

## **Capitolo 3**

### **Caratteristiche della classe politica locale**

---

#### **Sommario**

1. *Introduzione.* – 2. *I dati utilizzati e la loro elaborazione.* – 3. *La dimensione della classe degli amministratori locali in Italia.* – 4. *I profili degli amministratori locali in Emilia-Romagna.*

#### **1. Introduzione**

L'intensa fase di innovazione legislativa degli anni novanta presentata nel capitolo precedente ha avuto interessanti ripercussioni non solo sugli aspetti istituzionali e politici finora indagati, ma anche sulle caratteristiche socio-anagrafiche della classe politica comunale. In questo capitolo ci si occuperà di questo ultimo aspetto del cambiamento, utilizzando i dati raccolti presso il Ministero degli interni e che sono comunemente conosciuti come *Anagrafe degli amministratori locali*. Il servizio elettorale del Ministero ha creato già da alcuni anni una banca dati in cui vengono registrate tutte le principali informazioni socio-anagrafiche di tutti gli amministratori locali italiani (sesso, data e luogo di nascita, titolo di studio, occupazione e altro). Essa presenta, inoltre, per ogni singolo amministratore, alcune informazioni riguardanti il ruolo istituzionale e l'affiliazione politica (tipo di carica ricoperta, giorno di nomina e altro, lista partitica di riferimento). I dati dell'*Anagrafe* sono molto preziosi, poiché non riguardano un limitato campione di amministratori locali italiani, ma l'intero universo e consentono quindi di comparare le caratteristiche degli amministratori locali emiliano-romagnoli con le caratteristiche degli amministratori delle altre aree geografiche. Dopo una breve descrizione dei dati utilizzati e dell'organizzazione dei *file* su cui sono state condotte le elabo-

TAB. 1. *Dimensione della classe politica comunale per Regione (valori assoluti e percentuali di colonna)*

Regione	Anno					
	1990		1995		2000	
	N.	%	N.	%	N.	%
Piemonte	19.706	13,8	n.d.	n.d.	15.463	13,2
Valle d'Aosta	1.139	0,8	n.d.	n.d.	1.065	0,9
Lombardia	27.774	19,5	24.052	21,1	21.429	18,2
Trentino-Alto Adige	5.477	3,8	5.545	4,9	5.543	4,7
Veneto	11.438	8,0	9.843	8,6	6.305	5,4
Friuli-Ven. Giulia	4.013	2,8	3.428	3,0	3.451	2,9
Liguria	4.171	2,9	3.601	3,2	3.604	3,1
Emilia-Romagna	7.253	5,1	6.471	5,7	6.395	5,4
Toscana	6.305	4,4	5.639	4,9	4.481	3,8
Umbria	1.838	1,3	1.637	1,4	116	0,1
Marche	4.534	3,2	4.074	3,6	3.781	3,2
Lazio	7.055	4,9	6.366	5,6	6.334	5,4
Abruzzo	5.247	3,7	4.512	4,0	4.461	3,8
Molise	2.090	1,5	1.924	1,7	1.857	1,6
Campania	10.934	7,7	9.512	8,3	8.395	7,1
Puglia	6.125	4,3	5.180	4,5	4.697	4,0
Basilicata	2.395	1,7	2.066	1,8	2.067	1,8
Calabria	n.d.	n.d.	6.236	5,5	5.751	4,9
Sicilia	8.568	6,0	8.284	7,3	6.932	5,9
Sardegna	6.480	4,5	5.641	4,9	5.324	4,5
Totale	142.542	100,0	114.011	100,0	117.451	100,0

Nota: n.d.: dati non disponibili. Nel 2000, per la Regione Umbria sono disponibili solo dati parziali.

razioni (paragrafo 2), verranno presentati alcuni dati riguardanti la numerosità degli amministratori locali italiani durante gli anni novanta (paragrafo 3), le loro caratteristiche socio-anagrafiche (paragrafo 4), il tasso di ricambio della classe politica locale (paragrafo 5) (<sup>1</sup>).

In queste pagine sono stati presentati i cambiamenti riguardanti i profili socio-anagrafici degli amministratori comunali emiliani e romagnoli così per come sono venuti configurandosi durante gli anni novanta. In un ampio quadro di ridefinizione del sistema partitico regionale (e nazionale), sintetizzato dalle basse percentuali di riconferme, e in un mutato contesto istituzionale e legislativo, i profili degli amministratori locali si sono evoluti nel senso di una maggiore specializzazione, riscontrabile consi-

derando la loro distribuzione rispetto alle classi d'età, al titolo di studio e al ruolo ricoperto. Rispetto alle altre Regioni italiane (in queste pagine presentate per lo più in modo aggregato), gli amministratori locali dell'Emilia-Romagna si caratterizzano per un'età media più bassa, un più alto grado di scolarizzazione e una più marcata presenza di personale di sesso femminile.

## 2. I dati utilizzati e la loro elaborazione

Le informazioni reperibili nell'*Anagrafe* per ogni amministratore riguardano l'anno di riferimento; il nome e cognome (<sup>2</sup>), il sesso, la data di nascita, il titolo di studio, la professione, il titolo accademico, la data di elezione, la formula elettorale con cui è stato eletto (maggioritario o proporzionale), l'organo di cui è parte (Consiglio e/o Giunta comunale), la data della nomina, due differenti tipi di codici che indicano la carica detenuta, il nome del Comune, la sua popolazione, la Provincia, la Regione e la zona geografica (nord-ovest, nord-est, centro, sud o isole) in cui si trova il Comune.

Ai fini della ricerca sono state ricodificate alcune delle variabili principali. In particolare, sono state create 5 diverse classi d'età degli amministratori al momento della loro nomina (età inferiore ai 30 anni; compresa tra i 30 e i 40 anni; compresa tra i 40 e i 50 anni; compresa tra i 50 e i 60 anni; compresa tra i 60 anni e i 90 anni), 4 classi per i titoli di studio (nessun titolo o licenza elementare; licenza media inferiore; licenza media superiore; laurea), 4 classi demografiche dei Comuni (fino a 5.000 abitanti; tra 5.000 e 15.000 abitanti; tra 15.000 e 50.000 abitanti; oltre 50.000 abitanti), 4 tipi di cariche ricoperte (Sindaci; assessori; assessori esterni al Consiglio comunale; consiglieri comunali).

La ricca banca dati prodotta dal Ministero va utilizzata, però, tenendo presente che essa fornisce solo una serie di "fotografie" della situazione italiana riferite a date specifiche. Per cogliere l'evoluzione diacronica dei fenomeni studiati compareremo quindi i dati riferiti a tutti gli amministratori locali in carica al 31 giugno del 1990, del 1995 e del 2000.

### 3. La dimensione della classe degli amministratori locali in Italia

Fatte queste dovute premesse, ci si può ora addentrare nei risultati della ricerca. Il primo dato da osservare riguarda la numerosità degli amministratori locali in Italia.

Come si vede in tab. 1, essa si aggira, nel periodo considerato, attorno ad un valore medio di circa 125.000 unità, indicando, però, andamenti sensibilmente diversi nei periodi precedenti e successivi all'introduzione della riforma del 1993. Infatti, dai 142.542 soggetti del 1990, si passa ai 114.011 del 1995 e ai 117.451 del 2000. Il fatto che i dati ricevuti dal Ministero non forniscano indicazioni relative agli amministratori locali in Campania nel 1990, in Piemonte e in Valle d'Aosta nel 1995, e siano lacunosi per quanto riguarda l'Umbria nel 2000 non modifica il *trend* complessivo della popolazione. Infatti, anche qualora si considerasse invariato il numero degli amministratori locali piemontesi e valdostani, il totale complessivo nazionale del 1995 farebbe registrare un decremento di circa 7.600 unità.

Questa diminuzione è dovuta alla nuova legge elettorale introdotta nel 1993. Come è noto, la legge 81/93 non ha promosso solo modificazioni relative al sistema di elezione del sindaco e dei consiglieri, ma ha ridisegnato anche le classi dimensionali di riferimento per la determinazione del numero dei consiglieri. Nel 1990, tali classi erano quelle stabilite dall'art. 2 del T.U. approvato con d.P.R. 16 maggio 1960:

Classe dimensionale	Numero consiglieri
> 500.000 ab.	80
> 250.000 ab.	60
> 100.000 ab.	50
> 30.000 ab. (o capoluoghi)	40
> 10.000 ab.	30
> 3.000 ab.	20
sino a 3.000 ab.	15

A partire dal 1993, le classi dimensionali e il numero dei consiglieri sono organizzate come segue:

Classe dimensionale	Numero consiglieri
> 1.000.000 ab.	60
> 500.000 ab.	50
> 250.000 ab.	46
> 100.000 ab. (o capoluoghi)	40
> 30.000 ab.	30
> 10.000 ab.	20
> 3.000 ab.	16
Sino a 3.000 ab.	12

Questa ridefinizione ha prodotto almeno due effetti dal punto di vista quantitativo: un aumento della “dis-rappresentatività” della formula elettorale e una riduzione numerica complessiva del personale politico locale (<sup>3</sup>).

#### 4. I profili degli amministratori locali in Emilia-Romagna

I cambiamenti istituzionali non hanno avuto solo effetti quantitativi, ossia riguardanti la numerosità della popolazione degli amministratori comunali, ma anche effetti qualitativi. Hanno, cioè, contribuito ad alterare i profili socio-anagrafici degli amministratori stessi. Va rimarcato che i cambiamenti istituzionali hanno solo contribuito ad alterarli, in quanto accanto ad essi sono identificabili altri fattori di condizionamento, di cui, più che esserne causa, la riforma istituzionale è conseguenza. Tra questi, la crisi del sistema di partito sviluppatasi dagli inizi degli anni novanta. Inoltre, questi cambiamenti qualitativi vanno comunque inseriti nel più ampio contesto di mutamento della società italiana (si pensi, per esempio, alla crescita del grado di scolarizzazione).

La tab. 2 mostra la distribuzione percentuale degli amministratori comunali emiliani e romagnoli per classi d'età, ruolo ricoperto e classi demografiche dei Comuni nel 1990, nel 1995 e nel 2000.

Il primo dato rilevante è che *l'età media dei consiglieri cresce lungo tutti gli anni novanta*. Se nel 1990 il 56,5% dei membri del Consiglio comunale aveva meno di quarant'anni, tale percentuale scende al 54,9% nel 1995 e al 45,2% nel 2000. Que-

TAB. 2. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per classi d'età, ruolo ricoperto e classi demografiche dei Comuni, anni 1990, 1995 e 2000 (percentuali di colonna)*

Classi d'età	1990		1995		2000	
	G	C	G	C	G	C
<b>Tutti i Comuni</b>						
Inf. a 30 anni	11,8	18,7	11,2	22,4	9,6	19,5
Tra 30 e 40 anni	41,6	37,8	34,8	32,5	25,9	25,7
Tra 40 e 50 anni	31,9	28,6	36,5	29,0	37,7	31,0
Tra 50 e 60 anni	11,0	10,7	13,9	12,2	21,3	17,6
Tra 60 e 90 anni	3,7	4,2	3,5	3,9	5,5	6,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	(2.255)	(7.233)	(1.650)	(5.580)	(1.650)	(5.467)
<b>Fino a 5.000</b>						
Inf. a 30 anni	11,8	19,4	11,3	23,3	11,0	19,7
Tra 30 e 40 anni	40,4	36,9	35,6	33,3	26,8	27,0
Tra 40 e 50 anni	30,4	26,6	34,0	25,9	34,9	29,8
Tra 50 e 60 anni	12,3	11,8	14,0	12,8	20,5	16,8
Tra 60 e 90 anni	5,1	5,4	5,1	4,8	6,8	6,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	(1.073)	(3.129)	(700)	(2.478)	(691)	(2.436)
<b>Da 5.000 a 15.000</b>						
Inf. a 30 anni	14,3	21,1	13,1	24,0	9,4	21,5
Tra 30 e 40 anni	44,2	38,9	34,6	32,9	26,2	24,9
Tra 40 e 50 anni	29,5	28,1	39,1	29,0	39,3	30,9
Tra 50 e 60 anni	9,2	8,7	10,9	11,0	20,1	17,5
Tra 60 e 90 anni	2,8	3,3	2,3	3,1	5,0	5,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	(825)	(2.606)	(650)	(2.011)	(641)	(1.979)
<b>Da 15.000 a 50.000</b>						
Inf. a 30 anni	7,4	15,4	10,4	20,9	7,2	17,4
Tra 30 e 40 anni	42,2	39,7	36,5	31,6	25,1	24,6
Tra 40 e 50 anni	39,7	31,3	35,9	34,4	40,0	34,0
Tra 50 e 60 anni	8,8	9,9	14,6	10,4	25,6	16,6
Tra 60 e 90 anni	2,0	3,8	2,6	2,8	2,1	7,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	(204)	(879)	(192)	(608)	(195)	(597)
<b>Oltre 50.000</b>						
Inf. a 30 anni	3,9	10,0	0,9	13,5	7,3	12,3
Tra 30 e 40 anni	34,6	34,7	28,7	28,0	20,3	24,0
Tra 40 e 50 anni	45,8	37,5	38,0	37,9	41,5	33,4
Tra 50 e 60 anni	15,0	15,0	30,6	17,0	24,4	23,5
Tra 60 e 90 anni	0,7	2,7	1,9	3,7	6,5	6,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N.	(153)	(619)	(108)	(483)	(123)	(455)

Nota: G: membri della Giunta comunale; C: membri del Consiglio comunale.

sto aumento dell'età media è ancora più marcato considerando i membri delle Giunte comunali. Nel 1990, il 53,4% di essi aveva meno di quarant'anni, nel 1995 il 46,0% e nel 2000 il 35,5%. Se nel 1990 e nel 1995 la classe d'età più cospicua è quella degli amministratori con età compresa tra i trenta e i quarant'anni (circa il 39% nel 1990 e circa il 33% nel 1995), nel 2000 tale primato passa alla classe d'età che raggruppa coloro che hanno età compresa tra i quaranta e i cinquant'anni (circa il 32%). È interessante notare, inoltre, che con il passare del tempo gli amministratori locali sembrano distribuirsi in modo più omogeneo tra le diverse classi d'età. In parte, questo fatto è giustificato dagli inevitabili passaggi da una classe all'altra di amministratori confermati, in parte esso è sintomo della scarsa attrazione che sembra esercitare la politica sui giovani. Questi due aspetti, congiuntamente, rischiano di restringere il circuito della selezione e promozione della classe di governo.

Tali andamenti si registrano con intensità diverse nei Comuni di piccole e di grandi dimensioni. In particolare, al crescere della dimensione del Comune, si registra una tendenziale diminuzione dei consiglieri o dei membri delle Giunte con età inferiore ai quarant'anni. Questo fatto è probabilmente riconducibile alla necessità di competenze ed esperienze specifiche associate ai ruoli istituzionali nei Comuni più grandi oltre che alla maggiore attrazione esercitata da tali ruoli.

La tab. 3 riporta le differenze di punti percentuali tra gli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna e quelli delle zone geografiche italiane per classi d'età e ruolo ricoperto. Laddove si registrano valori positivi, si deve intendere un *surplus* (in termini percentuali) di un certo tipo di amministratori in Emilia-Romagna. Al contrario, laddove si registrano valori negativi si deve intendere un *surplus* (in valori percentuali) di un certo tipo di amministratori nelle altre Regioni considerate.

In linea generale, la classe politica locale emiliano-romagnola risulta composta di persone di età inferiore a quella degli amministratori delle altre Regioni, anche se non mancano andamenti divergenti con il trascorrere degli anni novanta. Nel 1990, l'Emilia-Romagna fa registrare valori positivi rispetto a tutte le

TAB. 3. *Differenze di punti percentuali tra gli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna e quelli delle zone geografiche italiane per classi d'età, ruolo ricoperto e classi demografiche dei Comuni, anni 1990, 1995 e 2000 (percentuali di colonna)*

Nord	1990		1995		2000	
	G	C	G	C	G	C
Inf. a 30 anni	1,2	1,7	0,7	1,0	1,3	1,0
Tra 30 e 40 anni	8,3	5,2	3,5	1,1	0,7	-1,5
Tra 40 e 50 anni	-2,0	-1,7	-0,1	-1,2	1,8	1,1
Tra 50 e 60 anni	-5,0	-3,6	-2,9	-1,0	-1,6	-0,7
Tra 60 e 90 anni	-2,5	-1,6	-1,2	0,1	-2,2	0,1
<b>Centro</b>						
Inf. a 30 anni	1,3	2,9	1,4	2,6	2,7	3,3
Tra 30 e 40 anni	2,4	1,1	2,5	-0,1	-0,2	-2,0
Tra 40 e 50 anni	-0,1	-1,4	-2,9	-2,1	-2,8	-3,0
Tra 50 e 60 anni	-2,2	-1,7	0	0	0,4	0,6
Tra 60 e 90 anni	-1,5	-0,9	-0,9	-0,4	-0,1	1,1
<b>Sud</b>						
Inf. a 30 anni	3,4	4,7	0,1	1,2	1,4	2,4
Tra 30 e 40 anni	2,0	-1,1	-2,2	-5,4	-6,1	-7,5
Tra 40 e 50 anni	-1,6	-1,5	-0,4	-0,3	-3,5	-3,3
Tra 50 e 60 anni	-2,4	-1,7	2,6	3,3	6,5	5,5
Tra 60 e 90 anni	-1,3	-0,4	-0,2	1,3	1,6	2,8
<b>Isole</b>						
Inf. a 30 anni	2,7	5,1	-1,5	-1,4	-0,2	-1,2
Tra 30 e 40 anni	4,3	0,2	-1,5	-4,2	-7,6	-8,8
Tra 40 e 50 anni	-1,2	-1,6	2,6	1,1	1,1	0,5
Tra 50 e 60 anni	-3,9	-3,0	1,4	3,1	5,8	6,0
Tra 60 e 90 anni	-1,9	-0,7	-1,1	1,3	0,9	3,5

Nota: G: membri della Giunta comunale; C: membri del Consiglio comunale. Per il Piemonte e la Valle d'Aosta non sono disponibili i dati dell'anno 1995; per la Calabria non sono disponibili i dati del 1990; per l'Umbria i dati riferiti all'anno 2000 sono disponibili solo parzialmente.

zone d'Italia per quanto concerne gli amministratori di età inferiore ai quarant'anni (e, di converso, valori negativi relativamente agli amministratori di età superiore). Questo andamento resta confermato nel 1995 e nel 2000 rispetto alle Regioni collocate nel nord e nel centro del paese. Esso viene disatteso, invece, rispetto alle Regioni collocate nel sud e rispetto alle due Regioni insulari.



TAB. 4a. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per titolo di studio, carica ricoperta e classi demografiche dei Comuni, anno 1990 (percentuali di riga)*

<b>Tutti</b>	Nessuno o licenza element.	Licenza media infer.	Licenza media sup.	Laur.	Tot.	N.
Sindaci	5,2	20,0	47,6	27,3	100,0	330
Assessori	7,7	22,5	45,5	24,4	100,0	1.895
Consiglieri	8,7	21,3	44,6	25,3	100,0	7.140
<b>Totale</b>	<b>8,4</b>	<b>21,5</b>	<b>44,9</b>	<b>25,2</b>	<b>100,0</b>	<b>9.365</b>
<b>Fino a 5.000 ab.</b>						
Sindaci	7,4	19,3	46,0	27,3	100,0	176
Assessori	11,1	27,4	45,1	16,4	100,0	883
Consiglieri	13,6	25,8	43,6	17,1	100,0	3.101
<b>Totale</b>	<b>12,8</b>	<b>25,8</b>	<b>44,0</b>	<b>17,4</b>	<b>100,0</b>	<b>4.160</b>
<b>Da 5.000 a 15.000 ab.</b>						
Sindaci	3,5	23,9	48,7	23,9	100,0	113
Assessori	5,7	20,6	47,9	25,9	100,0	700
Consiglieri	6,3	20,9	46,5	26,4	100,0	2.557
<b>Totale</b>	<b>6,1</b>	<b>20,9</b>	<b>46,8</b>	<b>26,2</b>	<b>100,0</b>	<b>3.370</b>
<b>Da 15.000 a 50.000 ab.</b>						
Sindaci	–	10,7	57,1	32,1	100,0	28
Assessori	4,0	15,4	44,6	36,0	100,0	175
Consiglieri	4,2	16,3	46,3	33,1	100,0	872
<b>Totale</b>	<b>4,1</b>	<b>16,0</b>	<b>46,3</b>	<b>33,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1.075</b>
<b>Oltre 50.000 ab.</b>						
Sindaci	–	15,4	38,5	46,2	100,0	13
Assessori	–	9,5	37,2	53,3	100,0	137
Consiglieri	0,8	7,9	39,5	51,8	100,0	610
<b>Totale</b>	<b>0,7</b>	<b>8,3</b>	<b>39,1</b>	<b>52,0</b>	<b>100,0</b>	<b>760</b>

Le tabb. 4a, 4b e 4c mostrano la distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna in base al titolo di studio, alla carica ricoperta e alle classi demografiche dei Comuni nel 1990, 1995 e 2000. In linea generale, negli anni novanta si registra un certo aumento di amministratori in possesso di titoli di studio di livello elevato. Se nel 1990 il 70,1% di essi possedeva almeno un diploma di scuola media superiore, tale percentuale cresce al 74,6% nel 1995 e al 75,2% nel 2000. Questo andamento non appare univoco se si considera la distribuzione degli amministratori in base alla carica ricoperta.

TAB. 4b. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per titolo di studio, carica ricoperta e classi demografiche dei Comuni, anno 1995 (percentuali di riga)*

<b>Tutti</b>	Nessuno o licenza elemen.	Licenza media inf.	Licenza media sup.	Laur.	Tot.	N.
Sindaci	2,2	14,0	45,5	38,3	100,0	321
Assessori	3,9	19,3	47,3	29,4	100,0	812
Assessori non consiglieri	2,8	9,8	40,1	47,3	100,0	469
Consiglieri	5,1	22,3	47,9	24,7	100,0	5.457
<b>Totale</b>	<b>4,7</b>	<b>20,8</b>	<b>47,2</b>	<b>27,4</b>	<b>100,0</b>	<b>7.059</b>
<b>Fino a 5.000 ab.</b>						
Sindaci	3,5	15,7	44,8	36,0	100,0	172
Assessori	6,3	22,3	45,6	25,8	100,0	399
Assessori non consiglieri	8,5	12,3	44,3	34,9	100,0	106
Consiglieri	6,9	27,6	47,3	18,2	100,0	2.435
<b>Totale</b>	<b>6,7</b>	<b>25,7</b>	<b>46,9</b>	<b>20,7</b>	<b>100,0</b>	<b>3.112</b>
<b>Da 5.000 a 15.000 ab.</b>						
Sindaci	0,9	12,7	50,9	35,5	100,0	110
Assessori	1,7	18,2	49,7	30,4	100,0	358
Assessori non consiglieri	1,8	7,3	43,6	47,3	100,0	165
Consiglieri	3,9	20,1	50,0	26,0	100,0	1.956
<b>Totale</b>	<b>3,3</b>	<b>18,7</b>	<b>49,6</b>	<b>28,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2.589</b>
<b>Da 15.000 a 50.000 ab.</b>						
Sindaci	–	15,4	38,5	46,2	100,0	26
Assessori	2,6	7,7	41,0	48,7	100,0	39
Assessori non consiglieri	0,8	13,1	41,0	45,1	100,0	122
Consiglieri	4,4	19,2	47,4	29,1	100,0	595
<b>Totale</b>	<b>3,6</b>	<b>17,5</b>	<b>45,8</b>	<b>33,1</b>	<b>100,0</b>	<b>782</b>
<b>Oltre 50.000 ab.</b>						
Sindaci	–	–	23,1	76,9	100,0	13
Assessori	–	–	50,0	50,0	100,0	16
Assessori non consiglieri	–	6,6	25,0	68,4	100,0	76
Consiglieri	1,7	8,1	42,5	47,8	100,0	471
<b>Totale</b>	<b>1,4</b>	<b>7,5</b>	<b>39,9</b>	<b>51,2</b>	<b>100,0</b>	<b>576</b>

Mentre i consiglieri mostrano caratteristiche (sotto questo punto di vista) grossomodo costanti, i membri delle Giunte fanno registrare significativi aumenti del livello di scolarizzazione. I Sindaci titolari di una laurea, per esempio, crescono dal 27,3% del 1990 al 38,3% del 1995. Nel 2000 questa percentuale conosce una lieve flessione (34,7%).

TAB. 4c. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per titolo di studio, carica ricoperta e classi demografiche dei Comuni, anno 2000 (percentuali di riga)*

<b>Tutti</b>	Nessuno o licenza elemen.	Licenza media inf.	Licenza media sup.	Laur.	Tot.	N.
Sindaci	1,5	15,6	48,2	34,7	100,0	326
Assessori	3,9	16,9	47,8	31,4	100,0	913
Assessori non consiglieri	2,8	11,3	42,6	43,4	100,0	399
Consiglieri	4,9	21,9	47,3	26,0	100,0	5.444
<b>Totale</b>	<b>4,5</b>	<b>20,3</b>	<b>47,1</b>	<b>28,1</b>	<b>100,0</b>	<b>7.082</b>
<b>Fino a 5.000 ab.</b>						
Sindaci	2,9	17,8	45,4	33,9	100,0	174
Assessori	6,3	21,9	47,9	24,0	100,0	430
Assessori non consiglieri	7,5	17,5	47,5	27,5	100,0	80
Consiglieri	7,1	28,5	45,2	19,1	100,0	2.424
<b>Totale</b>	<b>6,8</b>	<b>26,7</b>	<b>45,6</b>	<b>20,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3.108</b>
<b>Da 5.000 a 15.000 ab.</b>						
Sindaci	–	15,2	54,5	30,4	100,0	112
Assessori	2,3	13,0	48,2	36,5	100,0	392
Assessori non consiglieri	0,8	12,0	42,9	44,4	100,0	133
Consiglieri	3,3	19,6	49,9	27,1	100,0	1.970
<b>Totale</b>	<b>2,9</b>	<b>18,1</b>	<b>49,5</b>	<b>29,5</b>	<b>100,0</b>	<b>2.607</b>
<b>Da 15.000 a 50.000 ab.</b>						
Sindaci	–	7,1	42,9	50,0	100,0	28
Assessori	–	15,1	43,4	41,5	100,0	53
Assessori non consiglieri	2,7	9,7	44,2	43,4	100,0	113
Consiglieri	4,4	13,1	50,9	31,6	100,0	595
<b>Totale</b>	<b>3,7</b>	<b>12,5</b>	<b>49,2</b>	<b>34,6</b>	<b>100,0</b>	<b>789</b>
<b>Oltre 50.000 ab.</b>						
Sindaci	–	8,3	41,7	50,0	100,0	12
Assessori	–	2,6	47,4	50,0	100,0	38
Assessori non consiglieri	1,4	5,5	34,2	58,9	100,0	73
Consiglieri	0,7	7,3	42,0	50,	100,0	455
<b>Totale</b>	<b>0,7</b>	<b>6,7</b>	<b>41,3</b>	<b>51,2</b>	<b>100,0</b>	<b>578</b>

Un discorso a parte meritano gli assessori scelti esternamente al Consiglio comunale. Nello spirito della legge 81/93, la possibilità accordata per la prima volta al Sindaco di nominare assessori non consiglieri sarebbe dovuta servire a valorizzare le competenze tecniche rispetto alle appartenenze partitiche. Non sorprende, quindi, che gli assessori non membri del Consiglio

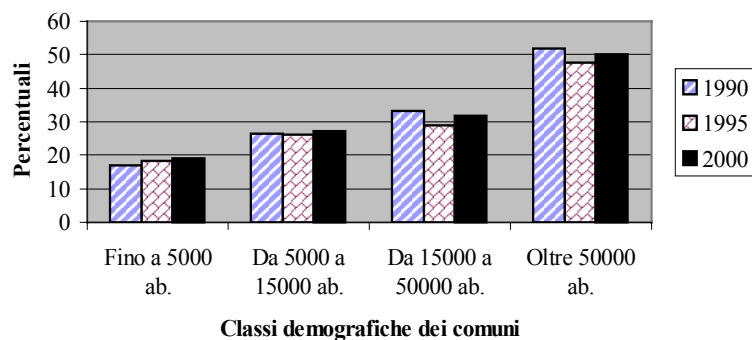
Tab. 5a. *Differenze di punti percentuali tra gli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna e quelli delle zone geografiche italiane per titoli di studio e carica ricoperta, anno 1990 (percentuali di riga)*

<b>Nord</b>	Nessuno o licenza elem.	Licenza media inferiore	Licenza media superiore	Laurea
Sindaci	-5,7	1,3	-3,3	1,1
Assessori	-8,9	-3,6	5,5	6,9
Consiglieri	-8,6	-6,4	7,0	8,1
Totale	-8,5	-5,5	6,5	7,5
<b>Centro</b>				
Sindaci	0,9	2,0	2,8	-5,7
Assessori	-3,7	-1,0	1,9	2,8
Consiglieri	-2,5	-3,1	3,2	2,4
Totale	-2,6	-2,5	2,9	2,1
<b>Sud</b>				
Sindaci	3,9	13,6	7,4	-24,9
Assessori	-3,4	1,7	4,5	-2,8
Consiglieri	-3,1	0,1	7,3	-4,3
Totale	-2,9	1,0	6,7	-4,8
<b>Isole</b>				
Sindaci	0,6	8,6	10,2	-19,4
Assessori	-6,3	0,5	5,3	0,5
Consiglieri	-4,4	-0,9	6,6	6,6
Totale	-4,6	-0,2	6,4	6,4

Nota: non sono disponibili i dati per la Calabria.

facciano registrare il più alto livello di scolarizzazione. Nel 1995, ben il 47,3% di essi possedeva un titolo di studio equivalente alla laurea; nel 2000 il 43,4%.

Questi andamenti sono riprodotti a grandi linee indipendentemente dalla grandezza dei Comuni considerati. Con un'eccezione: all'aumentare delle dimensioni del Comune si registra l'aumentare delle persone con titoli di studio elevati. Succede così che i consiglieri laureati (in percentuale i meno numerosi tra tutti gli uomini politici locali) siano, nel 1990, il 17,1% nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, il 26,4% nei Comuni che hanno una popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, il 33,1% nei Comuni che vanno da 15.000 a 50.000 abitanti e il 51,8% nei Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti (graf. 1).



GRAF. 1. Distribuzione percentuale dei consiglieri comunali dell'Emilia-Romagna titolari di una laurea e classi demografiche dei Comuni (valori percentuali).

Guardando al numero degli assessori non consiglieri è possibile osservare come questo diminuisca in modo sensibile. Se nel 1995 i “tecnici” costituivano circa il 29% dei membri delle Giunte, nel 2000 tale percentuale scende a circa il 24%. Questo dato potrebbe derivare dal loro abbandono della vita politica o dalla loro “assimilazione”.

Per quanto riguarda le differenze percentuali tra gli amministratori dell'Emilia-Romagna e quelli delle zone geografiche italiane rispetto ai titoli di studio e alla carica ricoperta (tab. 5a, 5b e 5c), l'analisi è piuttosto complessa.

Il livello di scolarizzazione degli uomini politici romagnoli ed emiliani è generalmente più alto di quello dei colleghi delle altre Regioni italiane. Nel 1990, per esempio, vi è un 6,5% di possessori di un diploma di studio di scuola media superiore in più rispetto al resto del nord, un 2,9% in più rispetto al centro Italia, un 6,7% in più rispetto al sud e un 6,4% in più rispetto alle Regioni insulari. Nel 1995 e nel 2000 si sono avute conferme di questo andamento, anche se i divari in termini percentuali sono sensibilmente diminuiti.

Un'eccezione significativa a questo quadro riguarda le percentuali di amministratori comunali laureati nel sud. In questa zona, infatti, i Sindaci laureati sono il 24,9% più numerosi di

TAB. 5c. *Differenze di punti percentuali tra gli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna e quelli delle zone geografiche italiane per titoli di studio e carica ricoperta, anno 2000 (percentuali di riga)*

<b>Nord</b>	Nessuno o licenza elem.	Licenza media inferiore	Licenza media superiore	Laurea
Sindaci	-3,5	-1,4	0,1	4,8
Assessori	-4,6	-9,5	3,3	10,8
Assessori non consiglieri	0,2	-2,6	-0,1	2,5
Consiglieri	-3,7	-8,6	4,5	7,9
Totale	-3,7	-8,3	3,8	8,3
<b>Centro</b>				
Sindaci	-0,5	3,8	0,7	-4,0
Assessori	-0,1	-2,7	-4,3	7,1
Assessori non consiglieri	1,1	-0,6	-2,2	1,8
Consiglieri	-0,1	-3,0	-1,6	4,7
Totale	-0,1	-2,6	-1,9	4,6
<b>Sud</b>				
Sindaci	1,2	12,1	11,0	-24,3
Assessori	1,1	-1,1	-0,1	0,2
Assessori non consiglieri	1,3	3,3	7,9	-12,5
Consiglieri	0,9	-0,2	1,0	-1,7
Totale	0,9	0,3	1,4	-2,6
<b>Isole</b>				
Sindaci	-0,3	7,8	6,4	-13,8
Assessori	-1,8	-5,9	0,1	7,6
Assessori non consiglieri	-1,3	0,0	-5,6	6,8
Consiglieri	-0,3	-6,1	1,1	5,4
Totale	-0,5	-4,6	0,8	4,2

Nota: i dati per l'Umbria sono disponibili solo parzialmente.

quelli emiliani e romagnoli nel 1990, il 20,3% più numerosi nel 1995 e il 24,3% più numerosi nel 2000. Anche se con percentuali meno significative, lo stesso dato si registra nel caso degli assessori (membri del Consiglio o esterni) e dei consiglieri.

Per quanto riguarda il sesso degli amministratori comunali emiliano-romagnoli, gli anni novanta si caratterizzano per una crescita percentuale della componente femminile. Se nel 1990 le donne sono solo il 15,6% della classe politica comunale, nel 2000 esse sono il 20,8% (tab. 6). La distribuzione degli amministratori di sesso femminile rispetto alla carica detenuta varia a seconda dell'anno preso in considerazione. Nell'arco degli anni

Tab. 6. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali di sesso femminile dell'Emilia-Romagna e carica ricoperta, anni 1990, 1995 e 2000*

	1990	1995	2000
Sindaci	7,4	8,2	12,4
Assessori	16,0	23,4	22,6
Assessori non consiglieri	–	18,1	22,9
Consiglieri	15,9	22,6	20,8
Totale	15,6	21,7	20,8
N.	(1.482)	(1.571)	(1.482)

TAB. 7. *Differenze di punti percentuali tra gli amministratori comunali di sesso femminile dell'Emilia-Romagna e quelli delle zone geografiche italiane e carica ricoperta, anni 1990, 1995 e 2000*

<b>Nord</b>	1990	1995	2000
Sindaci	3,2	0,8	4,3
Assessori	6,5	6,8	5,7
Assessori non consiglieri	–	1,0	5,1
Consiglieri	5,2	2,2	1,9
Totale	5,4	2,6	2,8
<b>Centro</b>			
Sindaci	4,8	2,2	6,4
Assessori	6,6	5,5	7,1
Assessori non consiglieri	–	-2,1	3,4
Consiglieri	6,0	4,8	5,0
Totale	6,1	4,3	5,4
<b>Sud</b>			
Sindaci	6,1	4,8	9,1
Assessori	12,6	11,5	11,8
Assessori non consiglieri	–	4,7	12,4
Consiglieri	12,1	7,3	9,3
Totale	12,0	7,6	9,9
<b>Isole</b>			
Sindaci	5,1	0,2	4,9
Assessori	9,5	8,2	7,0
Assessori non consiglieri	–	3,2	9,7
Consiglieri	9,3	7,3	5,5
Totale	9,2	6,8	6,1

Nota: per il Piemonte e la Valle d'Aosta non sono disponibili i dati dell'anno 1995; per la Calabria non sono disponibili i dati del 1990; per l'Umbria, del 2000 sono disponibili solo dati parziali.

novanta, infatti, aumenta in modo significativo la percentuale di

TAB. 8a. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per carica ricoperta ed appartenenza partitica; anno 1990 (valori assoluti e percentuali di colonna)*

Partito	Sindaco		Carica Assessore		Consigliere		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
	Pci	202	59,4	782	40,8	2.699	37,3	3.683
Psi	49	14,4	392	20,5	1.064	14,7	1.505	15,9
Dc	72	21,2	338	17,6	2.042	28,2	2.452	25,8
Ind.	12	3,5	257	13,4	865	12,0	1.134	12,0
Psdi	3	0,9	73	3,8	185	2,6	261	2,8
Pri	2	0,6	59	3,1	201	2,8	262	2,8
Pli	—	—	5	0,3	30	0,4	35	0,4
Verdi	—	—	8	0,4	65	0,9	73	0,8
Msi-Dn	—	—	1	0,1	59	0,8	60	0,6
Cpa	—	—	—	—	4	0,1	4	0,0
Dp	—	—	—	—	3	0,0	3	0,0
Ln	—	—	—	—	8	0,1	8	0,1
Altri	—	—	1	0,1	8	0,1	9	0,1
Totale	340	100,0	1.916	100,0	7.233	100,0	9.489	100,0

donne Sindaco (dal 7,4% del 1990 al 12,4% del 2000), mentre la percentuale di donne assessore o consigliere conosce una crescita nel periodo 1990/1995 e un leggero decremento nel periodo 1995/2000.

La presenza femminile nella classe politica locale emiliano-romagnola è più consistente che nelle altre zone geografiche italiane (<sup>4</sup>). La tab. 7, infatti, mostra esclusivamente valori positivi (che, si ricorda, indicano un *surplus* di amministratori di sesso femminile in Emilia-Romagna rispetto alla zona presa in considerazione). Le grandezze delle differenze percentuali variano, però, da zona a zona. Se restano piuttosto contenute nel confronto con il nord, esse crescono nel confronto con il centro e con le isole, raggiungendo il loro apice rispetto al sud del paese (12,6% nel 1990, 7,6% nel 1995 e 9,9% nel 2000). Questi dati registrano, in altre parole, lo scarso tasso di “femmilizzazione” della classe politica locale nelle Regioni meridionali.

Fino ad ora sono stati presentati i profili degli amministratori locali dal punto di vista socio-anagrafico. Non è stata mai presa in considerazione la loro appartenenza ad un partito o ad una



TAB. 8b. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per carica ricoperta ed aggregazione partitica di appartenenza; anno 1995 (valori assoluti e percentuali di colonna)*

Partito	Sindaco		Carica				Totale	
			Assessore		Consigliere			
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Centro-sinistra	207	60,7	444	53,8	2.492	44,7	3.143	46,6
Centro-destra	15	4,4	52	6,3	587	10,5	654	9,7
Dc	6	1,8	14	1,7	108	1,9	128	1,9
Liste civiche	47	13,8	137	16,6	1.106	19,8	1.290	19,1
Ind.	20	5,9	86	10,4	457	8,2	563	8,3
Altri	46	13,5	93	11,3	830	14,9	969	14,4
Totale	341	100,0	826	100,0	5.580	100,0	6.747	100,0

TAB. 8c. *Distribuzione percentuale degli amministratori comunali dell'Emilia-Romagna per carica ricoperta ed aggregazione partitica di appartenenza; anno 2000 (valori assoluti e percentuali di colonna)*

Partito	Sindaco		Carica				Totale	
			Assessore		Consigliere			
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Centro-sinistra	164	48,4	423	45,8	2.063	37,7	2.650	39,4
Centro-destra	6	1,8	21	2,3	534	9,8	561	8,3
Liste civiche	142	41,9	383	41,5	2.025	37,0	2.550	37,9
Ind.	1	0,3	1	0,1	30	0,5	32	0,5
Altri	26	7,7	96	10,4	816	14,9	938	13,9
Totale	339	100,0	924	100,0	5.468	100,0	6.731	100,0

coalizione partitica. A questo proposito, alcune premesse sono doverose. La prima riguarda la diseguaglianza delle logiche seguite dagli attori partitici nella competizione elettorale. Non v'è dubbio, infatti, che la nuova legge per le elezioni locali e la crisi del sistema partitico nazionale abbiano sostanzialmente modificato il comportamento degli attori, incentivando la formazione di alleanze tra partiti. Ecco perché, nel presentare i prossimi dati, ci si riferirà ai singoli partiti per gli amministratori in carica nel 1990 e alle coalizioni per gli amministratori in carica nel 1995 e 2000. La seconda doverosa premessa riguarda alcune inevitabili forzature legate alla semplificazione necessaria per una presentazione sintetica dei dati. È plausibile sostenere, infatti, che gli

Tab. 9. *Percentuale di amministratori locali confermati sul totale degli amministratori per regione e per periodo.*

Regione	Periodo		
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Piemonte	n.d.	n.d.	23,6
Valle d'Aosta	n.d.	n.d.	36,0
Lombardia	27,9	36,5	18,6
Trentino-Alto Adige	38,4	89,1	36,6
Veneto	22,9	36,3	17,0
Friuli-Venezia Giulia	27,7	37,1	18,7
Liguria	32,9	40,2	22,7
Emilia-Romagna	28,2	36,5	18,2
Toscana	24,7	34,8	18,1
Umbria	27,4	35,3	19,8
Marche	25,2	35,2	16,7
Lazio	28,8	22,9	22,3
Abruzzo	23,9	35,3	17,4
Molise	25,3	32,1	16,2
Campania	22,9	36,6	17,6
Puglia	20,3	34,1	17,0
Basilicata	16,6	29,0	13,1
Calabria	n.d.	32,9	n.d.
Sicilia	15,5	27,6	13,5
Sardegna	25,2	61,4	20,4
Totale	24,2	34,1	19,0
N.	(27.589)	(40.009)	(22.283)

Nota: n.d.: dati non disponibili. Per l'Umbria, i dati del 2000 sono disponibili solo parzialmente.

stessi partiti si presentino coalizzati solo in alcune singole realtà locali e che in altre, al contrario, si osteggino. Terza significativa premessa riguarda la presenza di liste civiche. Nelle tabelle seguenti, queste saranno accorpate tra loro indipendentemente dal loro orientamento politico.

Le tabb. 8a, 8b e 8c presentano la distribuzione percentuale degli amministratori comunali in Emilia-Romagna per carica ricoperta ed appartenenza partitica nel 1990, 1995 e 2000. Il principale dato che ne emerge è la prepotente affermazione delle liste civiche. Se nel 1990 esse non erano praticamente presenti, nel 1995 ad esse fa riferimento il 19,1% degli amministratori locali e, nel 2000, ben il 37,9%. Se a questo dato vengono aggiunte le percentuali di assessori esterni al Consiglio (6,7% della

classe politica locale nel 1995 e 5,6% nel 2000) risulta alquanto chiara una forte autonomizzazione del sistema partitico locale da quello nazionale.

Un'ultima considerazione va fatta guardando alla percentuale di amministratori locali confermati sul totale degli amministratori per Regione e per periodo. Come si può vedere dalla tab. 9, tra il 1990 e il 1995 si è assistito ad un consistente ricambio della classe politica locale. In questi anni, solo il 28,2% degli amministratori comunali emiliani e romagnoli sono stati riconfermati, contro il 29,7% del nord, il 26,5% del centro, il 21,8% del sud e il 20,3% delle isole. Il tasso di ricambio ha fatto registrare un rallentamento, invece, nel quinquennio successivo. In Emilia-Romagna, tra il 1995 e il 2000, sono stati riconfermati il 36,5% degli amministratori, una percentuale di poco superiore a quella della media nazionale. Anche per questo periodo, il minor numero di conferme si è registrato nel centro <sup>(3)</sup>.

Ma una idea ancora più significativa della portata del ricambio la si ha guardando all'intero decennio 1990/2000. In Emilia-Romagna, solo il 18,2% degli amministratori comunali in carica nel 1990 lo è ancora nel 2000. Il nord fa registrare in termini relativi il tasso di ricambio minore con il 23,9% di conferme, il sud il maggiore con il 16,3% di conferme.

- 
- (1) Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta sono stati pubblicati diversi studi condotti sulla medesima banca dati del Ministero. Tra questi si ricordano: A. MELIS, G. MARTINOTTI, *Gli amministratori comunali (1975-1987): reclutamento e ricambio*, in *Amministrare*, 1988, n. 2, pp. 283-337; A. MELIS, G. MARTINOTTI, *Gli amministratori comunali (1975-1987): composizione sociale e reclutamento territoriale*, in *Amministrare*, 1988, n. 3, pp. 417-486; C. BARBERIS, *La classe politica municipale*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- (2) I file dei dati presentano anche il nome e il cognome degli amministratori comunali nonostante i noti vincoli posti dalla legge sulla *privacy*. Ciò è possibile grazie all'interpretazione meno restrittiva fornita dal Garante in materia di dati utilizzati a fini esclusivamente statistici.
- (3) S. VASSALLO, *Elezioni degli organi comunali e provinciali, (commento agli artt. 1-11)*, in A. BARBERA, (a cura di), *Elezione diretta del Sindaco. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, Rimini, Maggioli, 1994, pp. 27-100.
- (4) Il rapporto tra donne e classe politica municipale negli anni settanta e ottanta è presentato anche in G. BETTIN, A. MAGNIER, *Il consigliere comunale*, Padova, Cedam, 1989.
- (5) Il tasso di *turnover* degli eletti per il periodo 1951/1990 è presentato in V. BELOTTI, M. MARAFFI, *Ceto politico e dirigenza amministrativa nei Comuni italiani*, Bologna, il Mulino, 1994.