 14) evidenzia una prestazione nettamente più positiva per i Comuni delle classi intermedie, rispetto ai piccoli Comuni montani e ai grandi Comuni con più di 50.000 abitanti. Il lettore deve però tenere presente che il dato relativo all'ammontare complessivo del debito è mancante o non affidabile per molti Comuni (in verità, appartenenti un po' a tutte le classi considerate) nel 1998: di conseguenza, anche l'andamento dell'indice

rispetto alle classi demografiche potrebbe non essere totalmente corrispondente alla realtà (per il solo 1998).

In questo paragrafo del capitolo vengono analizzate, sempre per classi demografiche e nel biennio 1998/1999, anche le principali fonti di finanziamento (voci di entrata) delle spese di investimento dei Comuni, ponendo tali fonti in rapporto alle spese di investimento. Questo tipo di analisi viene collocato in questa parte del capitolo proprio perché le scelte operate in termini di finanziamento delle spese di investimento condizionano in modo significativo le dimensioni di equilibrio e sostenibilità finanziaria delle politiche comunali, sia nel breve che nel lungo periodo.

Lo ricordiamo brevemente, i Comuni possono finanziare le spese di investimento, ricorrendo alle seguenti fonti:

- entrate derivanti dalla alienazione di beni patrimoniali;
- trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalla Regione e da altri enti pubblici;
- proventi delle concessioni edilizie e relative sanzioni;
- riscossioni di crediti;
- mutui e prestiti obbligazionari;
- l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente;
- l'avanzo di parte corrente.

Il ricorso all'indebitamento (ovvero, a mutui e prestiti obbligazionari) implica evidentemente un maggiore onere per i Comuni, rispetto alla possibilità/capacità di contare su tutte le restanti fonti di finanziamento. Inoltre, un ricorso massiccio alle dismissioni patrimoniali potrebbe essere un segnale di difficoltà del Comune a sostenere determinate politiche di investimento. E, per finire, una forte dipendenza dai trasferimenti da altri enti potrebbe creare problemi di continuità delle politiche di investimento del Comune, nel lungo periodo.

L'indice di ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (fig. 15), calcolato come rapporto fra le entrate derivanti dalla contrazione di mutui e prestiti obbligazionari (categorie 3 e 4 del titolo quinto delle entrate) e le spese di investimento (spese in conto capitale del titolo secondo, meno l'Intervento 10, spese per la concessione di crediti ed anticipa-

zioni), evidenzia una forte variabilità fra le classi, sia per i livelli medi registrati sia rispetto all'evoluzione temporale dell'indice.

L'indice di ricorso alla vendita di beni patrimoniali per il finanziamento degli investimenti (fig. 16) – pari al rapporto fra entrate da alienazione di beni patrimoniali (categoria 1 del titolo quarto) e le spese di investimento (sempre, spese in conto capitale del titolo secondo meno l'Intervento 10, spese per la concessione di crediti ed anticipazioni) – evidenzia invece una netta tendenza alla crescita nel biennio, ad eccezione delle classi dei piccoli Comuni montani con meno di 5.000 abitanti e dei Comuni da 5.000 a 15.000 abitanti. Tale crescita è verosimilmente legata ai vincoli finanziari sempre più stringenti cui sono sottoposti i Comuni, i quali sono spinti a dismettere immobili e terreni non utilizzati o non redditizi per finanziare altri investimenti, invero operando così anche una opportuna razionalizzazione del proprio patrimonio disponibile.

Infine, la fig. 17 riporta i valori medi per classi demografiche dell'indice di incidenza delle spese di investimento finanziate con trasferimenti da enti pubblici. Tale indice è calcolato come rapporto fra le entrate da trasferimenti in conto capitale da enti pubblici (categorie 2-4 del titolo quarto) e le spese di investimento (sempre, spese in conto capitale del titolo secondo meno l'intervento 10 spese per la concessione di crediti ed anticipazioni). Come prevedibile, i dati in esame evidenziano una forte incidenza degli investimenti finanziati da trasferimenti per i piccoli Comuni, con valori praticamente doppi per i Comuni montani rispetto agli altri Comuni con meno di 5.000 abitanti.

### 5. *Una valutazione sintetica della “solidità finanziaria”*

Per tentare una valutazione comparativa dell'andamento della gestione finanziaria dei Comuni, si sono qui selezionate le principali variabili analizzate nei tre precedenti paragrafi, al fine di comporre, a titolo sperimentale, un indice sintetico di “solidità finanziaria” dei Comuni.

Le diverse dimensioni analizzate evidenziano punti di forza e di debolezza dei bilanci comunali. Inoltre, queste stesse dimensioni sono tra loro fortemente intrecciate. Ad esempio l'alta propensione all'investimento di un Comune, considerata un segnale positivo, se ottenuto grazie ad un alto livello di indebitamento può essere causa di un eccessivo ingessamento della gestione negli anni futuri, sia per il rimborso del debito sia per gli ulteriori oneri di gestione e manutenzione di eventuali nuove opere realizzate con tali investimenti. Altro esempio, la forte autonomia finanziaria di un Comune può essere dovuta ad un eccessivo ricorso al prelievo fiscale e/o alla contribuzione dei cittadini e delle imprese alla erogazione dei servizi, ottenuto alzando fino alle soglie massime consentite aliquote e tariffe.

Lo sforzo necessario è quello di selezionare le dimensioni più rilevanti tenendo conto delle interconnessioni e del fatto che l'andamento considerato positivo di un indice deve essere soppesato rispetto ai risvolti di tipo negativo che lo stesso indice può denotare.

L'operazione successiva svolta è quella della *standardizzazione* degli indici selezionati <sup>(7)</sup>. La tab. 14 mostra quali indici finanziari sono stati selezionati e come sono stati prima accorpatisi per aree e poi sintetizzati nell'indice di "solidità finanziaria".

---

(7) Per i non esperti di statistica descrittiva, la *standardizzazione* è un'operazione che consiste nel trasformare i valori di una variabile cardinale (ad esempio, la variabile indice di pressione tributaria *pro capite* rilevato per ciascun Comune emiliano-romagnolo) in un valore standardizzato (detto valore *standard* o valore *Z*). Tale operazione consente di confrontare ed eventualmente cumulare i valori di più variabili (ad esempio, più indici finanziari) a prescindere dalla unità di misura e dalla dispersione della distribuzione dei valori di ciascuna variabile. Ciò è possibile in quanto i valori *standard* misurano la distanza fra il valore "naturale" e la media dei valori naturali, utilizzando come unità di misura lo scarto quadratico medio (o deviazione standard). Nel dettaglio, la formula di calcolo del valore *standard* è la seguente: (valore "naturale" – media dei valori naturali) / deviazione *standard* dei valori naturali.

TAB. 14 *Modalità di calcolo degli indici finanziari*

Indice	Modalità di calcolo
Autonomia finanziaria	$(\text{Entrate tributarie} + \text{Entrate extratributarie}) / \text{Entrate correnti}$
Pressione finanziaria <i>pro capite</i>	$(\text{Entrate tributarie} + \text{Entrate extratributarie}) / \text{n. abitanti}$
<i>Indice standardizzato di sostenibilità delle entrate</i> (SOSTENT)	ST [ST (Autonomia finanziaria) – ST (Pressione finanziaria)]
Rigidità strutturale	$[\text{Spese personale} + \text{Spese per oneri finanziari (int. 6)} + \text{Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)}] / \text{Entrate correnti}$
Propensione all'investimento	$(\text{Spese in conto capitale} - \text{int. 10}) / \text{Spese (Tit. I+II+III)}$
<i>Indice standardizzato di sostenibilità delle spese</i> (SOSTSPE)	ST [ST (Propensione all'investimento) – ST (Rigidità strutturale)]
Equilibrio di parte corrente	$\text{Entrate correnti} / [\text{Spese correnti} + \text{Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)}]$
Sostenibilità del debito	$\text{Entrate correnti} / \text{Consistenza finale dei debiti di finanziamento}$
<i>Indice standardizzato di equilibrio finanziario</i> (EQUFIN)	ST [ST (Equilibrio di parte corrente) + ST (Sostenibilità del debito)]
<i>Indice sintetico di solidità finanziaria</i> (SOLFIN)	ST MEDIA (SOSTENTR, SOSTSPE, EQUFIN)

Sul versante delle entrate sono stati selezionati e *standardizzati* gli indici di autonomia finanziaria e di pressione finanziaria *pro capite*, dalla cui sintesi, sottraendo il valore *standard* di pressione *pro capite* dal valore *standard* di autonomia finanziaria, si ottiene l'indice di sostenibilità delle entrate. Sul versante delle spese, invece, sono stati selezionati e *standardizzati* gli indici di rigidità strutturale e di propensione all'investimento, dalla cui somma *standardizzata* è stato ricavato l'indice di sostenibilità delle spese. Infine, per ciò che riguarda l'analisi degli equilibri di bilancio di breve e medio-lungo periodo, sono

TAB. 15 *Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, di sostenibilità delle spese, di equilibrio finanziario e indice sintetico di solidità finanziaria (1998). Comuni dell'Emilia-Romagna. Valori medi per classi demografiche.*

1998	SOST ENT	SOST SPE	EQU FIN	SOL FIN
Mont./ - di 5.000 ab.	-0,74	0,28	-0,12	-0,60
Non mont./ - di 5.000 ab.	-0,18	0,09	0,19	0,05
Da 5.000 a 15.000 ab.	0,50	-0,18	-0,09	0,21
Da 15.000 a 50.000 ab.	0,26	0,02	-0,08	-0,01
Con più di 50.000 ab.	-0,37	-0,41	-0,39	-0,83
1999	SOST ENT	SOST SPE	EQU FIN	SOL FIN
Mont./ - di 5.000 ab.	-0,89	0,04	-0,22	-0,79
Non mont./ - di 5.000 ab.	-0,20	0,04	0,26	0,06
Da 5.000 a 15.000 ab.	0,55	0,02	-0,06	0,32
Da 15.000 a 50.000 ab.	0,20	0,00	-0,01	0,13
Con più di 50.000 ab.	-0,40	-0,63	-0,56	-0,93

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

stati considerati gli indici di equilibrio di parte corrente e di sostenibilità del debito. Dalla loro sintesi, attraverso una operazione di somma, è stato ricavato l'indice additivo di equilibrio finanziario.

I tre indici *standardizzati* di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese ed equilibrio finanziario, sono a loro volta cumulati, attraverso una ulteriore operazione di *standardizzazione* della media dei tre indici calcolati per ciascun Comune. L'indice sintetico di solidità finanziaria presenta una distribuzione il cui valore medio è pari a zero: così, per ciascun Comune si registra un valore positivo o negativo a seconda che riporti una prestazione migliore o peggiore rispetto alla media (lo zero della distribuzione).

Se sono valide e condivise le premesse, ovvero la significatività degli indici finanziari selezionati e la cumulabilità dei valori attraverso l'operazione di *standardizzazione*, allora il punteggio sintetico attribuito a ciascun Comune dovrebbe indicare la distanza del Comune stesso da una ipotetica gestione "mediamente virtuosa", ricavata nel nostro caso dall'insieme dei Comuni emiliano-romagnoli. Un valore di segno negativo

dell'indice *standardizzato* indica una gestione (nel complesso) relativamente “meno virtuosa” della media. Un valore di segno positivo dell'indice *standardizzato* indica un gestione (nel complesso) relativamente “più virtuosa” della media.

La tabella 15 ripropone per le nuove variabili *standardizzate* la consueta analisi per classi demografiche, riportando i valori medi registrati da ciascuna classe nel biennio 1998/1999. Sul versante della sostenibilità delle entrate, i piccoli Comuni montani evidenziano la situazione più negativa in primo luogo perché “dipendono” fortemente dai trasferimenti erariali. Anche i grandi Comuni con più di 50.000 abitanti evidenziano un valore molto negativo: infatti godono di un livello di autonomia finanziaria ben al di sotto della media e registrano la più alta pressione finanziaria *pro capite*. Le classi intermedie registrano invece valori molto positivi, in ragione della compresenza di valori elevati di autonomia finanziaria e di pressione *pro capite* molto inferiore alla media complessiva. La distribuzione dei valori resta sostanzialmente la stessa fra il 1998 e il 1999, anche se si registrano dei peggioramenti per le classi già più svantaggiate.

Sul versante della sostenibilità delle spese, i piccoli Comuni, specie montani, registrano un valore medio molto positivo per poi assestarsi nel 1999 sulla media generale. I grandi Comuni con più di 50.000 abitanti soffrono di alti livelli di rigidità strutturale, ma soprattutto evidenziano bassa propensione all'investimento. Inoltre, registrano nel biennio un peggioramento ulteriore. Anche i Comuni della classe 5.000-15.000 evidenziano una condizione negativa, dovuta essenzialmente alla bassa propensione all'investimento registrata nel 1998, ma l'indice sintetico migliora nel 1999, proprio perché per lo stesso indice di propensione all'investimento lo scarto rispetto alle altre classi si riduce.

Per quanto riguarda l'indice sintetico di equilibrio finanziario, si registrano valori negativi per quasi tutte le classi, ad eccezione dei piccoli Comuni non montani. Anche su questo versante le peggiori prestazioni finanziarie vengono evidenziate dai grandi Comuni con più di 50.000 abitanti e ancora una volta con un *trend* temporale negativo. Si segnala, comunque, che per il 1998

la distribuzione dei valori medi fra le classi potrebbe non essere totalmente affidabile, a causa della mancanza per diversi Comuni del dato di consistenza finale del debito, riferito al 1998 (cfr. paragrafo 4), mancanza che ha comportato l'esclusione di tali Comuni dal calcolo dell'indice di sostenibilità del debito e degli indici *standardizzati*, anche se si deve osservare che i dati mancanti sono distribuiti abbastanza uniformemente su tutte le classi.

Infine, dalla distribuzione dell'indice sintetico di solidità finanziaria si evince nettamente che sono le classi intermedie (da 5.000 a 50.000 abitanti) a godere delle migliori prestazioni finanziarie, dovute evidentemente alla possibilità di godere delle economie di scala che mancano ai piccoli Comuni, senza dover affrontare i problemi strutturali delle grandi città. Invece, i piccoli Comuni montani e i grandi Comuni con oltre 50.000 abitanti sono accomunati da prestazioni decisamente sotto la media, da attribuire verosimilmente a specifiche condizioni strutturali ed ambientali, che li svantaggino rispetto agli altri Comuni.

Le tabelle da 16 a 19, inserite di seguito, riportano i valori degli indici *standardizzati* di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria, di tutti i Comuni emiliano-romagnoli, per gli esercizi 1998 e 1999. I Comuni sono stati raggruppati nelle 5 classi demografiche finora considerate nell'analisi, per favorire il confronto fra Comuni che si suppone più omogenei per caratteristiche organizzative e strutturali (caratteristiche che assumiamo siano connesse alla dimensione demografica e alla posizione altimetrica).

Si noti che la presenza di molti dati non disponibili soprattutto in riferimento agli indici *standardizzati* di equilibrio finanziario e di solidità finanziaria, dipendono dalla già segnalata mancanza per diversi Comuni del dato relativo alla consistenza finale del debito per l'anno 1998 (cfr. paragrafo 4), per cui gli indici che contengono tale valore non sono stati calcolati.



TAB. 16a *Comuni montani dell'Emilia-Romagna con meno di 5.000 abitanti. Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria (1998/1999)*

	SOSENT 1998	SOSPE 1998	EQUFIN 1998	SOLFIN 1998	SOSENT 1999	SOSPE 1999	EQUFIN 1999	SOLFIN 1999
Albareto	-1,05	0,23	0,01	-0,59	-1,13	-0,94	-0,27	-1,36
Bardi	-0,69	-0,22	-0,41	-0,96	-0,86	-0,93	-0,45	-1,30
Bedonia	-0,37	0,74	n.d.	n.d.	-0,14	1,15	n.d.	n.d.
Berceto	-1,06	0,53	n.d.	n.d.	-1,18	-0,30	-0,66	-1,24
Bettola	-0,04	1,09	-0,14	0,64	-0,21	0,04	-0,54	-0,42
Bobbio	0,50	0,84	n.d.	n.d.	0,05	-1,90	-1,43	-1,91
Busana	-0,54	1,77	1,14	1,67	-0,73	0,72	0,64	0,35
Camugnano	-0,18	-0,64	-0,29	-0,80	-0,38	0,18	n.d.	n.d.
Carpineti	-0,58	0,25	-0,67	-0,72	-0,87	-0,21	-0,38	-0,86
Castel d'Aiano	-0,42	-0,83	-0,25	-1,08	-0,56	-0,44	-0,05	-0,61
Castel di Casio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,15	0,34	-0,31	0,09
Cerignale	-2,24	2,24	n.d.	n.d.	-2,21	-1,84	-0,65	-2,72
Coli	-1,23	0,35	n.d.	n.d.	-0,98	-1,49	-0,37	-1,65
Collagna	-2,01	0,66	1,49	0,08	-2,58	1,57	2,18	0,66
Compiano	-0,20	1,85	n.d.	n.d.	-0,32	1,42	-0,34	0,43
Fanano	-0,51	0,17	0,01	-0,24	-0,63	0,84	0,15	0,19
Farini	-0,95	-0,14	n.d.	n.d.	-1,02	-1,25	-0,02	-1,33
Ferriere	-0,64	-0,21	n.d.	n.d.	-0,78	0,07	2,65	1,11
Fiumalbo	-0,32	-1,04	n.d.	n.d.	-0,54	-0,18	-0,07	-0,47
Frassinoro	-0,49	0,82	n.d.	n.d.	-0,79	-0,09	-0,74	-0,95
Gaggio Montano	0,56	1,12	n.d.	n.d.	-0,02	1,11	-0,73	0,19
Granaglione	0,43	-0,67	n.d.	n.d.	0,41	1,05	n.d.	n.d.
Grizzana Morandi	-0,29	0,44	n.d.	n.d.	-0,36	0,02	-0,22	-0,34
Lama Mocogno	-0,28	-0,21	-0,25	-0,54	-0,36	-1,01	-0,17	-0,90
Ligonchio	-1,38	-0,26	-0,28	-1,38	-1,64	-0,06	0,40	-0,77
Lizzano in B.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,23	1,09	-0,86	-0,01
Monchio delle C.	-1,42	-0,58	-0,12	-1,52	-1,55	-0,40	-0,16	-1,22
Monghidoro	0,57	2,23	n.d.	n.d.	0,54	-0,10	n.d.	n.d.
Montecreto	-0,88	-0,58	n.d.	n.d.	-3,19	0,17	-0,33	-1,94
Montefiorino	-0,63	-0,48	n.d.	n.d.	0,87	-0,86	-0,37	-0,23
Montese	-0,93	-0,67	-0,46	-1,48	-1,00	-0,65	-0,46	-1,23
Ottone	-0,20	1,62	n.d.	n.d.	-0,51	-0,26	-0,43	-0,71
Palagano	-0,89	-0,86	n.d.	n.d.	-1,07	0,10	-0,36	-0,77
Palanzano	-0,88	-0,09	n.d.	n.d.	-0,85	0,29	n.d.	n.d.
Pecorara	-1,37	0,43	-0,42	-0,98	-1,68	1,21	-0,26	-0,44
Polinago	-0,83	1,69	n.d.	n.d.	-1,08	-0,14	-0,28	-0,87
Porretta Terme	0,10	-1,19	-0,54	-1,18	-0,62	0,27	-0,43	-0,47
Premilcuore	-0,83	0,22	n.d.	n.d.	-1,08	1,57	0,02	0,28
Ramiseto	-1,37	1,20	n.d.	n.d.	-1,27	1,20	n.d.	n.d.
Riolunato	-3,52	-0,53	n.d.	n.d.	-5,20	0,17	1,30	-2,16
San Bened. VdS	-0,35	-0,50	n.d.	n.d.	-0,56	-1,01	-2,33	-2,26
Santa Sofia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,70	1,13	0,00	0,23
Sestola	-1,96	0,53	-0,27	-1,22	-2,89	-1,31	-0,43	-2,68
Solignano	0,01	0,25	n.d.	n.d.	0,08	1,71	n.d.	n.d.
Toano	-0,36	0,59	n.d.	n.d.	-0,18	-0,02	n.d.	n.d.

(continua)

	SosENT 1998	SosSpe 1998	EQUFIN 1998	SOLFIN 1998	SosENT 1999	SosSpe 1999	EQUFIN 1999	SOLFIN 1999
Tornolo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-1,90	-2,32	-0,53	-2,75
Varsi	-1,14	-0,91	n.d.	n.d.	-1,40	0,17	n.d.	n.d.
Verghereto	-1,07	-0,01	n.d.	n.d.	-0,89	-1,03	-0,89	-1,63
Vetto	-0,95	0,61	n.d.	n.d.	-1,09	1,00	n.d.	n.d.
Villa Minozzo	-0,82	-0,51	n.d.	n.d.	-0,92	0,87	-0,34	-0,24
Zerba	-0,49	0,00	n.d.	n.d.	-0,75	0,46	n.d.	n.d.
Zocca	0,27	0,48	-0,62	0,08	0,27	0,70	-0,28	0,39

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 16b *Comuni non montani dell'Emilia-Romagna con meno di 5.000 abitanti. Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria (1998/1999)*

	SosENT 1998	SosSpe 1998	EQUFIN 1998	SOLFIN 1998	SosENT 1999	SosSpe 1999	EQUFIN 1999	SOLFIN 1999
Agazzano	0,35	0,24	-0,31	0,19	0,28	-0,36	-0,17	-0,15
Alseno	0,40	0,24	-0,14	0,35	0,22	0,53	-0,16	0,33
Bagnara di R.	0,36	-0,54	0,03	-0,13	0,31	0,51	-0,08	0,42
Baiso	-0,89	0,80	-0,03	-0,09	-0,90	0,02	-0,22	-0,64
Bastiglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,74	-0,85	0,22	0,05
Bentivoglio	0,49	0,70	0,15	0,94	0,45	1,15	0,06	0,94
Besenzone	-0,09	-0,44	-0,02	-0,40	-0,22	-0,11	0,23	-0,07
Boretto	0,02	-0,68	0,07	-0,43	0,04	0,34	0,00	0,21
Borghi	-0,63	1,56	n.d.	n.d.	-0,60	0,07	0,35	-0,12
Borgo Tossignano	-0,69	-0,74	0,12	-0,95	-0,71	0,85	n.d.	n.d.
Brescello	1,19	0,26	0,56	1,42	1,10	0,29	0,67	1,18
Calendasco	0,33	1,00	n.d.	n.d.	0,37	0,73	1,96	1,75
Calestano	-0,49	-0,65	-0,35	-1,08	-0,60	0,38	0,01	-0,14
Caminata	-1,26	0,20	0,21	-0,62	-1,59	1,76	n.d.	n.d.
Campagnola E.	-0,53	0,10	0,72	0,20	-0,57	-0,75	1,12	-0,13
Campegine	0,67	-1,35	n.d.	n.d.	0,63	-0,82	-0,10	-0,18
Camposanto	-0,16	-0,97	n.d.	n.d.	0,00	-0,47	2,15	0,96
Canossa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,17	-0,14	0,23	-0,05
Caorso	0,47	-0,70	n.d.	n.d.	0,29	-0,79	n.d.	n.d.
Casalfiumanese	-0,10	-0,25	0,29	-0,05	-0,03	0,95	0,35	0,72
Casina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,05	-0,29	-0,12	-0,27
Casola Valsenio	-0,66	1,02	0,50	0,60	-0,85	-0,75	-0,03	-0,95
Castel del Rio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,54	-0,90	n.d.	n.d.
Castel Guelfo di B.	0,94	0,18	1,44	1,82	0,93	0,32	1,25	1,43
Castell'arquato	0,81	1,30	n.d.	n.d.	0,77	0,53	-0,42	0,50
Castello d'Argile	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,02	-0,29	-0,07	0,37
Castello di S.	0,26	-0,67	n.d.	n.d.	0,31	-1,03	-0,34	-0,62
Castelvetro P.	1,17	0,03	1,16	1,66	1,05	0,43	1,09	1,46
Civitella di R.	-0,31	1,57	n.d.	n.d.	-0,83	0,19	-0,84	-0,87

*(continua)*

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Cortemaggiore	0,48	0,62	1,13	1,58	0,38	0,76	1,68	1,61
Dovadola	-0,34	-1,11	0,43	-0,74	-0,38	-0,88	0,35	-0,54
Fontanelice	-0,55	-0,08	-0,54	-0,84	-0,69	-1,16	-0,38	-1,30
Fontevivo	-0,06	2,42	n.d.	n.d.	-0,46	1,26	n.d.	n.d.
Formignana	0,16	-0,61	n.d.	n.d.	0,19	-1,46	n.d.	n.d.
Galeata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,66	-0,33	-0,15	-0,67
Gazzola	0,88	0,85	-0,55	0,83	0,88	0,07	-0,02	0,53
Gemmano	-1,88	0,89	-0,57	-1,12	-1,86	1,92	-0,55	-0,29
Goro	-0,44	-0,59	-0,20	-0,89	-0,65	1,58	-0,29	0,36
Gossolengo	0,93	0,38	-0,10	0,85	0,90	0,27	0,27	0,82
Gragnano Trebb.	1,04	1,07	-0,54	1,11	1,06	-0,41	-0,26	0,21
Gropparello	-0,33	-5,22	-1,93	-5,34	-0,44	-6,66	-2,31	-5,43
Guiglia	0,06	-0,14	-0,15	-0,18	-0,02	-1,12	-0,08	-0,71
Jolanda di Savoia	-0,50	-0,40	n.d.	n.d.	-0,53	0,49	-0,11	-0,10
Lagosanto	-1,04	-1,88	-0,68	-2,58	-1,03	-0,65	-0,64	-1,35
Lesignano de' B.	0,94	-0,04	-0,06	0,58	1,04	0,41	-0,04	0,80
Loiano	0,68	-0,57	n.d.	n.d.	0,57	-1,02	-0,13	-0,35
Lugagn. Val d'A.	0,55	0,43	0,35	0,94	0,49	-0,18	0,00	0,17
Marano sul P.	-0,48	0,29	-0,57	-0,55	-0,56	0,31	-0,77	-0,60
Masi Torello	0,05	-0,01	-0,37	-0,24	-0,11	-0,20	-0,82	-0,66
Massafiscaglia	-0,11	-1,75	n.d.	n.d.	-0,51	-1,46	-0,31	-1,33
Mezzani	0,30	1,14	-0,21	0,86	0,38	1,53	-1,68	0,12
Migliarino	0,14	-1,07	n.d.	n.d.	0,14	-0,99	n.d.	n.d.
Migliaro	-0,57	-0,04	n.d.	n.d.	-0,68	-0,78	-0,14	-0,94
Mirabello	0,21	-0,12	n.d.	n.d.	0,00	0,65	1,26	1,09
Modigliana	-0,50	0,20	n.d.	n.d.	-0,54	0,24	0,76	0,25
Mondaino	-0,94	-0,86	n.d.	n.d.	-0,96	-0,58	-0,25	-1,04
Monte Colombo	-0,30	1,32	-0,09	0,65	-0,60	-0,21	n.d.	n.d.
Montegridolfo	-0,80	-0,77	-0,46	-1,46	-1,08	-0,15	-0,48	-1,00
Montescudo	-0,21	-0,38	-0,42	-0,74	-0,31	-0,26	-0,52	-0,64
Montevoglio	0,71	-0,75	n.d.	n.d.	0,61	0,67	0,55	1,05
Montiano	-0,66	-1,05	-0,31	-1,45	-0,77	0,03	0,03	-0,42
Mordano	1,03	1,50	0,66	2,26	1,12	0,21	0,57	1,09
Neviano degli A.	-0,74	-0,28	-0,26	-0,93	-0,76	-0,24	n.d.	n.d.
Nibbiano	0,00	1,59	n.d.	n.d.	-0,17	0,25	0,10	0,09
Pellegrino P.	-1,65	1,62	-0,50	-0,39	-1,88	-0,14	n.d.	n.d.
Pianello Val T.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,42	1,53	-0,77	0,67
Piazzano	-1,57	-0,10	0,81	-0,63	-1,74	-1,28	0,99	-1,18
Poggio Berni	0,22	0,14	-0,12	0,16	-0,29	-0,87	-0,24	-0,82
Ponte dell'olio	0,93	0,78	0,58	1,62	0,88	1,34	n.d.	n.d.
Prignano sulla S.	-2,81	1,00	n.d.	n.d.	-1,19	-1,30	-0,33	-1,64
Rio Saliceto	0,77	-0,22	0,10	0,45	0,71	0,22	0,39	0,75
Ro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,16	0,14	-0,26	-0,18
Rocca San C.	0,23	1,37	n.d.	n.d.	0,12	-1,16	n.d.	n.d.
Roccabianca	0,60	0,67	n.d.	n.d.	0,53	1,59	n.d.	n.d.
Rolo	0,82	-0,31	0,69	0,84	0,90	0,48	1,17	1,46
Roncofreddo	-0,84	-0,48	n.d.	n.d.	-0,82	-1,06	-0,25	-1,24
Sala Baganza	-0,46	0,37	0,70	0,43	-0,58	2,01	0,11	0,87

(continua)

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Saludecio	-0,45	0,43	-0,18	-0,16	-0,45	-0,01	n.d.	n.d.
San Clemente	-0,20	-0,10	n.d.	n.d.	-0,13	0,25	n.d.	n.d.
San Giorgio P.	0,73	0,14	0,01	0,61	0,60	0,82	0,25	0,95
San Pietro in C.	-0,38	1,49	0,47	1,11	-0,59	0,22	0,48	0,05
San Possidonio	0,15	-0,52	-0,25	-0,45	0,08	-0,08	-0,06	-0,04
San Prospero	0,59	1,01	-0,65	0,66	0,60	0,08	-0,84	-0,11
Sant'Agata sul S.	0,17	-0,21	-0,20	-0,18	0,05	0,72	0,29	0,60
Sarmato	0,21	0,76	n.d.	n.d.	0,85	-0,18	-0,11	0,31
Sarsina	-0,88	-0,48	n.d.	n.d.	-1,10	-0,72	-0,32	-1,25
Savigno	-0,07	-0,99	n.d.	n.d.	-0,23	0,86	n.d.	n.d.
Sissa	0,15	0,13	0,52	0,56	0,02	0,05	0,49	0,31
Sogliano al R.	-9,57	3,82	10,91	3,66	-8,19	3,93	8,31	2,33
Solarolo	0,24	0,61	n.d.	n.d.	0,13	-0,23	-0,23	-0,20
Terenzo	-0,80	-0,18	n.d.	n.d.	-2,33	1,70	9,46	5,08
Torriana	0,56	0,98	-0,12	1,00	0,51	-0,44	0,29	0,20
Travo	0,82	1,06	n.d.	n.d.	0,96	-0,77	-0,75	-0,33
Trecasali	0,24	0,30	0,68	0,86	0,04	1,12	1,02	1,24
Tredozio	-0,67	0,69	-0,06	-0,04	-0,83	-0,73	0,05	-0,88
Tresigallo	0,20	-1,17	n.d.	n.d.	0,07	-0,73	-0,64	-0,77
Varano de' M.	-1,43	-0,23	-0,10	-1,27	-1,57	2,18	0,09	0,39
Vernasca	0,04	1,62	n.d.	n.d.	-0,21	1,15	0,15	0,61
Viano	0,13	-0,46	-0,54	-0,63	0,14	-1,12	-0,54	-0,89
Vigolzone	0,74	-0,04	n.d.	n.d.	0,89	-0,39	0,95	0,82
Villa. sull'Arda	-0,87	-0,88	0,07	-1,21	-0,89	-0,52	0,75	-0,39
Voghiera	0,18	-0,28	-0,04	-0,12	-0,08	0,47	0,17	0,31
Ziano Piacentino	0,33	-0,58	n.d.	n.d.	0,47	1,55	-0,22	1,03
Zibello	-0,79	0,39	n.d.	n.d.	-0,99	0,15	n.d.	n.d.

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 17 *Comuni dell'Emilia-Romagna con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti. Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria (1998/1999)*

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Albinea	1,15	-0,29	-0,43	0,29	1,21	-0,03	-0,41	0,43
Alfonsine	0,00	-1,84	-1,21	-2,19	0,04	-0,26	-0,25	-0,28
Anzola dell'Emilia	0,62	-0,50	n.d.	n.d.	0,41	0,49	0,85	1,00
Argelato	0,57	1,63	-0,67	1,08	0,75	2,81	-1,06	1,43
Bagno di Romagna	-0,11	-0,44	n.d.	n.d.	-0,31	-1,19	n.d.	n.d.
Bagnolo in Piano	0,71	0,68	-0,87	0,36	0,92	0,94	-0,61	0,71
Baricella	0,23	1,01	-0,09	0,81	-0,03	-0,17	0,22	0,00
Bazzano	1,10	-1,05	0,15	0,13	1,14	-0,90	0,38	0,34
Berra	-0,66	-8,29	n.d.	n.d.	-0,80	-1,45	-0,68	-1,70

*(continua)*

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Bertinoro	0,52	0,33	-0,24	0,42	0,46	-0,43	-0,26	-0,14
Bibbiano	0,86	-0,70	-0,09	0,04	0,81	-1,17	-0,10	-0,28
Bomporto	1,34	0,21	n.d.	n.d.	1,37	-0,42	0,90	1,06
Borgo Val di Taro	-0,69	0,21	0,26	-0,17	-0,81	0,98	0,32	0,27
Borgonovo Val T.	1,39	-0,87	n.d.	n.d.	1,26	0,43	n.d.	n.d.
Brisighella	-0,26	-0,92	n.d.	n.d.	-0,64	-0,47	0,08	-0,61
Cadelbosco di Sopra	1,11	-0,12	n.d.	n.d.	1,08	0,58	-0,41	0,71
Cadeo	0,96	0,29	0,19	1,01	1,10	-0,71	-0,36	0,00
Calderara di Reno	1,44	-1,10	0,00	0,23	1,09	-0,73	0,28	0,36
Campogalliano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,89	-0,28	0,93	0,87
Casalgrande	1,13	-0,63	-0,24	0,18	0,99	-0,28	-0,39	0,17
Castel Bolognese	0,73	-0,43	-0,08	0,14	1,07	0,49	0,03	0,91
Castel San Giovanni	0,50	-0,26	-0,34	-0,08	0,37	-1,00	-0,34	-0,57
Castellarano	1,60	1,48	n.d.	n.d.	1,50	-1,02	n.d.	n.d.
Castelnovo di Sotto	1,08	-0,46	-0,17	0,31	1,19	-0,72	0,11	0,32
Castelnovo ne' M.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,03	0,68	-0,21	0,28
Castelnuovo R.	1,01	-0,09	-0,37	0,38	0,99	-0,13	-0,64	0,11
Castelvetro di M.	0,71	1,05	0,11	1,32	1,11	1,23	-0,38	1,12
Castenaso	1,27	0,34	-0,31	0,92	1,18	0,11	-0,26	0,58
Castiglione dei P.	0,06	-1,01	n.d.	n.d.	-0,04	1,66	-0,28	0,76
Castrocaro Terme	-2,73	0,61	n.d.	n.d.	1,56	-0,16	-0,19	0,68
Cavezzo	-0,15	-0,98	-0,41	-1,11	-0,29	-0,07	-0,26	-0,37
Cavriago	-0,18	-0,30	0,45	-0,03	-0,32	-0,41	n.d.	n.d.
Codigoro	-0,45	1,17	-0,38	0,23	-0,43	-0,04	-0,39	-0,51
Collecchio	0,11	0,89	0,59	1,12	0,09	1,52	0,82	1,39
Concordia sulla S.	0,11	-0,83	-0,30	-0,74	-0,03	-0,73	-0,15	-0,53
Conselice	0,42	-1,01	n.d.	n.d.	0,19	-0,63	-0,33	-0,45
Coriano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,07	0,77	-0,77	0,61
Cotignola	-0,18	0,95	n.d.	n.d.	-0,27	0,33	0,08	0,07
Crespellano	1,18	-0,62	n.d.	n.d.	1,18	-0,37	0,47	0,72
Crevalcore	0,04	-0,02	-0,34	-0,24	-0,10	0,43	-0,61	-0,17
Dozza	1,18	-0,79	n.d.	n.d.	1,17	-0,19	-0,33	0,37
Fabbrico	-0,30	0,22	-0,08	-0,12	-0,22	-0,57	-0,12	-0,54
Felino	0,44	0,47	0,53	1,01	0,56	1,06	0,45	1,18
Fiorenzuola d'Arda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,10	0,61	0,08	0,33
Fontanellato	-1,49	0,88	0,70	0,06	0,45	1,70	0,54	1,54
Forlimpopoli	0,68	-0,81	-0,05	-0,14	0,76	-0,37	0,05	0,24
Fornovo di Taro	-0,59	0,64	n.d.	n.d.	-0,79	-0,01	0,09	-0,42
Fusignano	0,35	-0,17	n.d.	n.d.	0,34	0,01	-0,10	0,13
Galliera	0,51	-0,53	-0,59	-0,44	0,25	-1,68	-0,51	-1,13
Gambettola	1,07	-1,38	0,38	0,04	1,24	-0,47	0,25	0,57
Gattatico	1,29	0,31	0,12	1,21	1,33	-0,27	0,10	0,66
Gatteo	0,86	-0,59	-0,15	0,07	0,87	-0,92	-0,13	-0,12
Granarolo dell'E.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,83	2,12	-0,24	1,55
Gualtieri	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,96	-0,04	0,53	0,82
Guastalla	0,68	-0,50	n.d.	n.d.	0,75	-0,20	-0,06	0,27
Langhirano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-1,01	0,77	-0,20	-0,27
Longiano	0,83	0,61	n.d.	n.d.	0,99	-1,02	-0,40	-0,26

*(continua)*

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Luzzara	0,75	-0,74	-0,23	-0,16	0,85	-0,79	-0,13	-0,05
Malalbergo	1,27	-0,26	0,16	0,82	0,83	-0,09	0,38	0,64
Marzabotto	0,54	-1,73	n.d.	n.d.	0,54	-0,75	-0,31	-0,31
Massalombarda	0,19	-0,59	n.d.	n.d.	0,12	0,11	0,52	0,42
Medesano	1,43	0,46	n.d.	n.d.	1,48	1,08	-0,30	1,29
Medicina	0,56	0,11	1,03	1,20	0,40	0,61	0,86	1,07
Medolla	0,60	-0,62	-0,27	-0,22	0,58	-0,35	-0,01	0,11
Meldola	-0,32	0,18	0,89	0,52	0,14	0,62	0,62	0,79
Mesola	0,01	0,20	-0,06	0,09	-0,04	-0,13	-0,50	-0,40
Minerbio	0,87	-0,82	0,21	0,18	0,73	1,16	0,61	1,44
Misano Adriatico	0,02	-0,33	-0,78	-0,79	0,22	-1,58	-0,77	-1,24
Molinella	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,93	0,39	0,11	-0,26
Monte San Pietro	1,20	-0,93	n.d.	n.d.	1,05	-1,23	0,25	0,03
Montecchio Emilia	1,02	-0,46	0,18	0,51	0,86	1,19	-0,24	1,03
Montechiarugolo	0,40	0,52	n.d.	n.d.	0,63	1,62	0,93	1,82
Monterenzio	0,41	-0,21	n.d.	n.d.	0,34	0,98	-0,54	0,44
Monticelli d'Ongina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,04	-0,16	1,13	1,14
Monzuno	0,47	-0,64	n.d.	n.d.	0,46	-0,73	-0,47	-0,44
Morciano di R.	0,72	0,35	n.d.	n.d.	1,03	-0,48	-0,43	0,06
Noceto	0,29	0,42	-0,42	0,20	0,02	0,66	-0,18	0,27
Nonantola	0,66	-0,30	-0,59	-0,17	0,70	0,24	-0,65	0,16
Novellara	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,51	-1,05	0,45	-0,06
Novi di Modena	0,60	-0,51	n.d.	n.d.	0,35	-0,36	n.d.	n.d.
Ostellato	0,25	2,28	-0,67	1,31	0,05	2,13	-0,73	0,83
Ozzano dell'Emilia	1,12	-0,21	n.d.	n.d.	1,27	-0,20	-0,54	0,30
Pavullo nel F.	-0,13	0,21	-0,55	-0,34	-0,20	0,74	-0,59	-0,04
Pieve di Cento	0,65	-1,34	-0,32	-0,73	0,55	-1,47	-0,26	-0,69
Podenzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,52	0,66	0,64	1,62
Poggio Renatico	-0,03	-1,09	-0,22	-0,96	-0,17	-0,78	0,08	-0,51
Pontenure	1,01	0,36	0,16	1,07	0,75	-0,13	n.d.	n.d.
Poviglio	0,20	-0,95	n.d.	n.d.	-0,04	-0,76	n.d.	n.d.
Predappio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,37	1,15	0,15	0,95
Quattro Castella	1,34	0,67	n.d.	n.d.	1,14	1,94	0,55	2,08
Ravarino	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,78	-1,65	n.d.	n.d.
Reggiolo	0,32	0,57	n.d.	n.d.	0,23	-0,30	-0,40	-0,29
Riolo Terme	0,31	-0,32	-0,99	-0,73	0,78	0,03	-0,83	-0,02
Rivergaro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,62	0,41	-0,21	1,04
Rottofreno	1,23	-0,54	n.d.	n.d.	0,94	0,95	-0,30	0,91
Rubiera	0,61	1,30	0,20	1,49	0,60	0,88	0,47	1,11
Russi	0,40	0,61	-0,53	0,32	0,45	-1,28	-0,55	-0,81
Sala Bolognese	0,38	-0,01	-0,19	0,12	0,46	0,17	-0,16	0,26
San Cesario sul P.	0,45	0,54	n.d.	n.d.	0,33	0,27	0,79	0,79
San felice sul P.	1,11	0,43	n.d.	n.d.	1,08	0,19	-0,73	0,30
San Giorgio di P.	0,47	0,53	n.d.	n.d.	0,91	-0,82	0,85	0,53
San Giovanni in M.	0,48	-0,44	n.d.	n.d.	0,49	0,75	-0,50	0,42
San Martino in Rio	1,32	-0,53	0,90	1,19	1,36	-0,04	0,91	1,27
San Mauro Pascoli	0,93	-0,37	-0,62	-0,06	0,82	-0,53	-0,88	-0,35
San Pietro in Casale	-0,12	-0,27	-0,41	-0,58	-0,01	-0,65	-0,31	-0,57

(continua)

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
San Polo d'Enza	0,38	-0,50	-0,31	-0,32	0,38	-0,88	-0,33	-0,49
Sant'Agata B.	0,54	-0,31	-0,32	-0,08	0,69	0,02	-0,32	0,21
Sant'Agostino	1,32	-0,35	n.d.	n.d.	1,24	-0,84	-0,18	0,11
Sant'Ilario d'Enza	0,58	-1,22	-0,13	-0,57	0,44	0,40	-0,45	0,21
Sasso Marconi	0,81	0,50	1,39	1,92	0,85	1,09	2,32	2,44
Savignano sul P.	0,98	-0,70	-0,58	-0,23	0,98	-1,61	-0,41	-0,61
Savignano sul R.	0,45	-0,71	n.d.	n.d.	0,45	-0,58	-0,43	-0,33
Serramazzoni	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,77	0,55	-0,74	0,32
Soliera	0,71	-0,03	-0,24	0,30	0,63	-0,26	-0,18	0,10
Sorbolo	0,97	0,09	n.d.	n.d.	1,04	1,15	0,80	1,71
Spilamberto	0,03	0,18	0,14	0,24	0,52	0,24	-0,24	0,28
Traversetolo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,23	1,54	-0,67	1,20
Vergato	0,45	0,13	n.d.	n.d.	0,29	0,02	-0,08	0,12
Verucchio	1,24	-0,40	-0,82	0,00	0,67	-2,35	-0,94	-1,52
Vigarano Mainarda	0,45	-0,24	0,28	0,34	0,36	0,71	0,45	0,87

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 18 *Comuni dell'Emilia-Romagna con popolazione compresa fra 15.000 e 50.000 abitanti. Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria (1998/1999)*

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Argenta	-0,30	-0,06	-0,46	-0,59	-0,52	0,41	-0,55	-0,39
Bagnacavallo	0,13	1,10	-0,25	0,68	0,03	-0,96	-0,25	-0,69
Bondeno	0,06	-0,95	n.d.	n.d.	-0,13	-1,28	n.d.	n.d.
Budrio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,93	0,16	-0,51	0,32
Casalecchio di Reno	0,66	-0,97	0,13	-0,15	0,55	-2,29	0,50	-0,73
Castel Maggiore	1,55	-0,30	n.d.	n.d.	1,28	-0,34	-0,27	0,37
Castel San Pietro T.	0,46	0,58	0,24	0,90	0,41	1,11	0,39	1,08
Castelfranco Emilia	0,42	0,05	n.d.	n.d.	0,31	0,41	1,53	1,28
Cento	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,07	0,49	0,02	0,24
Cervia	-1,44	-0,37	n.d.	n.d.	-0,49	-0,24	-0,47	-0,70
Cesenatico	-0,20	0,25	-0,60	-0,40	-0,10	0,77	-0,59	0,03
Comacchio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,20	-0,22	-0,40	-0,49
Copparo	-0,60	-1,17	n.d.	n.d.	-0,92	1,93	-0,77	0,12
Correggio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,98	0,98	1,38	0,78
Fidenza	0,16	-0,23	-0,10	-0,13	-0,05	0,74	-0,21	0,26
Finale Emilia	-0,39	-0,66	n.d.	n.d.	-0,60	-1,67	-1,20	-2,01
Fiorano Modenese	0,55	0,87	n.d.	n.d.	0,54	0,19	-0,02	0,40
Formigine	1,25	0,69	n.d.	n.d.	1,12	0,15	-0,44	0,46
Lugo	0,15	0,10	-0,17	0,04	0,11	0,18	-0,09	0,10
Maranello	0,95	1,66	n.d.	n.d.	0,91	0,11	-0,42	0,33
Mirandola	0,50	-0,41	-0,39	-0,22	0,47	0,15	-0,54	0,04

(continua)

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Pianoro	1,52	0,98	n.d.	n.d.	1,47	1,62	-0,51	1,47
Riccione	-2,02	-0,23	-0,29	-1,82	-1,92	-0,09	-0,56	-1,50
Salsomaggiore T.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,26	-0,32	0,23	-0,21
San Giovanni in P.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,26	-0,48	-0,10	-0,20
San Lazzaro di S.	1,39	-0,97	0,33	0,53	1,27	-0,24	0,05	0,61
Sassuolo	0,41	0,77	n.d.	n.d.	0,26	0,64	1,39	1,31
Scandiano	0,81	-0,02	n.d.	n.d.	0,63	0,33	-0,24	0,41
Vignola	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,64	-0,07	0,40	0,55
Zola Predosa	0,77	-0,02	0,72	1,04	0,90	-2,14	2,13	0,50

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.

TAB. 19 *Comuni dell'Emilia-Romagna con più di 50.000 abitanti. Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria (1998/1999)*

	SosEnt 1998	SosSpe 1998	EquFin 1998	SolFin 1998	SosEnt 1999	SosSpe 1999	EquFin 1999	SolFin 1999
Bologna	-0,64	-0,82	-0,30	-1,27	-0,70	-1,10	-0,68	-1,44
Carpi	-0,45	-0,38	n.d.	n.d.	-0,30	-1,18	-0,56	-1,19
Cesena	-0,28	-0,93	n.d.	n.d.	-0,18	-0,62	-0,65	-0,85
Faenza	-0,28	0,19	-0,45	-0,40	-0,28	0,10	-0,42	-0,36
Ferrara	-0,51	-0,31	n.d.	n.d.	-0,58	-1,01	-0,67	-1,32
Forlì	-0,59	-0,03	-0,61	-0,89	-0,53	-1,51	-1,14	-1,85
Imola	0,19	-0,67	-0,57	-0,77	0,05	-1,36	-0,67	-1,15
Modena	-0,71	-0,24	0,07	-0,64	-0,84	-1,17	-0,20	-1,29
Parma	-0,18	-0,29	n.d.	n.d.	-0,22	-0,18	0,06	-0,21
Piacenza	-0,24	-0,39	-0,49	-0,81	-0,29	-0,48	-0,67	-0,84
Ravenna	-0,31	-0,40	-0,49	-0,87	-0,34	-0,13	-0,76	-0,72
Reggio nell'Emilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,71	0,54	-0,43	-0,36
Rimini	-0,39	-0,68	-0,30	-0,99	-0,35	-0,11	-0,43	-0,52

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998/1999) dei Comuni dell'Emilia-Romagna.



## **Parte II**

### **Ricerche**

---

## **Capitolo 4**

### **Fiducia nelle istituzioni e soddisfazione per i servizi**

#### **Una indagine sui cittadini dell'Emilia-Romagna**

---

##### **Sommario**

*1. Introduzione. – 2. Conoscenza e fiducia nei diversi livelli di governo – 2.1. Conoscenza delle istituzioni. – 2.2. Conoscenza degli amministratori. – 2.3. Fiducia nelle istituzioni. – 2.4. La fiducia personale verso sindaci e presidenti di Provincia, Regione e Comunità montana e quella impersonale verso le Giunte. – 3. La soddisfazione dei cittadini per i servizi pubblici. – 3.1. Le motivazioni. – 3.2. Valutazione e soddisfazione verso i servizi. – 3.3. Chi gestisce i servizi pubblici? – 4. La valutazione e la conoscenza di alcuni uffici pubblici. – 4.1. Il fenomeno internet in Emilia-Romagna. – 5. La percezione da parte dei cittadini di alcuni problemi economici e sociali.*

##### **1. Introduzione**

Nonostante la notevole attenzione posta negli ultimi anni sulla necessità di adeguare i procedimenti amministrativi e i servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche alla domanda dei cittadini, e nonostante l'enfasi posta di conseguenza sulla necessità di monitorare la soddisfazione di questi ultimi come utenti, non sono ancora molti gli studi sistematici e ripetuti nel tempo a tale riguardo. Non mancano probabilmente le indagini condotte da singole strutture o da singoli enti a fini di controllo interno. Tuttavia è raro che vengano effettuate rilevazioni che consentono di comparare il rendimento – in termini di soddisfazione degli utenti – di più amministrazioni tra loro. D'altro canto è solo dalla comparazione sincronica tra più amministrazioni dello stesso tipo e da analisi diacroniche che diano conto dell'evoluzione degli atteggiamenti degli utenti nel tempo, che le amministrazioni possono trarre indicazioni

utili per apprezzare i loro punti di forza, per focalizzare i loro fattori di debolezza e per valutare l'efficacia delle soluzioni adottate per migliorare le loro prestazioni.

La ricerca che viene qui presentata costituisce un primo tentativo di mettere a punto una strategia di monitoraggio di lungo termine degli atteggiamenti dei cittadini emiliano-romagnoli nei confronti del governo locale e regionale e del loro grado di soddisfazione nei confronti delle politiche pubbliche locali. Si tratta naturalmente solo di un primo passo il cui valore conoscitivo si accrescerà nella misura in cui la strategia di analisi verrà nel tempo perfezionata, verranno svolti approfondimenti su singoli settori e, soprattutto, nella misura in cui, reiterando i medesimi interrogativi nel tempo, sarà possibile apprezzare il cambiamento degli atteggiamenti dei cittadini in relazione a ciascuno dei settori e degli aspetti studiati.

La ricerca analizza in primo luogo il grado di conoscenza e di fiducia dei cittadini verso le istituzioni locali nel loro complesso (§ 2). Si è cercato di valutare in particolare la familiarità che i cittadini dimostrano nei confronti dei diversi livelli di governo verificando qual è il grado della loro conoscenza sia delle funzioni da essi rispettivamente svolte sia delle persone che le guidano. In pratica si è cercato di capire se e in che misura i cittadini siano in grado di differenziare e isolare le competenze amministrative di ciascun livello di governo e di attribuire quindi a ciascun ente le responsabilità che ad esso effettivamente competono. Si è cercato inoltre di verificare in che misura i cittadini siano a conoscenza dell'esistenza di forme associative tra Comuni nella gestione dei servizi (2.1). Si è cercato anche di capire se e in che misura i cittadini sappiano identificare i massimi responsabili di quegli enti, se cioè sanno chi è il sindaco del loro Comune, il presidente della Provincia, della Comunità montana e della Regione (2.2). Al tempo stesso si è cercato di verificare il grado di fiducia personale verso gli amministratori (2.4) e di fiducia impersonale verso l'operato complessivo degli enti in questione (2.3).

Una seconda serie di interrogativi a cui la ricerca risponde riguarda le caratteristiche, le motivazioni e il grado di soddisfa-

TAB. 1 Piano di campionamento <sup>(1)</sup>

		BO	FE	FO	MO	PC	PR	RA	RE	RN	Totale
Montano	a) meno di 5.000	39		23	26	15	27	2	21	1	154
	b) tra 5 e 15.000	35		17	12	0	13	8	6	5	96
	TOTALE	74		40	38	15	40	10	27	6	250
Non montano	a) meno di 5.000	13	29	4	11	47	22	5	25	10	166
	b) tra 5 e 15.000	115	43	40	95	44	55	40	108	27	567
	c) tra 15 e 50.000	86	69	13	94	0	26	47	27	42	404
	d) tra 50 e 100.000	50		100	50			50			250
	e) più di 100.000 <sup>(2)</sup>	150	100	100	100	100	100	100	100	100	950
	Totale	414	241	257	350	191	203	242	260	179	2.337
	Totale campione	488	241	297	388	206	243	252	287	185	2.587

(1) Successivamente, all'interno di ciascuna delle classi individuate dall'incrocio tra Provincia e fascia demografica del Comune è stata operata una stratificazione del campione secondo le variabili sesso ed età. (2) Si tratta, di fatto, dei soli Comuni capoluogo.

zione dei cittadini nella loro veste di utenti dei servizi pubblici (§ 3). L'attenzione è stata rivolta in particolare a quattro settori: i servizi di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi), i servizi scolastici (servizio di mensa e scuola bus), i servizi per l'infanzia (asili nido e scuole materne), i servizi di assistenza per anziani (servizi domiciliari o in strutture residenziali oppure attività ricreative e culturali per anziani). Questi servizi sono stati selezionati in quanto rispondono ad una domanda ampia e diffusa sul territorio. Inoltre hanno la caratteristica di venire erogati sia da strutture pubbliche sia da strutture private. Infine, rispondono nel loro insieme a esigenze di cittadini di tutte le fasce di età. Per ciascun settore sono state poste ai cittadini <sup>(1)</sup> domande relative alle motivazioni che hanno spinto a preferire l'offerta pubblica a quella privata (3.1), alla soddisfazione del servizio ricevuto e alle modalità di interazione con le amministrazioni responsabili per la loro erogazione in caso di difficoltà o di disservizi (3.2). Ci si è chiesti infine se e in che

(1) In questo caso, la domanda è stata rivolta sia agli utenti che hanno direttamente usufruito dei servizi considerati sia a coloro che indirettamente hanno avuto esperienza di tali servizi in quanto appartenenti al nucleo familiare dell'utente effettivo del servizio.

TAB. 2 *Conoscenza dei compiti della Provincia, valori percentuali*

	Si	No	Non so	Totale	N
Può approvare leggi?	33,9	32,3	33,8	100	2.580
Gestisce gli asili nido?	31,3	38,2	30,5	100	2.576
Promuove attività turistiche?	71,6	6,1	22,3	100	2.579

misura i cittadini siano in grado di identificare l'ente effettivamente responsabile per la gestione di ciascun servizio (3.3). Approfondendo uno dei quesiti già sviluppati in forma più generale, ci si è chiesti: a chi (o a quale istituzione) vengono attribuite, nella percezione dei cittadini, le responsabilità per i servizi che ricevono o per i disservizi che deplorano?

Una terza serie di interrogativi riguarda le valutazioni dei cittadini in merito al funzionamento di alcuni uffici interni degli enti locali (§ 4). In questo caso l'enfasi, piuttosto che sul servizio ottenuto è sul grado di efficienza, di disponibilità e di "amichevolezza" che i cittadini percepiscono negli atteggiamenti e nei comportamenti del personale pubblico. Poiché si intendeva svolgere una prima ricognizione in merito al modo in cui le amministrazioni locali comunicano con gli utenti e sono in grado di offrire risposte in maniera rapida e amichevole alle loro esigenze, una particolare attenzione è stata rivolta agli uffici esplicitamente dedicati a questo fine: l'Ufficio per le relazioni con il pubblico e lo Sportello unico per le imprese. Con lo stesso intento è stato svolto un primo approfondimento in merito alle reti civiche e più in generale all'uso di *internet* come strumento di comunicazione tra cittadini e amministrazioni locali (4.3). A tale riguardo la ricerca delinea il profilo degli utenti "tecnologicamente evoluti" in grado di utilizzare questo nuovo strumento per interagire con la pubblica amministrazione e per raccogliere informazioni.

Anche al fine di mettere in evidenza in quali settori dell'intervento pubblico locale i cittadini colgano delle lacune o si attendano un più forte impegno, vengono forniti dati in merito alla percezione dell'importanza attribuita ad alcuni problemi di carattere amministrativo, economico e sociale (§ 5).

La ricerca è stata condotta mediante interviste telefoniche rivolte ad un campione di 2.587 individui rappresentativo della

TAB. 3 *Conoscenza dei compiti della Regione, valori percentuali*

	Sì	No	Non so	Totale	N
Interviene in materia di sicurezza e ordine pubblico?	46,4	21,1	32,5	100	2.578
Promuove la formazione professionale?	74,9	4,4	20,7	100	2.578
Interviene negli aiuti alle imprese?	67,1	5,4	27,5	100	2.576

popolazione della Regione Emilia-Romagna per sesso, età e dimensione del Comune di residenza. In particolare, dopo aver assicurato una omogenea copertura dei residenti in Comuni di tutte le altre classi dimensionali (distintamente, in tutte e nove le Province della Regione), sono state programmate un minimo di cento interviste per ciascun Comune con più di 100.000 abitanti (vedi tabella 1). Cosicché il campione consente di effettuare in maniera affidabile comparazioni tra le 9 Province, tra i Comuni compresi nelle classi dimensionali indicate di seguito e consente altresì di effettuare comparazioni dirette tra i 9 Comuni maggiori, i quali coincidono peraltro con i capoluoghi di Provincia.

## 2. *Conoscenza e fiducia nei diversi livelli di governo*

Qual è il rapporto dei cittadini dell'Emilia-Romagna con le amministrazioni e i loro amministratori?

Per comprendere come vengano percepite le istituzioni e utilmente fruiti i servizi erogati si è ritenuto interessante innanzitutto indagare il livello di cognizione, da parte dei cittadini emiliano romagnoli, delle principali funzioni delle amministrazioni locali e di alcune recenti innovazioni quali le gestioni associate di servizi.

Successivamente l'attenzione si è concentrata sulla capacità effettiva di identificare, ai diversi livelli istituzionali, gli amministratori e i loro rispettivi compiti. Su queste basi, si è proceduto all'analisi della relazione fiduciaria che i cittadini hanno instaurato sia verso le istituzioni sia nei confronti dei loro amministratori.

TAB. 4 *Conoscenza dei compiti della Comunità montana, valori percentuali*

	Si	No	Non so	Totale	N
Interviene in materia di sicurezza e ordine pubblico?	21,0	46,0	33,0	100	251
Interviene a tutela dell'ambiente?	85,4	3,6	11,0	100	252

## 2.1. Conoscenza delle istituzioni

In quale misura i cittadini conoscono le istituzioni dei diversi livelli di governo? Si è cercato di capire il grado di familiarità verso le funzioni esercitate dagli enti (Provincia, Comunità montana e Regione) attraverso la formulazione di alcune specifiche domande.

Per verificare il grado di conoscenza delle funzioni della Provincia sono stati formulati tre quesiti con i quali si chiedeva se la Provincia può approvare leggi, se gestisce gli asili nido e se promuove le attività turistiche <sup>(2)</sup>. L'impressione complessiva che si ricava dalle risposte è di una scarsa conoscenza dei compiti di questo ente (tab. 2); infatti emerge, da un lato, l'alta percentuale di "non so" espressa <sup>(3)</sup> e dall'altro la percentuale – circa un terzo – di chi ha riconosciuto come false le funzioni effettivamente attribuite. Sebbene sia diffusa l'opinione corretta che la Provincia promuova attività legate al turismo (71,6%) rimane tuttavia una consistente quota di persone che non sanno rispondere (22,3%). Inoltre, di fronte a due domande "trabocchetto" (si chiedeva se la Provincia può approvare leggi e se gestisce gli asili nido) il campione si è diviso equamente tra chi rispondeva positivamente, chi negativamente e chi non sapeva esprimersi. Questo fatto indica la scarsa sicurezza dei cittadini

(2) Le prime due sono funzioni fittizie, mentre solo l'ultima è effettiva.

(3) Elaborazioni successive confermeranno una quota consistente di persone che non hanno un'opinione in proposito sia nel ricordare il nome del Presidente della Provincia (indicatore di conoscenza degli amministratori) – tab. 7 – sia il livello di fiducia nei confronti del Presidente e dell'operato della Giunta provinciale (indicatore di fiducia sia personale che impersonale) – tab. 12.

TAB. 5 *Indici di conoscenza delle funzioni della Regione, della Provincia e della Comunità montana*

	Regione	Provincia	Comunità montana
Molto informato	15,3	14,2	25,5
Abbastanza informato	49,4	32,0	41,4
Poco informato	19,0	35,8	23,5
Per niente informato	16,3	18,1	9,6
Totale	100	100	100
N	2.573	2.571	260

nell'individuare correttamente le funzioni dell'ente provinciale, confermando una ipotesi largamente diffusa sul permanere di una modesta visibilità dell'amministrazione provinciale che determina in ampie fasce della popolazione una incertezza circa i suoi compiti e funzioni.

L'idea di introdurre alcune domande allo scopo di verificare le conoscenze dei cittadini è stata adottata anche per quanto riguarda le funzioni della Regione. È stato chiesto se la Regione si esprime in materia di ordine pubblico, se interviene nella formazione professionale e nell'erogazione degli aiuti alle imprese <sup>(4)</sup>. I risultati dell'indagine (tab. 3) suggeriscono che i cittadini possiedono una discreta conoscenza delle funzioni dell'amministrazione regionale, visto che le risposte corrette superano i due terzi per ciascuna delle domande poste. Vi è infine da notare come solo un quinto dei rispondenti abbia correttamente risposto all'unica domanda relativa ad una funzione fittizia. In altre parole, solo un cittadino su cinque sa che la Regione non ha competenze in materia di ordine pubblico a fronte di quasi il 50% di chi invece ha attribuito all'ente regionale tale funzione. A questo proposito è interessante notare l'emergere di due differenze tra i rispondenti relative al titolo di studio e al genere. In generale, il livello di conoscenza relativo alla prima funzione presa in esame cresce con il livello di istruzione (24% di risposte corrette tra chi possiede un diploma di scuola superiore rispetto al 37% di chi

(4) La prima costituisce una domanda "trabocchetto", mentre le ultime due si riferiscono a funzioni reali.



possiede una laurea) e gli uomini sembrano più informati delle donne (27,4% rispetto al 15,2%). Si noti poi come la differenza di genere non solo permane a parità di titolo di studio, ma aumenta in modo consistente dato che il 46% degli uomini laureati risponde nel modo corretto rispetto al 28% delle donne. Analizzando poi il grado di conoscenza riguardante gli interventi della Regione in materia di aiuti alle imprese, esso è maggiormente influenzato dalla posizione lavorativa dell'intervistato più che dal genere. Infatti, i lavoratori autonomi sono quelli che riportano la percentuale più consistente di risposte corrette (79,5%) senza significative differenze tra uomini e donne. Questi risultati inducono a sostenere che la lacuna di informazione rispetto alle funzioni degli enti pubblici venga colmata in misura direttamente proporzionale agli interessi concreti delle diverse categorie di cittadini, come ad esempio nel caso dei lavoratori autonomi interessati alle opportunità e incentivi offerti dalla Regione. In questa direzione una ulteriore conferma viene dalla differenza relativa all'età tra i lavoratori autonomi stessi: il 93,5% di chi ha meno di 30 anni è a conoscenza degli aiuti alle imprese erogati dalla Regione rispetto al 64,5% di chi ha un'età compresa tra i 30 e i 54 anni.

Analogamente, sono state formulate alcune domande per verificare la conoscenza delle funzioni della Comunità montana. È stato chiesto se la Comunità montana ha competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica e di salvaguardia delle risorse del territorio (tab. 4) <sup>(5)</sup>. Solo in quest'ultimo caso la grande maggioranza ha dato risposta affermativa (85,5%) contenendo all'11% coloro che non hanno saputo fornire una risposta. Anche con riferimento alle competenze in materia di ordine pubblico le risposte corrette sono state la maggioranza: il 45,5% ha risposto che la Comunità montana non si occupa di ordine e di sicurezza pubblica. Al fine di sintetizzare le conoscenze che i cittadini possiedono in relazione alle funzioni delle istituzioni locali sono stati costruiti degli indici di informazione <sup>(6)</sup> (tab. 5). Le

(5) In questo caso, la prima è relativa ad una funzione fittizia, mentre la seconda si riferisce in generale ad una funzione reale.

(6) È stato costruito l'indice di informazione sulle funzioni della Regione come la

TAB. 6 *Verifica delle risposte alla domanda “Lei sa se il suo Comune è associato ad altri per la gestione di servizi?” in base all’effettiva partecipazione del Comune di residenza ad una forma associativa (Unione di Comuni o associazione intercomunale)*

Partecipa a gestioni associate?			In Comuni			In Comuni non		
	Di cui		associati ad altri	associati ad altri		associati ad altri		
	%	N	%	N	%	N	Totale	N
Si	43,8	458	79,2	351	20,8	92	100	443
No	18,7	196	32,8	62	67,2	127	100	189
Non so	37,5	392	77,5	294	22,5	85	100	379
Totale	100	1.046						1.011

funzioni della Regione risultano essere maggiormente riconosciute dai cittadini, in particolare, rispetto a quelle provinciali. Inoltre, è da sottolineare la buona percentuale di abitanti in Comunità montane che sono al corrente delle sue funzioni.

In questo ultimo caso, gli intervistati rivelano un forte senso di appartenenza che si tramuta in interesse per le istituzioni e le attività locali; il legame identitario col territorio favorisce certamente un’attenzione più precisa e puntuale verso le funzioni di governo locale.

*Le forme associative tra Comuni.* Dal 1996 sono state avviate in Emilia-Romagna forme associative stabili tra Comuni; è possibile quindi a questa distanza di tempo domandarsi se e in quale misura i cittadini abbiano percezione e informazione di tali esperienze e quali siano i giudizi in proposito.

Sebbene sia data la possibilità a tutti i Comuni di essere *partner* di gestioni associate, questa opportunità è particolarmente consona ai Comuni più piccoli i quali avviano la sperimentazione di gestione associata nel tentativo di ovviare ad una relativa carenza di risorse del singolo Comune o a problemi di razionalizzazione delle attività per un’ottimizzazione dei servizi.

L’attenzione è stata pertanto rivolta alle dimensioni medio-

---

somma dei punteggi ottenuti individualmente nelle domande relative ai compiti della Regione. Analogamente si è proceduto per gli indici relativi alla Provincia e alla Comunità montana.

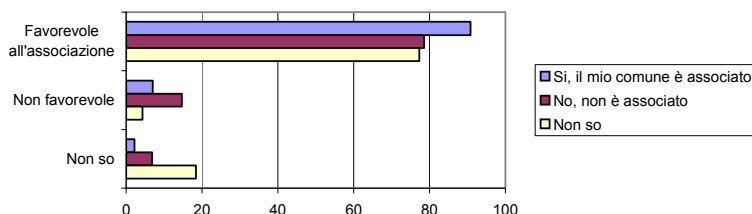


FIG.1 *Disposizione verso le gestioni associate in base alla conoscenza dell'attuale partecipazione del Comune di residenza a forme associative*

piccole, formulando alcune domande specifiche a coloro che abitano in Comuni con meno di 15mila abitanti.

Innanzitutto, si è voluto indagare sul livello di conoscenza dei cittadini riguardo alla effettiva partecipazione del proprio Comune ad iniziative associate di gestione.

Un primo risultato sul quale gli amministratori locali è bene che riflettano è relativo alla consistente percentuale di cittadini che non hanno conoscenze in proposito: quasi i due quinti (37%) non hanno saputo dare una risposta in merito.

Accanto a questo dato emerge tuttavia che la maggioranza del campione ha dichiarato di essere a conoscenza, nel 42,9% dei casi, del fatto che il proprio Comune si è associato ad altri per gestire alcuni servizi a fronte del 18,3% che invece afferma che il suo Comune non partecipa ad iniziative di questo tipo.

L'aspetto forse più interessante è però legato alla verifica dei precedenti risultati attraverso il controllo dell'effettiva lista di Comuni che partecipano a tali iniziative (tab. 6). Il 79,2% di chi ha dichiarato di essere al corrente delle gestioni associate avviate tra il proprio Comune e altri limitrofi, è residente in un Comune dove l'esperienza è stata realmente avviata e dunque la risposta risulta coerente alla realtà.

Il 20,8% riteneva invece erroneamente che il Comune partecipasse a questo tipo di gestioni. Infine, tra chi ha sostenuto che il proprio Comune non partecipa a forme stabili di gestioni asso-

ciate, solo il 32,8% ha risposto correttamente.

Quest'ultimo dato ci indica che il nuovo tipo di azioni intraprese dai Comuni per poter ottimizzare i servizi non viene ancora sufficientemente comunicato e reso noto ai propri cittadini. Nella stessa direzione è la più alta percentuale di chi non ha saputo esprimere un'opinione in merito tra gli abitanti di Comuni associati tra di loro. Il 77,5% di chi non ha saputo rispondere vive in Comuni dove sono partite iniziative di questo tipo accanto al 22,5% di chi non si è espresso nei Comuni non associati.

In generale, si può notare una disposizione favorevole verso l'associazione di Comuni dato che l'81,6% esprime un parere favorevole a riguardo. In particolare, il 77,3% di chi non sapeva se il proprio Comune fosse associato ad altri è comunque favorevole ad iniziative di questo tipo, mentre chi ha risposto di sapere che il Comune era associato ad altri Comuni è favorevole nel 90% dei casi (fig. 1).

Per chi invece si è detto contrario alla gestione associata i motivi sembrano essere chiari: si preferisce avere un Comune autonomo e indipendente da altri (45,9%) e si ha la convinzione che la gestione associata non porti a cambiamenti significativi (40,5%). Interessante notare la differenza riferita alla classe dimensionale.

Gli abitanti di paesi con meno di 5mila abitanti sono contrari alla gestione associata in misura maggiore per il primo motivo (69,2%), mentre solo il 19,2% pensa che non possano esserci cambiamenti con questo tipo di iniziative.

Al contrario, il 52% di chi abita in Comuni con una popolazione tra i 5 e i 15mila abitanti è convinto che tali gestioni non possano migliorare la situazione accanto al 33% di coloro che preferiscono avere un Comune autonomo nelle sue decisioni.

TAB. 7 Risposte alla domanda "Lei sa chi è attualmente il...?"

	Si	Adesso che me lo dice, lo sapevo	Mai saputo	Non so/ Non risponde	Totale	N	Diff. Si/mai saputo
Sindaco	75,2	20,3	3,8	0,7	100	2.587	+69,9
Presidente della Provincia	23,0	47,3	28,1	1,6	100	2.587	-5,1
Presidente della Regione	23,0	39,9	34,8	2,3	100	2.587	-11,8
Presidente della Comunità montana	20,8	33,3	41,2	4,7	100	255	-20,4

TAB. 8 Cittadini che hanno correttamente ricordato il nome rappresentante degli esecutivi, valori percentuali per Provincia

	Sindaco	Pres. Provincia	Pres. Regione	Pres. Comunità montana
BO	80,3	29,4	33,3	6,8
FE	67,2	13,6	19,1	-
FO	72,0	17,3	22,1	11,6
MO	71,3	15,3	18,2	10,8
PC	72,2	37,5	14,2	50,0
PR	79,5	34,4	19,4	48,8
RA	72,2	11,3	26,4	25,0
RE	83,0	29,4	22,3	35,3
RN	70,1	12,7	15,6	16,7

## 2.2. Conoscenza degli amministratori

Un altro profilo di indagine riguarda il grado di conoscenza che i cittadini possiedono degli amministratori locali. I cittadini conoscono il nome del loro sindaco più di quanto conoscano quello del presidente di Provincia, Regione e Comunità montana. Se questo risultato, in generale, può essere considerato ovvio, meno scontate sono le percentuali che definiscono il grado di conoscenza: solo 2 intervistati su 10 dichiarano di sapere il nome dell'attuale presidente (di Provincia, Regione e Comunità montana). Consistente è la percentuale di chi ammette di non aver "mai sentito nominare" il presidente anche dopo che

l'intervistatore ha ricordato chi ricopre quella carica: 28,1% per la Provincia, 34,8% per la Regione e 41,2% per la Comunità montana. In generale, il livello di governo comunale e la figura del sindaco si confermano le più riconosciute dai cittadini, come ci suggerisce la differenza percentuale negativa tra coloro che conoscono il nome del sindaco e chi ammette di non averlo mai saputo.

Cerchiamo ora di valutare più nel dettaglio la conoscenza degli amministratori ai diversi livelli di governo e le variabili che possono incidere su un maggiore o minore interesse dei cittadini a seguire e aggiornarsi su temi di politica locale.

I cittadini intervistati sono stati in grado di individuare correttamente il nome del loro Sindaco nel 75,2% dei casi e il 20,3% lo ricorda dopo averlo sentito nominare (tab. 7). Alcune variabili, come ad esempio l'età, il titolo di studio e la classe occupazionale, aiutano a descrivere i cittadini che ricordano il nome del Sindaco. I giovani con meno di 30 anni sembrano meno coinvolti – visto che tra di loro chi conosce il nome del Sindaco è solo il 71,6% rispetto al 77,7% di chi appartiene alla fascia centrale di età (30-54 anni). La percentuale di chi risponde correttamente cresce proporzionalmente al titolo di studio, passando dal 69,1% di chi possiede una licenza media, al 79,1% di chi possiede il diploma di scuola superiore all'87,7% di chi è laureato, indicando che il titolo di studio rappresenta una variabile che contribuisce a caratterizzare chi si tiene aggiornato sulla vita della propria amministrazione di appartenenza. Anche la frequenza con cui si legge un quotidiano risulta essere un ulteriore indicatore del livello di conoscenza del primo cittadino del Comune di residenza. Infatti, anche a parità di titolo di studio, la proporzione di chi ricorda il nome del Sindaco aumenta tra chi legge spesso: l'85% di chi legge un quotidiano più di 5 volte la settimana rispetto al 61,7% di chi non legge mai. La classe occupazionale <sup>(7)</sup> sembra

---

(7) Per poter ottenere una classificazione sintetica che riflettesse le diverse posizioni lavorative degli intervistati, si sono definiti alcuni raggruppamenti sulla base della qualifica professionale: operai (operai salariati di tutti i settori produttivi); ceti medi dipendenti (impiegato, insegnante, impiegato direttivo/quadro); ceti medi autonomi (lavoratore autonomo/artigiano, titolare o coadiuvante impresa familiare); ceti superiori (diri-

inoltre determinare un diverso grado di conoscenza: circa l'80% dei ceti superiori e dei ceti medi dipendenti conosce il sindaco a fronte del 73,6% dei ceti medi autonomi e del 68,5% degli operai.

Analogamente sono state indagate le variabili per le quali emergono differenze rilevanti nella conoscenza di chi detiene la carica di presidente della Provincia. È già stato sottolineato come la conoscenza di chi sia alla guida di Provincia e di Regione sembri più labile di quella del Comune. Si noti, in particolare, che quasi un terzo degli intervistati dichiara di non aver mai "sentito" il nome del Presidente della Provincia. A tale proposito emerge una differenza di genere, dato che su 10 cittadini che non conoscevano – al momento dell'intervista – il Presidente della Provincia, 6 erano donne. Tale differenza viene confermata anche dal fatto che un numero quasi doppio di donne non ha saputo rispondere alla domanda (65,9% rispetto al 34,1% degli uomini). Anche in questo caso, il titolo di studio è direttamente legato alla percentuale di chi ha individuato correttamente il nome del Presidente: più alto è il titolo posseduto, maggiore il numero di risposte corrette (16,1% tra chi ha la licenza media, 26% tra chi possiede un diploma di scuola superiore e 41,6% di chi ha una laurea). È interessante notare che le differenze di genere rimangono anche a parità di titolo di studio; ad esempio, tra chi ha la licenza media solo il 9,5% delle donne ha saputo rispondere rispetto al 23,9% degli uomini, tra chi possiede il diploma di scuola superiore si hanno rispettivamente percentuali del 18,9% e del 33% e tra chi possiede una laurea le percentuali sono del 36,3% e del 47%. La posizione lavorativa sembra indicare ulteriori differenze: circa il 30% dei dipendenti pubblici e dei lavoratori autonomi hanno risposto correttamente rispetto al 16,1% degli studenti e al 20,6% dei dipendenti privati.

Per quanto riguarda la conoscenza del Presidente della Regione, come già detto solo due persone su dieci ne hanno saputo indicare correttamente il nome, mentre quattro su dieci lo hanno

---

gente, alto funzionario, docente universitario, libero professionista, imprenditore individuale).

ricordato dopo averlo sentito nominare. Interessante sottolineare che la quota di chi non ha saputo esprimersi sia ancora più alta rispetto al caso della Provincia (34,8% contro il 28,1%). Nel complesso si tratta di dati piuttosto sorprendenti, soprattutto se si tiene conto della recente riforma elettorale che ha portato all'elezione diretta del Presidente della Regione.

Anche in questo caso esaminato, come in quello della Provincia, emerge una differenza di genere dato che gli uomini (30,2%) che ricordano il nome del Presidente della Regione sono quasi il doppio delle donne (16,3%). Al crescere del titolo di studio posseduto e della dimensione del Comune, crescono le percentuali di chi indica correttamente il nome del Presidente. Ad esempio, la percentuale di chi ricorda il nome cresce dal 17,6% di chi ha la licenza media al 38,1% di chi possiede una laurea; e dal 16,6% di chi vive in Comuni con meno di 5000 abitanti al 30,1% degli abitanti in Comuni con più di 100mila abitanti.

Anche la classe occupazionale sembra essere una variabile importante: il 30,9% degli appartenenti ai ceti "superiori" e il 29,1% dei ceti medi dipendenti risponde correttamente rispetto al 20% dei ceti medi autonomi e al 14,6% degli operai. Infine, come nei precedenti casi, si può con certezza affermare che l'informazione acquisita attraverso l'abitudine alla lettura dei quotidiani assume un peso rilevante: chi legge un quotidiano più di 5 volte a settimana ricorda il nome del presidente in misura tripla a chi non lo legge mai, rispettivamente 35,5% e 11,5%. Un'ultima considerazione è legata alla opinione politica desunta dalla scelta di voto dell'intervistato: su 100 elettori dell'Ulivo 38 individuano correttamente il nome del Presidente della Regione rispetto al 20% degli elettori della Casa delle Libertà.

Il nome del Presidente della Comunità montana è noto soltanto a due cittadini su dieci residenti in Comuni di montagna, mentre il 41,2% non è al corrente di chi sia il Presidente della loro Comunità. Questo risultato potrebbe sembrare in contrasto con il buon grado di informazione degli abitanti delle Comunità Montane sulle funzioni dell'ente di cui si è parlato in precedenza. Vi è da ritenere che in questi contesti, anche in ragione del



TAB. 9 *Distribuzioni di frequenza per le domande "Vorremmo sapere quanta fiducia ha nell'operato degli attuali esecutivi attualmente in carica?"*

	Governo	Giunta Regione	Giunta Provincia	Giunta Comune
Molta / abbastanza	34,2	59,3	57,6	60,2
Poca / per nulla	59,8	23,7	26,6	33,8
Non so	4,5	15,8	14,6	5,1
Non risponde	1,5	1,2	1,2	0,9
Totale	100	100	100	100
N	2.587	2.587	2.587	2.587

fatto che il Presidente della Comunità montana non è eletto direttamente, il legame che i cittadini sviluppano col territorio e con le iniziative economiche e culturali attivate dall'ente locale non passa necessariamente attraverso la conoscenza del vertice politico, ma piuttosto attraverso una efficace rappresentazione delle funzioni e attività utili e concrete messe in campo dall'amministrazione, di cui i territori della montagna hanno, più di altri, bisogno.

### 2.3. *Fiducia nelle istituzioni*

Dopo aver analizzato la familiarità che i cittadini manifestano con i diversi livelli di governo attraverso il loro grado di conoscenza circa le funzioni delle istituzioni e verso gli amministratori, è interessante affiancare l'analisi del rapporto fiduciario instaurato dagli abitanti della Regione Emilia-Romagna con le istituzioni e i loro amministratori.

Una prima evidente osservazione riguarda la differenza nel grado di fiducia nutrita verso il livello di governo nazionale rispetto ai governi regionale e locali (Province e Comuni): il primo è decisamente inferiore al secondo (tab. 9). Si nota che il 34,2% degli intervistati ha molta o abbastanza fiducia nel governo nazionale, mentre quasi i due terzi (59,3%) degli elettori ripone poca o per niente fiducia nel governo a livello nazionale. Al contrario, la maggioranza degli intervistati dimostra di essere positivamente disposta verso i livelli di governo periferici. Infat-

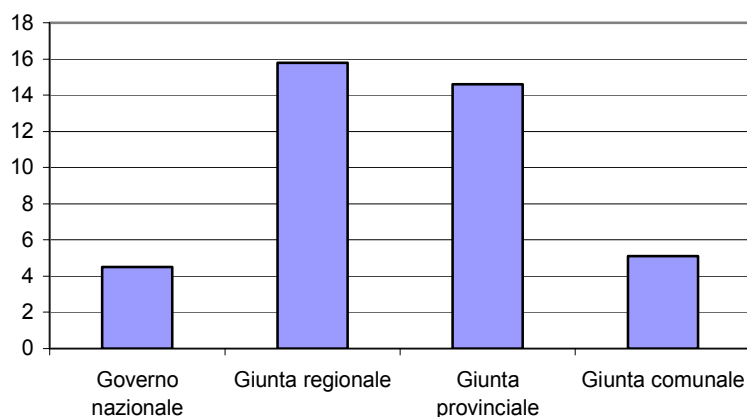


FIG. 2 *Cittadini che non hanno saputo rispondere alla domanda "Quanta fiducia ha nell'operato delle seguenti coalizioni di governo?"*

ti, il 59,3% ha molta fiducia nella giunta regionale, il 57,6% in quella provinciale e il 60,2% in quella comunale.

Un aspetto interessante è dato da chi non ha voluto rispondere e da chi non ha saputo rispondere. In particolare, la quota di coloro che non hanno saputo esprimere un'opinione in merito al grado di fiducia nutrita verso le istituzioni di governo è attorno al 5% nel caso dei governi nazionale e comunale, mentre sale al 15% nei confronti della Regione e della Provincia (fig. 2). Questi risultati possono essere considerati come indicatori di conoscenza delle istituzioni che vanno a completare il quadro delineato nei paragrafi precedenti. Da un lato, l'indecisione nel fornire una risposta nel caso delle istituzioni del governo regionale e provinciale sembra essere sostenuta da una minore conoscenza di tali livelli di governo e, quindi, da un maggiore disinteresse verso le loro funzioni e le loro politiche. Sebbene intuitivo, questo dato è supportato dai risultati di ricerca che indicano come tra chi è poco informato sulle funzioni della Regione il 32% non riesca ad esprimersi in termini di fiducia rispetto al 10,4% di chi

TAB. 10 *Livelli di fiducia verso le istituzioni locali, valori percentuali per alcune coalizioni e singoli partiti*

	Alta	Medio- alta	Medio- bassa	Bassa	Totale	N
Ulivo	60,4	19,4	11,5	8,7	100	618
DS	62,7	19,0	9,6	8,7	100	415
Margherita	60,7	12,4	15,7	11,2	100	89
Casa della Libertà	42,4	22,4	15,9	19,4	100	339
FI	44,6	22,5	15,4	17,5	100	239
AN	33,3	29,2	12,5	25,0	100	72

è invece molto informato (lo stesso si ripete per la Provincia e la Comunità montana). Come abbiamo notato, questo è confermato dalle risposte alle domande relative alla conoscenza del sindaco e dei presidenti di Regione, Provincia e, quando il caso, Comunità montana. Dall'altro lato, la maggiore proporzione di cittadini che esprime un giudizio negativo verso l'amministrazione comunale unito al minor numero di senza opinione sembrano indicare che comunque il cittadino ha un'idea e un'opinione personale in proposito nati da una conoscenza più diretta, positiva o negativa che essa sia. Per ottenere un quadro sintetico del livello di fiducia nutrito verso le istituzioni, è stato costruito un indice volto a misurare il grado di fiducia verso i livelli di governo regionale, provinciale e comunale <sup>(8)</sup>. Un dato interessante, anche se prevedibile, riguarda l'affiliazione politica degli elettori. Infatti si distinguono chiaramente gli elettori del centrodestra da quelli del centrosinistra in termini di fiducia riposta verso le istituzioni locali (tab. 10). Ad esempio, su 100 elettori dell'Ulivo 60 hanno un'elevata fiducia nelle istituzioni locali a fronte dei 42 elettori della Casa delle Libertà; in particolare si notano alcune, ancorché marginali, differenze anche all'interno della coalizione stessa: su 100 elettori di Forza Italia solo 44 hanno un'elevata fiducia, Alleanza Nazionale ne ha 33, mentre su 100 elettori della Margherita 60 ha un alto livello di fiducia e lo stesso vale per 63 che votano Democratici di sinistra.

(8) Per misurare il grado di fiducia è stato costruito un indice di tipo additivo ottenuto dalla somma dei punteggi delle singole variabili che misurano rispettivamente il livello di fiducia nutrito nei confronti dell'istituzione regionale, provinciale e comunale.

TAB. 11 *Livelli di fiducia nelle istituzioni locali nelle città capoluogo della Regione, valori percentuali*

Fiducia	BO	FE	FO	MO	PC	PR	RA	RE	RN
Alta	42,9	45,8	56,4	64,0	10,2	57,3	71,6	66,7	48,5
Medio-alta	31,7	16,7	16,4	11,2	20,4	14,6	2,7	5,6	10,6
Medio-bassa	9,0	12,5	12,7	6,7	26,5	12,4	6,8	8,3	12,1
Bassa	16,4	25,0	14,5	18,0	42,9	15,7	18,9	19,4	28,8
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N	150	100	100	100	100	100	100	100	100

Un'ultima differenza rilevante in termini di fiducia nelle istituzioni emerge tra i Comuni capoluogo della Regione. I dati (tab. 11) indicano come ci sia uno scarto tra le città di Ravenna e Reggio Emilia, da un lato, e Bologna e Piacenza, dall'altro. Infatti, la percentuale di coloro che nutrono un'elevata fiducia cresce dal 42,9% delle ultime due a valori del 66,7% per Reggio Emilia e del 71,6% per Ravenna. Complessivamente, si può comunque notare come si possa riscontrare in tutti i capoluoghi, che poi corrispondono alle città maggiori con più di 100mila abitanti, un buon livello di fiducia. Aggregando i primi due livelli del nostro indice di fiducia risulta che su 100 abitanti di ogni capoluogo, a Bologna, Forlì, Modena, Parma, Ravenna, Reggio Emilia sono più di 70 quelli che nutrono un consistente grado di fiducia.

#### **2.4. La fiducia personale verso sindaci e presidenti di Provincia, Regione e Comunità montana e quella impersonale verso le Giunte**

Dopo aver analizzato la percezione e la fiducia che i cittadini hanno nei confronti delle istituzioni dei livelli di governo locale e il grado di conoscenza delle loro funzioni e dei loro amministratori, prendiamo in considerazione la relazione fiduciaria che gli elettori hanno con i propri amministratori. Su queste basi è possibile così effettuare una comparazione con il grado di fiducia verso gli organismi esecutivi. I dati (tab. 12) confermano chiaramente quanto era emerso a proposito dei livelli di conoscenza dei *leader* eletti ai vertici degli esecutivi.

TAB. 12a *Livelli di fiducia personale nei confronti del Sindaco, del Presidente di Provincia, di Regione e di Comunità montana (percentuali di riga per tutto il campione, per chi conosce e per chi non conosce la figura istituzionale di riferimento)*

	Molta e abbastanza	Poca e per nulla	Non so
Sindaco	64,5	26,2	9,3
Base: Solo chi lo conosce	66,8	28,6	4,6
Base: chi non lo conosce	27,1	11,5	61,5
Presidente della Provincia	44,0	13,6	42,4
Base: Solo chi lo conosce	70,3	16,2	13,1
Base: Solo chi non lo conosce	14,6	8,4	76,0
Presidente della Regione	42,5	10,5	47,0
Base: Solo chi lo conosce	76,7	11,6	11,7
Base: Solo chi non lo conosce	13,8	6,8	79,4
Presidente della Comunità montana	45,9	9,9	44,2
Base: Solo chi lo conosce	71,7	18,9	9,4
Base: solo chi non lo conosce	16,2	3,8	78,1

TAB. 12b *Livelli di fiducia impersonale nell'operato della Giunta comunale, provinciale, regionale e della Comunità montana (percentuali di riga per tutto il campione, per chi conosce e per chi non conosce la figura istituzionale di riferimento)*

	Molta e abbastanza	Poca e per nulla	Non so
Giunta comunale	60,7	34,1	5,2
Base: Solo chi conosce il sindaco	61,9	34,4	3,7
Base: chi non lo conosce	57,3	27,9	14,8
Giunta provinciale	58,3	26,9	14,8
Base: Solo chi conosce il presidente	66,9	23,4	9,6
Base: Solo chi non lo conosce	53,8	28,0	18,2
Giunta regionale	60,0	24,0	16,0
Base: Solo chi conosce il presidente	70,8	20,8	8,4
Base: Solo chi non lo conosce	54,5	24,3	21,2
Giunta della Comunità montana	54,9	11,4	31,4
Base: Solo chi conosce il presidente	71,7	15,1	13,2
Base: solo chi non lo conosce	35,2	10,5	51,4

Nonostante l'elezione diretta dei Presidenti di Provincia e Regione, queste figure sono ancora poco note ai cittadini e in coerenza con tale dato è l'alta percentuale di chi non sa esprimersi sul livello di fiducia nei suoi confronti e sull'operato complessivo delle giunte.

Non vi è alcun dubbio che i sindaci oltre a essere più conosciuti riscuotono anche più fiducia. Le differenze tra le cariche monarchiche si attenuano però se si considerano soltanto coloro che dichiarano di conoscere i vertici delle diverse istituzioni locali (tab. 12a); in questo caso, cresce la percentuale di chi esprime fiducia e, ovviamente, si riduce la percentuale degli indecisi. Si conferma così come la scarsa notorietà degli eletti, esclusi i sindaci, incida sulla relazione di fiducia con gli elettori. Infatti, è da tenere presente che in generale chi non riesce a misurare il livello di fiducia verso i presidenti è in misura quattro volte superiore rispetto a chi non si pronuncia sulla figura del sindaco.

Tra coloro che invece conoscono i presidenti la proporzione di indecisi si dimezza pur rimanendo doppia rispetto a quella registrata tra chi conosce il sindaco.

Il quadro non cambia di molto se si esaminano i livelli di fiducia impersonale verso l'operato delle giunte (tab. 12b). Due sono gli aspetti di maggiore interesse: da un lato, le più alte percentuali di coloro che rispondono (positivamente e negativamente) suggeriscono che è più facile e immediato esprimere un'opinione (forse a volte generica) nei confronti di un'istituzione piuttosto che verso una persona ben precisa. Dall'altro lato, il dato da rilevare è che la fiducia impersonale si colloca a livelli simili per le diverse giunte indipendentemente dalla conoscenza dell'amministratore<sup>(9)</sup>.

In altre parole, le fiducia verso le coalizioni di governo non è così differenziata come invece avviene per quella personale verso gli amministratori.

---

(9) Per valutare i livelli di fiducia personale e impersonale ad un livello più disaggregato si veda l'Appendice 1, dove sono riportate le tabelle articolate per Provincia, per le città con più di 100mila abitanti e per le principali affiliazioni partitiche.

TAB. 13 *Motivazioni alla scelta di una struttura pubblica per alcuni tipi di servizi, valori percentuali*

	Assistenza sanitaria	Servizi scolastici	Servizi di asili nido e scuole materne	Servizi di assistenza per anziani
Minore costo	28,3	12,8	16,3	25,9
Unica offerta del mio Comune	12,0	56,6	29,0	15,6
Fiducia sistema pubblico	59,7	30,6	54,7	58,5
Totale	100	100	100	100
N	1648	386	291	197

TAB. 14 *Motivazioni alla scelta di una struttura privata per alcuni tipi di servizi, valori percentuali*

	Assistenza sanitaria	Servizi scolastici	Servizi di asili nido e scuole materne	Servizi di assistenza per anziani
Non ho fiducia nel sistema pubblico	4,6	5,3	10,2	10,6
Nel pubblico non era possibile ciò di cui avevo bisogno	73,3	2,5	36,8	37,4
Preferisco pagare per avere un servizio migliore	18,6	14,3	29,0	33,5
Era l'unica offerta del mio Comune	3,4	77,8	24,0	18,5
Totale	100	100	100	100
N	305	35	85	24
Percentuale di utenti che si sono rivolti a strutture private	16,2	7,5	20,7	11,2

### 3. La soddisfazione dei cittadini per i servizi pubblici

Un altro aspetto che delinea il rapporto tra i cittadini e le amministrazioni è quello che li vede nella veste di “utenti” di servizi pubblici. Ci siamo dunque domandati quale fosse il loro grado di soddisfazione verso i servizi offerti e, più in generale, quale fosse la disposizione e la percezione del cittadino-utente nei confronti della pubblica amministrazione. A tal fine, sono stati scelti quattro tipi di servizi (assistenza sanitaria, assistenza per anziani, servizi scolastici e servizi di asili nido e scuole ma-

terne) in quanto ampiamente diffusi sul territorio e utilizzati da una consistente quota di cittadini <sup>(10)</sup>.

I servizi di cui i cittadini hanno usufruito di più sono quelli sanitari (ricoveri e laboratori di analisi), seguiti dai servizi scolastici (mensa e scuola-bus), servizi relativi agli asili nido e scuole materne e quelli di assistenza per anziani (case di assistenza, servizi a domicilio) rispettivamente dal 72,8%, 18,3%, 15,2% e 9,2% degli intervistati.

### 3.1. *Le motivazioni*

Un'attenzione particolare è stata dedicata alla ricerca delle principali motivazioni che sostengono la scelta di un servizio erogato da una struttura pubblica oppure privata tra gli intervistati del nostro *panel* di valutazione (tab. 13 e tab. 14).

In generale, si può affermare che il grado di fiducia verso il servizio pubblico è buono. Si noti che i servizi pubblici di assistenza per anziani e quelli di assistenza sanitaria non solo vengono scelti per la fiducia risposta nel settore pubblico, ma anche per il minore costo rispetto a strutture private. La lettura dei risultati di ricerca mostra una relazione tra età, titolo di studio, la motivazione legata alla fiducia e quella relativa al costo. Attraverso ulteriori incroci e controlli per queste variabili, si nota come la fiducia nel sistema pubblico aumenti al crescere sia dell'età che del titolo di studio, mentre il vantaggio del prezzo viene percepito in particolare da chi ha un minor grado di istruzione senza differenze apprezzabili per classi di età. A parità di titolo di studio vi è però un'eccezione: chi è in possesso di un diploma di scuola media (su 100 licenziati 57 hanno più di 54 anni) all'avanzare dell'età sceglie sempre più per la motivazione legata al costo e sempre meno per la fiducia nutrita nel servizio pubblico.

---

(10) Per poter contare su un numero sufficientemente alto di risposte a fini comparativi, la formulazione della domanda non si riferiva solamente a chi materialmente rispondeva all'intervista ma era allargata anche ai familiari che vivevano sotto lo stesso tetto. La domanda infatti recitava "Lei o un suo familiare usufruisce abitualmente o ha usufruito negli ultimi 12 mesi di servizi di ...?". In questo modo si sono registrati sia gli utilizzatori diretti del servizio sia chi ne ha avuto esperienza attraverso la famiglia.



TAB. 15a *Motivi di scelta del servizio pubblico di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi) secondo alcune variabili significative, valori percentuali*

	Titolo di studio			Classe di età		
	Licenza media	Diploma superiore	Laurea	<30	30-54	>54
Minore costo	32,1	27,0	28,1	32,1	25,7	20,0
Unica offerta del mio Comune	12,4	13,7	9,9	12,6	11,7	9,7
Fiducia sistema pubblico	55,5	59,3	62,0	55,3	62,6	70,3
Totale	100	100	100	100	100	100
N	302	672	674	777	714	151

TAB. 15b *Motivi di scelta del servizio pubblico di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi) secondo la classe occupazionale, valori percentuali*

	Classe occupazionale			
	Ceti superiori	Ceti medi dipendenti	Ceti medi autonomi	Operai
Minore costo	19,7	26,2	26,4	32,2
Unica offerta del mio Comune	10,2	10,7	15,7	12,2
Fiducia sistema pubblico	70,1	63,1	57,9	55,6
Totale	100	100	100	100
N	159	627	294	452

TAB. 15c *Motivi di scelta del servizio pubblico di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi) secondo la classe demografica, valori percentuali*

	Classe demografica				
	<5.000	5.000-15.000	15.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
Minore costo	23,6	25,2	30,5	29,1	31,4
Unica offerta del mio Comune	20,8	16,3	11,1	12,0	5,8
Fiducia sistema pubblico	55,7	58,6	58,4	59,0	62,9
Totale	100	100	100	100	100
N	205	468	219	166	590

TAB. 16a *Motivi di scelta del servizio privato di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi) secondo alcune variabili, valori percentuali*

	Titolo di studio			Classi di età		
	Licenza media	Diploma superiore	Laurea	<30	30-54	>54
Non ho fiducia sistema pubblico	5,3	4,3	2,9	-	4,1	7,6
Nel pubblico non era possibile	75,9	72,7	65,7	76,1	76,0	68,1
Preferisco pagare per un servizio migliore	15,0	19,4	28,6	23,9	18,2	16,8
Unica offerta del mio paese	3,8	3,6	2,9	-	1,7	7,6
Totale	100	100	100	100	100	100
N	132	139	34	65	121	119

Per quanto riguarda i motivi che spingono alla scelta di un servizio privato, molte volte il cittadino vi deve ricorrere per scarsità dell'offerta pubblica.

In molti casi – soprattutto nei piccoli centri – il servizio sanitario di cui si ha bisogno non è reperibile oppure l'unica offerta presente nel Comune è di tipo privato, come nel caso dei servizi scolastici.

Nel caso dei servizi di assistenza sanitaria, oltre la metà di chi ha scelto il servizio pubblico lo ha fatto perché ha fiducia nel sistema (59,7%), per il minore costo delle prestazioni (28,3%) e solo in misura minore perché quella pubblica era l'unica offerta disponibile nel Comune di residenza (12 %) (tab. 13). La tabella 15a suggerisce che la proporzione di chi ricorre al servizio pubblico per il minore costo cala al crescere dell'età e, in misura meno evidente, al crescere del titolo di studio. Inoltre, la motivazione legata alla fiducia nutrita nel sistema pubblico aumenta al crescere del grado di istruzione e dell'età. La scelta legata al fattore fiducia è più alta nei Comuni con più di 100mila abitanti, dove peraltro la scelta è meno condizionata dalla scarsa offerta (tab. 15b). Infatti, nelle grandi città solo il 5,8% si rivolge al pubblico in quanto unica offerta del Comune di residenza rispetto al 20,8% dei Comuni con meno di 5mila abitanti. Un risultato non scontato riguarda l'alto livello di fiducia che gli appartenen-

TAB. 16b *Motivi di scelta del servizio privato di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi) secondo la classe occupazionale, valori percentuali*

	Classe occupazionale			
	Ceti superiori	Ceti medi dipendenti	Ceti medi autonomi	Operai
Non ho fiducia nel sistema pubblico	2,6	4,7	3,0	6,9
Nel pubblico non era possibile	78,9	67,3	81,8	76,4
Preferisco pagare per un servizio migliore	18,4	24,3	13,6	13,9
Unica offerta del mio Comune	-	3,7	1,5	2,8
Totale	100	100	100	100
N	40	105	66	70

TAB. 16c *Motivi di scelta del servizio privato di assistenza sanitaria (ricoveri ospedalieri e laboratori di analisi) secondo la classe demografica, valori percentuali*

	Classe demografica				
	<5.000	5.000-15.000	15.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
Non ho fiducia nel sistema pubblico	3,4	4,7	-	5,6	6,1
Nel pubblico non era possibile	79,3	74,1	68,3	72,2	74,2
Preferisco pagare per un servizio migliore	10,3	15,3	31,7	22,2	17,4
Unica offerta del mio Comune	6,9	5,9	-	-	2,3
Totale	100	100	100	100	100
N	28	83	40	23	131

ti ai ceti alti nutrono nell'operato della struttura pubblica. Infatti, il 70% di questi ripone fiducia nella qualità del servizio pubblico rispetto al 55,6% degli operai.

Questi ultimi (32,2%), insieme ai ceti medi autonomi (26,4%), sono tradizionalmente più attirati dal minore costo del servizio pubblico rispetto ai ceti alti dei professionisti (19,7%) (tab.15b). Inoltre, la motivazione legata al costo sostiene la scelta del pubblico in particolare nei Comuni più grandi (circa il 30%) rispetto ai centri con meno di 15mila abitanti (circa il

TAB. 17a *Motivi di scelta del servizio pubblico scolastico (scuola bus e mensa) secondo alcune variabili significative, valori percentuali*

	Classi di età			Titolo di studio		
	<30	30-54	>54	Licenza media	Diploma superiore	Laurea
Minore costo	17,4	12,9	10,4	12,6	11,7	18,9
Unica offerta del mio Comune	55,7	57,0	55,8	58,9	57,4	43,2
Fiducia sistema pubblico	27,9	30,1	33,8	28,5	31,0	37,8
Totale	100	100	100	100	100	100
N	60	247	79	158	192	36

24%) (tab. 15c). Chi ha invece scelto un'offerta privata (tab. 14) è stato motivato più che dalla scarsa fiducia nel sistema pubblico (4,6%) dal fatto che il pubblico non offriva quello di cui si aveva bisogno (73,3%) e, in misura minore, dal fatto che si preferisce pagare per avere garanzie di un servizio migliore (18,6%). Chi sceglie quest'ultima motivazione è in prevalenza laureato (28,6%, tab. 16a). La relazione tra grado di istruzione e disponibilità a pagare per un servizio migliore è positiva in tutte le classi demografiche. In particolare nella fascia di Comuni tra 15mila e 50mila (31,7%) e tra 50 e 100mila (22,2%) ci sono percentuali di coloro che preferiscono pagare per avere un servizio privato quasi doppie rispetto al 10,3% dei Comuni con meno di 5mila abitanti o al 15,3% dei Comuni tra 5 e 15mila (tab. 16c). Nel caso dell'assistenza sanitaria si noti come solo il 3,4% (tab. 14) riferisce di aver scelto un servizio privato in quanto unica offerta disponibile del Comune di residenza.

Questo dimostra che il sistema pubblico sanitario, oltre a godere della fiducia dei cittadini, ha una struttura abbastanza diffusa sul territorio ed è in grado di soddisfare le domande di base come i ricoveri ospedalieri e i servizi di laboratori di analisi.

Il 56,6% di chi ha usufruito di una struttura pubblica per i servizi scolastici (servizio mensa e scuola bus) dichiara che questa era la sua unica possibilità.

TAB. 17b *Motivi di scelta del servizio pubblico scolastico (scuola bus e mensa) secondo la classe occupazionale, valori percentuali*

	Classe occupazionale			
	Ceti superiori	Ceti medi dipendenti	Ceti medi autonomi	Operai
Minore costo	10,2	15,4	9,6	16,0
Unica offerta del mio Comune	67,3	50,6	61,6	55,3
Fiducia sistema pubblico	22,4	34,0	28,8	28,7
Totale	100	100	100	100
N	48	155	74	96

TAB. 17c *Motivi di scelta del servizio pubblico scolastici (scuola bus e mensa) secondo la classe demografica, valori percentuali*

	Classe demografica				
	<5.000	5.000-15.000	15.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
Minore costo	10,5	7,3	15,8	13,8	17,6
Unica offerta del mio Comune	68,4	69,1	47,4	44,8	45,4
Fiducia sistema pubblico	21,1	23,6	36,8	41,4	37,0
Totale	100	100	100	100	100
N	56	119	55	41	115

È interessante notare che sia per chi ha scelto una struttura pubblica sia per chi ha deciso a favore di un servizio privato la principale motivazione è relativa all'impossibilità di scelta. I dati sembrano indicare che la scarsità di offerta sia particolarmente percepita da chi risiede in Comuni sotto i 15mila abitanti (il 68,8% degli intervistati rispetto al circa 46% di chi abita in Comuni più grandi). D'altro canto, anche il 77,8% di coloro che hanno utilizzato una struttura privata sostiene che non c'erano altre offerte tra cui decidere; inoltre, il 14,3% ha preferito pagare di più per avere un servizio ritenuto migliore. Nel complesso, è da mettere in rilievo comunque come il problema dell'offerta di servizi scolastici di mensa e scuola bus si accompagni ad un minor grado di fiducia nel servizio pubblico rispetto agli altri servizi. Nel caso di asili nido e scuole materne la scelta è motivata nella maggioranza dei casi dalla fiducia riposta nel sistema

TAB. 18a *Motivi di scelta del servizio pubblico per gli asili nido e le scuole materne secondo alcune variabili significative, valori percentuali*

	Classi di età			Titolo di studio		
	<30	30-54	>54	Licenza media	Diploma superiore	Laurea
Minore costo	17,0	14,5	20,7	19,5	12,9	12,5
Unica offerta del mio Comune	27,7	27,7	31,7	33,3	25,2	33,3
Fiducia sistema pubblico	55,3	57,9	47,6	47,2	61,9	54,2
Totale	100	100	100	100	100	100
N	48	158	85	125	141	23

TAB. 18b *Motivi di scelta del servizio pubblico per gli asili nido e le scuole materne secondo la classe occupazionale, valori percentuali*

	Classe occupazionale			
	Ceti superiori	Ceti medi dipendenti	Ceti medi autonomi	Operai
Minore costo	21,6	15,7	10,2	16,0
Unica offerta del mio Comune	27,0	20,6	40,7	33,3
Fiducia sistema pubblico	51,4	63,7	49,2	50,7
Totale	100	100	100	100
N	36	105	60	77

TAB. 18c *Motivi di scelta del servizio pubblico per gli asili nido e le scuole materne secondo la classe demografica, valori percentuali*

	Classe demografica				
	<5.000	5.000-15.000	15.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
Minore costo	17,2	7,4	17,0	22,7	22,4
Unica offerta del mio Comune	37,9	45,7	22,0	13,6	16,3
Fiducia sistema pubblico	44,8	46,8	61,0	63,6	61,2
Totale	100	100	100	100	100
N	29	92	40	32	98

pubblico (54,7%); in altri casi la motivazione è legata al fatto che l'offerta pubblica è l'unica disponibile nel Comune di interesse (29%) e dal minore costo del servizio (16,3%) (tab. 13).

TAB. 19a *Motivi di scelta del servizio pubblico di assistenza per anziani secondo alcune variabili, valori percentuali*

	Sesso		Titolo di studio			Classi di età		
	M	F	Licenza media	Diploma superiore	Laurea	<30	30-54	>54
Minore costo	21,6	29,7	28,1	26,3	14,8	24,2	27,5	25,6
Unica offerta del mio Comune	16,5	14,9	13,5	15,8	25,9	21,2	13,8	15,1
Fiducia sistema pubblico	61,9	55,4	58,3	57,9	59,3	54,5	58,8	59,3
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100
N	98	99	97	75	75	33	81	83

Innanzitutto si noti la differenza tra i Comuni sotto i 15mila residenti e quelli con una popolazione più numerosa (tab. 18c).

Nei Comuni più piccoli i cittadini sembrano obbligati nella scelta della struttura pubblica per unicità dell'offerta rispetto a chi vive in Comuni superiori ai 15mila. Inoltre, questi ultimi sono motivati nel 61% dei casi a scegliere il pubblico perché hanno fiducia nel sistema, mentre questa motivazione è valida per circa il 45% dei residenti nei Comuni più piccoli. Le ragioni della scelta di un servizio privato per asili nido e scuole materne (21,2% di coloro che hanno usufruito di questo tipo di servizi) si riferiscono, da un lato, al tipo di offerta – sia perché il pubblico non offriva ciò di cui si era alla ricerca (36,8%) sia perché l'offerta pubblica non esisteva nel Comune (24%) – e, dall'altro, alla qualità del servizio pubblico. Infatti, il 29,1% preferisce pagare per avere un servizio ritenuto migliore e il 10,2% non ha fiducia nell'offerta pubblica. I ceti medi autonomi si caratterizzano come i meno fiduciosi nel sistema pubblico (17,6%) rispetto alle altre classi occupazionali (intorno al 9%).

Infine sono stati presi in considerazione i servizi di assistenza per anziani. Le principali motivazioni che hanno portato alla scelta di un servizio pubblico sono nell'ordine la fiducia nel sistema pubblico (58,5%), il minore costo rispetto ad altre strutture (25,9%) e il fatto che il pubblico rappresenta l'unica offerta disponibile (15,6%). Interessanti sono alcune differenze che emergono in relazione a variabili sociodemografiche (tab. 19a,

TAB. 19b *Motivi di scelta del servizio pubblico di assistenza per anziani secondo la classe occupazionale, valori percentuali*

	Classe occupazionale			
	Ceti superiori	Ceti medi dipendenti	Ceti medi autonomi	Operai
Minore costo	42,1	19,1	26,3	26,7
Unica offerta del mio Comune	10,5	20,6	10,5	16,7
Fiducia sistema pubblico	47,4	60,3	63,2	56,7
Totale	100	100	100	100
N	19	68	35	62

TAB. 19c *Motivi di scelta del servizio pubblico di assistenza per anziani secondo la classe demografica, valori percentuali*

	Classe demografica				
	<5.000	5.000-15.000	15.000-50.000	50.000-100.000	>100.000
Minore costo	5,3	29,8	30,3	16,7	29,0
Unica offerta del mio Comune	26,3	14,0	21,2	16,7	13,5
Fiducia sistema pubblico	68,4	56,2	48,5	66,3	57,5
Totale	100	100	100	100	100
N	19	55	32	16	75

19b e 19c). Una lettura d'insieme suggerisce che la motivazione legata alla fiducia nel sistema pubblico è la principale nel sostenere la scelta di una struttura pubblica per assistere gli anziani. Inoltre, la fiducia è stabile per le diverse categorie di età e di titolo di studio. L'unica eccezione è rappresentata dagli appartenenti alla fascia sociale più alta che scelgono questo tipo di servizio per la fiducia verso il sistema pubblico nel 47,4% dei casi contro circa i due terzi delle altre classi occupazionali. Si noti inoltre che nei Comuni con meno di 5000 abitanti, la scelta di una struttura pubblica è vincolata dalla scarsità di offerta alternativa nel 26,3% dei casi rispetto al 13,5% dei Comuni con più di 100mila abitanti. Al contrario, chi ha scelto strutture private lo ha fatto perché non era possibile ottenere nel pubblico il servizio di cui si aveva bisogno (37,4%) oppure perché non c'erano strutture pubbliche presenti nel suo Comune (18,4%).



TAB. 20 *Motivi di scelta del servizio privato di assistenza per anziani secondo alcune categorie di variabili significative*

	Sesso		Classe demografica	
	M	F	<50mila	>100mila
Non ho fiducia nel pubblico	-	18,8	7,7	14,3
Nel pubblico non era possibile	18,2	50,0	38,4	35,7
Preferisco pagare per un servizio migliore	63,6	12,5	23,2	42,9
Unica offerta del mio Comune	18,2	18,8	30,7	7,1
Totale	100	100	100	100
N	9	15	13	11

TAB. 21 *Valutazione e lamentele sul servizio, valori percentuali*

	Come valuta la qualità del servizio?		Si è mai lamentato per la qualità del servizio?		Tot	N
	Positiva	Negativa	Si	No		
Assistenza anziani	87,5	12,5	15,6	84,4	100	210
Asili nido e scuole materne	92,4	7,6	10,3	89,7	100	302
Assistenza sanitaria	87,0	13,0	25,9	74,1	100	1.706
Servizi scolastici	80,9	19,1	19,4	80,6	100	404

TAB. 22 *Proteste per la qualità del servizio, valori percentuali*

	Ha effettivamente protestato?			Tot	N
	Non sarebbe servito	Non mi è stato possibile	Sì, ho protestato		
Assistenza anziani	33,8	14,4	51,8	100	33
Asili nido e scuole materne	38,4	6,8	54,9	100	31
Assistenza sanitaria	54,9	12,4	32,7	100	434
Servizi scolastici	29,4	6,2	64,4	100	80

Altre motivazioni riguardano la ricerca di un servizio che si ritiene migliore – preferendo pagare (33,5%) – e la scarsa fiducia che si nutre nel sistema pubblico (10,6%).

Emergono due differenze apprezzabili rispetto al genere e alla classe demografica del Comune (tab. 20). Le donne sembrano

TAB. 23 *Soddisfazione nella ricezione della lamentela, valori percentuali*

	È soddisfatto di come è stata recepita la sua protesta?				
	Si	No	In parte	Tot	N
Assistenza anziani	22,4	49,0	28,6	100	17
Asili nido e scuole materne	10,7	44,0	45,3	100	17
Assistenza sanitaria	33,4	53,0	13,6	100	130
Servizi scolastici	27,7	53,9	18,4	100	49

TAB. 24 *Enti responsabili per l'erogazione del servizio, dati percentuali e valori assoluti*

	Assistenza per anziani		Asili e scuole materne		Servizi sanitari		Servizi scolastici	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Comune	46,7	99	72,4	221	19,2	338	76,2	313
Provincia	9,1	19	3,5	11	15,2	261	6,2	25
Regione	15,2	33	1,7	5	26,4	441	1,6	6
Stato	4,1	9	11,2	36	11,6	200	4,8	20
Non so	24,9	53	11,2	34	27,1	470	11,2	44
Totale	100	214	100	308	100	1.724	100	409
% campione	9,2	-	15,2	-	72,9	-	18,3	-

rivolgersi al servizio privato quando non è possibile ottenere ciò di cui hanno bisogno nel pubblico più degli uomini (50% rispetto al 18,2% degli uomini), mentre gli uomini preferiscono pagare per avere un servizio migliore nel 63,6% dei casi rispetto al 12,5% delle donne.

La seconda differenza da rilevare riguarda le motivazioni prevalenti nei Comuni con meno di 50mila abitanti e quelli con più di 100mila <sup>(11)</sup>.

In questi ultimi, un numero di cittadini doppio si rivolge al privato perché non ha fiducia nel sistema pubblico (14,3% rispetto al 7,7% di chi abita in Comuni con meno di 50mila abitanti) insieme alla più alta percentuale di chi preferisce pagare per ottenere un servizio giudicato migliore (42,9% rispetto al 23,2%). Inoltre da notare che un terzo di chi abita nei Comuni

(11) Non ci sono casi nella classe di Comuni compresa tra i 50 e i 100mila abitanti.

con meno di 50mila abitanti è costretto a rivolgersi al privato perché non c'era altra offerta disponibile (30,7% contro il 7,1% di coloro che hanno scelto il privato per questa ragione nelle città più grandi).

In sintesi, nelle grandi città si ha meno fiducia nel sistema pubblico, preferendo pagare un servizio privato, mentre nel Comune più piccolo è la scarsa offerta pubblica a spingere verso il privato.

### **3.2. Valutazione e soddisfazione verso i servizi**

Qual è il grado di soddisfazione degli utenti verso i servizi? In questo paragrafo saranno illustrate le opinioni che i cittadini intervistati hanno espresso nei confronti della qualità del servizio di cui hanno usufruito. Si è così voluto valutare la disponibilità degli intervistati a porgere reclami per la qualità del servizio percepito e la soddisfazione derivante da quest'azione. Le tabelle 21, 22 e 23 forniscono un quadro su come il cittadino valuta la qualità del servizio ricevuto e, nei casi in cui non fosse soddisfatto, le modalità di protesta e la soddisfazione derivante dalla sua segnalazione.

In relazione ai servizi di assistenza sanitaria, l'87% giudica positivamente la qualità del servizio (tab. 21) anche se si è lamentato un numero di utenti maggiore che in altri servizi: il 25,9%. Chi ha effettivamente segnalato un disservizio ritiene comunque positiva la qualità del servizio (63,8%). Tra chi ha avuto qualcosa da lamentare un intervistato su due (54,9%) non ha però inoltrato una protesta formale perché convinto che eventuali segnalazioni non sarebbero servite a migliorare la situazione (tab. 22). Un terzo di chi ha avuto motivo di lamentarsi ha cercato invece di inoltrare la sua azione parlando con il personale (49,7%) e con il dirigente della struttura (31,8%). In seguito al reclamo, c'è stata soddisfazione per oltre un terzo degli intervistati (33,4%), mentre il 53% è rimasto deluso dall'esito della sua segnalazione (tab. 23).

La qualità dei servizi scolastici viene giudicata positivamente dall'80,9% di chi ne ha usufruito (tab. 21). Si tratta della percentuale più bassa tra i vari servizi. Il 19,4% ha inoltre espresso del-

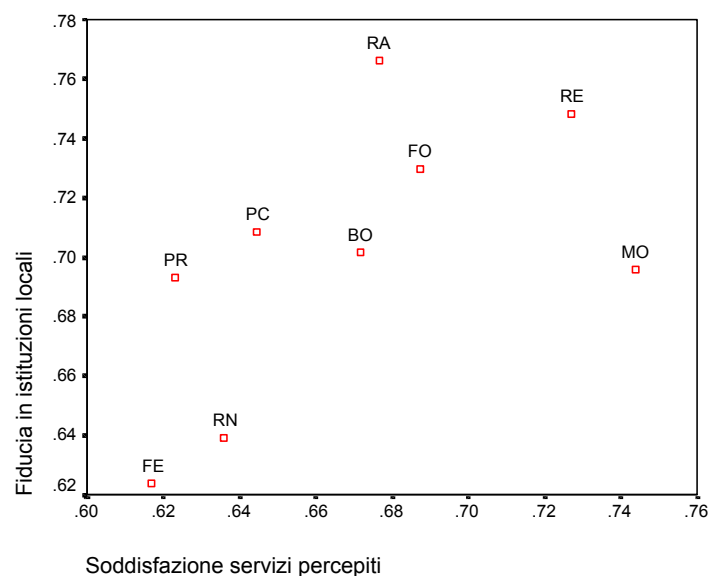


FIG. 3 *Fiducia nelle istituzioni di governo locale e soddisfazione dei servizi percepiti secondo la Provincia di appartenenza*

le lamentele sulla qualità del servizio (tab. 21). Oltre i due terzi di chi ha riscontrato dei problemi ha effettivamente protestato, mentre un terzo ha ritenuto di non procedere perché non sarebbe servito a niente (tab. 22). Nel procedere con la segnalazione ci si è rivolti nel 32,9% dei casi al personale di servizio, nel 31,4% al dirigente della struttura e nel 22,9% delle volte al capo (sindaco) dell'amministrazione responsabile di quel servizio. La metà delle segnalazioni non sono state seguite da soddisfazione per l'utente che invece si ritiene soddisfatto in circa un terzo dei casi (tab. 23). Oltre il 90% valuta positivamente la qualità del servizio pubblico in relazione alle scuole materne e agli asili nido (tab. 21) di cui ha usufruito e tra questi un terzo dà un giudizio molto positivo. Tuttavia, circa il 10% ha lamentato problemi nell'erogazione del servizio, concretizzando la lamentela una volta su due e rivolgendosi al personale (38,2%) e al responsabile della struttura (24,8%). Chi ha protestato non è però soddisfatto della

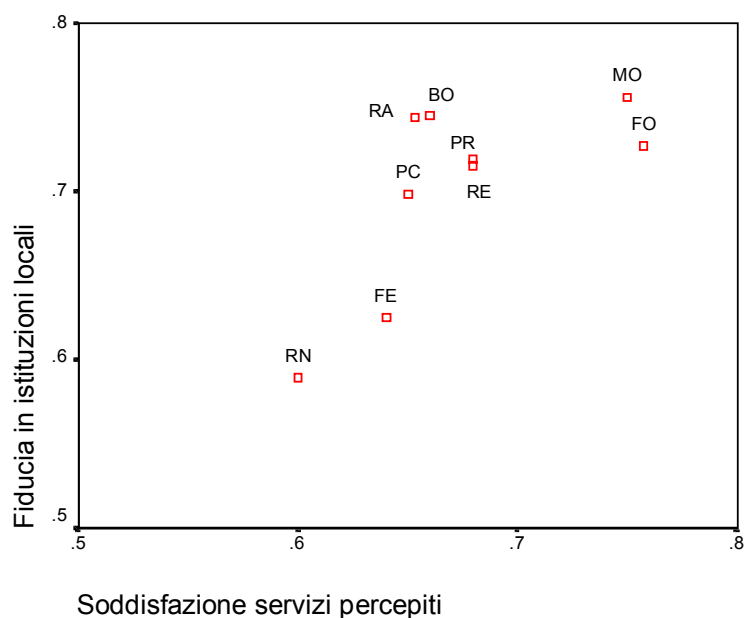


FIG. 4 *Fiducia nelle istituzioni di governo locale e soddisfazione dei servizi percepiti nei capoluoghi della Regione Emilia-Romagna.*

risposta ottenuta (44%) o lo è solo in parte (45,3%) (tab. 23). La valutazione complessiva del servizio di assistenza per anziani sembra molto buona: l'87,5% ne dà un giudizio positivo o molto positivo (tab. 21). Il 15,6% di chi ha usufruito di servizi di assistenza per anziani si è lamentato della qualità del servizio (tab. 22) e di questi oltre la metà ha effettivamente protestato rivolgendosi al personale (59,8%) o al capo della struttura (23,2%). La soddisfazione per come la segnalazione è stata accolta non è però molto diffusa: solo il 22,4% è soddisfatto, il 49% non lo è per niente e il 28,6% lo è solo in parte (tab. 23).

Qual è, dunque, la relazione tra livello di fiducia nelle istituzioni locali e grado di soddisfazione dei servizi percepiti? Dopo aver analizzato nel dettaglio gli indicatori di fiducia e quelli di soddisfazione cerchiamo di visualizzarne, anche graficamente, la

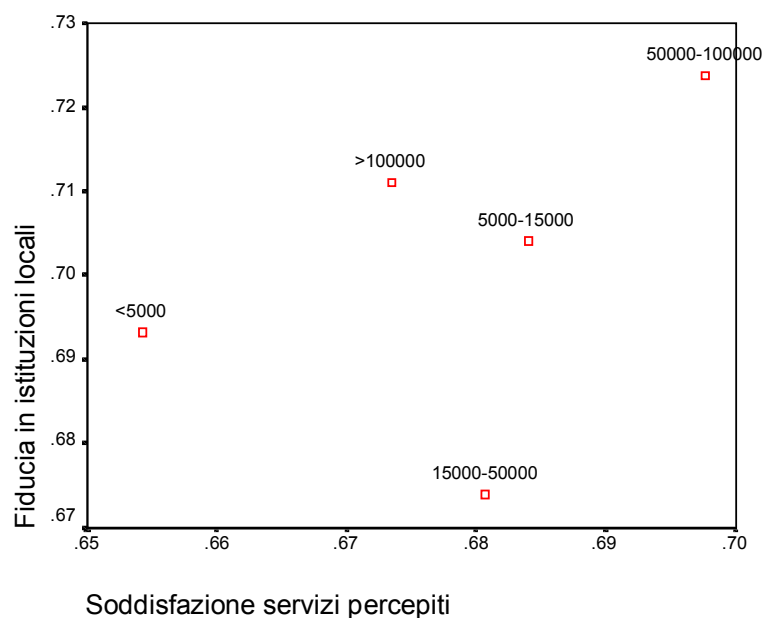


FIG. 5 *Fiducia nelle istituzioni di governo locale e soddisfazione dei servizi percepiti per classe demografica*

relazione. Tracciando una immaginaria retta di regressione (fig. 3) si può osservare meglio come le due dimensioni qui considerate siano correlate.

Ci sono le Province (Ferrara e Rimini) per cui un basso livello di fiducia si accompagna ad una scarsa soddisfazione verso i servizi. Poi si trovano quelle Province accomunate da un grado di fiducia medio-alto, ma che registrano tassi di soddisfazione diversi: in ordine crescente abbiamo Parma, Piacenza, Bologna e Modena. Nella parte alta della figura si nota come le Province (Ravenna, Forlì e Reggio Emilia) siano tutte raggruppate a destra, indicando alti livelli per entrambe le dimensioni considerate. È ora utile un confronto tra i livelli di fiducia e di soddisfazione che i cittadini dei singoli capoluoghi (fig. 4) registrano confrontato con gli esiti di tale analisi a livello provinciale (fig. 3). Ad esempio, i cittadini della città di Modena – lo stesso vale

per la città di Bologna – nutrono maggiore fiducia e hanno un più alto grado di soddisfazione dei livelli – già elevati – registrati dai cittadini della Provincia di Modena. Al contrario, sia i livelli di fiducia che quelli di soddisfazione diminuiscono per gli abitanti di Reggio Emilia rispetto ai residenti della Provincia di Reggio Emilia. Infine, ci sono capoluoghi che riportano un livello di fiducia nelle istituzioni locali pari a quello provinciale, ma una più elevata soddisfazione per i servizi percepiti rispetto al valore della Provincia – come ad esempio Parma.

Infine, possiamo osservare come i Comuni con una popolazione compresa tra i 50 e i 100mila abitanti, seguiti dalle città più grandi, registrino i più alti livelli nelle due dimensioni prese in considerazione (fig. 5).

### 3.3. *Chi gestisce i servizi pubblici?*

L'ultimo aspetto che rimane da valutare è la capacità dei cittadini di attribuire correttamente le responsabilità per la gestione dei servizi di cui usufruiscono.

La lettura dei dati (tab. 24) suggerisce due considerazioni. La prima riguarda i servizi scolastici e quelli relativi agli asili nido e scuole materne, la seconda si riferisce ai servizi sanitari e quelli di assistenza per anziani. I cittadini sembrano avere una maggiore conoscenza dell'ente responsabile: oltre il 70% individua correttamente il Comune in qualità di gestore di tali servizi; scarsa è invece la percentuale di chi non ha saputo esprimere un'opinione al riguardo, che si attesta all'11,2% in entrambi i casi. La seconda considerazione si basa sulla maggiore dispersione delle risposte tra i diversi potenziali enti erogatori. In particolare per i servizi sanitari, i cittadini sembrano disorientati nell'attribuzione di responsabilità. Ad esempio, un quarto degli intervistati (tab. 24) attribuisce alla Regione la responsabilità della gestione dei servizi sanitari analizzati, ma altrettanti intervistati non sanno dire quale sia l'ente responsabile.

Proviamo ora a collegare questi risultati con quanto detto in precedenza in relazione alla conoscenza dei livelli di governo. Se consideriamo la riforma della sanità uno degli argomenti più

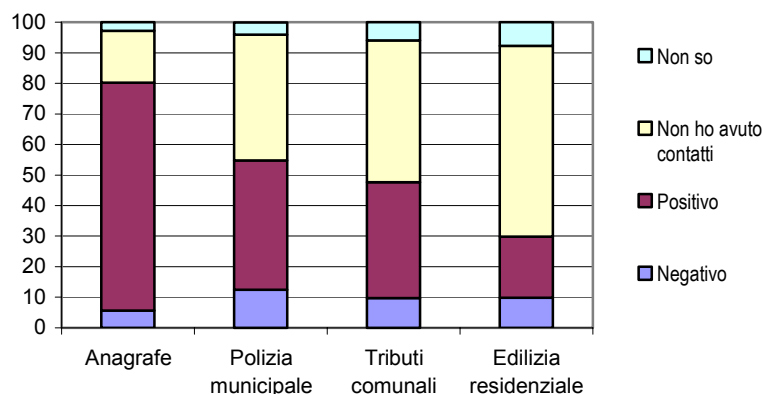


FIG. 6 Valutazione del funzionamento di alcuni uffici pubblici

presenti nell'agenda dei *media* e dell'opinione pubblica, nonché un argomento particolarmente a cuore dei cittadini, potremmo ipotizzare che le discussioni e i cambiamenti in atto non sono ancora stati recepiti in modo chiaro dalla popolazione. Questi risultati sostengono indirettamente l'idea di una minore conoscenza dei livelli di governo regionale e provinciale rispetto a quello comunale. Infatti, per i servizi di assistenza sanitaria e quelli di assistenza per anziani la quota di incerti e indecisi è più consistente: rispettivamente il 27,1% e 24,9% di chi ha usufruito di tali servizi non ha saputo indicare l'ente responsabile. La maggiore incertezza rientra nel quadro più generale di una conoscenza delle funzioni e dei compiti della Regione e della Provincia che potrebbe essere migliorata anche attraverso un'efficace comunicazione pubblica.

#### 4. La valutazione e la conoscenza di alcuni uffici pubblici

Per completare il quadro del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione rimane da verificare la percezione che i cittadini hanno del grado di efficienza e di "amichevolezza" di alcuni uffici degli enti locali. Si è cercato, cioè, di valutare l'impatto



che il cittadino ha nell'entrare in contatto con alcuni uffici pubblici e, in particolare, la soddisfazione che deriva dall'istituzione di due nuovi uffici, come quello per le relazioni con il pubblico (URP) e lo Sportello unico per le imprese. Infine ci si è domandati come lo sviluppo del fenomeno di *internet* possa intervenire nel rapporto che il cittadino ha con la pubblica amministrazione, in altre parole come l'uso di questa nuova tecnologia possa rivelarsi strumento alternativo di interazione tra pubblica amministrazione e cittadini.

Si può notare come gli uffici dell'anagrafe – rispetto a quelli di polizia municipale, tributi comunali e edilizia residenziale – riscuotano un maggior numero di risposte positive (fig. 6). L'impatto che il cittadino ha nell'entrare negli uffici dell'anagrafe e la valutazione sul loro funzionamento sono positivi per oltre il 70% degli intervistati. Complessivamente, la quota di giudizi negativi è contenuta, variando invece la percentuale di chi non ha mai avuto contatti con uno di questi quattro uffici. Questo è ovviamente collegato al diverso grado di frequenza con cui i cittadini si rivolgono agli uffici pubblici considerati. Ad esempio, è normale che un più consistente numero di persone abbia bisogno delle funzioni esercitate dagli uffici dell'anagrafe che non da quelli per l'edilizia residenziale. Di maggior interesse sono le differenze nelle diverse percentuali di giudizi negativi (ad esempio, più che doppia nel caso della polizia comunale rispetto a quella per gli uffici dell'anagrafe). A tale fine possono risultare importanti le motivazioni per le quali ci si rivolge ad un determinato ufficio. Si può ipotizzare che chi si reca negli uffici della polizia, dei tributi o delle concessioni edilizie abbia un motivo più importante o più emotivamente coinvolgente (pagare una multa per infrazione del codice stradale o per risolvere un problema legato alla casa) rispetto a chi si reca all'anagrafe (richiesta di un certificato o di un documento). E questo potrebbe predisporre l'utente a pretendere una diversa attenzione ed, eventualmente, a ricavare un'impressione negativa più facilmente. Quando, cioè, il cittadino si rivolge ad un ufficio pubblico per ottenere un servizio meno *standardizzato* e più complesso, innalza il suo *standard* di aspettative e si attende un'attenzione

TAB. 25 *Conoscenza e utilizzo dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico e dello Sportello unico per le imprese, valori percentuali*

	Ufficio relazioni con il pubblico	Sportello unico per le imprese
Sì, ne ho usufruito	10,5	2,3
Sì, ma non ne ho usufruito	35,4	24,4
No, non esiste	2,4	2,4
Non sono informato	35,8	45,3
Non so	15,9	25,6
Totale	100	100
N	2.581	2.574

TAB. 26 *Miglioramenti per il cittadino grazie all'istituzione dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico e dello Sportello unico per le imprese, valori percentuali*

	Ufficio relazioni con il pubblico	Sportello unico per le imprese
Molto	28,1	22,2
Abbastanza	44,1	36,5
Poco	11,2	12,7
Niente	3,4	3,2
Non so	13,2	25,4
Totale	100	100
N	260	63

particolare. Qual è invece l'atteggiamento verso due nuovi uffici nati dall'idea di facilitare il rapporto del cittadino con la pubblica amministrazione? Complessivamente, l'istituzione dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico e dello Sportello unico per le imprese non sembra essere nota ad una consistente maggioranza della popolazione (tab. 25).

Sebbene quasi la metà dei cittadini sia a conoscenza dell'URP, solo un quinto è al corrente dell'esistenza dello Sportello unico (tab. 25). Infatti, quasi un cittadino su due non è informato sull'istituzione dello Sportello unico (45,3%), mentre oltre un terzo degli intervistati non aveva informazioni a proposito dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico. Oltre alla scarsa conoscenza, si nota ancora un uso limitato di questi due nuovi strumenti a disposizione del cittadino. Solo il 10,5% degli intervistati ha dichiarato di aver personalmente usufruito dell'ufficio

per le relazioni con il pubblico rispetto al 2,3% di chi ha usufruito dello Sportello unico. In altre parole, un cittadino a conoscenza dell'URP su cinque ne ha fatto uso, mentre solo uno su dieci tra chi sapeva dell'istituzione dello Sportello unico per le imprese ne ha usufruito. D'altro canto, scontate le basse percentuali su cui possiamo ragionare, è da notare una generale soddisfazione tra gli utenti di tali uffici (72,2% per chi ha usufruito dei servizi dell'URP e 58,7% per chi si è rivolto allo sportello unico). Chi si è rivolto agli uffici dell'URP ritiene che l'istituzione di questo ufficio abbia complessivamente migliorato l'accesso e l'utilizzo dei servizi per il cittadino (molto 28,1%; abbastanza 44,1% - tab. 26). La creazione dello Sportello unico sembra aver migliorato e facilitato le pratiche per le imprese (molto 24,2% e abbastanza 34,5%), mentre un quinto non è riuscito ad esprimere un'opinione in proposito.

Per quanto riguarda la conoscenza e l'utilizzo dell'URP possiamo affermare che non ci sono differenze di genere, mentre ne emergono relativamente al titolo di studio, alla classe occupazionale e alla classe demografica del Comune. Come abbiamo visto in precedenza in relazione alla conoscenza delle funzioni degli enti pubblici e alle motivazioni che sostengono la scelta di un servizio erogato da una struttura pubblica, il titolo di studio si rivela una variabile importante anche nella conoscenza e nell'uso dei nuovi sportelli pubblici. Ad esempio, il 44,7% dei laureati è al corrente dell'istituzione dell'URP rispetto al 27,4% di chi ha una licenza media, inoltre tale ufficio viene usato dal 20,7% dei laureati, dall'12,3% di chi ha un diploma e solo dal 6,6% di chi possiede la licenza media. I ceti medi dipendenti e quelli superiori sono maggiormente al corrente rispetto ai ceti medi autonomi e agli operai, con percentuali rispettivamente del 42%, 36,7%, 31,3% e 29%. Un'altra differenza si nota nei Comuni con più di 100mila abitanti dove 40,9% è al corrente dell'istituzione dell'URP rispetto al 33,1% dei Comuni tra i 15 e i 50mila abitanti e al 27,1% di chi risiede nei Comuni sotto ai 5mila. Se invece guardiamo l'uso di tale Sportello la relazione si rovescia: solo il 10,8% dei residenti nelle città più grandi ne ha personalmente usufruito rispetto al 17,6% di chi abita in Comuni

TAB. 27 *Verifica delle risposte alla domanda “Lei sa se nel suo Comune è presente l’Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP)?”*

	Comuni dove l’URP non esiste	Comuni dove l’URP esiste	Totale	N
Sì, anche se non ne ho usufruito	23,4	76,6	100	899
Sì, ne ho usufruito personalmente	16,2	83,8	100	160
URP non esiste	37,5	62,5	100	64
Non sono informato	69,5	30,5	100	936
Non so	23,0	77,0	100	422

tra 15 e 50mila e al 3% di coloro che vivono nei Comuni con meno di 5mila abitanti. In generale, i meno informati sono più numerosi tra i pensionati, le casalinghe e gli studenti. Valutiamo ora se le dichiarazioni degli intervistati sull’istituzione dell’URP corrispondono alla realtà del loro Comune (tab. 27).

L’immagine che emerge (tab. 27) è quella di un cittadino poco informato: il 62,5% dichiara che l’ufficio per le relazioni con il pubblico non esiste dove invece è stato istituito. In particolare, tra chi afferma di averne personalmente usufruito il 16,2% abita in Comuni dove l’URP non esiste, mentre il 23,5% di chi afferma di essere almeno a conoscenza di tale ufficio risulta residente in Comuni ancora non dotati di tale servizio. A completare il quadro di un utente di servizi pubblici non del tutto informato ci sono la percentuale di chi ammette di non essere informato al riguardo – il 69,5% dei poco informati abita in Comuni dove l’URP è stato istituito – e quella di chi non sa – di questi il 77% risiede in Comuni dotati di tale ufficio.

Per quanto riguarda lo sportello unico per le imprese, emerge una distinzione di genere accanto a quelle relative al titolo di studio, alla classe occupazionale e alla dimensione del Comune. Quasi un terzo (29,3%) degli uomini è al corrente dell’esistenza dello sportello unico rispetto al 19,3% delle donne. Possedere una laurea o un diploma superiore incide sul grado di informazione del cittadino se pensiamo che possa aumentare la sua predisposizione a leggere, a tenersi informato e ad avere un lavoro per il quale risulta utile la consultazione dello Sportello unico. Ad esempio, la percentuale di chi ha sentito parlare dello Spor-

tello tra i possessori dei suddetti diplomi è doppia rispetto a chi ha una licenza media (35,1% e 31,3% contro il 15,9%). Il ruolo della posizione lavorativa emerge quando individuiamo la più alta percentuale di chi ha personalmente usufruito di questo nuovo ufficio tra i lavoratori autonomi (6%) rispetto al 2,3% dei lavoratori dipendenti pubblici (1,9% tra i dipendenti privati).

Tuttavia, tra coloro che sono solo a conoscenza dell'introduzione di questo Sportello non emerge una differenza relativa alla posizione lavorativa (32,7% tra i lavoratori autonomi ne sono a conoscenza insieme al 31,1% dei dipendenti pubblici). Queste percentuali si fanno più consistenti se calcoliamo quanti hanno utilizzato gli sportelli tra coloro che ne sono a conoscenza: 15,5% tra i lavoratori autonomi, 6,8% tra i lavoratori dipendenti pubblici e 6,1% tra i dipendenti del settore privato. Questo conferma quanto detto in precedenza (cfr. 2.2) sull'importanza che il tipo di lavoro può avere nel far avvicinare il cittadino alle istituzioni e a tenersi informato e aggiornato sulle sue funzioni.

Complessivamente, una cospicua maggioranza (72,2%, tab. 26) di cittadini intervistati ritiene che l'esistenza dell'URP abbia molto migliorato l'accesso ai servizi e il loro utilizzo. Si noti che tra i pensionati (33,3%), i dipendenti privati (32,5%) e le casalinghe (23,1%) si riportano le quote più alte di cittadini molto contenti dei miglioramenti riscontrati dall'introduzione dell'URP. I più soddisfatti si concentrano nei Comuni con meno di 50mila abitanti (30% in quelli con meno di 5mila, 34,2% nei Comuni tra 5 e 15mila e 44,6% in quelli tra 15 e 50mila abitanti), mentre in quelli con più di 100mila solo il 17,1% ritiene che l'URP abbia migliorato di molto l'accesso ai servizi (si noti che comunque il 53,3% ritiene la situazione abbastanza migliorata).

Parallelamente, la maggioranza di chi ha utilizzato lo Sportello unico per le imprese ne è rimasto soddisfatto e ritiene che abbia migliorato e facilitato il rapporto con la pubblica amministrazione (58,7%, tab. 26).

TAB. 28 *Chi ha visitato siti istituzionali e quali tipi di informazioni sono ricercate secondo alcune variabili sociodemografiche tra coloro che navigano spesso (almeno una volta a settimana), valori percentuali per ciascuna categoria*

	Visitato siti istituzionali	Tipo di informazioni ricercate				
		Orari e indirizzi	documenti ufficiali	Indicazioni Atti e/o stradali, orari		
				trasporti pubblici	Attività culturali	Attività volontariato
Uomo	56,7	61,1	55,4	59,4	67,5	15,5
Donna	56,0	45,6	36,9	58,2	66,3	13,6
<30 anni	51,6	59,2	38,8	55,0	66,3	12,7
30-54 anni	59,0	56,3	51,6	62,2	64,5	13,9
>54 anni	62,5	38,2	62,9	60,0	78,2	23,6
Licenza media	37,0	59,3	51,9	61,1	63,9	15,1
Diploma	55,0	53,9	43,2	55,9	65,5	12,9
Laurea	73,1	56,3	56,3	65,7	72,5	19,3
Pensionato	72,0	50,0	61,1	48,0	72,0	44,0
Casalinga	10,0	-	-	70,0	80,0	-
Dipendente pubblico	78,5	58,8	53,8	66,2	70,8	15,4
Dipendente privato	55,7	55,8	42,3	55,7	64,5	11,4
Studente	44,5	51,2	30,0	63,6	69,7	14,6
Autonomo	52,9	52,8	64,9	60,9	62,3	13,0
Ceti superiori	60,8	62,7	62,7	57,7	68,0	13,4
Ceti medi dipendenti	57,4	54,4	43,4	58,2	66,9	16,5
Ceti medi autonomi	57,4	48,1	66,7	59,6	55,3	12,8
Operai	43,9	50,0	33,3	56,1	70,7	2,4
<5mila	45,5	42,1	42,1	72,1	69,8	11,6
5-15mila	50,0	44,8	53,4	50,0	61,7	12,2
15-50mila	51,7	67,7	50,0	66,7	66,7	11,7
50-100mila	54,8	47,1	29,4	51,6	60,0	22,6
>100mila	64,0	60,0	48,9	59,9	70,6	16,0
N	260	144	125	272	309	67
% sul totale di chi naviga in Rete	56,5	55,1	48,2	59,0	67,0	14,6

Numero navigatori sul totale del campione 849 su 2587, cioè il 32,9%; numero di utenti che navigano spesso 461 su 849, cioè il 54,3%.

Due le differenze apprezzabili. La prima riguarda la più alta percentuale tra i ceti medi autonomi (68,8%) e quelli alti (66,7%) di coloro che ritengono che lo Sportello unico abbia in generale facilitato lo svolgimento delle pratiche amministrative. La seconda differenza riguarda invece le donne (65%) che sembrano più soddisfatte degli uomini (52%), anche a parità di posizione lavorativa.

#### 4.1. *Il fenomeno di internet in Emilia-Romagna*

Un terzo degli intervistati utilizza *internet* almeno due volte al mese, anche se tra gli uomini la percentuale è più alta di 10 punti percentuali (38,1% rispetto al 28% delle donne). Si noti che su 10 utilizzatori di *internet* in Emilia-Romagna, ci sono 6 uomini e 4 donne: una differenza di genere più contenuta rispetto alla media italiana (8 a 2). Innanzitutto è interessante notare che le differenze relative, ad esempio, al genere, all'età, alla classe demografica sono molto ridotte tra coloro che usano raramente (una volta al mese) *internet* rispetto a chi lo usa spesso (almeno una volta a settimana). Questo può essere indicativo del fatto che in Italia, almeno per il momento, comportamenti più tipici si rilevano nei più forti utilizzatori di *internet*. Proprio per tale motivo concentriamo l'attenzione su coloro che usano spesso *internet* per capire meglio come si caratterizzi la relazione tra pubblica amministrazione e utenti della rete e quali possano essere le linee di tendenza che accompagneranno una maggiore diffusione del fenomeno. Il titolo di studio è una buona discriminante nell'uso di *internet* dato che il 40,4% tra chi ha una laurea lo utilizza spesso rispetto al 25,5% di chi ha un diploma superiore e al 6% di chi possiede la licenza media. La proporzione più alta di utenti *internet* si riscontra tra chi ha meno di 30 anni (due cittadini su cinque), mentre solo il 20,4% ricorre a questo strumento se ha un'età compresa tra i 30 e i 54 anni. Come era prevedibile, la distribuzione degli utenti più abituali di *internet* si concentra per il 46% nei centri con più di 100mila abitanti seguita dalla classe demografica 5-15mila che raccoglie un quarto degli utilizzatori di *internet*. Si noti tuttavia che all'interno di

ciascuna categoria di ampiezza del Comune le differenze non sono poi tanto marcate; la percentuale cresce gradualmente: dai 13 utenti *online* su 100 abitanti dei Comuni più piccoli si passa ai 22 delle grandi città. Da questi dati si può trarre la conclusione che *internet* abbia già delle buone basi – in termini di interesse che i cittadini dimostrano verso questa nuova tecnologia - sulle quali espandersi ulteriormente. Tuttavia, il fatto che la proporzione di utilizzatori cresca con la dimensione del Comune suggerisce che, da un lato, siano possibili dei miglioramenti in termini di infrastrutture nei Comuni più piccoli per favorire l'accesso alla rete e, dall'altro, in termini di modernizzazione del rapporto tra istituzioni locali e cittadini (creazione siti istituzionali, servizi online, disponibilità di informazioni).

La visita di siti *web* istituzionali (siti del Comune, Provincia e Regione) riguarda per il momento quasi un utente di *internet* su due (47,3%) e nel 64,8% dei casi è fatta da chi utilizza *internet* di frequente. La prima indicazione che si può trarre sul tipo di cittadino che vi ricorre considerandolo uno strumento di consultazione e di informazione è dunque quella di un utente evoluto e già esperto nell'uso. Vediamo ora cosa cerca un cittadino nei siti istituzionali.

Data la varietà di attività che si possono compiere in Rete, nella formulazione di questo quesito è stato deciso di selezionare alcune, in relazione agli scopi che portano l'utente a collegarsi ad *internet* e, in particolare, ad un sito istituzionale. Nel nostro caso, gli intervistati hanno dichiarato di dedicarsi ad attività che comprendono la ricerca di orari e indirizzi di uffici pubblici (55,1%), la ricerca di atti e documenti ufficiali (48,2%), ricerca di informazioni su trasporti pubblici (59%) oppure di informazioni sulle attività culturali (67%) e sulle attività di volontariato (14,6%) (tab. 28). Ci sono inoltre interessanti differenze tra gli utenti nel tipo di informazioni ricercate. Ad esempio, emerge chiara una differenza di genere per cui gli uomini si distinguono dalle donne per essere più numerosi nella ricerca di orari e indirizzi di uffici pubblici (61,1% rispetto al 45,6% delle donne) e nella ricerca di atti e documenti ufficiali dell'ente locale di riferimento (55,4% contro il 36,9%). Il ricercare *online* atti



istituzionali e delibere dell'ente locale risulta essere un'attività intrapresa da un cittadino su due con più di 30 anni. Se si tiene in considerazione anche che il titolo di studio incide sul complesso di attività svolte in Rete, possiamo allora pensare che la ricerca *online* di atti ufficiali sia - allo stato attuale della diffusione di *internet* - caratteristica di un pubblico più ristretto in quanto caratterizzato da uomini con un titolo di studio medio-alto e con più di 30 anni. Inoltre, tra i laureati c'è una più alta percentuale di chi frequenta almeno una volta la settimana un sito istituzionale. Le diverse posizioni lavorative degli intervistati e la classe occupazionale sottolineano altri aspetti di interesse. I pensionati si rivelano molto attivi nella ricerca delle diverse informazioni rispetto ad altri intervistati (in particolare per le informazioni sulle attività di volontariato e la ricerca di documenti ufficiali). Inoltre, gli operai sembrano frequentare meno regolarmente siti istituzionali, dato che solo l'1,8% entra in uno di questi siti almeno una volta a settimana rispetto al 15,7% dei ceti alti, al 10,8% dei ceti medi dipendenti e al 6,8% dei ceti medi autonomi. Questi ultimi, tuttavia, risultano in linea con le altre classi considerate nella ricerca, ad esempio, quando si tratta di ricercare informazioni sulle attività culturali. I dati suggeriscono che una volta che si sono acquisite capacità e conoscenze per navigare i siti istituzionali, non ci sono significative differenze nel tipo di attività svolta *online* sulla base dell'ampiezza del Comune di residenza. Vediamo, cioè, come anche nei centri più piccoli cresca il numero di cittadini interessati ad utilizzare nuovi strumenti per entrare in contatto con la pubblica amministrazione. I cittadini - quando cercano orari di uffici, dei trasporti pubblici o di attività culturali - dimostrano così di essere a conoscenza delle opportunità fornite dagli enti locali per essere aggiornati, dimostrando di considerare i siti istituzionali anche come luogo di pubblica informazione e di intrattenimento al pari di altri siti non istituzionali.

Per sintetizzare quanto detto, si è costruito un indice <sup>(12)</sup> che

---

(12) Al fine di misurare il numero e il tipo di informazioni che i navigatori di Internet ricercano è stato costruito un indice dato dalla somma di ciascuna delle domande relative alle attività (cinque quelle prese in considerazione: ricerca di orari e indirizzi di uf-

misurasse la quantità di notizie ricercate online nei siti istituzionali. Anche in questo caso ci siamo concentrati su coloro che navigano spesso (almeno una volta a settimana) con l'idea che i dati esprimessero differenze più marcate e più facilmente interpretabili in un'ottica di lungo periodo. Si confermano alcuni aspetti sottolineati in precedenza. Ad esempio, il titolo di studio influisce su uno stile di ricerca attiva per cui il 47,2% di chi possiede una laurea ricerca molteplici tipi di informazioni rispetto al 29,6% di chi possiede un diploma superiore e al 27,4% di chi ha una licenza media. I dipendenti pubblici e i pensionati si delineano come i più curiosi e fruitori di informazioni diverse. Infatti, un pensionato su due ha ricercato su *internet* almeno 4 dei 5 tipi di informazione considerati rispetto al 35,7% dei lavoratori autonomi e al 29% dei dipendenti privati. È da considerare che, sebbene la percentuale di pensionati che usano *internet* cali con il crescere dell'età, comunque il 25,5% dei pensionati che utilizzano la rete ha più di 65 anni.

Una conclusione che possiamo trarre è che *internet* si dimostra anche nel caso della pubblica amministrazione uno strumento utile per avvicinare il cittadino e interagire con i diversi pubblici.

### 5. *La percezione da parte dei cittadini di alcuni problemi economici e sociali*

Affrontiamo ora un tema – relativo ai principali problemi economici e sociali – dal quale trarre indicazioni su quali settori dell'intervento pubblico i cittadini percepiscano come importanti e bisognosi di attenzione da parte dell'amministrazione locale. Il problema dell'inquinamento e della criminalità sono ritenuti molto importanti da oltre il 60% dei cittadini (l'inquinamento da oltre il 70%), mentre il problema delle tasse e quello dell'inefficienza della pubblica amministrazione sono in generale meno

---

fici pubblici, la ricerca di atti e documenti ufficiali, ricerca di informazioni su trasporti pubblici, informazioni sulle attività culturali e attività di volontariato) con cui il singolo individuo si intrattiene *online*.

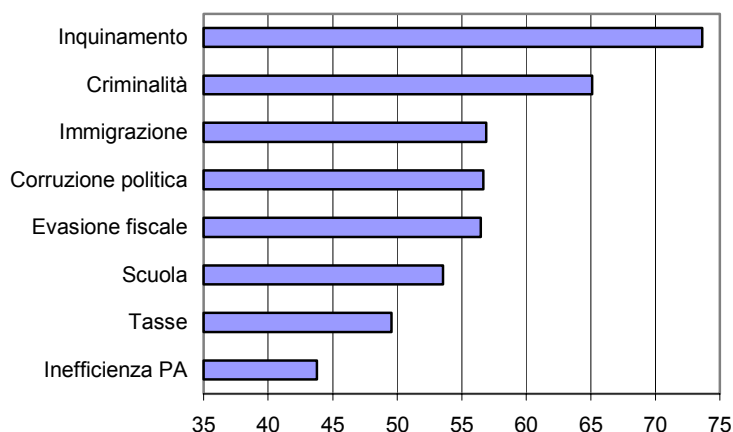


FIG. 7 *Problemi ritenuti dai cittadini come molto importanti per la Regione Emilia-Romagna, valori percentuali*

segnalati (fig. 7). In una posizione intermedia, con valori superiori al 50%, si pongono corruzione, immigrazione, evasione fiscale e scuola.

L'importanza attribuita ad alcuni problemi appare legata al variare dell'età e del titolo di studio <sup>(13)</sup>. Ad esempio, i problemi relativi alla criminalità, corruzione politica e evasione fiscale sono più sentiti via via che cresce l'età dell'intervistato. Un andamento simile ma di segno opposto è quello legato al titolo di studio: più alto il grado di istruzione, minore l'importanza attribuita ai problemi della criminalità, delle tasse, dell'immigrazione, della corruzione. Un'altra differenza relativa alla percezione dei problemi riguarda la classe occupazionale. Gli appartenenti ai ceti alti si distinguono per dare minore importanza al problema della criminalità e a quello delle tasse rispetto alla media del campione a fronte di una lieve maggiore preoccupazione dimostrata dai ceti medi autonomi. Inoltre, gli operai attribuiscono maggiore importanza al problema delle tasse rispetto alla media

(13) In questo caso per misurare come varia la preoccupazione di diverse categorie di cittadini per alcuni dei problemi considerati si sono usati gli scarti dalla media del campione.

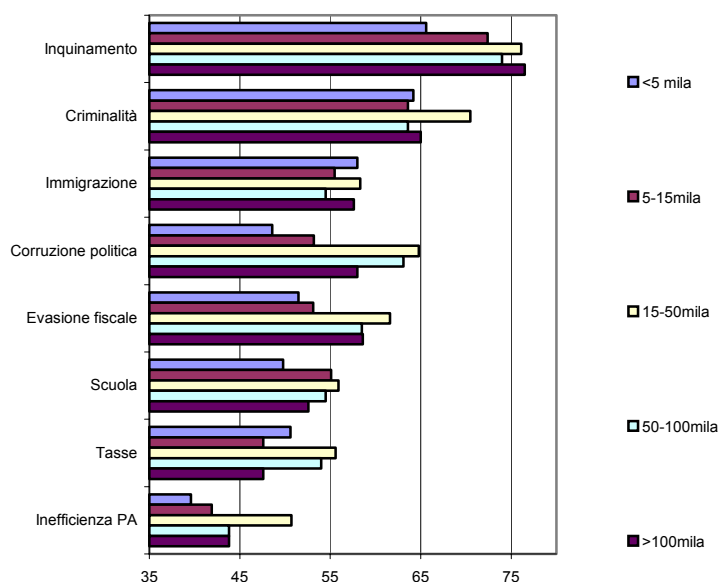


FIG. 8 *Problemi ritenuti dai cittadini come molto importanti per la Regione Emilia-Romagna secondo la classe demografica del Comune, valori percentuali*

mentre, al contrario, la borghesia è mediamente meno sensibile a questo tema e a quello della corruzione politica. Una terza osservazione da fare riguarda la classe dimensionale del Comune di residenza (fig. 8). I cittadini dei Comuni tra i 15 e i 50mila abitanti – che rappresentano il 13,9% degli intervistati – si distinguono dalle altre classi di ampiezza per molti dei problemi considerati. In particolare, essi sembrano più preoccupati per la diffusione della criminalità, della corruzione politica e dell'inefficienza della pubblica amministrazione di quanto non siano, ad esempio, gli abitanti nei centri con più di 100.000 abitanti.

Ulteriori apprezzabili differenze nella percezione dei problemi considerati emergono tra gli abitanti delle diverse Province e anche tra i residenti dei Comuni con più e meno di 50mila abitanti nelle nove Province della Regione. In generale, possiamo

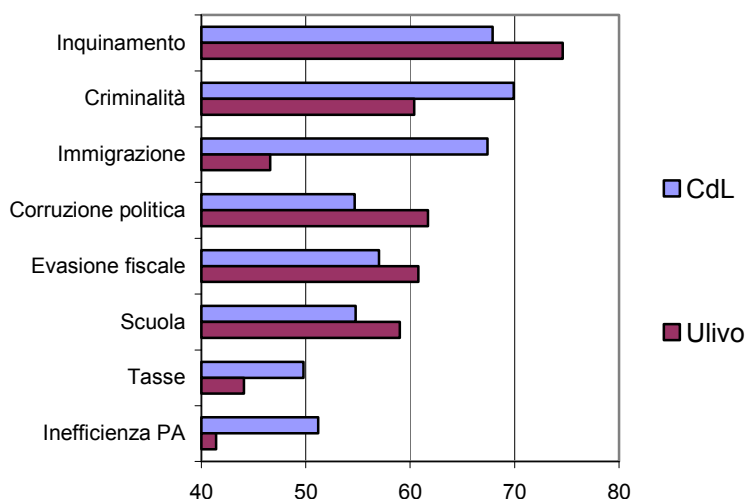


FIG. 9 *Problemi ritenuti dai cittadini come molto importanti per la Regione Emilia-Romagna secondo la coalizione politica votata, valori percentuali*

affermare che ci sono zone dove i problemi dell'inquinamento, dell'immigrazione e della criminalità vengono sentiti maggiormente. È il caso delle Province di Bologna, Modena e, in misura minore, Reggio Emilia. Ci sono invece altre Province dove sono l'inefficienza della pubblica amministrazione (Ferrara, Forlì, Bologna), la corruzione politica (Ferrara, Ravenna, Rimini) e l'evasione fiscale (Rimini, Piacenza, Ravenna) ad essere avvertiti come problemi molto importanti. Un dato evidente riguarda la Provincia di Bologna dove la percezione di tutti i problemi considerati è superiore al valore generale per il campione. Molto interessanti sono anche le differenze all'interno della stessa Provincia tra i Comuni più grandi (sopra i 50mila abitanti) e quelli più piccoli (con meno di 50mila). Ad esempio, il problema della corruzione politica viene avvertito maggiormente nei centri più grandi in tutte le Province tranne Modena e Rimini.

Va comunque segnalato che la percezione della gravità di questi problemi è significativamente diversa a seconda dell'orientamento politico degli intervistati, come si può vedere dalla fig.

9, dove i componenti del nostro campione sono stati distinti in due gruppi, in base alla coalizione votata nel maggio 2001. La criminalità è considerata importante più dagli elettori della Casa delle Libertà che non dagli elettori dell'Ulivo (69,7% rispetto al 60%), lo stesso vale per il problema delle tasse (49,4% contro il 43,2%) e per l'inefficienza della pubblica amministrazione (50,2% contro il 39,2%). Ma è da notare che la distanza maggiore tra gli elettori dei due raggruppamenti riguarda la tematica dell'immigrazione (66,4% rispetto al 45,7%).

## **Capitolo 5**

# **Meccanismi di regolazione e processi decisionali in Emilia-Romagna**

### **Il punto di vista delle associazioni economiche**

---

#### **Sommario**

*1. Premessa. – 2. Obiettivi e metodo della ricerca. – 3. I dati della ricerca: presentazione generale e prime evidenze. – 3.1. Perché la dimensione strutturale è importante. – 3.2. Processi decisionali e logica dell'influenza associativa. – 3.3. Il policy making locale: quale istituzionalizzazione delle procedure? – 3.4. L'efficacia dei processi decisionali: i meccanismi formalizzati. – 3.5. Cicli e contenuti del policy making. – 3.6. La competenza dei decisori: dirigenza politica e tecnologia. – 3.7. Cosa suggeriscono le associazioni. – 4. Specificità di settore e di territorio: alcuni approfondimenti. – 4.1. Specificità di settore. – 4.2. Specificità territoriali. – 5. Conclusioni. – Appendice.*

#### **1. Premessa**

L'indagine che viene presentata in questo capitolo del rapporto ha cercato di analizzare la percezione che le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici hanno del processo decisionale pubblico al livello locale e regionale. Attraverso la ricerca si è voluto capire in particolare quali valutazioni i dirigenti delle organizzazioni più rappresentative presenti in Emilia-Romagna diano del modo in cui vengono coinvolti nelle scelte pubbliche che influenzano le attività e gli interessi dei loro associati. La decisione di privilegiare tale interrogativo muove da due premesse.

In primo luogo, va ricordato che – per numerosi motivi, legati essenzialmente alla transizione del sistema politico italiano, alla fase di emergenza per il risanamento dei conti pubblici e all'adesione all'Unione Europea – nel corso degli anni '90 le associazioni di rappresentanza degli interessi economici (impren-

ditoriali e sindacali) hanno visto crescere enormemente rispetto al passato la loro legittimazione istituzionale e la loro influenza nell'ambito del *policy making*, soprattutto in alcuni passaggi cruciali affrontati con lo strumento della concertazione tra Governo e parti sociali.

In secondo luogo, è opportuno sottolineare come il complesso delle riforme che, a partire dalla fine degli anni '80 fino alla recente modifica del Titolo V della Costituzione, hanno modificato sia i meccanismi della rappresentanza democratica sia i poteri, le funzioni e le risorse attribuiti ai vari livelli di governo, hanno finito per configurare, nel loro insieme, un assetto marcatamente policentrico che richiede sistemi di *governance* e processi di *policy making* assai più laboriosi e sofisticati di quelli propri di uno Stato tendenzialmente accentrato.

Se del resto al decentramento delle funzioni e dei poteri non si accompagnasse anche la costituzione di reti più ricche e intense di relazioni tra attori economici, sociali e politici al livello regionale e locale, gran parte delle attese connesse con il decentramento e con il "federalismo" sarebbero destinate ad andare deluse. Non si tratta naturalmente di replicare meccanicamente al livello locale e regionale stili e modalità di intermediazione degli interessi già sperimentati, con alterne fortune, al livello nazionale. Dal momento che molte politiche che influenzano in maniera diretta o indiretta le attività produttive sono state regionalizzate, diventa tuttavia una esigenza vitale sia per gli operatori economici sia per gli amministratori pubblici consolidare meccanismi e forme stabili di comunicazione.

Abbiamo insomma assistito da un lato ad una lunga fase di valorizzazione dell'associazionismo per la rappresentanza funzionale, che in Italia è piuttosto frammentato ma anche capillarmente organizzato sul territorio; d'altro lato, siamo di fronte ad un processo di riforma che valorizza la dimensione del governo locale incardinandosi su principi quali la prossimità al cittadino e la sussidiarietà verticale ed orizzontale. In tale quadro, risulta evidente la necessità di capire quale sia e quale possa essere, come possa essere modulato, il ruolo svolto dalle associazioni di rappresentanza degli interessi economici nella produzione delle



politiche pubbliche a livello locale e regionale. Questo tema è stato oggetto di attenzione solo sporadica da parte degli studiosi e d'altronde la molteplicità delle realtà locali rende difficile agli stessi operatori coinvolti (amministratori pubblici e dirigenti associativi) la costruzione di un quadro informativo ed interpretativo più ampio ed organico di quello derivante dalla loro esperienza diretta. L'indagine empirica qui presentata si sforza quindi di fornire qualche elemento di conoscenza e di riflessione utile alla costruzione di una più solida *governance* dei processi e delle politiche di sviluppo in Emilia-Romagna.

Il capitolo è suddiviso in cinque paragrafi. Nel primo, una breve premessa e per poi passare, nel secondo paragrafo vengono evidenziati gli obiettivi e il metodo di svolgimento della ricerca. Nel terzo paragrafo verrà presentata un'ampia panoramica dei dati emersi dall'indagine mentre nel quarto verranno operati alcuni approfondimenti in merito alle specificità dei singoli settori economici e dei singoli territori provinciali. Al quinto paragrafo è affidato il compito di trarre brevemente alcune conclusioni.

## 2. Obiettivi e metodo della ricerca

Gli obiettivi dell'indagine possono essere così sintetizzati:

1. analizzare il ruolo svolto dalle associazioni di rappresentanza degli interessi economici (imprenditoriali e sindacali) all'interno del *policy making* al livello locale (provinciale e comunale) e regionale in Emilia-Romagna;
2. rintracciare casi e modelli di interazione tra decisore pubblico ed associazioni, soprattutto a livello locale, con particolare riguardo agli eventuali meccanismi formali e preordinati esistenti (come tavoli concertativi, consultazioni, protocolli d'intesa, etc.) di interazione reciproca e codecisione;
3. verificare in quali settori di *policy* o in quali materie l'interazione tra associazioni di rappresentanza e amministratori pubblici sia più intensa;
4. analizzare l'atteggiamento e le opinioni dei dirigenti delle as-

sociazioni (anche nelle loro diverse prospettive e strategie) circa l'efficacia e la validità dei modelli di interazione col decisore pubblico oggi praticati nelle varie realtà locali;

5. verificare e raccogliere proposte, obiettivi ed auspici relativi ad una possibile evoluzione futura di tali modelli.

È opportuno sottolineare subito il limite principale della ricerca: le nostre fonti consistono unicamente di interviste svolte con esponenti del mondo associativo imprenditoriale e sindacale mentre non sono state raccolte le opinioni di dirigenti e funzionari pubblici. Ciò non pone molti problemi per quanto riguarda il "censimento" degli strumenti utilizzati nel confronto tra associazioni e decisori pubblici (almeno per quanto riguarda quelli più istituzionali e con una forte visibilità, come tavoli concertativi, protocolli d'intesa, meccanismi di convocazione, etc.) così come per quanto riguarda l'identificazione delle politiche e dei settori che sono più spesso oggetto del confronto. La strategia di ricerca, inoltre, è congruente con l'obiettivo di cogliere comportamenti e valutazioni del mondo associativo (e le differenze al suo interno) in relazione alla costruzione delle politiche pubbliche. Tuttavia per alcune dimensioni di analisi (come i giudizi relativi all'efficacia dei processi decisionali) è evidente che i dirigenti pubblici potrebbero offrire valutazioni differenti e che queste ultime non sono ricomprese nella ricerca. La lettura dei risultati della ricerca implica dunque la consapevolezza che essa approfondisce il ruolo, i comportamenti e le percezioni delle sole associazioni e *non* degli amministratori pubblici.

La ricerca è stata svolta mediante la costruzione e la somministrazione per via telefonica di un questionario strutturato (della durata di circa 30 minuti) rivolto, in prima istanza, a tutti i massimi dirigenti <sup>(1)</sup> di tutte le associazioni economiche maggior-

---

(1) Per le associazioni imprenditoriali, laddove coesistono un direttore (funzionario associativo a tempo pieno e vertice della tecnostruttura associativa) ed un presidente (un associato con un mandato elettivo e con funzioni di rappresentanza) abbiamo scelto di intervistare il direttore, per la sua presenza a tempo pieno in associazione. Per i sindacati dei lavoratori, dove questo problema non si pone, abbiamo intervistato il segretario generale di ciascuna articolazione.

mente rappresentative in ciascuna Provincia dell'Emilia-Romagna ed a livello regionale (vedi oltre). Vale la pena sottolineare che alcuni degli intervistati hanno rifiutato l'intervista telefonica ma hanno successivamente accettato di essere intervistati *de visu*. Il questionario è stato messo a punto grazie ad alcune interviste esplorative con un numero più ristretto di dirigenti associativi, condotte con la tecnica dell'intervista semistruutturata in profondità (vedi tab. 1 in appendice). Ciò ha permesso di mettere a fuoco le dimensioni chiave di analisi sulla base delle quali è stato costruito il questionario telefonico.

L'universo dei soggetti a cui ci si è rivolti nel corso della ricerca è composto dal vertice, ossia direttore o segretario, delle seguenti associazioni per ciascuna Provincia dell'Emilia-Romagna e per il livello regionale delle associazioni stesse: API (piccola industria), ASCOM (commercio), Confcommercio (commercio), CGIL (dipendenti), CIA (agricoltura), CISL (dipendenti), CNA (artigianato; piccola e media impresa), Coldiretti (agricoltura), Confagricoltura (agricoltura), Confartigianato (artigianato), Confcooperative (cooperazione), Confesercenti (commercio), Confindustria (industria), LegaCoop (cooperazione).

Tali associazioni sono state selezionate sulla base della loro rappresentatività nel settore di appartenenza in Emilia-Romagna: per i sindacati, in base al peso percentuale degli iscritti rispetto al totale dei lavoratori dipendenti iscritti ad un qualunque sindacato; per le associazioni imprenditoriali, in base al peso percentuale degli iscritti rispetto al totale degli imprenditori iscritti ad una qualunque associazione attiva nel settore di appartenenza. L'insieme degli iscritti alle associazioni oggetto dell'indagine rappresenta sulla scala aggregata regionale oltre il 95% del totale degli iscritti ad una qualunque organizzazione di rappresentanza degli interessi economici. Questo vuol dire che l'insieme delle associazioni coinvolte nella rilevazione coincide sostanzialmente con l'universo delle associazioni politicamente rilevanti in Emilia-Romagna.

La rilevazione sul campo è stata svolta nei primi mesi del 2002: dei 117 dirigenti provinciali e dei 13 dirigenti regionali contattati, hanno accettato l'intervista e sono stati intervistati 45

dirigenti provinciali ed 8 dirigenti regionali, per un totale di 53 dirigenti associativi (4 tramite interviste in profondità e 49 tramite questionario); i rimanenti non si sono dichiarati disponibili o comunque – nonostante diversi tentativi – non è stato possibile procedere all'intervista. In ogni caso il campione (sebbene auto-selezionato) dei nostri intervistati copre circa la metà dell'universo dei dirigenti associativi che operano in Emilia-Romagna, ciò che rende i dati di ricerca ampiamente rappresentativi; inoltre, il campione è sufficientemente distribuito tra sigle associative, settori economici e Province (si vedano le tab. 2, 3 e 4 in appendice).

### **3. *I dati della ricerca: presentazione generale e prime evidenze***

In questo paragrafo forniremo una prima panoramica generale delle principali evidenze emerse dall'indagine senza procedere a disaggregazioni dei dati.

#### **3.1. *Perché la dimensione strutturale è importante***

Come la scienza politica sa bene da tempo, le caratteristiche dei modelli organizzativi degli attori politici concorrono a definire in buona misura le loro possibilità di azione all'interno delle arene decisionali. Ciò è particolarmente vero per la funzione di presidio del processo decisionale pubblico da parte delle associazioni di rappresentanza, in quanto la capacità di influenza che si può esercitare sul *policy making* è anche (seppure non esclusivamente) vincolata dalle risorse organizzative che l'associazione può mettere in campo, anche semplicemente in termini del numero dei funzionari che possono presidiare i processi decisionali nei tavoli interessati, delle competenze tecniche possedute, della capacità di mantenere vivo il rapporto con gli associati.

Nell'ambito di questa ricerca, ci siamo limitati a prendere in considerazione tre dimensioni chiave per ciascuna associazione intervistata:

1. il numero dei funzionari associativi che svolgono una funzio-

ne di carattere politico-sindacale (in quasi tutte le associazioni costituiscono un numero di gran lunga inferiore a quello degli operatori dei servizi agli associati e per questo non è utile prendere in considerazione il totale dei dipendenti);

2. il numero degli associati;
3. una stima del tempo di lavoro dedicato, in percentuale rispetto al tempo di lavoro complessivo, dai funzionari politico-sindacali dell'associazione al confronto con il decisore pubblico ed al presidio dei processi decisionali (escludendo quindi da questa percentuale ogni altra attività quale la contrattazione con le controparti nelle relazioni industriali, la gestione dei rapporti con gli associati, l'erogazione di servizi, e così via) <sup>(2)</sup>.

Nelle tabelle seguenti i dati sono distinti tra le associazioni provinciali ed i livelli regionali. La differenza di fondo tra queste due istanze è data dal rapporto con la base associativa: infatti, le associazioni provinciali hanno un rapporto diretto con gli associati sul territorio (è a questo livello che avviene l'iscrizione all'associazione) nei cui confronti svolgono attività di rappresentanza politica e di servizio; la funzione di rappresentanza comprende, ovviamente, anche il rapporto con gli interlocutori politici provinciali e comunali. I livelli regionali (che sono quasi sempre istanze federative di secondo grado) hanno analoghi compiti politici sul piano regionale, svolgono in alcuni casi funzioni di impulso e coordinamento ma non hanno generalmente rapporti con gli associati, se non eccezionalmente: ciò implica anche che i livelli regionali sono dotati di un numero complessivo di dipendenti di gran lunga inferiore a quello dei rispettivi livelli provinciali.

Le tab. 1a e 1b mostrano i dati relativi alle associazioni provinciali e quella 2 i dati relativi alle federazioni regionali. Le righe di ciascuna tabella sono ordinate in maniera decrescente sulla base del numero di funzionari sindacali impiegati presso ciascuna struttura associativa. In entrambe le tabelle è presente

---

(2) Trattandosi di stime forniteci direttamente dagli intervistati vanno considerate con cautela. Tuttavia va notato che esse assumono valori abbastanza simili fra i diversi tipi di associazione, il che lascia presumere che siano sufficientemente affidabili.

TAB. 1a *Indicatori della dotazione di risorse organizzative dedicate dalle associazioni economiche provinciali al presidio dei processi decisionali pubblici*

Associazione livello provinciale	N° funzionari sindacali	% tempo	N° associati	N° funzionari "teorici"	Associati per funzionario
CGIL MO	110	20	124.800	22,0	5.673
CISL BO	50	25	48.000	12,5	3.840
CGIL RA	40	30	78.000	12,0	6.500
CGIL FO	19	35	29.700	6,7	4.466
CISL FE	25	25	30.000	6,3	4.800
CGIL PR	10	60	70.000	6,0	11.667
CISL MO	50	10	59.000	5,0	11.800
CISL RN	15	10	10.500	1,5	7.000
CGIL RE	12	10	11.000	1,2	9.167
<i>Sindacati (valori medi)</i>	<i>37</i>	<i>25</i>	<i>51.222</i>	<i>8,1</i>	<i>7.212</i>
Confindustria MO	12	35	900	4,2	214
Confindustria FO	8	40	300	3,2	94
API BO	10	30	1.500	3,0	500
API MO	7	20	650	1,4	464
Confindustria RN	2	50	400	1,0	400
Confindustria PR	3	20	700	0,6	1.167
<i>Industria (valori medi)</i>	<i>12</i>	<i>27</i>	<i>8.575</i>	<i>2,7</i>	<i>2.913</i>
CNA RN	15	40	3.200	6,0	533
CNA RA	20	20	6.000	4,0	1.500
CNA MO	20	20	14.500	4,0	3.625
CNA FE	15	20	5.100	3,0	1.700
CIA FE	3	70	2.400	2,1	1.143
CNA PR	12	10	3.800	1,2	3.167
CNA PC	5	20	1.200	1,0	1.200
<i>Artigianato (valori medi)</i>	<i>13</i>	<i>28</i>	<i>5.597</i>	<i>3,0</i>	<i>1.973</i>

Fonte: Dati forniti dai dirigenti delle associazioni in questione

un'ulteriore colonna: il numero "teorico" di funzionari politici che si dedicano "a tempo pieno" al presidio del rapporto con il decisore pubblico in ciascuna associazione.

Tale valore è stato da noi ricavato moltiplicando il numero effettivo dei funzionari politici per la percentuale di tempo da loro dedicato, in media, al confronto col decisore pubblico (ad esempio, nel caso della CGIL di Modena 110 funzionari politici che dedicano il 20% del loro tempo di lavoro all'interazione con gli amministratori pubblici sono l'equivalente, in termini di ore

di lavoro, di 22 funzionari a tempo pieno dedicati esclusivamente al confronto con gli amministratori pubblici). Il numero teorico dei funzionari a tempo pieno è semplicemente un indicatore della quantità di tempo lavoro che l'organizzazione riesce a dedicare a tale funzione. In questo modo è possibile mettere in luce (e comparare) più chiaramente la capacità organizzativa delle diverse associazioni di interagire con i decisori pubblici. Infine la tab. 1a contiene anche una colonna in cui è evidenziato il numero medio di associati per ciascun funzionario politico, altro dato utile ad evidenziare in senso lato la capacità di presidio interno. Tale indicatore può essere considerato soltanto per comparare associazioni dello stesso tipo, dato che il numero di associati varia notevolmente, per ovvie ragioni, a seconda che gli associati siano singoli lavoratori dipendenti o titolari di imprese (di dimensioni peraltro variabili). Anche per questo, i dati presentati nella tabella 1 sono stati distinti a seconda del tipo di associazione e del settore in cui le associazioni rispettivamente operano.

Dai nostri dati emerge in primo luogo una differenza di fondo abbastanza netta tra associazioni imprenditoriali e sindacali, nel senso che queste ultime hanno in media un numero di funzionari maggiore; anche il numero teorico di funzionari a tempo pieno dedicati al presidio dei processi decisionali pubblici conferma questo rapporto di forze, mentre tra le associazioni imprenditoriali sono le associazioni agricole (ed in particolare alcune associazioni provinciali della Coldiretti) a mostrare un maggiore impiego di risorse organizzative su quel fronte. In realtà dalla tab. 1b emerge come un gran numero di associazioni dedichino ai rapporti con le amministrazioni locali e regionali risorse organizzative molto ridotte. Sette delle associazioni su cui verte la ricerca non impiega neppure una unità piena di tempo lavoro e più della metà del campione ha a disposizione solo il tempo lavoro complessivo di uno e due funzionari.

Per il momento possiamo quindi prendere atto di un dato che emerge chiaramente dalla nostra rilevazione: al livello locale (provinciale e comunale) le associazioni imprenditoriali investono nella rappresentanza politica meno rispetto ai sindacati dei

TAB. 1b *Indicatori della dotazione di risorse organizzative dedicate dalle associazioni economiche provinciali al presidio dei processi decisionali pubblici*

Associazione livello provinciale	N° funzionari sindacali	% tempo	N° associati	N° funzionari “teorici”	Associati per funzionario
Coldiretti PC	30	30	5.500	9,0	611
Coldiretti FE	30	20	5.800	6,0	967
Coldiretti FO	20	25	6.300	5,0	1.260
Coldiretti BO	10	50	7.500	5,0	1.500
Confagricoltura FO	7	50	1.200	3,5	343
Confagricoltura MO	12	20	2.700	2,4	1.125
Coldiretti RA	6	20	4.200	1,2	3.500
Confagricoltura RE	5	10	1.700	0,5	3.400
<i>Agricoltura (valori medi)</i>	<i>15</i>	<i>28</i>	<i>4.363</i>	<i>4,1</i>	<i>1.588</i>
Confcommercio MO	6	75	6.000	4,5	1.333
Confesercenti PR	5	40	1.600	2,0	800
Confcommercio PC	5	30	5.000	1,5	3.333
Confesercenti RE	5	5	2.600	0,3	10.400
<i>Commercio (valori medi)</i>	<i>7</i>	<i>29</i>	<i>3.520</i>	<i>2,1</i>	<i>3.185</i>
LegaCoop RE	8	30	240	2,4	100
Confcooperative RE	7	30	415	2,1	198
Confcooperative BO	5	40	277	2,0	139
Confcooperative RA	6	30	200	1,8	111
LegaCoop MO	7	20	190	1,4	136
Confcooperative MO	6	15	300	0,9	333
LegaCoop PR	4	20	160	0,8	200
LegaCoop BO	5	15	300	0,8	400
Confcooperative PC	2	20	110	0,4	275
<i>Cooperazione (valori medi)</i>	<i>6</i>	<i>24</i>	<i>244</i>	<i>1,4</i>	<i>210</i>

Fonte: Dati forniti dai dirigenti delle associazioni in questione

lavoratori, se non altro nei meri termini della quantità delle ore dedicate all'interazione con gli amministratori pubblici. Va anche notato, tuttavia, che esiste una notevolissima variabilità per quanto attiene alle risorse dedicate al presidio dei processi decisionali pubblici, anche all'interno di ciascuna delle classi di associazioni che abbiamo isolato nella tabella 1a. A giudicare da quanto ci hanno riferito i responsabili di tali associazioni, una stessa organizzazione sindacale o imprenditoriale può avere una dotazione di personale dedicato ai rapporti con le amministra-



TAB. 2 *Indicatori della dotazione di risorse organizzative dedicate dalle associazioni economiche regionali al presidio dei processi decisionali pubblici*

Associazione livello regionale	N° funzionari sindacali	% tempo	N° funzionari “teorici”
Cisl E-R	80	30	24,0
Cna E-R	12	60	7,2
Confindustria E-R	12	80	9,6
Cia E-R	6	30	1,8
Confcooperative E-R	5	50	2,5
Confesercenti E-R	3	50	1,5
Confartigianato E-R	2	80	1,6

Fonte: Dati forniti dai dirigenti delle associazioni in questione

zioni pubbliche notevolmente diversa da Provincia a Provincia.

Avremo modo in seguito di riflettere su questo aspetto alla luce dei giudizi espressi dagli intervistati sugli strumenti e sull'efficacia dei processi decisionali e sulle risorse maggiormente necessarie per influenzare il decisore pubblico. Possiamo per il momento ipotizzare che le associazioni imprenditoriali siano maggiormente portate a “selezionare” le tematiche da presidiare, il numero dei tavoli aperti, le fasi del processo decisionale in cui intervenire. Ad esempio, possiamo facilmente intuire che non siano in grado di gestire il rapporto con un numero elevato di Comuni all'interno del territorio provinciale (si pensi alla programmazione dei singoli bilanci comunali), al di là del capoluogo e di qualche Comune particolarmente rilevante. Possiamo ipotizzare inoltre che agiscano prevalentemente su materie connesse alla specificità del settore di rappresentanza (le specifiche politiche industriali e di settore) ed assai meno su questioni sociali più ampie (servizi al cittadino, opere pubbliche, traffico e viabilità, sicurezza, etc.), al contrario di quanto invece fanno le stesse associazioni a livello nazionale.

In questo modo emerge già per molte associazioni un “sotto-presidio” del confronto con il decisore pubblico al livello locale, quanto meno in termini di differenza tra le modalità di partecipazione associativa al *policy making* nazionale ed a quello locale. Tale aspetto era in qualche misura prevedibile per due motivi: in primo luogo, perché le strutture provinciali di molte asso-

ciazioni imprenditoriali hanno investito assai più sulla funzione di erogazione di servizi agli associati che sulla rappresentanza politica, facendo dei servizi (e non del tesseramento) la fonte primaria delle loro entrate economiche, servizi che sono però in grado di finanziare solo parzialmente i costi aggiuntivi della rappresentanza politica; in secondo luogo, perché storicamente le associazioni hanno adottato una strategia organizzativa di “isomorfismo istituzionale” rispetto ai centri decisionali dello stato, adeguando *ex post* la dotazione organizzativa delle loro articolazioni in relazione alla distribuzione di poteri e funzioni tra i diversi livelli statali; e tuttavia tale strategia, che ha portato in passato al rafforzamento delle loro sedi centrali nazionali, non ha ancora prodotto in molti casi mutamenti strutturali significativi rispetto al forte processo di decentramento in atto in Italia: questo ritardo, che è pressoché generalizzato sul versante imprenditoriale a livello provinciale, è ulteriormente confermato per alcune delle associazioni presenti nel campione dai dati di ricerca relativi al livello regionale: vi sono infatti associazioni dotate di risorse organizzative molto superiori ad altre che, presumibilmente, sono già oggi in difficoltà a gestire efficacemente le relazioni istituzionali con la regione, anche prescindendo dalle riforme più recenti.

### 3.2. *Processi decisionali e logiche dell'influenza associativa*

Uno dei quesiti principali cui la ricerca vuole rispondere riguarda il ruolo che le associazioni riescono oggi effettivamente a giocare nell'ambito del *policy making* locale e regionale. Il paragrafo precedente ha messo in luce le risorse organizzative di cui sono dotate le associazioni per gestire le relazioni con le amministrazioni pubbliche: questo costituisce un primo aspetto del problema. Tuttavia, il grado di influenza associativa, ossia la capacità che possiede l'associazione di influenzare il processo decisionale pubblico e di ottenere decisioni giudicate favorevoli per gli interessi rappresentati, dipende anche da altri fattori: in primo luogo, dal maggiore o minore grado di permeabilità esterna del processo decisionale pubblico, ossia dalla disponibilità

degli amministratori a legittimare e/o coinvolgere gli interessi organizzati nelle decisioni; in secondo luogo, dal tipo di risorse che le associazioni possono mettere in campo (come ad esempio la disponibilità di conoscenze tecniche utili ai decisori pubblici o la capacità di mobilitare consenso/dissenso) e dall'interesse che gli amministratori pubblici nutrono per tali risorse.

È la combinazione di questi due fattori che finisce per determinare sostanzialmente la configurazione delle arene decisionali ove le associazioni possono conseguire un qualche grado di inclusione e godere di un ruolo più o meno centrale. Nell'ambito della ricerca il tema dell'influenza associativa è stato dunque declinato lungo quattro dimensioni sottoposte alla valutazione dei *leader* associativi:

1. il grado di apertura e disponibilità al confronto degli amministratori pubblici nei loro riguardi, ciò che permette di cominciare a comprendere in che misura le associazioni si percepiscano come “incluse” nel processo decisionale;
2. il fatto che il grado di apertura sia aumentato o diminuito nell'arco degli ultimi cinque anni: questo dato permette una prima, seppur parziale, valutazione di quale impatto sulle associazioni abbiano avuto le riforme (in primo luogo quelle relativi ai meccanismi elettorali) a livello locale e regionale;
3. il grado di influenza che l'associazione ritiene di esercitare nelle arene decisionali, ciò che permette di valutare quanto le associazioni sentano di “contare” nei processi decisionali;
4. la verifica di quali risorse associative siano più strategiche e rilevanti nell'interazione con gli amministratori pubblici: soprattutto questa dimensione può concorrere a definire le caratteristiche principali del modello di relazione tra associazioni ed amministratori.

TAB. 3 *Valutazione del grado di disponibilità al confronto da parte del decisore pubblico (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

Valutazione	%
Disponibilità molto elevata	12,0
Disponibilità abbastanza elevata	36,0
Disponibilità sufficiente	28,0
Disponibilità abbastanza bassa	20,0
Disponibilità molto bassa/inesistente	4,0
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>
(N)	(50)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	3,3

Esaminiamo dunque i dati di ricerca relativi a ciascuna dimensione. Quelli relativi al grado di apertura e disponibilità al confronto degli amministratori pubblici verso le associazioni, sono presentati nella tab. 3: ben 24 associazioni su 50 (pari al 48%) la considerano molto o abbastanza elevata, mentre 12 (pari al 24%) bassa o molto bassa. Come ha sostenuto uno dei dirigenti associativi intervistati: "Ma sì, ci convocano spesso, anche troppo se è per questo. L'essere ascoltati non è un problema. I problemi sono altri". Rimandando per ora la questione di quali siano "i problemi" cui si riferiva l'intervistato, limitiamoci a registrare come risulti prevalente l'opinione secondo cui vi sia disponibilità da parte dei *policy maker* a coinvolgere ed "ascoltare" il parere delle categorie interessate. Se tuttavia consideriamo come un giudizio di "sufficienza" un punteggio pari a 3 (in una scala da 1 a 5), il giudizio complessivo medio dato dai nostri intervistati in merito alla disponibilità degli amministratori pubblici supera di poco quella soglia (è pari a 3,3). Richiesti di valutare il *trend* di tale coinvolgimento nel corso degli ultimi cinque anni, i *leader* associativi forniscono risposte contrastanti: per 19 di loro il coinvolgimento associativo è aumentato, per 15 è rimasto invariato e per 16 è diminuito. Sembrerebbe quindi che il processo di decentramento non abbia ancora avuto, nella percezione dei dirigenti associativi, effetti significativi sulle modalità di intermediazione degli interessi al livello locale e regionale.

TAB. 4 *Valutazione del grado di influenza dell'associazione sul decisore pubblico (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

Valutazione	%
Influenza molto elevata	2,0
Influenza abbastanza elevata	32,0
Influenza sufficiente	46,0
Influenza abbastanza bassa	12,0
Influenza molto bassa/inesistente	8,0
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>
(N)	(50)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	3,1

Passando alla terza dimensione di analisi, vediamo come i dirigenti associativi non solo ritengano di essere "sufficientemente" ascoltati, ma anche di essere "sufficientemente" in grado di influenzare le decisioni pubbliche. Come si evince dalla tab. 4, per 17 dirigenti su 50 (pari al 34%) la capacità di influenza della loro associazione è molto o abbastanza elevata, per 23 è comunque sufficiente e solo per 10 (il 20%) è bassa o nulla. Per ora limitiamoci a prendere atto di queste valutazioni dei nostri intervistati. Alcuni degli aspetti che esamineremo nel proseguo della trattazione ci permetteranno di capire meglio se i dirigenti associativi (o perlomeno alcuni di essi) tendono a sopravvalutare il loro grado di influenza oppure se effettivamente molte associazioni nel contesto emiliano-romagnolo sono davvero attori decisivi del *policy making*, anche grazie alla particolare attenzione e disponibilità degli amministratori pubblici rispetto alle istanze che esse presentano.

La quarta dimensione riguarda i fattori che legittimano maggiormente le associazioni economiche agli occhi degli amministratori pubblici. Quali caratteristiche, a loro avviso, le rendono interlocutori interessanti e influenti degli amministratori pubblici locali e regionali? In particolare, è stato chiesto agli intervistati di ordinare in base alla loro relativa importanza i cinque fattori indicati di seguito: il grado di rappresentatività dell'associazione rispetto alla sua base di riferimento naturale; la competenza tec-

TAB. 5 *Fattori di influenza associativa e loro grado relativo di rilevanza. Grado di accordo con le affermazioni indicate, in base ad punteggio da 1 (massimo di disaccordo) a 5 (massimo di accordo). Medie dei valori rilevati tra i dirigenti delle associazioni economiche dell'Emilia-Romagna*

Fattore	Media	(N)
1 Rappresentatività associativa	3,8	(50)
2 Identità sociale degli interessi rappresentati	3,2	(50)
3 Affidabilità e coerenza in politica	3,0	(50)
4 Possesso di competenze tecniche	3,0	(50)
5 Collocazione a fianco di partito o schieramento politico	2,1	(50)

nica dell'associazione su specifiche questioni; l'identificazione dell'associazione con specifici interessi socio-economici privilegiati dai programmi del decisore pubblico; la collocazione dell'associazione a sostegno di determinati partiti politici o schieramenti elettorali; il caratterizzarsi dell'associazione come interlocutore politico affidabile e coerente nel tempo.

Tutti questi fattori costituiscono normalmente risorse cruciali dei gruppi di interesse nel loro rapporto con i decisori pubblici: ovviamente ciascuna associazione di rappresentanza potrà caratterizzarsi per il fatto di puntare maggiormente su alcuni dei fattori citati, ma allo stesso modo anche gli amministratori pubblici possono essere maggiormente sensibili all'uno o all'altro fattore. Nella tabella 5 è riportato il livello medio di rilevanza attribuito a ciascun fattore: si tenga presente che il valore 5 costituisce il massimo livello di rilevanza ed il valore 1 il livello minimo. Nel grafico di Figura 1 sono invece presentate le percentuali di rispondenti che hanno attribuito molto, abbastanza poco e nessun rilievo a quegli stessi fattori. Il fattore ritenuto in assoluto più rilevante è risultato essere "il grado di rappresentatività dell'associazione": per 19 dirigenti associativi su 50 (pari quindi al 38%) viene al primo posto e per 13 al secondo; al contrario il fattore ritenuto meno importante è quello relativo alla "collocazione politica", ossia all'identificazione dell'associazione con un partito o uno schieramento politico: solo per 7 dirigenti viene al primo posto e per 4 al secondo, ma per ben 31 intervistati su 50 è il fattore in assoluto meno importante tra quelli proposti.

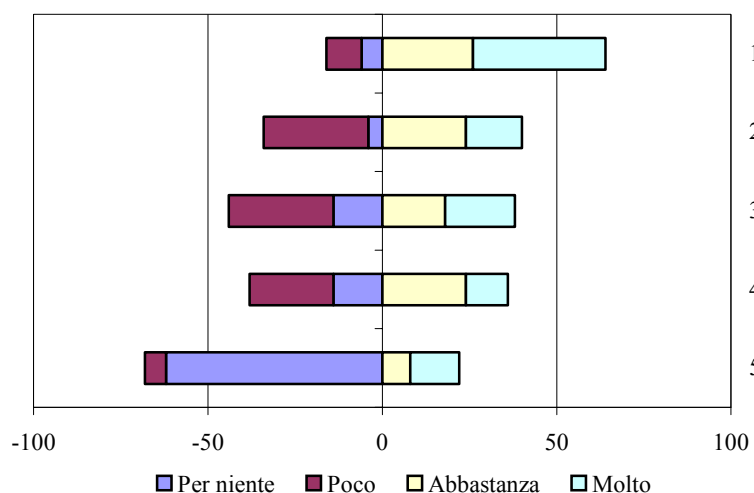


Fig. 1 *Fattori di influenza associativa e loro grado relativo di rilevanza. Grado di rilevanza attribuito ai fattori indicati in tab. 5. Le percentuali di rispondenti che vi attribuiscono poca o nessuna rilevanza sono espresse in numeri negativi. Le percentuali di rispondenti che vi attribuiscono abbastanza o molto rilievo sono espresse in numeri positivi. Le percentuali degli “indifferenti” non sono state considerate*

Più difficile è invece ordinare gli altri fattori, nel senso che ottengono punteggi medi assai vicini: leggermente più importante sembra essere il fatto che l’associazione goda di una rendita di posizione “naturale” rappresentando interessi maggiormente identificati e legittimati dal decisore; segue la capacità associativa di essere interlocutore politico affidabile e coerente, ed infine il suo possesso di determinate competenze tecniche atte a supportare il processo decisionale. Vale la pena sottolineare come quest’ultima dimensione, quella dell’*expertise*, risulti meno determinante di quanto suggerisce in genere la letteratura scientifica, la quale però si focalizza su arene di tipo diverso da quelle locali (ossia, quelle dei Parlamenti e dei governi nazionali o, negli ultimi anni, quella dell’Unione Europea).

TAB. 6 *Meccanismi formali di relazione in tema di programmazione generale*

Territorio	Strumenti relativi alla programmazione generale	Livello istituzionale di convocazione
Bologna	-	
Ferrara	Consulta Economica Provinciale	Provincia
Forlì	-	
Modena	Patto per lo Sviluppo	Provincia
	Tavolo di confronto sui bilanci preventivi	Provincia, Comune MO
	Tavolo sulla attuazione del Docup	Provincia
Parma	-	
Piacenza	Patto per Piacenza	Provincia
Ravenna	Tavolo dell'Economia	Provincia
	Patto per la qualità dello Sviluppo	Provincia
Reggio Emilia	Tavolo sull'Economia Reggiana	Provincia
Rimini	Consulta Provinciale	Provincia

Il quadro complessivo che emerge da questa prima serie di dati comincia a delineare il tipo di relazione oggi in essere tra associazioni ed amministrazioni pubbliche in Emilia-Romagna: da un lato, abbiamo amministrazioni che le associazioni giudicano sufficientemente disponibili al confronto e che non sembrano avere mutato stile di governo nel corso degli ultimi anni; dall'altro abbiamo associazioni di rappresentanza che valutano in maniera sufficientemente positiva la propria capacità di influenza sui processi decisionali e che sentono di "contare" nella misura in cui sono soggetti ampiamente rappresentativi delle diverse categorie economiche e dunque dotati di una legittimazione "oggettiva".

Ciò preclude la strada a quei rapporti di collateralismo tra associazioni e partiti politici che hanno notoriamente caratterizzato per anni il sistema italiano della rappresentanza funzionale e che invece, sulla base dei nostri dati, sembrano in buona misura superati. Si configura piuttosto un rapporto tra soggetti (amministratori pubblici ed associazioni) autonomi nelle rispettive sfere di competenza ma legati dall'obiettivo Comune di produrre scelte pubbliche reciprocamente vantaggiose.

Assumendo dunque questo scenario come un primo significativo risultato della ricerca, rimangono tuttavia molti interrogativi cui rispondere: quali sono i meccanismi utilizzati per gestire le



TAB. 7 *Meccanismi formali di relazione su specifici settori o materie attivati dagli enti provinciali e dai Comuni capoluogo*

Territorio	Provincia	Comune capoluogo
Bologna	Patto per lo Sviluppo del Lavoro; Consulta Agricola; Tavolo sulla formazione	Tavoli su: politiche per la casa, politiche sociali, politiche per la sicurezza
Ferrara	Tavolo su fondi strutturali, Osservatorio della chimica, Tavolo Verde, Tavolo piccola e media impresa	
Forlì		Tavolo di consultazione per l'agricoltura
Modena	Tavoli su: lavoro, formazione, politiche agricole, sicurezza, casa, attività produttive, neoimprenditorialità, infrastrutture	
Parma	Conferenza di servizi per il commercio; Piano territoriale per il coordinamento dei trasporti; Tavoli su: imprenditorialità femminile, mercato del lavoro, settore alimentare	
Piacenza	Tavolo Verde, Tavolo agroalimentare	
Ravenna	Tavolo sulle politiche del lavoro	Tavolo Verde
Reggio Emilia	Tavoli su: formazione, insediamenti industriali; Tavolo Verde	
Rimini	Commissione per trasporti ed infrastrutture	

relazioni tra associazioni e amministratori pubblici? Quanto sono efficaci i processi decisionali che ne scaturiscono? E quali criticità possono essere individuate all'interno di tali processi? A tali quesiti sono dedicati i paragrafi che seguono.

### 3.3. *Il policy making locale: quale istituzionalizzazione delle procedure?*

Uno degli obiettivi principali della ricerca è stato quello di verificare se ed in che misura esista un grado di formalizzazione

delle procedure attraverso cui le associazioni economiche vengono coinvolte nel processo decisionale. Dando per scontato ciò che abbiamo già precedentemente segnalato, ossia la discreta disponibilità al confronto da parte degli amministratori pubblici, è interessante capire quanto tale confronto si mantenga sul piano più fluido ed informale dei processi di *lobbying* (secondo uno schema di tipo pluralistico) o quanto assuma assetti strutturati e formalizzati, tesi a definire (anche pubblicamente) impegni ed obblighi delle parti coinvolte, con un maggiore livello di legittimazione e di responsabilizzazione (secondo uno schema in senso lato neo-corporativo). Tali assetti possono assumere forme diverse, come ad esempio:

- organi assembleari di rappresentanza degli interessi economici con funzioni consultive e di proposta;
- tavoli concertativi permanenti relativi alla programmazione generale o a specifiche tematiche;
- osservatori con funzioni di studio, approfondimento e proposta;
- protocolli d'intesa o patti che definiscano formalmente le regole della concertazione.

Nel corso della ricerca abbiamo rilevato un numero elevato di tutti questi strumenti, ampiamente distribuiti in molte Province della regione, tale da poter indicare come presumibilmente alto (in assenza di dati comparativi con altre Regioni) il livello di istituzionalizzazione procedurale del *policy making* in Emilia-Romagna. Ovviamente, esistono differenze sia tra i territori che negli strumenti utilizzati.

La tab. 6 mostra la situazione nelle varie aree territoriali relativamente ai diversi meccanismi procedurali attivati per affrontare questioni che potremmo definire di “programmazione generale”. Essi cioè non si focalizzano su specifiche questioni settoriali ma su quelle più generali e di contesto, privilegiando in genere il problema dello sviluppo economico territoriale o la costruzione del bilancio dell'ente pubblico coinvolto. Non a caso si situano sempre a livello dell'ente provincia, con l'eccezione del Comune di Modena che convoca anch'esso un tavolo di confronto sui bilanci preventivi. Sul versante associativo, si tratta sempre di

momenti aperti alla partecipazione di tutte le associazioni rappresentative e chi eventualmente non partecipa lo fa solo sulla base di scelte unilaterali.

Come si evince dalla tab. 6, solo in tre Province non è presente alcun tavolo formale (Bologna, Forlì, Parma), mentre Modena e Ravenna si distinguono per averne più d'una con finalità differenti, anche se sempre relativi alla programmazione generale.

Nella tab. 7 sono invece visibili gli strumenti formali relativi a tematiche settoriali (es.: politiche agricole) o intersettoriali (es. attività produttive) o a singole specifiche questioni od aree di *policy* (es.: neoimprenditorialità, infrastrutture) utilizzati dalla Provincia e dal Comune capoluogo. L'obiettivo prefissato definisce ovviamente i partecipanti: ai tavoli settoriali partecipano solo le categorie interessate, ai tavoli generali sono ugualmente tutte invitate.

Come si vede dalla tab. 7, esistono nelle varie aree territoriali molti e diversificati strumenti di confronto tra decisori pubblici e categorie economiche, anche se è evidente che è principalmente la Provincia ad utilizzarli, mentre sono assai meno diffusi a livello comunale. Nel loro insieme sono riconducibili ad una pluralità di dimensioni: il maggiore o minore grado di inclusione delle associazioni nei processi decisionali, le vocazioni produttive territoriali, singole specificità locali; oltre alla tradizionale presenza di sedi consultive in materia di agricoltura (sia a livello provinciale che comunale), sono temi ricorrenti quelli relativi alle politiche del lavoro (con una spiccata accentuazione del tema dell'imprenditorialità, declinata sotto diversi aspetti), dei trasporti, delle infrastrutture, mentre minore spazio trovano in genere politiche e servizi sociali, seppure con qualche eccezione (la Provincia di Modena ed il Comune di Bologna). Riguardo al livello regionale, è opportuno citare brevemente l'organo che dovrebbe avere la più elevata valenza istituzionale, ossia la Conferenza Regionale Economia e Lavoro, alla quale dovrebbero essere chiamati a partecipare i rappresentanti di tutte le categorie economiche e che tuttavia non è ancora stata costituita. Alcuni dei dirigenti associativi intervistati si sono espressi in proposito, manifestando un'ampia gamma di opinioni, che vanno dall'au-

TAB. 8 *Valutazione dell'efficacia dei meccanismi formalizzati di programmazione generale a livello di ente Provincia e di Comune capoluogo (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

	Provincia	Comune
Molto positivo	0,0	0,0
Abbastanza positivo	33,3	31,3
Appena sufficiente	29,2	31,3
Abbastanza negativo	37,5	37,5
Estremamente negativo	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0
(N)	(24)	(16)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	2,9	2,9

spicio per una pronta costituzione dell'organo, a perplessità sulla sua utilità, a vera e propria contrarietà <sup>(3)</sup>. Ciò conduce la nostra analisi dal piano dell'esistenza di tavoli formali di lavoro a quello del loro effettivo funzionamento e della loro efficacia nell'ambito del *policy making*.

### 3.4. *L'efficacia dei processi decisionali: i meccanismi formalizzati*

Abbiamo chiesto ai dirigenti associativi intervistati una valutazione degli strumenti formalizzati di relazione col decisore pubblico che abbiamo appena presentato. Iniziamo dai tavoli relativi alla programmazione generale che, essendo per la maggior parte finalizzati alla predisposizione di programmi per lo sviluppo economico del territorio, dovrebbero essere di particolare rilevanza per le associazioni che vi partecipano.

La tab. 8 mostra i giudizi espressi rispettivamente nei confronti di quelli posti a livello di ente Provincia ed a livello di Comune capoluogo. Come si vede chiaramente i giudizi, con distribuzioni simili per i due livelli della Provincia e del comune, non sono affatto univoci: infatti le risposte si suddividono quasi esattamente tra chi dà una valutazione positiva, una negativa ed

(3) Riprenderemo la questione, analizzando più compiutamente i motivi di fondo che sono alla base della discussione, nel corso del paragrafo 4.

TAB. 9 *Valutazione dell'efficacia dei meccanismi formalizzati per settori di policy a livello di ente Provincia e di Comune capoluogo (percentuale dei rispondenti che concordano con la singola valutazione)*

	Provincia	Comune
Molto positivo	5,4	5,9
Abbastanza positivo	24,3	41,2
Appena sufficiente	40,5	35,3
Abbastanza negativo	27,0	17,6
Estremamente negativo	2,7	0,0
Totale	100,0	100,0
(N)	(37)	(17)
Valutazione media (5=max; 1=min; "sufficienza" = 3)	3,0	3,3

una intermedia, con una media attestata appena sotto la sufficienza. In ogni caso è da sottolineare che un numero non irrilevante di associazioni partecipa a tavoli sulla cui validità nutre un'evidente sfiducia. Vedremo nel prosieguo del capitolo quali sono le associazioni che pronunciano i singoli giudizi.

Nella tab. 9 sono invece riportati i giudizi relativi all'efficacia degli strumenti formali di relazione legati a specifiche materie o a determinati settori di *policy*, ancora una volta a livello di Provincia e di Comune capoluogo.

Si noti come anche per gli strumenti di confronto e programmazione relativi al *policy making* settoriale ed intersettoriale, i giudizi relativi al livello del governo provinciale non differiscano molto da quelli precedenti mentre sono complessivamente più positivi quelli relativi all'ambito comunale di governo.

Al fine di capire quali sono le ragioni alla base dei giudizi espressi, abbiamo chiesto agli intervistati di segnalare quelle che sono, a loro parere, le tre principali criticità che intervengono ad invalidare la qualità e l'efficacia dei processi decisionali in cui sono coinvolti. La tab. 10 mostra le criticità che sono state segnalate da ciascuno dei *leader* associativi: la colonna denominata "come priorità" indica il numero di volte che la criticità è stata segnalata al primo posto, ossia come quella principale; la colonna denominata "in generale" indica il numero delle segnalazioni avute dalla criticità, a prescindere dall'ordine con cui è stata indicata.

TAB. 10 *Le criticità del processo decisionale secondo le associazioni*

Criticità segnalate	N° segnalazioni	
	Come priorità	In generale
Scarsa considerazione dell'apporto associativo al processo decisionale e partecipazione come mero dato formale	9	30
Processi decisionali eccessivamente lunghi e burocratizzati	7	24
Eccessiva autoreferenzialità degli enti pubblici	7	23
Diversità di cultura tra enti pubblici ed associazioni	6	12
Diversità di identità e collocazione politica tra l'associazione ed il governo locale	5	14
Visione delle associazioni come istituzioni portatrici di meri interessi particolaristici	5	12
Scarsa disponibilità finanziaria delle associazioni	4	9
Difficoltà di aggregazione del consenso e di coordinamento tra le varie associazioni	3	14
Eccessiva attenzione del governo locale alla propria salvaguardia e pervasività dei vincoli politici	3	6
Scarsa competenza politica dei decisori pubblici ed assenza di progettualità	1	6
Totale risposte valide	50	150

Le criticità percepite da più leader associativi come maggiormente rilevante attiene alla valenza eccessivamente ritualistica e simbolica dell'interazione fra amministratori pubblici ed associazioni ed al fatto che la partecipazione associativa sia legata più al significato politico di rispetto della forma (l'essere ascoltati) che ad un apporto concreto alle decisioni. Questo dato approfondisce il quadro complessivo che abbiamo finora delineato: gli amministratori pubblici sono considerati sufficientemente attenti e disponibili verso il mondo associativo e d'altro canto le associazioni, per il fatto di essere convocate, possono ritenersi interlocutori sufficientemente rilevanti. Tuttavia molte associazioni giudicano non positivamente i tavoli cui partecipano essenzialmente perché tali momenti sono visti spesso come puramente simbolici e – nelle parole di un intervistato – “di mero ascolto” oppure di legittimazione *ex post* di decisioni già assunte.

Al tempo stesso, però, tali valutazioni si rinsaldano con altre dimensioni critiche ricorrenti nei giudizi sul funzionamento

TAB. 11 *Opinioni sul processo decisionale locale e regionale. Grado di accordo con le affermazioni indicate in base ad punteggio da 1 (massimo di disaccordo) a 5 (massimo di accordo). Medie dei valori rilevati tra i dirigenti delle associazioni economiche dell'Emilia-Romagna*

Affermazione	Media	(N)
1 La disponibilità del decisore pubblico al confronto con le associazioni di rappresentanza migliora la qualità e l'efficacia delle decisioni assunte	4,5	(50)
2 Il confronto tra decisore pubblico ed associazioni nelle nostra Regione va oggi formalmente rilanciato ed istituzionalizzato ad ogni livello territoriale	4,1	(50)
3 Quanto più i tavoli di confronto sono ampi e con numerosi partecipanti, tanto più divengono lunghi e privi di efficacia	4,1	(50)
4 I tavoli formali di confronto sono spesso ritualistici e privi di reale efficacia	3,4	(50)
5 La disponibilità del decisore pubblico al confronto con le associazioni è spesso più di facciata e simbolica che sostantiva	3,4	(50)
6 È principalmente a livello regionale che oggi va rilanciato ed ampliato il confronto tra decisore pubblico ed associazioni	3,3	(50)
7 Se i tavoli di confronto sono formalizzati (tramite disposizioni statutarie, protocolli, regolamenti) allora l'efficacia del processo decisionale è maggiore	3,2	(50)
8 Molto spesso il decisore pubblico non ha sufficienti competenze realizzare le sue buone intenzioni	3,1	(50)
9 Le consultazioni formali delle parti sociali sono il mezzo migliore per rendere rapido ed efficace il processo decisionale pubblico	3,0	(50)
10 Molto spesso il decisore pubblico non ha sufficiente autorità per realizzare le sue buone intenzioni	3,0	(50)
11 Difficoltà e fallimenti in molti impegni pubblici sono spesso causati dall'opportunismo e dagli egoismi delle associazioni di rappresentanza coinvolte	2,4	(50)
12 La disponibilità del decisore pubblico al confronto con le associazioni produce un inutile allungamento dei tempi delle decisioni a scapito dell'efficacia del processo	1,7	(50)

dell'amministrazione pubblica: l'eccessiva burocratizzazione dei processi decisionali e la specifica cultura (spesso autoreferenziale) degli enti pubblici. Da notare come queste dimensioni di carattere più propriamente organizzativo siano percepite come maggiormente salienti rispetto ad altre di natura più squisitamente politica: i vincoli di contesto alle decisioni, la collocazio-

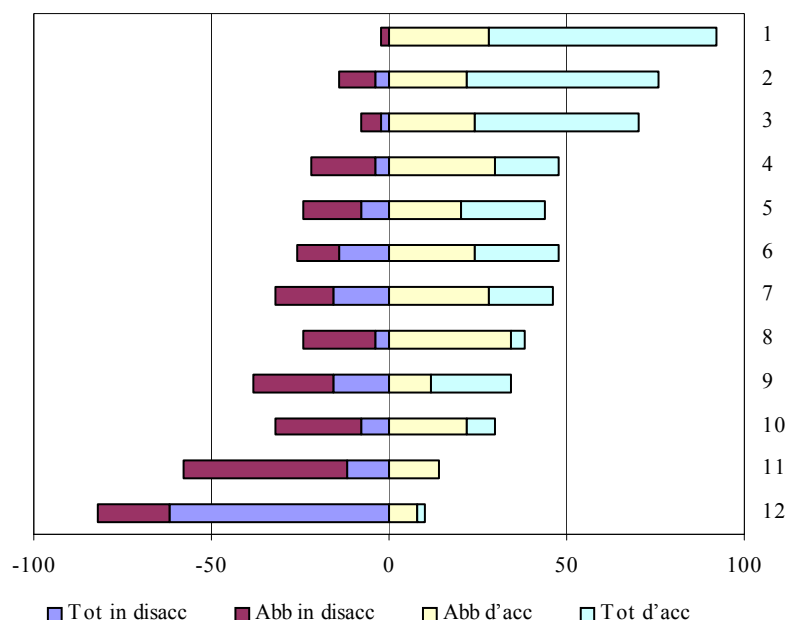


Fig. 2 *Opinioni sul processo decisionale locale e regionale. Grado di accordo con le affermazioni indicate in tab. 11. Le percentuali di rispondenti in disaccordo sono espresse in numeri negativi. Le percentuali di rispondenti che concordano con le medesime proposizioni sono espresse in numeri positivi. Le percentuali degli "indifferenti" non sono state considerate*

ne politica di amministratori ed associazioni, la costruzione del consenso tra le stesse associazioni (che pure risalta a sufficienza come specifico problema). Va sottolineata infine la criticità, evidenziata da un numero significativo di intervistati, sulla mancanza di sufficienti risorse economiche a disposizione delle associazioni: ciò conferma alcune considerazioni espresse precedentemente a proposito della difficoltà di molte associazioni di presidiare in maniera sufficientemente efficace tutti i potenziali tavoli decisionali.

Per andare più a fondo nell'analisi del funzionamento dei processi decisionali abbiamo proposto agli intervistati una batte-



ria di affermazioni rispetto alle quali essi dovevano manifestare il grado di accordo/disaccordo su una scala da 1 (massimo di disaccordo) a 5 (massimo di accordo). Nella tabella 11 sono riportati i punteggi medi ottenuti da ciascuna affermazione. Nel grafico di Figura 2 sono invece presentate le percentuali di accordo e disaccordo con quelle stesse affermazioni.

Anzitutto emerge, com'era lecito attendersi, un forte accordo tra i dirigenti intervistati sul fatto che la qualità e l'efficacia dei processi decisionali pubblici sono maggiori quando coinvolgono le rappresentanze organizzate degli interessi, ciò sia perché sono portatrici di competenze che gli amministratori non possiedono, sia perché sono in grado di costruire ed aggregare il consenso dei settori interessati. Ciò su cui si registra un minore accordo riguarda le modalità con cui può avere luogo il confronto tra decisori ed associazioni: in particolare si notano opinioni ed orientamenti differenti tanto sul grado di apertura e coinvolgimento dei tavoli di confronto, quanto sulle regole ed i meccanismi procedurali che sarebbe opportuno adottare. Infatti vi è un elevato grado di accordo sul fatto che tavoli ampi con numerosi partecipanti finiscono per perdere di efficacia e quindi il suggerimento implicito sembra essere quello di una maggiore selettività da parte degli amministratori pubblici nei confronti dei loro interlocutori; d'altro lato, vi è una certa scissione tra chi prediligerebbe consultazioni rapide ed informali e chi invece considera un valore in sé, a prescindere dai costi sostenuti in termini di rapidità ed efficienza, la presenza di momenti formalizzati e procedure ben definite di concertazione.

In ogni caso vi è un elevato accordo sul fatto che il confronto tra amministratori pubblici ed associazioni vada oggi rilanciato su tutta la scala regionale, ad ogni livello, e questa affermazione registra un grado di consenso maggiore rispetto a quella che definisce come prioritario il livello regionale: tale distinzione non stupisce, in quanto la maggior parte degli intervistati agisce in ambito provinciale e solo eccezionalmente ha contatti diretti con gli uffici della regione.

TAB. 12 *Partecipazione associativa al ciclo di vita di una politica pubblica. Distribuzione percentuale delle risposte relative all'intensità con cui l'associazione degli intervistati partecipano a ciascuna fase*

Grado di priorità	Fase di ideazione	Fase di implementaz.	Fase di valutazione
Massima intensità	84,6	12,8	2,6
Media intensità	7,7	87,2	5,1
Minima intensità	7,7	0,0	92,3
(N)	(39)	(39)	(39)
Intensità media (3=max; 1=min)	2,77	2,13	1,1

### 3.5. Cicli e contenuti del policy making

Una prospettiva differente per valutare il ruolo giocato dalle associazioni nel *policy making* può essere offerta dall'analisi dei loro comportamenti rispetto alle diverse fasi del ciclo di vita di una politica pubblica. Normalmente infatti, una *policy* è scandita da tre fasi successive: quella dell'ideazione, quella dell'implementazione effettiva ed infine quella del controllo e della valutazione dei risultati. Nell'ambito della nostra ricerca abbiamo cercato di comprendere quale ruolo giochino le associazioni nelle diverse fasi.

Anzitutto 39 intervistati su 50 (pari al 78%) hanno dichiarato che la loro associazione partecipa, sebbene con diversa intensità, a ciascuna delle tre fasi. Avendo richiesto agli intervistati di ordinare le fasi sulla base dell'intensità con cui le loro associazioni partecipano al confronto col decisore pubblico, si sono ottenuti i risultati riportati in tab. 12.

In 33 dirigenti su 39 (l'85%) dichiarano che la partecipazione associativa alla realizzazione di una politica pubblica è massimamente intensa nella fase di ideazione. Solo 5 (il 13%) identificano come la fase in cui la loro partecipazione è più intensa l'implementazione delle politiche e solo un dirigente la identifica nella valutazione dei risultati. Al contrario, per 36 dirigenti su 39 la fase di valutazione della politica registra il più basso livello di mobilitazione associativa e di partecipazione al confronto col decisore pubblico. Inoltre, richiesti di valutare in quale

delle fasi l'efficacia e l'incisività della partecipazione associativa alla politica pubblica siano maggiori, 36 dirigenti riscontrano la massima efficacia nella fase di ideazione, solo 6 nella fase di implementazione e solo 3 nella fase di valutazione.

Questi dati non sono sorprendenti e possono essere facilmente spiegati. Anzitutto è naturale che la maggiore intensità dell'impegno per difendere i propri interessi da parte di un gruppo di pressione si esprima nel momento in cui i provvedimenti vengono ideati e le risorse assegnate. Ciò che è meno scontato è che solo 11 dirigenti associativi su 50 dichiarino che la loro associazione presti ugualmente attenzione tanto all'implementazione (fase in cui, come è noto, spesso l'impostazione originaria della politica può subire grandi modificazioni) che al controllo dei risultati.

Tuttavia, se ricordiamo i dati strutturali sull'organizzazione delle associazioni presentati nel paragrafo 3.1, si può ragionevolmente presumere che tale mancanza di impegno derivi in primo luogo da un *deficit* di risorse: ricordiamo come le medesime associazioni a livello nazionale impieghino la maggior parte dei loro bilanci per mantenere corpose burocrazie interne, spesso dotate di centri studi concentrati sulla valutazione delle politiche, proprio perché la valutazione esige spesso un'elevata competenza tecnica.

Da ciò possiamo ricavare che, le riforme in atto nel nostro Paese, sembrano porre alle associazioni seri ed urgenti problemi di riorganizzazione complessiva, sia sul piano di una più efficiente redistribuzione delle risorse economiche tra le varie articolazioni centrali e periferiche, sia sul piano dei meccanismi tramite i quali conseguire maggiore legittimazione sociale in generale e nel confronto con i governi locali in particolare: infatti un'eccessiva sottovalutazione del ruolo che le associazioni possono giocare nella supervisione all'implementazione delle politiche e nel controllo del raggiungimento degli obiettivi prefissati potrebbe probabilmente spiegare (almeno in parte) perché i tavoli di programmazione possano risultare a volte meramente simbolici e di scarsa utilità.

### 3.6. *La competenza dei decisori: dirigenza politica e tecnostruttura*

Dai dati della ricerca emerge insomma che le associazioni assegnano un limitato rilievo alle risorse tecnico-conoscitive e alla capacità di valutare il reale impatto delle politiche che contribuiscono a disegnare. Ciò chiama in causa anche il problema della competenza dei decisori pubblici e di quale sia a questo riguardo l'opinione dei dirigenti associativi. Abbiamo perciò chiesto agli intervistati il loro giudizio sul livello di preparazione della dirigenza politica e dell'apparato amministrativo di dirigenti e funzionari nei diversi ambiti comunali, provinciali e regionale. I risultati sono esposti nelle tab. 13 e 14.

Nel loro complesso i giudizi mostrano scostamenti minimi: i dirigenti politici sono considerati mediamente più preparati degli apparati amministrativi così come il livello regionale registra maggiore apprezzamento di quello provinciale e di quello comunale. In ogni caso le valutazioni mettono in luce che per la maggior parte dei dirigenti associativi la preparazione degli amministratori locali non sembra costituire un problema, se non in qualche misura a livello comunale.

Ciò è particolarmente evidente anche dalle risposte fornite alla successiva domanda dell'intervista: infatti è stato chiesto ai dirigenti associativi di ordinare secondo un criterio di priorità i possibili obiettivi che gli amministratori locali dovrebbero perseguire per migliorare la qualità del governo locale. Gli obiettivi di miglioramento considerati sono:

1. maggiore rapidità del processo decisionale;
2. maggiore disponibilità al confronto con le associazioni di rappresentanza;
3. maggiore competenza tecnica sul merito delle scelte;
4. migliore organizzazione degli uffici e delle attività dell'ente;
5. maggiore impulso all'azione di governo e solerzia nel perseguire gli obiettivi legati ai programmi.

Quasi tutte le risposte hanno indicato come prioritarie le prime due dimensioni: la maggiore rapidità dei processi decisionali e la maggiore disponibilità degli amministratori a confrontarsi

TAB. 13 *Valutazione del grado di preparazione della dirigenza politica a livello locale. Distribuzione percentuale delle risposte*

	Livello regionale	Livello provinciale	Livello comunale
Competenza molto elevata	13,2	4,3	2,1
Competenza abbastanza elevata	44,7	38,3	25,5
Competenza sufficiente	34,2	42,6	46,8
Competenza abbastanza bassa	7,9	14,9	25,5
Competenza molto bassa/inesistente	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0
(N)	(38)	(47)	(47)
Valutazione media (5=max; 1=min)	3,6	3,3	3,0

TAB. 14 *Valutazione del grado di preparazione della tecnostruttura a livello locale. Distribuzione percentuale delle risposte*

	Livello regionale	Livello provinciale	Livello comunale
Competenza molto elevata	12,5	0,0	0,0
Competenza abbastanza elevata	22,5	34,0	29,8
Competenza sufficiente	50,0	46,8	53,2
Competenza abbastanza bassa	15,0	19,1	14,9
Competenza molto bassa/inesistente	0,0	0,0	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0
(N)	(39)	(47)	(47)
Valutazione media (5=max; 1=min)	3,2	3,1	3,1

con le associazioni di categoria. Al contrario la competenza tecnica, lo stile di governo e la migliore organizzazione degli uffici degli enti sono considerati problemi meno urgenti che quasi tutti i vertici associativi intervistati mettono in subordine rispetto ai primi due. Soprattutto la questione dell'organizzazione degli uffici pubblici riceve il minimo di attenzione da parte associativa, denotando l'abitudine delle associazioni ad un confronto con gli enti locali limitato ai soli vertici istituzionali e non particolarmente attento al funzionamento della macchina amministrativa ed alla correlazione possibile tra comportamento burocratico e rapidità dei processi decisionali in termini di istruttoria o di attuazione del *policy making*.

### 3.7. *Cosa suggeriscono le associazioni*

Tra gli obiettivi della ricerca non vi era solo l'analisi dei rapporti oggi in essere tra associazioni ed amministrazioni pubbliche, ma anche quello di rilevare le proposte ed i suggerimenti dei dirigenti associativi. Abbiamo quindi chiesto ai nostri intervistati di dire, in forma estesa e aperta, quali suggerimenti darebbero agli amministratori pubblici che vogliano migliorare la qualità e l'efficacia dei loro rapporti con le associazioni di categoria. Abbiamo poi chiesto loro anche di dire cosa, a loro avviso, dovrebbero fare le associazioni di categoria per dare un apporto più incisivo al processo decisionale pubblico.

È interessante notare che, pur avendo concesso su questo aspetto la possibilità di fornire risposte aperte, vi sono poche e ben delimitate indicazioni riportate da tutti gli intervistati. Per quanto riguarda i consigli rivolti agli amministratori pubblici, il tema di gran lunga più ricorrente (ottiene infatti ben 23 citazioni) è l'auspicio che i governi locali e regionale mostrino più disponibilità ad un confronto reale e non inteso solo come momento consultivo.

Una seconda questione attiene invece ai meccanismi utilizzati per gestire il rapporto tra decisori pubblici ed associazioni: da questo punto di vista vi sono due posizioni pressoché antitetiche. L'una, maggioritaria, con 10 citazioni, chiede l'istituzione di momenti di confronto organici, sistematici e formalizzati, ossia un maggior grado di istituzionalizzazione delle procedure; l'altra, minoritaria con sole 3 citazioni, reclama al contrario uno spazio maggiore per il contatto informale ed una dose minore di ciò che è definito da un intervistato "ritualismo programmato". Questo dibattito, ovviamente, non attiene ad una mera questione di forma e può essere affrontato su due piani. Il primo di essi attiene ad un problema cruciale per ciascuna associazione: quali sono le regole del gioco all'interno delle arene decisionali che possono favorire la centralità nell'arena e l'influenza sulle decisioni dell'associazione stessa? E di converso: quali modificazioni delle regole attuali sono auspicabili per sovvertire i rapporti di forza oggi vigenti tra le singole associazioni rispetto alla loro

capacità di influenza? Si tratta di un piano di analisi che mette al centro il problema del potere e dei differenziali di potere tra le diverse associazioni nei singoli contesti. Un secondo piano di analisi può invece chiamare in causa i sistemi di valore delle associazioni. Da un lato vi sono associazioni che riconoscono ai tavoli (come quelli di concertazione) o agli organi istituzionali di confronto un valore in sé, in quanto maggiormente trasparenti rispetto alle decisioni e responsabilizzanti nei confronti dei singoli attori. Dall'altro, vi sono associazioni che li vedono come semplici strumenti che, quando divengono eccessivamente prolissi, affollati ed inconcludenti, devono essere accantonati. Riprenderemo questo tema nel prossimo paragrafo, approfondendone la trattazione sulla base della disaggregazione di alcuni dei dati della ricerca per le diverse associazioni intervistate.

Una terza serie di suggerimenti riguardano le modalità con cui gli amministratori pubblici gestiscono le procedure di relazione con le associazioni: alcuni intervistati infatti reclamano una maggiore tempestività del decisore pubblico nel fornire loro le informazioni pertinenti ed inoltre più tempo a disposizione delle associazioni per la formulazione di proposte e di istanze (complessivamente 7 citazioni).

Infine, altri suggerimenti riguardano un tema "classico" che gli intervistati tendono genericamente a riassumere nel concetto di "Meno burocrazia" (6 citazioni) e l'auspicio di una maggiore competenza tecnica del decisore pubblico (4 citazioni): quest'ultima si conferma dunque come una questione percepita come non decisiva.

Vi sono poi, come anticipato, una serie di suggerimenti che gli intervistati darebbero alle stesse associazioni di categoria per migliorare il loro apporto al processo decisionale pubblico. Nell'analisi del loro ruolo, è infatti utile capire come le associazioni si percepiscano reciprocamente e quali criticità individuino nel loro funzionamento. Anche in questo caso vi è un tema ricorrente che sorpassa per numero di citazioni (ben 23) tutti gli altri. Si tratta del riconoscimento da parte associativa della necessità di esprimere una rappresentanza non meramente settoriale e particolaristica, ma piuttosto di farsi carico dei problemi del sistema

territoriale ed economico nel suo complesso. La questione attiene in primo luogo ad un dato che è strutturale per ogni associazione, cioè il difficile equilibrio (che ogni associazione è costretta a rispettare per guadagnare legittimazione) tra difesa dell'interesse particolare ed attenzione al più ampio interesse generale; in secondo luogo, è conseguente al fatto che molte associazioni reclamano (come si è visto) tavoli ed organi sistematici e formalizzati di confronto con le amministrazioni pubbliche: sono sedi e strumenti che presuppongono in partenza la capacità e la disponibilità associativa a tenere quantomeno presente l'interesse generale e non solo quello di settore; in terzo luogo, è conseguenza di un fenomeno assai più ampio (ed analizzato da molti economisti) relativo alla trasformazione della logica dello sviluppo economico ed al fatto che la dimensione territoriale locale non è più un mero "contenitore" di attori economici ma è essa stessa un attore economico che esige una capacità "sistemica" da parte delle diverse componenti istituzionali, pubbliche e private. Questo dato di contesto è particolarmente rilevante nel definire l'efficacia dei diversi modelli regolativi a disposizione dei governanti locali e per questo vi ritorneremo in sede di conclusioni.

Un secondo insieme di suggerimenti rivolti alle associazioni di cui gli stessi intervistati fanno parte attiene ad un problema classico di logica dell'azione collettiva: gli intervistati infatti vorrebbero maggiore coesione e coordinamento tra le associazioni (11 citazioni), ben consci dei problemi che derivano sia dai comportamenti opportunistici delle singole associazioni, sia dalla difficoltà a costruire piattaforme condivise. Un altro insieme di suggerimenti che si collega a quest'ultimo, in quanto è presentato dagli intervistati come un problema di impatto dei comportamenti opportunistici da parte di alcune associazioni, è quello relativo al fatto che le associazioni dovrebbero concedere minore spazio alla relazione con gli amministratori tramite canali informali (6 citazioni): ovviamente, le associazioni che formulano questo auspicio sono quelle che vorrebbero una maggiore istituzionalizzazione dei rapporti e che di conseguenza leggono come una rottura del fronte Comune la ricerca di contatti infor-



mali e privilegiati da parte di altre associazioni.

Riceve 7 citazioni l'esortazione rivolta ad alcune associazioni a non chiudersi dietro pregiudizi politici, ossia a non giudicare i governanti esclusivamente sulla base del partito politico o della coalizione che li ha espressi, ed a prestare maggiore attenzione al reale effetto economico dei programmi e degli atti di governo. Infine, un numero non irrilevante di citazioni (6) stigmatizza la tendenza di alcuni dirigenti a costruire la loro agenda di lavoro e gli impegni di rappresentanza in base a logiche personalistiche, attente ad interessi e obiettivi individuali di carriera (dentro e fuori dell'organizzazione), a scapito degli interessi associativi generali.

#### 4. *Specificità di settore e di territorio: alcuni approfondimenti*

I paragrafi precedenti delineano una serie di opinioni e comportamenti che caratterizzano il sistema emiliano-romagnolo della rappresentanza degli interessi economici. In questo paragrafo, sulla base di dati disaggregati, metteremo a fuoco le principali specificità legate al settore o al territorio in cui le associazioni operano, senza passare nuovamente in rassegna la totalità delle dimensioni di analisi ma solo quelle in relazione alle quali emergono differenze significative tra i settori e i territori.

##### 4.1. *Specificità di settore*

La trattazione finora condotta mette in luce alcune caratteristiche Comuni tra le associazioni oggetto della ricerca, sia sul versante strutturale che su quello comportamentale. Quali sono le dimensioni principali che accomunano, limitatamente alla prospettiva di questa ricerca, le associazioni di categoria attive in Emilia-Romagna?

- Si tratta innanzitutto di associazioni che ritengono di essere sufficientemente forti in termini di consistenza numerica degli associati e dunque dotate di elevata rappresentatività, una rappresentatività che nella maggior parte dei casi è superiore

a quella di cui godono a livello nazionale.

- Si tratta tuttavia di associazioni che non ritengono di possedere sufficienti risorse organizzative ed economiche, a fronte delle novità indotte sul piano locale dalle riforme istituzionali.
- Nel caso delle associazioni imprenditoriali, risultano deboli sul versante della funzione di rappresentanza politica, con un numero di funzionari eccessivamente ridotto rispetto ai numerosi e crescenti ambiti di confronto politico sul territorio.
- In particolare nel caso delle associazioni imprenditoriali, selezionano quindi con cura i tavoli e gli interlocutori, privilegiando da un lato i centri nevralgici del governo locale e le *issues* fondamentali, e dall'altro agendo quasi esclusivamente nella fase di ideazione delle politiche pubbliche piuttosto che in quella di implementazione e con scarse risorse dedicate alla valutazione ed al controllo dei risultati.
- Sentono di contare abbastanza in termini di influenza sui decisori pubblici e comunque di agire in un sistema istituzionale dove gli amministratori sono sufficientemente attenti al confronto con la *business community* ed alla ricerca di una forte legittimazione sociale delle scelte.
- Hanno una buona opinione della preparazione e della competenza della dirigenza pubblica (sia politica sia, sebbene in misura minore, amministrativa).
- Percepiscono la propria identità economica e l'elevata rappresentatività sia come risorsa chiave nella relazione con l'amministrazione pubblica, sia come risorsa a disposizione dell'intero sistema economico territoriale e dunque vorrebbero che venisse loro riconosciuto un ruolo ancor più significativo.

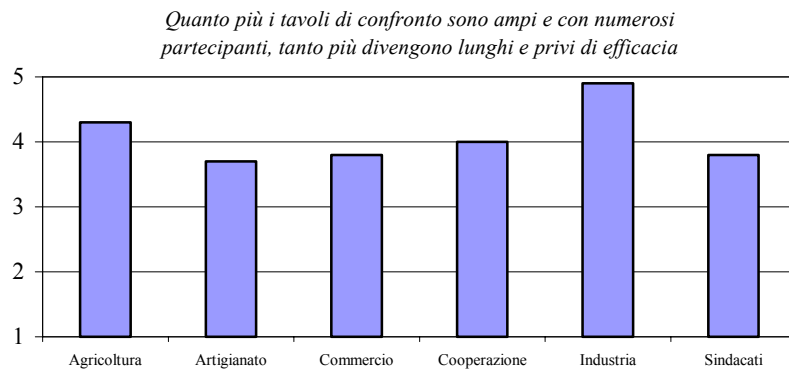


Fig. 3a *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

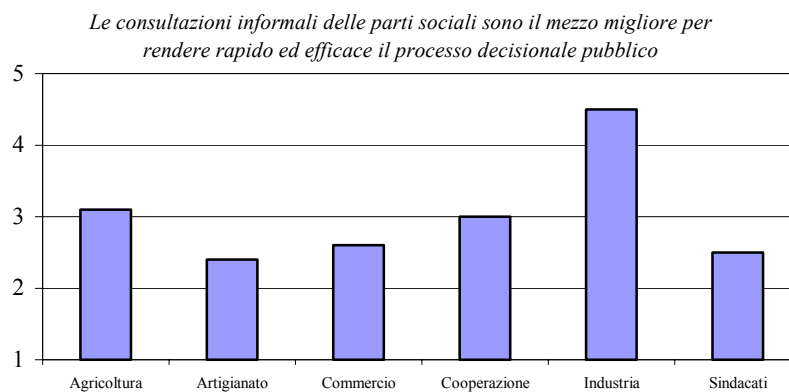


Fig. 3b *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

- Di conseguenza, giudicano negativamente sia i tavoli e gli strumenti formali di coinvolgimento quando questi sono meramente simbolici, sia le consultazioni informali o non sistematiche che non assegnano ruoli ed aspettative ben precise a ciascun attore.

Rispetto a questa tipizzazione, ovviamente ogni singola as-

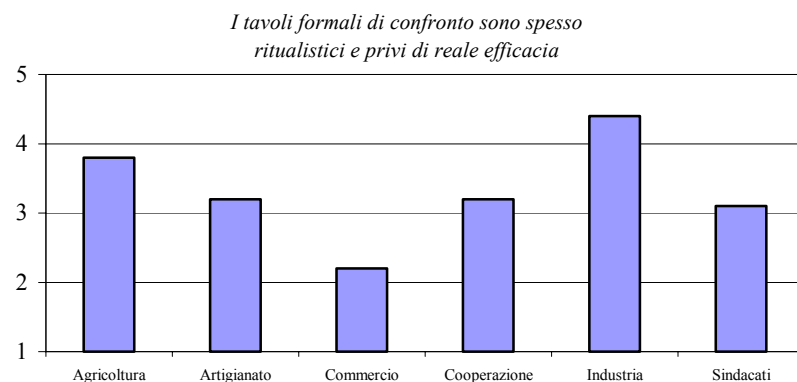


Fig. 3c *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

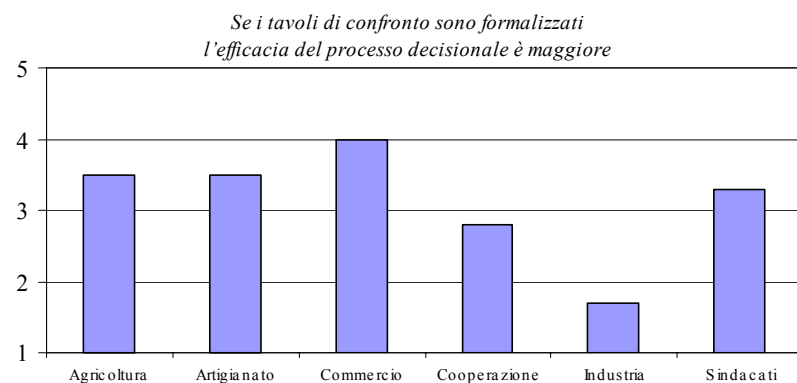


Fig. 3d *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

sociazione assume propri connotati specifici, in funzione della propria realtà settoriale o territoriale. Qui di seguito presentiamo quelle che, sulla base dei dati di ricerca, emergono come le linee di differenziazione più marcate tra le associazioni in base ai diversi settori di appartenenza.

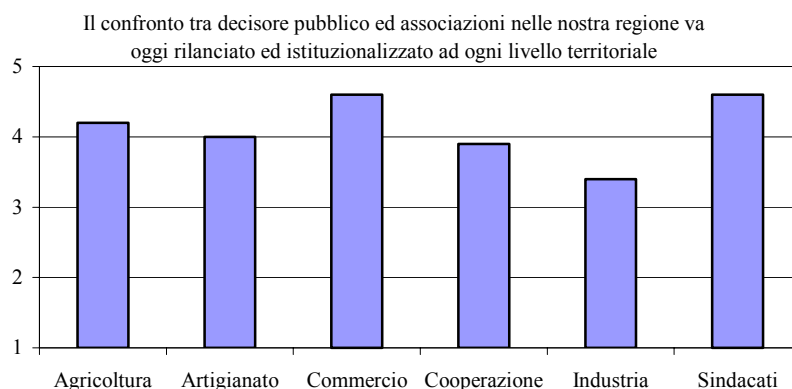


Fig. 3/e *La concezione del metodo di confronto: le opinioni degli intervistati distinti per settore di appartenenza. Grado medio di accordo con l'affermazione indicata in alto (max = 5; min = 1)*

#### *La variabile organizzativa*

Della differenza di fondo tra associazioni imprenditoriali e sindacati dei lavoratori si è già detto: ribadiamo che i sindacati dei lavoratori sono in grado di gestire una presenza assai più capillare sul territorio e di specializzare i propri funzionari nel confronto anche a livello comunale, livello che – fatta eccezione per il capoluogo di Provincia – poco coinvolge le altre associazioni, con la significativa distinzione della associazioni del settore agricolo, anch'esse per propria natura votate ad una maggiore capillarità sul territorio.

#### *La concezione del metodo di confronto*

È questa la dimensione che distingue più nettamente le posizioni politiche delle diverse associazioni. I dati sotto presentati nei grafici di fig. 3 (a, b, c, d, e) sono disaggregati sulla base dei settori economici cui afferiscono le diverse associazioni. Vengono forniti i valori medi del grado di accordo con le singole affermazioni tra gli intervistati appartenenti allo specifico settore, su una scala da 1 (minimo accordo) a 5 (massimo accordo).

I dati evidenziano significative differenze di opinione tra gli intervistati circa il grado di istituzionalizzazione procedurale da

preferire nel confronto tra associazioni ed amministrazioni pubbliche. Da un lato, le associazioni del settore industriale (Confindustria ed API) sono quelle più critiche nei confronti dei tavoli concertativi e di ogni altro strumento formale e preordinato di confronto, asserendo che tali momenti risultano inutilmente prolissi ed inefficaci, ed auspicando un metodo di contatto col decisore pubblico fondato principalmente su relazioni informali e sull'iniziativa di volta in volta della singola associazione interessata: in tal senso il metodo concertativo non è percepito affatto come un valore ma solo come uno strumento, oltretutto poco efficace quando deve coinvolgere numerosi esponenti di sigle diverse.

Sul versante opposto troviamo non solo i sindacati dei lavoratori, ma anche le associazioni imprenditoriali dell'artigianato e del commercio: queste associazioni, sulla base di sistemi di valore o più semplicemente sulla base del sistema di opportunità e di rapporti di forza oggi in essere tra le associazioni, auspicano invece una maggiore formalizzazione dei modi e degli strumenti del rapporto tra associazioni ed amministratori pubblici: possono anche essere sufficientemente d'accordo sul fatto che una maggiore istituzionalizzazione procedurale possa implicare un rallentamento dei tempi od una minore efficacia decisionale, ma in ogni caso essa è vista come meccanismo indispensabile per acquisire maggiore centralità ed influenza rispetto al processo decisionale.

Infine, su posizioni intermedie troviamo le associazioni dei settori agricolo e cooperativo, non a caso i due settori con la maggiore specificità "tecnica" degli interessi difesi, e dunque meno pressati dall'esigenza di acquisire maggiore visibilità nell'arena politica più ampia <sup>(4)</sup>.

---

(4) Dalle interviste esplorative e dai commenti di altri intervistati emerge chiaramente come siano queste contrapposte visioni di fondo a rendere difficoltosa la costituzione della Conferenza Regionale dell'Economia e del Lavoro.

TAB. 15 *I fattori di influenza: le priorità per i diversi settori economici*

Grado di priorità (max=5 min=1)	Agric	Artig	Comm	Cooper	Indus	Sind
Rappresentatività	2,7	3,6	4,2	4,0	3,8	4,5
Competenza tecnica	3,6	3,0	2,8	2,3	3,6	2,5
Identità socio-economica	3,5	3,0	3,4	3,5	2,7	2,8
Collocazione politica	1,8	1,7	1,8	2,4	2,1	2,4
Affidabilità e coerenza	3,4	3,6	2,7	2,8	2,7	2,7

### *Le risorse e l'influenza*

Anche in questo caso, i dati sotto presentati sono disaggregati sulla base dei settori economici cui si riferiscono le diverse associazioni ed il valore in ciascuna colonna indica la media del grado di priorità che gli intervistati appartenenti allo specifico settore annettono alle risorse necessarie per esercitare maggiore influenza.

La rappresentatività continua ad essere la risorsa considerata come più rilevante da quasi tutte le associazioni (in special modo dai sindacati dei lavoratori), ad eccezione delle associazioni agricole per le quali è la competenza tecnica la risorsa chiave. Si ribadisce che il tessuto socioeconomico emiliano, caratterizzato da un'elevata densità associativa, trova nell'elevata rappresentatività delle associazioni la spiegazione più ovvia delle forti interdipendenze esistenti tra amministrazioni pubbliche e gruppi di interesse. Al tempo stesso appare confermata la mancanza di importanza della collocazione politica: le associazioni sono sufficientemente forti da essere autonome dai partiti politici e non vanno alla ricerca di schieramenti di campo rispetto ai governi locali.

### *Gli auspici nei confronti delle amministrazioni pubbliche*

La tabella 16 mostra quali sono, in termini di priorità di investimento, gli obiettivi che secondo le associazioni la pubblica amministrazione dovrebbe perseguire.

Come si vede le posizioni delle associazioni non sono molto divaricate tra loro. La maggiore differenza si nota rispetto alla richiesta di maggiore disponibilità degli amministratori al con-

fronto con le associazioni: la priorità massima per le associazioni del commercio, dell'artigianato e per i sindacati, la priorità minima per le associazioni dell'industria. L'altro grande obiettivo da tutti condiviso è quello – piuttosto generico - relativo ad una maggiore complessiva rapidità dei tempi decisionali, anche se l'organizzazione della PA non sembra costituire una preoccupazione per gli intervistati.

#### 4.2. *Specificità territoriali*

Il primo elemento che è opportuno mettere in luce è che, nonostante la diversità degli strumenti e del livello di istituzionalizzazione procedurale del confronto tra amministrazioni ed associazioni nelle diverse Province (come visto nel paragrafo precedente), non emergono affatto forti specificità o differenziazioni territoriali nel rapporto tra associazioni ed amministrazioni locali. In altri termini, nessuna Provincia si caratterizza e si distingue nettamente dalle altre sotto un numero sufficiente di profili: il coinvolgimento delle associazioni nel processo decisionale, il giudizio dei *leader* associativi sui politici o sul personale pubblico, le modalità del rapporto reciproco, e così via. La maggiore evidenza è dunque una fortissima omogeneità su tutta la scala regionale, prescindendo sia dalla collocazione territoriale (da Piacenza alla Romagna), sia dal colore politico dei governi locali. Ciò non vuol dire che non emergano questioni particolari nell'una o nell'altra provincia: tuttavia, non ne emergono in maniera così significativa da evidenziare una sufficiente differenziazione territoriale del rapporto tra amministrazioni e categorie economiche. Vediamo comunque, brevemente, quali sono le peculiarità più evidenti emerse in relazione a ciascuna provincia.

La disponibilità al confronto da parte degli amministratori è giudicata sufficiente in tutte le Province. Se poi si passa alla valutazione sul fatto che essa sia aumentata o diminuita nel corso degli ultimi cinque anni, solo in tre Province si ottiene un risultato univoco: infatti tutte le associazioni la vedono in crescita a Piacenza, a Ravenna ed a Reggio Emilia; nelle altre Province si ottengono valutazioni contrastanti da parte delle diverse catego-



TAB. 16 *Gli auspici nei confronti della PA: le priorità per i diversi settori economici*

Grado di priorità (max=5 min=1)	Agric	Artig	Comm	Cooper	Indus	Sind
Più rapidità delle decisioni	3,8	3,3	2,4	3,9	3,6	3,1
Più disponibilità al confronto	3,3	3,8	4,4	3,7	2,6	3,5
Più competenza tecnica	3,4	2,9	3,6	2,9	2,9	2,4
Migliore organizzazione	2,6	2,2	1,8	2,2	2,9	2,4
Più iniziativa di governo	1,9	2,6	2,8	2,6	3,1	3,1

TAB. 17 *Fattori di influenza nel policy making. Dati disaggregati per province.*

	Rappres.	Comp. tecnica	Identità socio-econ	Colloc. politica	Affidab. e coerenza
Bologna	3,6	1,8	3,6	2,8	2,2
Ferrara	3,5	3,5	4,0	1,0	3,0
Forlì-Cesena	3,2	4,0	2,7	2,0	3,0
Modena	3,8	2,3	3,3	3,2	2,3
Parma	4,0	3,4	2,8	1,4	3,4
Piacenza	4,0	3,0	2,7	1,0	4,2
Ravenna	3,7	3,2	2,2	1,7	4,0
Reggio Emilia	4,4	3,0	2,8	1,8	3,0
Rimini	4,0	3,0	2,3	1,6	4,0

rie economiche. In tutte le Province tutte le associazioni si considerano sufficientemente influenti, senza alcuna eccezione; i fattori che sono ritenuti cruciali per essere influenti sono visibili nella tabella 17. Si può notare come tra le diverse Province vi sia qualche differenza degna di nota: in particolare la competenza tecnica è ritenuta il fattore prioritario a Forlì, l'affidabilità e la coerenza associativa sono prioritarie a Piacenza, a Ravenna ed a Rimini, la collocazione politica assume rilevanza a Bologna e soprattutto a Modena.

Sulle modalità di partecipazione alle fasi delle politiche pubbliche nelle singole Province non emerge alcun elemento nuovo: in tutti i territori le associazioni sono impegnate quasi esclusivamente nella sola fase di ideazione, anche se occorre notare come a Modena e a Rimini le associazioni intervistate dichiarino un impegno nell'implementazione e nella valutazione maggiore di quanto accada altrove.

## 5. Conclusioni

La ricerca presentata in questo capitolo intende in primo luogo offrire agli amministratori pubblici ed ai dirigenti associativi un quadro informativo più ampio ed organico di quello che possono acquisire a partire dalla loro esperienza diretta, o quanto meno intende confermare e arricchire, su basi empiriche più ampie, impressioni che essi hanno maturato nella loro attività quotidiana. È tuttavia opportuno ribadire che la mancanza di dati comparativi con altre Regioni italiane non permette di valutare appieno la portata dei dati relativi all'Emilia-Romagna. Così come va ribadito che l'indagine qui presentata ha riguardato il solo (inevitabilmente parziale) punto di vista dei dirigenti delle associazioni economiche. Ciononostante i dati emersi dall'indagine consentono di svolgere alcune riflessioni più generali sulle criticità del processo decisionale pubblico locale.

### *La rappresentanza degli interessi economici a livello locale*

Le associazioni di cui ci siamo occupati rappresentano interessi economici e dunque ogni cambiamento nelle dinamiche dello sviluppo economico o nel governo politico dell'economia costituisce in qualche misura per loro una sfida. L'analisi del ruolo da esse giocato nel *policy making* non può ignorare la rilevanza che ha assunto oggi la dimensione locale negli assetti istituzionali delle democrazie industrializzate. Come è ormai noto, pur nel quadro di una crescente apertura dei mercati all'economia globale, il grado di competitività degli attori economici risiede in larga misura nell'efficacia delle reti istituzionali (pubbliche e private) locali che forniscono servizi alle imprese, sviluppano e diffondono le conoscenze, creano un clima di stabilità e coesione sociale, disincentivano o riducono la produzione di esternalità dannose per l'ambiente. Anche sulla base di questa consapevolezza, non solo nel nostro paese, sono andati progredendo processi di decentramento e rafforzamento delle autonomie territoriali. D'altro canto affinché l'azione dei governi locali e regionali possa contribuire efficacemente a creare un ambiente favorevole ad sviluppo economico solido ed equilibra-

to, essa deve muoversi non solo sul piano della distribuzione delle risorse, ma anche sul piano della regolazione dei comportamenti e della programmazione di interventi (ad esempio su infrastrutture, servizi, formazione) tesi a sostenere obiettivi socio-economici di medio e lungo termine (come accrescere l'occupazione, attrarre finanziamenti ed insediamenti industriali o aumentare i flussi turistici). Se è così, è allora essenziale che anche al livello locale e regionale, la comunicazione tra attori economici e amministrazioni pubbliche sia intensa, trasparente, efficace. Le stesse associazioni degli interessi paiono intuire che questa sia una prospettiva proficua e necessaria. Ma in che modo è possibile praticarla? Quali modelli istituzionali sono più utili e quali risorse organizzative sono necessarie perché possa prendere forma?

*Un circolo vizioso e le vie d'uscita*

Uno dei principali risultati della ricerca è fornito dall'importanza che le associazioni annettono alla propria rappresentatività come risorsa di legittimazione nei confronti delle amministrazioni pubbliche: la collocazione politica a fianco di partiti e coalizioni è nei fatti ampiamente superata mentre la competenza tecnica è considerata di gran lunga meno rilevante della rappresentatività. Inoltre, la competenza tecnica non viene identificata come una risorsa di cui, secondo le associazioni, le amministrazioni dovrebbero dotarsi. Ma è probabilmente proprio la sottovalutazione del rilievo che può avere una elevata dotazione di competenze tecniche il fattore che più di ogni altro spiega le attuali difficoltà dei modelli di relazione tra associazioni e governi locali. Nella misura in cui le associazioni contano prevalentemente sulla propria capacità rappresentativa e richiedono tavoli e organi formali di confronto, che necessariamente risultano affollati, prolissi e poco efficaci nel merito, gli amministratori sono indotti ad utilizzare tali organi come mero momento di ricerca del consenso più ampio possibile e ciò produce un vero e proprio circolo vizioso con le conseguenze sopra descritte e così criticate dalle associazioni stesse. Le vie d'uscita da questa situazione sono a disposizione sia degli amministratori

pubblici che delle associazioni. Gli amministratori potrebbero puntare meno sui tavoli di legittimazione *ex post*, in quanto le condizioni di contesto impongono davvero la costruzione di reti istituzionali stabili ed efficaci, in grado di conferire connotati “sistemici” alla *governance* locale e regionale, soprattutto in relazione ad obiettivi come quello dello sviluppo economico. Le associazioni potrebbero domandarsi se gli attuali assetti complessivi della rappresentanza di categoria, così frammentati e competitivi, non siano un ostacolo decisivo rispetto al loro sviluppo, sia da un punto di vista politico che da un punto di vista organizzativo ed economico. L’eccessiva frammentazione da un lato finisce per sminuire l’importanza della rappresentatività di ciascuna associazione (dovendo essa fronteggiare un numero elevato di altre associazioni ugualmente rappresentative), dall’altro rende più difficile procurarsi le risorse economiche da investire per partecipare attivamente al *policy making*. Ad esempio, sappiamo che la capacità dei gruppi di interesse di anticipare i criteri di scelta del decisore e fornire una soluzione che li soddisfi risulta spesso cruciale nel funzionamento delle arene decisionali. Una attitudine di questo tipo potrebbe ridurre peraltro in molti casi i costi decisionali per gli stessi amministratori pubblici. Ma molte associazioni non sono pronte oggi per questo tipo di intervento a causa del sottodimensionamento dei loro apparati di *staff* e del basso numero di funzionari esperti in attività di rappresentanza (in merito alle politiche pubbliche locali) rispetto a quelli occupati nell’erogazione di servizi agli associati. In questo senso esse non sembrano ancora aver messo in atto un reale processo di adeguamento strutturale rispetto ai cambiamenti ed alle riforme che hanno caratterizzato il nostro Paese in questi anni.

## *Appendice*

TAB. 1 *Elenco dei dirigenti associativi intervistati tramite intervista semistrutturata*

Ruolo	Associazione	Prov.	Settore economico
Direttore	ASCOM	BO	Commercio
Direttore	CGIL	BO	sindacato lavoratori
Direttore	CNA	E-R	Artigianato
Direttore	Confindustria	E-R	Industria

TAB. 2 *Composizione del campione*

Provincia	Agric	Artig	Comm	Cooper	Indus	Sind	Totale
Bologna	1		1	2	1	2	7
Ferrara	2	1				1	4
Forlì-Cesena	2				1	1	4
Modena	1	1	1	2	2	2	9
Parma		1	1	1	1	1	5
Piacenza	1	1	1	1			4
Ravenna	1	1		1		1	4
Reggio Emilia	1		1	2		1	5
Rimini		1			1	1	3
Dir. regionali	2	2	1	1	1	1	8
Totale	11	8	6	10	7	11	53

TAB. 3 *Elenco dei dirigenti associativi intervistati*

Ruolo	Associazione	Prov.	Settore economico
Direttore	API	BO	industria
Direttore	API	MO	industria
Direttore	ASCOM	BO	commercio
Direttore	ASCOM	MO	commercio
Direttore	ASCOM	PC	commercio
Segretario	CGIL	BO	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	FO	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	MO	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	PR	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	RA	sindacato lavoratori
Segretario	CGIL	RE	sindacato lavoratori
Direttore	CIA	FE	agricoltura
Direttore	CIA	E-R	agricoltura
Segretario	CISL	BO	sindacato lavoratori

TAB. 3 *Segue*

Ruolo	Associazione	Prov.	Settore economico
Segretario	CISL	FE	sindacato lavoratori
Segretario	CISL	MO	sindacato lavoratori
Segretario	CISL	RN	sindacato lavoratori
Segretario	CISL	E-R	sindacato lavoratori
Direttore	CNA	FE	artigianato
Direttore	CNA	MO	artigianato
Direttore	CNA	PC	artigianato
Direttore	CNA	PR	artigianato
Direttore	CNA	RA	artigianato
Direttore	CNA	RN	artigianato
Direttore	CNA	E-R	artigianato
Direttore	Coldiretti	BO	agricoltura
Direttore	Coldiretti	FE	agricoltura
Direttore	Coldiretti	FO	agricoltura
Direttore	Coldiretti	PC	agricoltura
Direttore	Coldiretti	RA	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	FO	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	MO	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	RE	agricoltura
Direttore	Confagricoltura	E-R	agricoltura
Direttore	Confartigianato	E-R	artigianato
Direttore	ConfCooperative	BO	cooperazione
Direttore	Confcooperative	MO	cooperazione
Direttore	Confcooperative	PC	cooperazione
Direttore	Confcooperative	RA	cooperazione
Direttore	Confcooperative	RE	cooperazione
Direttore	Confcooperative	E-R	cooperazione
Direttore	Confesercenti	PR	commercio
Direttore	Confesercenti	RE	commercio
Direttore	Confesercenti	E-R	commercio
Direttore	Confindustria	FO	industria
Direttore	Confindustria	MO	industria
Direttore	Confindustria	PR	industria
Direttore	Confindustria	RN	industria
Direttore	Confindustria	E-R	industria
Direttore	LegaCoop	BO	cooperazione
Direttore	LegaCoop	MO	cooperazione
Direttore	LegaCoop	PR	cooperazione
Direttore	LegaCoop	RE	cooperazione