

Introduzione e sintesi del Rapporto

Sommario

1. La sfida dell'integrazione. – 2. Le elezioni regionali del 2005. – 3. I nuovi sindaci. Chi sono e cosa pensano delle Regioni. – 4. Gli effetti del Patto di stabilità e crescita sulla finanza dei Comuni.

Come di consueto, la prima parte del Rapporto presenta un insieme di ricerche riguardanti un particolare settore dell'intervento pubblico locale. Quest'anno l'attenzione è stata posta sulle politiche per l'immigrazione. Nella seconda parte sono invece contenute ricerche che hanno ad oggetto le dotazioni finanziarie e il personale dei governi locali, oltre che la partecipazione politica in ambito regionale. La presente introduzione costituisce una sintesi dei principali risultati delle ricerche di cui si compone il Rapporto.

1. La sfida dell'integrazione

Il tema dell'immigrazione è stato scelto per due ordini di motivi. Accanto alle categorie di utenti più "tradizionali" (anziani, disabili, minori), a partire dalla seconda metà degli anni '80, e soprattutto nel corso del decennio passato, *nuovi soggetti* diventano oggetto delle politiche sociali. Fra questi nuovi soggetti gli immigrati rappresentano uno dei gruppi più rilevanti sotto il profilo sia quantitativo, nel senso che aumenta mediamente la pressione su molti servizi (a partire dalle politiche per la casa e quelle per l'inserimento dei figli nei nidi), sia qualitativo, visto che gli immigrati pongono trasversalmente domande a molti servizi di base (scuola, sanità, assistenza, etc.) e visto che le peculiari caratteristiche dei nuovi utenti comportano un adattamento degli interventi (si pensi al tema della mediazione

culturale). Dopo aver esaminato le politiche locali e la soddisfazione degli utenti in settori più tradizionali di intervento, come le scuole per l'infanzia (III Rapporto RALER) o il sostegno agli anziani non autosufficienti (IV Rapporto RALER), ci si è quindi posti, in primo luogo, l'obiettivo di comprendere come la Regione e i Comuni fronteggino una domanda di servizio "nuova".

Il secondo motivo è di respiro più ampio: in termini socio-demografici l'immigrazione rappresenta infatti oggi, assieme all'invecchiamento della popolazione e alle trasformazioni interne ai nuclei familiari, il fenomeno sociale quantitativamente più rilevante nel panorama italiano e regionale degli ultimi dieci, quindici anni.

Per l'anno 2004 il *Dossier CARITAS* ⁽¹⁾ stimava una presenza sul territorio emiliano-romagnolo di circa 284 mila stranieri, pari al 6,9% della popolazione complessiva (ben più di un emiliano-romagnolo ogni venti): tale caratterizzazione pone l'Emilia-Romagna al secondo posto, assieme alla Lombardia e dietro al Lazio, nella graduatoria regionale per maggior incidenza relativa degli stranieri sulla popolazione complessiva. Solo un decennio fa, nel 1995, il numero di stranieri era pari a circa 56 mila persone, un quinto di quello registrato nel 2004 e con una capacità di incidenza sulla popolazione complessiva poco sopra la soglia dell'1%. In dieci anni quindi la società locale emiliano-romagnola si è profondamente trasformata con l'arrivo di decine di migliaia di persone provenienti da tutto il mondo, ma in particolare dall'Europa (44,1%) e dall'Africa (33,0%) (*ibidem*). A partire dai dati CARITAS e ministeriali si può inoltre sottolineare come circa un decimo del totale degli stranieri presenti in Italia viva in Emilia-Romagna.

Tale presenza sul territorio regionale non è omogenea. Sono soprattutto alcune province emiliane a raggiungere le percentuali più alte, con aree al loro interno in cui gli immigrati rappresentano fino ad un decimo circa della popola-

(1) Dossier CARITAS, (2005), Immigrazione in Italia, Anterem, Roma.

zione, mentre le aree romagnole appaiono relativamente meno toccate dal fenomeno, pur presentando spesso tassi di densità impensabili fino a pochi anni fa (si veda la fig. 1).

Le ragioni alla base di questa crescente presenza sono imputabili sia a meccanismi di attrazione, relativi alle carenze in certi ambiti del mercato del lavoro italiano, quali quelli caratterizzati da minore specializzazione e maggiore flessibilità, che ad effetti di "spinta" dai paesi di provenienza, legati ad esempio a situazioni economiche disastrose e a conflitti. Questo *mix* di cause, unito alla progressiva chiusura delle frontiere, già a partire dagli anni '70, da parte dei paesi occidentali tradizionalmente importatori di manodopera straniera (Francia, Inghilterra, Olanda, ecc.), ha favorito un riorientamento dei flussi verso altri paesi europei quali l'Italia.

Accanto alla forte crescita quantitativa del fenomeno è anche in atto un processo di radicamento della popolazione straniera sul territorio regionale. Se consideriamo le caratteristiche della struttura familiare dei nuclei immigrati, forte indicatore dei percorsi e delle strategie migratorie, si nota come l'Emilia-Romagna si caratterizzi per la rilevante presenza di nuclei familiari e di stranieri con traiettorie insediative relativamente stabili: un numero sempre maggiore di immigrati è coniugato o, spesso, è figlio minore di stranieri; inoltre un quarto di titolari di permesso di soggiorno ha ottenuto tale documento per motivi di ricongiungimento familiare.

Il forte aumento quantitativo ed il passaggio da una immigrazione di individui ad una di nuclei familiari, dotati di una buona capacità di inserimento nel mercato del lavoro locale, portano con sé esigenze più complesse che in passato con cui devono rapportarsi anche le istituzioni locali. Accanto alle problematiche circa le modalità di inserimento lavorativo e di prima accoglienza, tipiche anche degli anni '90, emergono altre questioni relative all'integrazione sociale, quali la sanità, la scuola, la casa, ecc.

Queste problematiche concernono la *normalità* della vita di migliaia di famiglie immigrate che chiedono un livello di

servizi e di *chance* di integrazione simile a quelle offerte agli altri emiliano-romagnoli: ad esempio non si tratta tanto più di occuparsi della condizione abitativa degli immigrati solo in termini di prima accoglienza, quanto di favorire un accesso al mercato della casa, in affitto o, in misura crescente, in proprietà, a condizioni non proibitive; si tratta di assicurare un diritto alla salute in un sistema sanitario regionale universalistico, ma anche in grado di riconoscere ed armonizzare le differenze.

All'interno di questo processo di inserimento e di integrazione nella società locale, non certo agile vista la complessità e la rapidità con cui il fenomeno immigrazione sta trasformandosi, un ruolo particolare è giocato dal sistema scolastico e dal fatto che ormai i minori stranieri nelle scuole emiliano-romagnole rivestono un ruolo di primo piano: nell'a.s. 2004/05 gli alunni di cittadinanza non italiana sono stati complessivamente 43.806, pari all'8,4% del totale degli studenti ⁽²⁾. Per offrire un quadro della rapidità con cui il fenomeno sta mutando e crescendo si tenga presente che solo nel 2003/04 tale incidenza era pari al 7,0%, un punto e mezzo percentuale in meno. *Il dato emiliano-romagnolo è in assoluto il più alto fra le Regioni italiane*: la seconda Regione per tasso di incidenza di alunni stranieri è infatti l'Umbria con il 7,8% in un quadro in cui la media italiana è meno della metà di quella emiliano-romagnola (4,2%).

Pertanto l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna si presenta attualmente come una realtà: in forte crescita; quantitativamente sempre più rilevante; con un significativo impatto sul sistema di servizi locale, in particolar modo sulla scuola.

Di fronte ad un fenomeno dalle dimensioni e dai tassi di crescita appena indicati, sorge *la domanda di come abbiano reagito nel corso degli ultimi anni le istituzioni*. Da terra recente di emigrazione a territorio di immigrazione il passaggio in Emilia-

(2) Ministero della Pubblica Istruzione (2005), Alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2004-05, Roma.

Romagna è avvenuto nel corso di una o due generazioni. Quale è stata e quale è la tenuta del tessuto istituzionale di fronte a tale fenomeno? Le istituzioni sono state in grado di mobilitare risorse e strategie per fronteggiare i mutamenti in corso favorendo sia l'inserimento, che l'integrazione e la coesione sociale con i nuovi venuti?

La ricerca ha cercato di esaminare la capacità di risposta istituzionale del tessuto degli enti territoriali emiliano-romagnoli. È stato analizzato da un lato il ruolo della Regione, dall'altro quello dei Comuni, concentrando particolarmente l'attenzione sulla loro capacità di fare rete con altri soggetti, istituzionali e non, presenti a livello locale. Il *focus* dello studio è stato duplice: le politiche per gli immigrati in generale e quelle rivolte all'integrazione dei minori stranieri nel sistema scolastico in particolare. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, l'obiettivo è stato quello di comprendere se e come gli enti locali si pongano in connessione con il sistema educativo e quali tipi di intervento propongano per integrare il ruolo della scuola nell'inserimento degli alunni stranieri.

La situazione emiliano-romagnola da questo punto di vista presenta alcune luci ed ombre: recentemente il Ministero per l'Istruzione ⁽³⁾ ha condotto una indagine sul rendimento scolastico e sull'insuccesso scolastico degli alunni stranieri, comparandolo con quello degli alunni di nazionalità italiana. Uno dei principali indicatori utilizzati per valutare la capacità di inserimento dei sistemi scolastici regionali era il differenziale fra tasso di bocciature fra i primi ed i secondi. Da questa indagine risulta come l'Emilia-Romagna sia ai primi posti in Italia per minore differenziale fra tasso di insuccesso scolastico degli alunni stranieri rispetto a quelli di cittadinanza italiana per quello che riguarda le scuole elementari e le secondarie di I grado. A tale dato estremamente positivo, che indica quindi l'assenza di meccanismi di esclusione dei nuovi venuti, se ne accompagna però uno molto negativo riguardante le scuole secondarie di II

(3) Ministero della Pubblica Istruzione (2005), Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2003-04, Roma.

grado in cui il differenziale fra tasso di bocciature degli alunni stranieri e quello degli alunni di cittadinanza italiana è fra i più alti fra tutte le regioni italiane.

Da un punto di vista metodologico, l'indagine dedicata alle politiche locali per l'immigrazione ha seguito in buona parte il formato impiegato per l'analisi sviluppata lo scorso anno in merito alle politiche regionali sulla non autosufficienza, arricchendo però la composizione dello *staff* di ricerca. Se infatti lo scorso anno l'*équipe* di ricercatori dell'Istituto Cattaneo aveva collaborato con funzionari e dirigenti regionali in fase di impostazione dello studio e di valutazione dei risultati, quest'anno si è deciso di coinvolgere anche più direttamente i responsabili delle politiche regionali sull'immigrazione, prevedendo un loro impegno non solo in fase progettuale e di valutazione, ma anche nella redazione di alcune parti del Rapporto, in particolare delle pagine riguardanti più direttamente il ruolo della Regione.

Seguono quindi a questa introduzione due saggi del dott. Stuppini e della dott.ssa Benedetti, rispettivamente dirigente regionale responsabile del Settore di intervento sociale nel campo dell'immigrazione, e funzionaria del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza. I loro contributi ricostruiscono il percorso e l'infrastruttura normativa e di supporto promossa in questi anni dalla Regione Emilia-Romagna nel campo delle politiche per gli immigrati e in particolare di quelle afferenti al rapporto enti locali-sistema scolastico/educativo.

I risultati dell'indagine sul campo svolta dall'Istituto Cattaneo vengono presentati in tre capitoli. L'indagine ha preso in considerazione le caratteristiche degli interventi da parte degli enti locali. In particolare un primo capitolo (cap. 3) si è basato su una *survey* rivolta ad un campione comprendente oltre la metà dei Comuni emiliano-romagnoli (183). Nel capitolo seguente vengono presentati i risultati di tre studi di caso attraverso i quali sono state analizzate le politiche per l'immigrazione messe in opera in altrettanti Comuni emiliano-romagnoli inseriti in contesti socio-economici e territoriali differenti. L'ultimo capitolo (cap. 5) riporta invece i risultati di un *focus group* rivolto a gruppi di insegnanti e familiari di alunni stranieri per

meglio comprendere dinamiche e criticità in questo momento riscontrabili nella costruzione di una rete di interventi basata sulla cooperazione tra Comuni e sistema scolastico.

Sicuramente nel campo delle politiche per gli immigrati, con speciale riferimento a quelle socio-educative e scolastiche, la Regione ed i Comuni hanno sviluppato negli ultimi anni una mole di interventi fra i più avanzati e complessi in Italia sia per il livello qualitativo di diversificazione dei servizi e per la loro strutturazione sulla base delle esigenze degli immigrati, che per la loro diffusione nei vari contesti locali. Gli ultimi 6-7 anni in particolare sono stati molto rilevanti sotto il profilo della regolazione normativa regionale, con l'adozione di una nuova legge quadro in materia di immigrazione, così come di molti altri atti più puntuali e specifici nel campo, ad esempio, dell'integrazione dei minori immigrati nel settore dell'istruzione.

Questa capacità di regolazione e di supporto regionale è stata in genere ben recepita dai Comuni che da un lato risultano soddisfatti di quanto promosso e proposto dal livello regionale, dall'altro hanno fatto loro, se non spesso ampliato, lo spirito di riforma del sistema dei servizi alla luce della nuova utenza immigrata.

I Comuni, in buona parte a prescindere dal loro orientamento politico, esprimono in genere una valutazione positiva in merito ai contenuti e alle forme (modalità di consultazione e di recepimento delle istanze del territorio) con cui in questi anni si è strutturata la politica regionale nei confronti degli immigrati.

A livello locale la capacità di intervento degli enti locali è fortemente cresciuta e si è andata spesso rafforzando, da un lato ramificandosi in più direzioni di intervento (scuola, lavoro, formazione, assistenza, intercultura, ecc.), dall'altro costruendo una rete di attività, centrata attorno sia agli enti locali che ad altri attori presenti sul territorio (organizzazioni *no-profit*, scuole, ecc.).

In molti casi, tale azione istituzionale è stata supportata dal lavoro e dalla dedizione di funzionari ed amministratori locali che hanno investito in maniera particolare, andando spesso oltre quanto strettamente richiesto dal ruolo ricoperto, nello sviluppo

dei nuovi servizi per gli immigrati.

Tali sviluppi degli interventi hanno avuto frequentemente come oggetto il campo della scuola e del più generale sistema socio-educativo in cui già da oltre trenta anni il modello di *policy* emiliano-romagnolo ha investito attenzione e risorse (si pensi al coordinamento pedagogico e ai servizi di nido, integrazione al nido e scuola materna per la fascia 0-6 anni, così come a quelli per la fascia 6-18 anni).

Gli unici *feedback* da parte degli utenti che sono stati raccolti in questo studio, e cioè quelli provenienti dalle famiglie di alunni immigrati, sono positivi: la scuola in Emilia-Romagna svolge il suo doppio ruolo di trasmissione di conoscenze e di integrazione dei minori immigrati (e delle loro famiglie) nel contesto locale. Gli intervistati dichiarano che i loro figli non sono mai stati fatti oggetto di discriminazioni o atti di razzismo, ma invece sono stati spesso aiutati da insegnanti e da coetanei italiani nell'inserimento. Gli enti locali e la Regione, nel supportare con proprie risorse umane e finanziarie tali processi, hanno svolto e svolgono un ruolo primario nel favorire i percorsi di integrazione. Le famiglie straniere indicano invece come i problemi più urgenti siano ascrivibili ad altri meccanismi di funzionamento della famiglia stessa, più che all'inserimento dei figli nella scuola.

All'interno di questo quadro positivo si pongono però alcune problematiche la cui risoluzione rappresenterà il futuro banco di prova per la capacità di integrazione del modello emiliano-romagnolo.

Alcune di queste tematiche riguardano l'educazione dei minori e il rapporto fra enti locali ed istituti scolastici. Altre sono più generali. Per quanto riguarda le tematiche generali, i vari strumenti di analisi utilizzati nello studio (*survey*, studi di caso, *focus group*) mettono in luce quattro aspetti:

- a) inserimento problematico sul mercato del lavoro, in una fase di profonda trasformazione dello stesso a seguito dei fenomeni di ristrutturazione e di globalizzazione dell'economia locale; tale inserimento è particolarmente difficoltoso per le donne immigrate, le quali si vedono spesso segregate in fun-

zioni lavorative di basso valore aggiunto nel campo dei servizi (pulizie, assistenti familiari, ecc.); a tale proposito andrebbero rafforzate le politiche attive del lavoro, pensate appunto per favorire una riqualificazione ed una formazione in grado di offrire *chance* lavorative, anche in settori differenti da quelli in cui tradizionalmente le donne immigrate vengono confinate;

- b) rilevanti difficoltà nell'accesso al mercato abitativo sia per i costi delle abitazioni che, talvolta, per le discriminazioni subite in quanto immigrati;
- c) una rete di servizi che in alcuni contesti presenta troppi "buchi" in termini di diffusione degli interventi; l'analisi sul campione di 183 Comuni ha infatti messo in luce come vi sia un numero consistente di enti locali che ha sviluppato complessivamente pochi servizi (un quarto circa, in massima parte si tratta però di piccoli Comuni di montagna); dallo studio quantitativo risulta inoltre come vi sia un gruppo rilevante di realtà (circa il 30%) che ha preferito investire maggiormente in servizi "leggeri" per gli immigrati (mediazione culturale, attività di orientamento e di informazione, ecc.), sicuramente necessari in una ottica di integrazione, piuttosto però che assicurare innanzitutto l'accesso alle famiglie immigrate ai servizi più di base (assistenza, casa, ecc.); questi ultimi sono cioè enti locali che da un lato presentano interessanti attività di intermediazione culturale, punti informativi per gli immigrati, dall'altro hanno però sviluppato in maniera limitata interventi per la prima accoglienza sul territorio delle famiglie immigrate (assistenza sociale, aiuto nella ricerca di una abitazione, ecc.);
- d) la necessità di un più ampio impiego qualitativo, ma soprattutto quantitativo, di operatori adatti alle funzioni di mediazione e di integrazione dei nuovi arrivati o, sempre più ormai, delle seconde generazioni; in molti contesti sono cioè ancora scarsamente diffuse figure, ad esempio, quali il mediatore culturale e, dove sono impiegate, la loro presenza è molto limitata in termini di ore di lavoro.

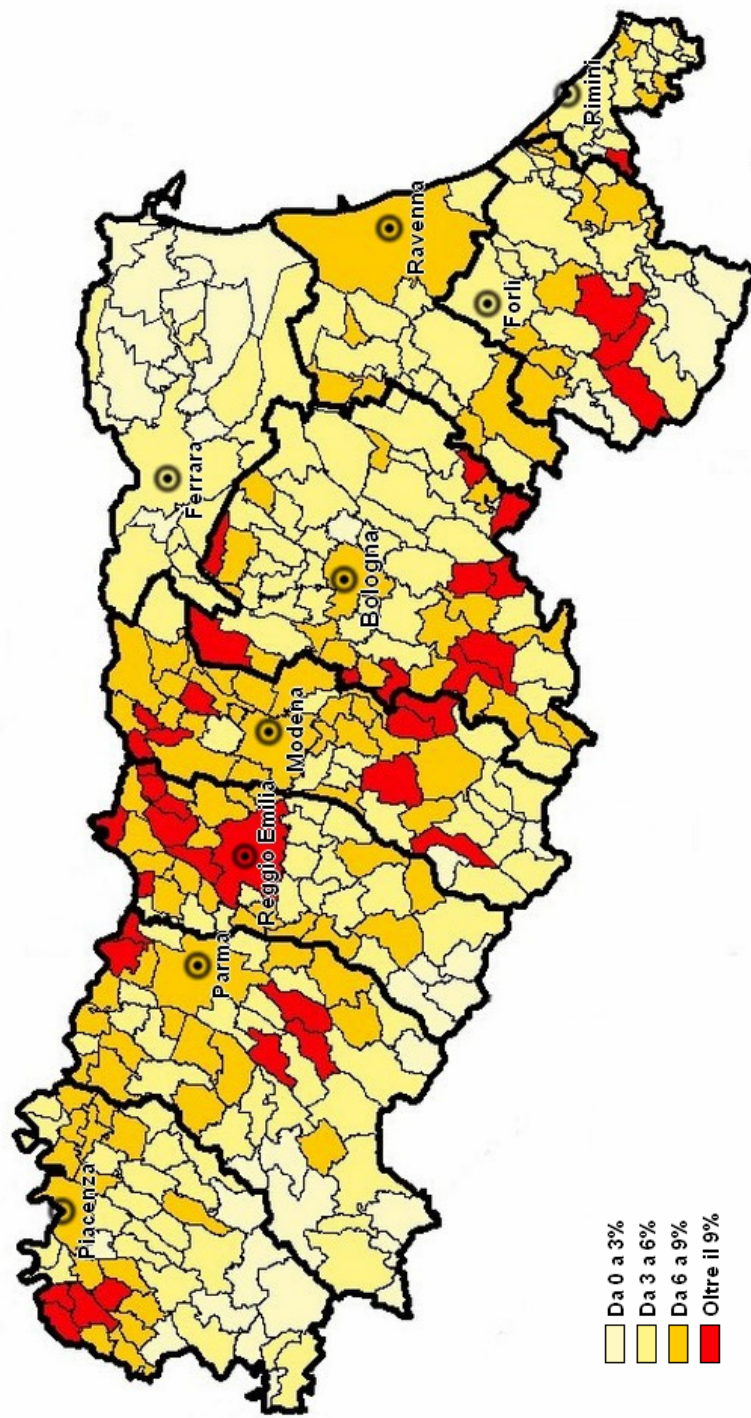
Per quanto riguarda il settore dell'educazione nello specifico

emergono le seguenti esigenze di intervento, necessarie a coprire alcuni tra i principali fattori critici:

- a) un aumento complessivo delle forme di aiuto allo studio e di supporto pomeridiano degli studenti stranieri, a partire soprattutto dall'insegnamento della lingua italiana;
- b) un aumento complessivo del numero e dell'impiego dei mediatori culturali, degli educatori professionali e dei coordinatori pedagogici a sostegno degli alunni immigrati, della famiglia, degli insegnanti e della rete dei servizi;
- c) l'individuazione di forme di partecipazione dei genitori degli alunni immigrati alla vita scolastica, richiesta che emerge dall'analisi condotta nei *focus group*, e di un maggiore collegamento fra genitori e scuola;
- d) l'elaborazione di nuovi modelli di intervento per gli alunni stranieri inseriti nelle scuole superiori, che risultano essere quelli più esposti a fenomeni di insuccesso e di abbandono scolastico.

Questo insieme di aspetti critici indica quindi la necessità di *un incremento sia quantitativo* di attività da promuovere e figure professionali da impiegare, già presenti sul territorio ma non sufficientemente diffuse, *che qualitativo* con una ulteriore pluralizzazione e diversificazione degli strumenti di interventi e di supporto alle famiglie immigrate (percorsi di collegamento scuola-famiglia, nuovi modelli di intervento a favore degli studenti stranieri alle scuole superiori, attività formative a favore delle donne immigrate, ecc.).

FIG. n. 1 *La densità migratoria nei territori della Regione Emilia-Romagna*



2. *Le elezioni regionali del 2005*

Un altro appuntamento fisso è quello con l'analisi dei risultati delle elezioni tenutesi durante l'anno appena trascorso. Il sesto capitolo presenta una analisi del voto alle elezioni regionali sia con riferimento agli andamenti della partecipazione che con riferimento ai risultati ottenuti da partiti, schieramenti, candidati. Per quanto riguarda il primo aspetto, il dato più significativo è la ripresa dell'astensionismo dopo l'arresto degli ultimi due anni, ripresa che si è manifestata in modo più intenso proprio in Emilia-Romagna. In alcune aree i tassi di non voto si sono allineati con i valori medi nazionali. Un altro aspetto da considerare è che questo aumento si è avuto nonostante la quota di voti non validi fosse in calo, esprimendo quindi una sorta di distanziamento dell'elettorato più che di rifiuto attivo. La questione della partecipazione al voto è stata esaminata anche in riferimento alla consultazione referendaria sulla fecondazione assistita. In questo caso, il basso livello di partecipazione registrato a livello nazionale ha investito, seppur in forme più attenuate, anche il territorio emiliano-romagnolo. Un risultato importante registrato nel referendum è stato invece una cospicua attenuazione delle tradizionali differenze nei tassi di partecipazione di uomini e donne. Passando a considerare l'esito delle elezioni per partiti e schieramenti, gli aspetti più importanti da evidenziare sono la *performance* negativa del centro-destra e l'allargamento del divario tra le due coalizioni rispetto alle precedenti elezioni. Questo andamento è il riflesso del recupero di Uniti dell'Ulivo e del concomitante declino di Forza Italia. Per la prima volta si sono infatti verosimilmente registrati ampi spostamenti di consensi da un polo all'altro.

3. *I nuovi sindaci. Chi sono e cosa pensano delle Regioni*

Seguendo una ulteriore stabile pista di ricerca del RALER, il settimo capitolo presenta i risultati di una indagine sulle caratteristiche socio-demografiche dei sindaci, dei loro percorsi di car-

riera, delle loro posizioni su alcune tematiche politicamente salienti e sulle loro opinioni in merito alle modalità di coinvolgimento che la Regione mette in atto nei loro confronti, in merito alla efficacia delle politiche regionali e più in generale alla trasparenza delle strutture regionali.

Nel corso degli anni Novanta, la pressione congiunta di fattori politici nazionali e regionali ha comportato un rilevante cambiamento nella struttura delle opportunità politiche, ovvero delle dimensioni rilevanti del sistema politico che incentivano o scoraggiano la mobilitazione collettiva a livello individuale e/o collettivo. Soprattutto a livello locale, tale pressione ha permesso la mobilitazione di attori sociali prima esclusi dalla vita politica, incentivando, quindi, il cambiamento della composizione della classe politica, della strutturazione delle carriere degli uomini politici e ha favorito l'affermarsi di nuovi rapporti tra le diverse istituzioni (comunali, provinciali e regionali). Per indagare questi aspetti, si è guardato alla figura che forse ha meglio interpretato questa stagione di profonde riforme: quella del sindaco.

Nella prima parte della ricerca, vengono analizzate le caratteristiche socio-demografiche dei sindaci e i loro percorsi di carriera nel campo politico, ricorrendo alla banca dati messa a disposizione dal Ministero degli interni che va sotto il nome di Anagrafe degli amministratori locali per il periodo 1985-2005.

L'analisi dei dati mostra come il sindaco emiliano-romagnolo sia tipicamente una persona con età compresa tra i quaranta e i cinquant'anni, abbia un titolo di studio elevato, sia di sesso maschile e svolga (o abbia svolto) una professione nel campo prevalentemente amministrativo. I sindaci con meno di quarant'anni sono relativamente poco numerosi, circa il 22% del totale, così come i sindaci con più di sessant'anni, circa l'8% del totale. È da notare che al crescere delle dimensioni dei comuni cresce tendenzialmente anche l'età media dei sindaci. Seppure in modo meno marcato, un uguale andamento è riscontrabile anche guardando alla distribuzione dei titoli di studio conseguiti. Per quanto concerne le professioni, la maggior parte dei sindaci viene da esperienze di lavoro nel campo dell'am-

ministrazione, ma, soprattutto nei grandi Comuni, non è raro trovare appartenenti alle professioni intellettuali, liberali, tecniche e scientifiche.

Per quanto attiene all'età, dopo la riforma si è assistito al progressivo allineamento delle classi d'età dei sindaci emiliano-romagnoli con quelle dei colleghi del resto d'Italia. Nel 1985, infatti, i sindaci emiliano-romagnoli erano tendenzialmente più giovani dei loro colleghi. Questa disparità è andata affievolendosi con il passare del tempo. Anche la distribuzione dei titoli di studio mostra andamenti peculiari. In generale, con il passare del tempo aumentano in Emilia-Romagna i sindaci con titoli di studio elevati rispetto al resto d'Italia. Le professioni amministrative continuano ad essere, in Emilia-Romagna, stabilmente più rappresentate che nel resto d'Italia, a svantaggio, principalmente, delle professioni intellettuali e liberali. Infine, i sindaci emiliano-romagnoli di genere femminile sono più numerosi che nel resto d'Italia, anche se, a dire il vero, la presenza in termini assoluti, resta irrisoria.

I dati relativi agli effetti del doppio mandato vanno letti con cautela. Infatti, solamente 11,1% dei sindaci emiliano-romagnoli hanno ricoperto la carica di primo cittadino nel periodo precedente e posteriore al 1993. In particolare, solamente 51 di essi hanno totalizzato 3 mandati e 24 sono arrivati a 4 mandati. In Emilia-Romagna, in altre parole, si è registrato un elevato tasso di ricambio della classe politica dei primi cittadini. Dalle prime analisi presentate, sembra che l'effetto congiunto della crisi politica nazionale e la modifica del sistema elettorale a livello comunale abbiano incentivato un profondo mutamento della classe politica dei sindaci, cui è andato sommandosi l'effetto del limite del doppio mandato.

Questo elevato tasso di ricambio della classe politica locale avvenuto a cavallo degli anni Novanta può essere all'origine dello scarso numero di sindaci per i quali è identificabile una vera e propria carriera politica. L'analisi delle carriere mostra uno scarso livello di "passaggio" tra i Comuni, le Province e le Regioni. Questo aspetto può essere in parte determinato dal fatto che un sindaco è forse più portato a legare la sua esperienza

politica a livello locale. Certamente, però, il dato mette in evidenza come il fatto di essere stato sindaco costituisca una risorsa (ancora?) difficilmente spendibile in altri livelli politici. A riprova di questo, si cita il fatto che i sindaci hanno normalmente svolto almeno un mandato come consiglieri comunali prima di diventare primi cittadini o siederanno nuovamente in consiglio una volta esauritasi l'esperienza di sindaco.

Nella seconda parte della ricerca, è stato indagato il rapporto tra i sindaci e l'amministrazione regionale attraverso un sondaggio condotto su un campione di sindaci ed *ex* sindaci di alcune Regioni italiane (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania e Puglia) entrati in carica per la prima volta tra il 1991 ed il 2005. Ci si è posti l'obiettivo di: *a)* indagare *quantità* e *qualità* dei rapporti con le regioni d'appartenenza attraverso indicatori di *performance* (*soddisfazione* per le politiche pubbliche regionali e per i meccanismi di rappresentanza/concertazione a livello regionale); *b)* valutare la *fiducia* degli intervistati nei confronti dell'amministrazione e della politica regionale; *c)* rilevare alcune *preferenze politiche* di sindaci ed *ex* sindaci.

Gli interpellati sono stati divisi in base all'area geografica di residenza – Nord (Lombardia e Veneto), Emilia-Romagna e Sud (Campania e Puglia) – e, per neutralizzare gli effetti dovuti alla loro *partigianeria politica*, in *omogenei* e *disomogenei* a seconda della loro affinità politica con il governo regionale. Di particolare interesse è pertanto il confronto tra intervistati emiliano-romagnoli (al 92% *omogenei* alla giunta regionale) e sindaci ed *ex* sindaci del Nord e del Sud *omogenei* alle rispettive amministrazioni. I risultati emersi possono essere così sintetizzati:

- i più soddisfatti per l'azione di *policy* regionale sono risultati i primi cittadini dell'Emilia-Romagna. A seguire, i sindaci (in carica ed *ex*) del Nord e, per ultimi, quelli delle regioni meridionali. Il divario, poco pronunciato per quanto riguarda le politiche concernenti lo sviluppo economico, le attività produttive e il settore delle infrastrutture, diventa rilevante nel settore dei servizi sociali, oltre che dell'istruzione e della formazione professionale. Immaginando una scala di soddisfazione comprensiva di 5 in-

tervalli (dove 1 indica una soddisfazione minima e 5 una massima), la media dei giudizi espressi dagli intervistati emiliano-romagnoli, relativa a tutti i settori di *policy* considerati, è pari a 3,4. Lo stesso indice, calcolato per sindaci ed *ex* sindaci del Nord e del Sud, *omogenei* alle amministrazioni regionali, si ferma rispettivamente a 3,2 e 2,9;

- l'Emilia-Romagna conferma una buona *performance* anche per quanto riguarda il giudizio sui meccanismi di rappresentanza e cooperazione tra regione ed enti locali: l'indice di soddisfazione, espresso lungo una scala 1-4 (1 soddisfazione minima; 4 massima) raggiunge in questo caso il valore medio di 3 (74% di valutazioni *molto* o *abbastanza* positive all'interno del campione emiliano-romagnolo). Seguono gli intervistati delle regioni del Sud (valore medio pari a 2,4 e 44,4% di soddisfatti). Meno appagati di tutti sindaci ed *ex* sindaci del Nord *omogenei* all'amministrazione regionale: il 61% (indice di soddisfazione medio pari a 2) si esprime negativamente sulla capacità delle proprie regioni di cooperare con gli enti locali;

- la sfiducia nelle istituzioni regionali, rilevata attraverso la percezione circa la probabilità che all'interno della macchina amministrativa regionale si verificano fenomeni di corruzione, malcostume amministrativo e spreco di risorse pubbliche, fa registrare un divario tra intervistati del Sud e del Centro-Nord. Su una scala di valutazione da 1 a 4, dove 1 rappresenta il livello di sfiducia minimo e 4 quello massimo, l'Emilia-Romagna esibisce il dato di sfiducia più basso del campione (valore medio 1,9). Seguono (2,2) sindaci ed *ex* sindaci di Lombardia e Veneto, politicamente opposti agli emiliano-romagnoli, ma altrettanto *omogenei* all'amministrazione regionale. Tassi di sfiducia più elevati (2,9 di media lungo una scala 1-4) colpiscono invece gli interpellati *omogenei* del Sud, segno di un grado di diffidenza elevato nel Mezzogiorno.

4. *Gli effetti del Patto di stabilità e crescita sulla finanza dei Comuni*

Con riguardo alla situazione finanziaria dei Comuni emiliano-romagnoli, quest'anno, piuttosto che svolgere un'analisi statistica basata su indicatori sintetici di bilancio, è stato svolto un approfondimento di carattere qualitativo su pochi Comuni. Si è ritenuto opportuno documentare gli effetti dei vincoli posti dalla legislazione comunitaria e nazionale. L'appartenenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea impone infatti al nostro Paese il rispetto di alcuni macro obiettivi di finanza pubblica definiti nel Patto di stabilità e crescita comunitario. Anche gli enti locali territoriali sono chiamati a fare la loro parte nello sforzo di risanamento dei conti pubblici, necessario al rispetto degli obblighi comunitari. Il principale strumento predisposto a tal fine è il cosiddetto patto di stabilità interno introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 1999 e poi rivisitato da tutte le successive leggi finanziarie.

Anche la legge finanziaria per l'anno 2005 è intervenuta a riscrivere le norme del patto di stabilità interno, imponendo agli enti locali territoriali che vi sono soggetti – Comuni con più di 5.000 abitanti, province, comunità montane con più di 50.000 abitanti – un nuovo tipo di vincoli di bilancio. Per ciascun ente locale viene quantificato un tetto massimo di spesa sostenibile nell'anno 2005, calcolato applicando una percentuale di crescita alla spesa annua mediamente sostenuta dallo stesso ente nel triennio 2001-2003. Fino al 2004, gli obiettivi di bilancio imposti dal patto di stabilità sono stati definiti in termini di saldi fra entrate e spese. D'altro canto, a livello nazionale la comunità europea impone a ciascuno Stato un obiettivo di miglioramento del disavanzo pubblico, il quale è per definizione un saldo fra entrate e spese.

L'imposizione di tetti massimi alla crescita della spesa crea molti più vincoli ai bilanci degli enti locali, tanto più che dal 2005 anche la spesa di investimento è stata inclusa fra le spese considerate ai fini del patto. Il vincolo alla spesa complessiva (corrente e di investimento) è il medesimo per tutti gli enti. Non si

tiene conto del fatto che il livello di spesa è diverso da ente a ente, per varie ragioni. Non si tiene conto del fatto che i bilanci degli enti locali cambiano da un anno all'altro, e la spesa può avere un andamento discontinuo, sempre per le ragioni più diverse. Il sistema dei tetti alla spesa ha suscitato molte perplessità, poiché a vario titolo va a limitare l'autonomia finanziaria e organizzativa degli enti locali territoriali – garantita dalla stessa Costituzione – e poiché penalizza di più alcuni enti rispetto ad altri, ma non certo in base a criteri di minore efficienza dei primi rispetto ai secondi.

La ricerca presentata nell'ottavo capitolo della seconda parte del rapporto evidenzia gli effetti del nuovo patto di stabilità interno per il 2005 sulle politiche di bilancio degli enti locali, con particolare attenzione proprio all'introduzione di tetti massimi di spesa e alla inclusione delle spese di investimento nei vincoli del patto di stabilità interno. Per esemplificare l'impatto delle norme del patto di stabilità interno 2005, sui bilanci degli enti locali, sono stati analizzati alcuni casi concreti (tre comuni e due province della regione Emilia-Romagna), evidenziando, per ciascuno, difficoltà e strategie messe in atto al fine di rispettare i vincoli alla spesa fissati dal patto.

L'analisi svolta fa emergere con chiarezza che il patto di stabilità per il 2005 condiziona la gestione di tutti gli enti locali, ma il condizionamento può essere molto diverso da ente ad ente. Per alcuni enti locali non è stato necessario mettere in atto strategie straordinarie per far fronte ai vincoli del patto, essendo favorevole il confronto fra spesa programmata nel 2005 e spesa annua mediamente sostenuta nel triennio 2001-2003.

Altri enti locali, invece, hanno dovuto ricorrere a strategie specifiche allo scopo di potersi "svincolare" dai limiti posti dal patto di stabilità. Tali strategie hanno consentito, ad esempio, di non dover ridurre i servizi erogati; oppure di dare corso ad un piano di investimenti già programmato; oppure di poter far fronte ai pagamenti connessi ad opere avviate in anni precedenti; e così via.

In effetti, il patto di stabilità interno, definito in termini di tetti alla crescita della spesa, non sembra tradursi in limitazioni

o tagli “effettivi” delle spesa degli enti locali. Anche gli enti che hanno, nel triennio 2001-2003, una base di calcolo sfavorevole rispetto a quanto programmato nel 2005, non sono stati costretti a ridurre i servizi erogati e gli investimenti realizzati, ma piuttosto hanno dovuto ripensare la propria organizzazione e hanno dovuto adottare forme di gestione di servizi e politiche finanziarie che consentissero di portare fuori dal bilancio una parte della spesa, oppure che consentissero di farla transitare per quelle voci di spesa che sono, a vario titolo, escluse dai vincoli del patto di stabilità.

A tal scopo sono state adottate le strategie più diverse: l’affidamento di servizi a società esterne che si incaricano anche della riscossione delle relative entrate, di modo che entrate e spese non transitino più dal bilancio dell’ente locale; il conferimento di funzioni e servizi a unioni di Comuni o Consorzi pubblici o Comunità montane, cioè a enti pubblici esclusi dal patto di stabilità che possono spendere le risorse a loro trasferite dall’ente locale soggetto al patto; e così di seguito.

In ciò consiste il principale condizionamento del patto di stabilità 2005 all’autonomia organizzativa e di spesa degli enti locali: non tanto nell’imposizione di una riduzione o di un taglio di servizi e investimenti, ma nell’aver indotto alcuni enti locali a fare operazioni finanziarie e scelte organizzative a volte artificiali o, comunque, condizionate pesantemente dall’esigenza di rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, invece che concentrare i propri sforzi nella ricerca di modalità operative e comportamenti finalizzati ad una gestione più efficace ed efficiente.