

## **Introduzione e sintesi del rapporto**

---

### **1. Premessa**

Giunto alla sua terza edizione, il *Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna* ha ormai assunto una sua struttura consolidata. Attraverso di esso si rendono pubblici i risultati prodotti ogni anno nell'ambito di quello che si va configurando come un vero e proprio programma di monitoraggio di lunga durata sulle caratteristiche, le trasformazioni e il rendimento del sistema degli enti territoriali dell'Emilia-Romagna. Nella prima parte (capp. 1-2-3) vengono presentati studi prevalentemente basati su dati originali di ricerca, non disponibili presso fonti istituzionali, appositamente raccolti o rielaborati nell'ambito di tale programma di lavoro. Nella seconda parte del rapporto (capp. 4-5-6) vengono presentati approfondimenti svolti su archivi statistici basati prevalentemente su fonti istituzionali, costituiti e costantemente aggiornati nell'ambito del medesimo programma di monitoraggio. Si tratta di: *a)* un articolato archivio sulla partecipazione elettorale; *b)* un archivio con dati di tipo sociodemografico riferiti agli amministratori regionali e locali; *c)* un archivio con dati sul personale che opera alle dipendenze degli enti locali e regionali (non utilizzato per il rapporto di quest'anno); *d)* un archivio infine con dati tratti dai bilanci consuntivi dei comuni <sup>(1)</sup>. Nei paragrafi che seguono viene proposta una sintesi e una

---

(1) Per maggiori elementi in merito all'articolazione e al contenuto di tali archivi, si

chiave di lettura delle sei ricerche presentate più ampiamente nei capitoli di cui si compone l'edizione 2003.

**1. *Forme di gestione e soddisfazione degli utenti delle scuole dell'infanzia***

La ricerca presentata nel primo capitolo si propone come la seconda di una serie di indagini – da svolgere auspicabilmente con continuità – in merito alla soddisfazione dei cittadini emiliano-romagnoli verso i servizi pubblici ad essi offerti. Nel rapporto dello scorso anno erano stati già presentati gli esiti di una prima indagine in merito al grado di conoscenza e di fiducia dei cittadini verso le istituzioni locali nel loro complesso, alle loro valutazioni in merito al funzionamento di alcuni uffici interni degli enti locali oltre che alle caratteristiche, le motivazioni e il grado di soddisfazione dei cittadini nella loro veste di utenti dei servizi pubblici. Quella indagine, condotta mediante una rilevazione telefonica rivolta ad un campione di circa 2.600 cittadini emiliano-romagnoli, ha insomma proposto una lettura ad ampio raggio della *confidenza* dei cittadini verso le istituzioni regionali e locali. Con la ricerca proposta quest'anno si inizia invece a monitorare singoli settori di intervento, partendo dalle scuole per l'infanzia. Mentre la ricerca proposta lo scorso anno, data l'ampiezza dei suoi oggetti, non poteva proporsi se non di rilevare l'atteggiamento di fondo verso le istituzioni locali, quello che viene ora esposto nel capitolo primo è un vero e proprio studio della soddisfazione del cliente (*customer satisfaction*), come si usa dire. Rispetto alla gran parte degli studi di questo tipo, lo studio qui proposto ha il vantaggio di fornire dati comparativi su scuole di tutto il territorio emiliano-romagnolo, considerando sia scuole a gestione statale, sia scuole a gestione comunale o privata. Esso si propone anche come un modello da replicare sia

---

rinvia all'introduzione alla precedente edizione del *Rapporto*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2002.

con riferimento ad altri settori o servizi, sia, a distanza di un certo numero di anni, con riferimento alle stesse scuole materne, al fine di poter cogliere miglioramenti o segni di declino nella qualità percepita dei servizi. Neppure dovrebbe essere esclusa l'eventualità, ed anzi sarebbe auspicabile, che i responsabili delle scuole (comunali, statali e private) della Regione decidano di adottare su basi volontarie uno standard comune di valutazione della "soddisfazione dei clienti" valorizzando la positiva esperienza svolta attraverso questa ricerca.

L'indagine ha coinvolto 2.820 famiglie con un figlio o una figlia di età compresa tra i 3 e i 6 anni iscritto/a alla scuola materna. Prima di raggiungere le famiglie che hanno poi partecipato alla rilevazione sono state contattate 155 scuole, scelte casualmente fra le oltre 1.500 presenti sul territorio emiliano-romagnolo in modo che il campione finale delle scuole risultasse statisticamente rappresentativo per provincia, grandezza del comune e tipo di gestione scolastica (statale, comunale o privata). I questionari per i genitori sono stati quindi inviati direttamente alle scuole: 82 hanno accettato di partecipare distribuendo i questionari tra i genitori dei loro alunni e restituendoli poi in forma anonima. Di queste scuole, appartenenti a 55 diversi comuni, 41 sono statali (pari al 50%), 14 comunali (17%) e 27 private (33%).

Il questionario includeva la richiesta di esprimere valutazioni in merito ai servizi offerti dalla scuola, al rapporto con gli operatori e gli altri genitori, oltre che in merito alla partecipazione alla vita scolastica. Con altre domande si chiedeva inoltre di esprimere un giudizio comparativo, non necessariamente fondato sull'esperienza diretta, sugli standard di qualità ed efficienza delle scuole a gestione statale, comunale e privata.

L'analisi dei dati ha prodotto nel complesso risultati lusinghieri, con alcune limitate zone d'ombra. Un primo indicatore di qualità è stato individuato nella rispondenza degli orari della scuola rispetto alle esigenze familiari. A questo proposito è stato chiesto di indicare sia gli orari effettivi sia gli orari eventualmente preferiti d'entrata e di uscita del bambino. Dal confronto fra orari effettivi e preferiti è emerso che circa la metà dei geni-

tori non cambierebbe nulla. Inoltre, fra coloro che cambierebbero qualcosa, molti farebbero spostamenti limitati, di un quarto d'ora o mezz'ora al massimo. Gli orari stabiliti vanno quindi incontro alle esigenze della maggioranza degli interpellati, anche se alcuni genitori vorrebbero la scuola aperta anche nel pomeriggio, servizio non sempre offerto: la maggiore flessibilità della scuola in tema di orari sembrerebbe dunque dover andare in questa direzione.

I genitori della regione risultano nel complesso soddisfatti del rapporto che hanno con gli operatori e del lavoro da essi svolto. Su una scala da 1 a 10, la media regionale è pari a 8 e  $\frac{1}{2}$ . Valori così elevati sono segno di qualità delle scuole presenti nella regione, in particolare di grande professionalità degli operatori, che sono considerati molto preparati per l'insegnamento, capaci di insegnare attraverso il gioco e capaci di instaurare relazioni positive con i bambini. Al personale viene riconosciuto d'essere competente e adeguato al compito, anche se numericamente insufficiente in relazione al numero di bambini: questa è la nota più dolente.

C'è, invece, qualcosa da migliorare per quanto riguarda le infrastrutture e i servizi: i genitori sono molto soddisfatti della pulizia degli ambienti, della qualità dei pasti ed esprimono il loro giudizio positivo sull'educazione del bambino all'igiene da parte del personale della scuola; si avvertono tuttavia livelli inferiori di soddisfazione nei confronti della adeguatezza delle strutture edilizie, della disponibilità di spazi e di materiali per il gioco. Il livello di soddisfazione minore riguarda il servizio scuolabus, che spesso non raggiunge neppure la sufficienza (in quanto non presente), soprattutto nelle aree urbane più estese; per completezza d'informazione va però detto che, fra i servizi elencati, è considerato anche il meno importante.

Non vi sono differenze evidenti nella qualità percepita a seconda del tipo di gestione scolastica, ad eccezione della qualità dei pasti e degli spazi adibiti all'alimentazione: i genitori delle scuole private sono mediamente più soddisfatti dei pasti che vengono serviti ai figli, lo sono lievemente meno i genitori delle scuole comunali e statali. Lo stesso andamento si registra per

quanto riguarda gli spazi disponibili durante i pasti: le scuole private riportano una soddisfazione media di 8, contro il 7 e ½ delle comunali e il 7 delle statali.

La partecipazione dei genitori alla vita della scuola non è sempre continua: i momenti più frequentati sono le assemblee plenarie e i colloqui con gli operatori, momenti a cui afferma di essere presente con continuità circa un quarto dei genitori. Dall'altro lato vi sono invece gli incontri e i dibattiti su temi vari, che possono contare su un coinvolgimento veramente basso. Si è chiesto ai genitori rispetto a quali temi desiderassero maggiore partecipazione: le attività svolte a scuola e il progetto educativo sono i più richiesti. Il 23% circa ritiene di essere sufficientemente coinvolto, o afferma che un livello maggiore non sarebbe compatibile con gli impegni quotidiani.

Le domande volte ad indagare la percezione di maggiore o minore qualità della scuola a seconda del tipo di gestione offrono ulteriori spunti di sicuro interesse. È stata presentata ai genitori una lista di servizi, chiedendo loro quale fosse il tipo di scuola in grado di garantirli al meglio. Ad esempio, veniva chiesto quali scuole (comunali, statali o private) siano più attente alle relazioni umane con i bambini, oppure quali garantiscano una maggiore qualità didattica o un maggior coinvolgimento della famiglia sul piano educativo. I risultati evidenziano come i genitori tendano, comprensibilmente, a dare maggiore credito al tipo di scuola frequentata dal figlio. Tuttavia questa tendenza si manifesta con intensità diverse. Infatti, mentre i genitori delle scuole comunali e private preferiscono nettamente il tipo di scuola frequentata dal figlio/a, nel caso delle statali siamo di fronte ad una preferenza poco accentuata. Non possiamo a questo riguardo trarre conclusioni certe. È un fatto che le scuole comunali e private possano contare su una maggiore fiducia dei propri utenti rispetto alle statali. Ed è legittimo ipotizzare che la fiducia espressa in questi termini costituisca un ulteriore indicatore, *indiretto*, della qualità dei servizi. Va rimarcato, in ogni caso, che le differenze tra i tipi di scuola sono molto limitate muovendosi all'interno di livelli complessivamente elevati di soddisfazione.

## 2. *Quali mezzi di comunicazione per quali utenti della P.A.*

Il secondo capitolo del *Rapporto* si basa su una molteplicità di fonti ed in particolare su un sondaggio telefonico condotto dall'Istituto Carlo Cattaneo nel corso del 2001. Esso fornisce un quadro degli strumenti messi in campo da parte degli enti pubblici della regione per comunicare con i cittadini. Vengono inoltre analizzate le preferenze e il grado di soddisfazione dei cittadini emiliano-romagnoli per le diverse forme di comunicazione utilizzate o utilizzabili da parte delle istituzioni pubbliche.

Ne emerge che, sotto il primo profilo, la regione Emilia-Romagna si caratterizza per un largo sviluppo dato allo strumento dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Nel 2001 secondo dati del Dipartimento della Funzione Pubblica solo il 38,2% delle amministrazioni (comprese quelle statali e quelle degli enti locali) aveva attivato un URP (obbligo previsto dal legislatore sin dal 1993). Bisogna notare che il dato riferito ai soli comuni è ancora più negativo: solo il 31,4% aveva un simile ufficio. L'Emilia-Romagna era, dopo il Piemonte, la Regione in cui erano stati attivati più URP: il 54,9% degli enti considerati nell'indagine della Funzione Pubblica ne aveva uno. Nel 2002, stando ai dati di un monitoraggio effettuato dalla Regione Emilia-Romagna, la situazione è ulteriormente migliorata con il 50,1% dei Comuni complessivamente dotati di URP, fra cui il 72,28% di quelli con più di 5000 abitanti e la totalità di quelli con più di 20.000 abitanti.

Dati analoghi emergono anche relativamente al fenomeno delle reti civiche. Secondo un'analisi di Ervet spa del 2003, «le istituzioni pubbliche dell'Emilia-Romagna hanno un tasso di presenza on line superiore alla media nazionale, in particolare per i comuni non capoluogo». Così come accade nel resto del paese, i grandi comuni e le province sono tutti presenti sulla rete. Lo sono anche il 53,3% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Se si considerano tutti i comuni con più di 5.000 abitanti la percentuale sale al 78,9%, pari a ben 13 punti percentuali in più della media nazionale rilevata, con riferimento alla stessa classe di comuni, nel VII rapporto *Città Digitali* del Censis.

Per quanto riguarda la “domanda”, i dati di una ricerca dell’Istituto Cattaneo mostrano come, nonostante vi sia una fetta importante di cittadini che preferiscono le nuove tecnologie, in Emilia-Romagna i residenti appaiono ancora più marcatamente orientati verso l’uso di media tradizionali (in particolare la posta) i quali vengono scelti dal 90,9% come canale preferenziale per ricevere informazioni dalle pubbliche amministrazioni.

Gli emiliano-romagnoli sembrano inoltre meno attratti rispetto agli abitanti di altre regioni dagli uffici pubblici come fonte di informazione. Preferiscono forme di contatto meno dirette rispetto agli “sportelli” che consentano di risparmiare tempo come il telefono e la posta o, in caso di pagamenti, l’addebito automatico in conto corrente. Quest’ultimo viene scelto come canale preferenziale dal 24,1% degli intervistati in regione. Oltre un quinto degli emiliano-romagnoli (21,3%) dichiara di aver visitato un ufficio relazioni con il pubblico e un altro 30,5% dichiara di non averlo mai visitato, anche se è a conoscenza della sua esistenza. Al livello nazionale, in media, solo il 15,9% ha dichiarato di aver visitato l’URP del proprio Comune. Dall’indagine emerge infine che la penetrazione di *internet* appare leggermente inferiore alla media nazionale: 31,4% della popolazione adulta (contro il 34,2% rilevato come media nazionale).

In conclusione, i dati della ricerca mostrano l’esistenza di preferenze molto articolate tra i cittadini in merito ai possibili mezzi per interagire con la pubblica amministrazione. In altre parole, non esiste un ideale cittadino medio a cui si può comunicare indistintamente: al contrario esistono giovani e anziani, utenti di *internet* e non utenti, persone istruite e meno istruite e tutti dimostrano atteggiamenti diversi nei confronti del ricco spettro di media a disposizione per entrare in contatto con la pubblica amministrazione. In questo contesto, è necessario un uso articolato e professionale della comunicazione da parte dell’istituzione pubblica.

**3. *Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali. Ricerca e formazione per consiglieri, assessori e sindaci dei comuni della Regione Emilia-Romagna***

Nel terzo capitolo sono illustrati i principali risultati di una ricerca finalizzata a rilevare il fabbisogno formativo del personale che ricopre ruoli politici negli enti locali <sup>(2)</sup>. Oggetto dell'analisi sono state le conoscenze, le competenze e il ruolo di sindaci, assessori e consiglieri comunali, al fine di progettare interventi di informazione e formazione per supportare la loro capacità di elaborazione, governo e controllo delle politiche locali. Si è dunque rilevata la percezione di fabbisogno di conoscenza e competenza nella gestione del governo locale di oggi e – conseguentemente – sono stati individuati percorsi, modalità, e strumenti volti a qualificare le competenze ritenute carenti e/o mancanti.

La ricostruzione del fabbisogno formativo dei tre distinti profili politici è stata avvalorata dalle seguenti scelte metodologiche:

- un campione di comuni medio-piccoli, senza pretesa di rappresentatività statistica, che ha consentito di svolgere una indagine qualitativa e quantitativa in profondità, arrivando a contattare direttamente centottantadue (182) profili politici e trentatré (33) profili tecnici;
- una pluralità di strumenti metodologici (questionario quantitativo somministrato ai consiglieri comunali; interviste qualitative in profondità con sindaci, assessori e responsabili tecnici; *focus group* con i consiglieri di opposizione) volti a fare emergere diverse dimensioni dello stesso oggetto di indagine e che ha permesso di ottenere un bagaglio di dati e informazioni ricco ed articolato;

---

(2) L'analisi è stata svolta presso un *panel* di dieci comuni medio-piccoli della Regione Emilia-Romagna, i quali insieme ad altri trenta amministrazioni comunali avevano aderito nell'anno 2002 al progetto di ricerca (*Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali. Ricerca e formazione per consiglieri, assessori e sindaci dei comuni della Regione Emilia Romagna*).



- il coinvolgimento della tecnostuttura, ovvero, al fine di fare emergere il fabbisogno formativo dei ruoli politici, si è ritenuto opportuno scandagliare non solo le percezioni dei singoli attori politici in riferimento al proprio ruolo e le attribuzioni di fabbisogno rispetto agli altri ruoli politici, ma anche le attribuzioni di fabbisogno formativo dall'ottica di chi con i politici deve quotidianamente relazionarsi ed interagire, ovvero i responsabili tecnici.

In modo particolare l'indagine ha avuto come principale funzione il reperimento di informazioni distintive e significative in merito al ruolo ricoperto dai consiglieri comunali. Questo in quanto si tratta degli amministratori meno conosciuti, ovvero meno esplorati da ricerche quali-quantitative e su cui si dispone di minori informazioni sistematiche, nonostante compongano la categoria di amministratori politici quantitativamente più significativa.

Si è inoltre supposto che i consiglieri comunali dispongano, almeno nei piccoli e medi comuni, di minori risorse (di tempo e di strumenti) finalizzate ad attivare autonomamente percorsi di formazione.

Nella fase di analisi dei dati raccolti nel corso della ricerca nonché di contestualizzazione di quanto emerso nel più ampio contesto normativo, sociale e politico, sono state puntualizzate e valorizzate alcune problematiche di fondo inerenti il ruolo ed il fabbisogno del consigliere comunale e dell'organo consigliare nel suo complesso.

Oltre a definire quale fabbisogno di informazione e formazione è emerso dall'indagine, la ricerca ha dunque messo in luce alcune caratteristiche e problematiche specifiche attinenti al ruolo di consigliere comunale e, più nello specifico, alcune criticità proprie delle attuali assemblee comunali.

In particolare, dalla ricerca è emerso che negli ultimi dieci anni il fenomeno del ricambio generazionale nei consigli comunali è stato molto più limitato di quanto si potesse aspettare in relazione al processo di cambiamento che ha interessato il sistema dei partiti a livello nazionale e locale. Allo stesso modo, al limitato ricambio corrisponde un basso livello di nuovi in-

gressi soprattutto fra i giovani: l'età media di tutta la popolazione di consiglieri intervistati è superiore ai 45 anni.

Il ruolo dei partiti intesi come punto di riferimento decisionale e di orientamento politico per i consiglieri è certamente molto diminuito rispetto al passato, mentre invece resta rilevante come canale di accesso principale all'elezione nei consigli comunali: il 77% dei consiglieri che hanno maturato esperienza politica precedente a quella attuale è stato selezionato e candidato al ruolo da un partito politico.

Pur essendo passati dieci anni dalla legge di riforma di ruolo e funzioni del Consiglio comunale è ancora molto elevato il numero di consiglieri che dichiara poca o nessuna chiarezza su ruolo e compiti di questo organo; in particolar modo, agli occhi degli intervistati risultano particolarmente problematici, ovvero difficili da definire e realizzare, i compiti inerenti le funzioni di indirizzo e di controllo sulle politiche ed attività di governo dell'ente locale. La ricerca più in generale ha messo in luce un rilevante livello di insoddisfazione ma anche di confusione su funzioni, poteri e compiti svolti dall'assemblea consiliare. Peraltro, a fronte di una diffusa percezione di scarsa utilità e scarso potere dei consigli comunali, gli intervistati rispondono a tale situazione auspicando un bagaglio di conoscenze e di competenze quasi "onnisciente" sia dal punto di vista delle tematiche indicate sia come livello necessario di approfondimento e padronanza di ogni singola materia: dal generale agli aspetti più tecnici e procedurali.

La ricerca ha inoltre messo in luce la carenza di strategie ed azioni di supporto informativo e formativo per i componenti dei consigli comunali. Il dato è particolarmente rilevante se si considera che quasi il 70% degli intervistati ha dichiarato di ritenere la propria preparazione al ruolo all'inizio del mandato "scarsa o nulla" e di aver appreso "cosa fare" e "come farlo" autonomamente e grazie all'esperienza via via accumulata.

Risultano poi pressoché assenti mezzi, strumenti e risorse a disposizione del consiglio, con conseguente svuotamento dei contenuti di dibattito e limitazione delle possibilità di intervento

dei consiglieri sulle attività di indirizzo e controllo delle *policies* messe in campo dall'esecutivo.

È pur vero, però, che l'*imprinting* culturale del modello originario del consiglio comunale pare complicare e frenare la capacità di aderire al nuovo ruolo di indirizzo, controllo e deliberazione, rischiando di configurare ciò che la teoria definisce "trappola cognitiva".

Tali risultati, infine, non appaiono differenziarsi a seconda che il consigliere sia di maggioranza piuttosto che di opposizione. La ricerca, infatti, mette in luce che per entrambe le tipologie le percezioni in tema di fabbisogno formativo/informativo sono le medesime.

#### 4. Il peso reale delle "liste civiche"

Il capitolo tradizionalmente dedicato ad analisi sulla classe politica locale riguarda quest'anno un fenomeno a cui è stato dato molto risalto nel recente passato (la crescita delle *liste civiche*) e che, sulla base di quanto emerge dalla ricerca presentata appunto nel quarto capitolo, è stato largamente sovradimensionato.

Spesso, dietro alla presentazione di "liste civiche" si tende a intravedere, con un eccesso di enfasi, lo iato che separerebbe la "società civile" dalla classe politica espressione dei partiti tradizionali, tra un governo della cosa pubblica che richiederebbe soprattutto *buon senso*, in vista di obiettivi concreti, e non divisioni politiche *anacronistiche*. Ciò a maggior ragione – si dice ancora – a livello locale, dove l'attività amministrativa pone in capo, a chi ne ha la responsabilità, questioni di ordine più pratico che ideologico. La ricerca presentata nel terzo capitolo si propone dunque di offrire una puntuale ricognizione in merito alle dimensioni e alle connotazioni del fenomeno delle liste presenti con denominazioni diverse da quelle dei partiti a diffusione nazionale nelle elezioni comunali svolte in Emilia-Romagna tra il novembre 1998 e il maggio 2002. A questo fine, attraverso numerose interviste a testimoni privilegiati, tutte le liste presenta-

tesi alle elezioni comunali nel periodo appena citato sono state classificate all'interno di 5 classi: 1) liste che pur avendo denominazioni e simboli locali risultano tuttavia riconducibili ad una delle due principali coalizioni nazionali e che la sostituiscono nell'ambito comunale; 2) liste caratterizzate da contrassegni e denominazioni *locali* derivanti dall'unione di due o più partiti di rilievo nazionale o di loro correnti; 3) liste di partito che assumono una denominazione locale; 4) liste che nascono in ambito locale e che non sono riconducibili ad uno specifico partito (ma che non necessariamente non sono riconducibili ad una coalizione); 5) liste personali, che sorgono cioè per iniziativa di determinate personalità (l'esempio più tipico è quello della c.d. «lista del sindaco»).

Nel corso della ricerca sono stati presi in considerazione due ordini di interrogativi. Si è cercato in primo luogo di verificare se dietro al proliferare di liste generalmente etichettate come *civiche* si celino davvero fenomeni di partecipazione squisitamente *locali* o se gli ancoraggi alla politica nazionale non siano maggiori di quanto possa apparire ad una lettura disattenta. L'indagine ha cercato di verificare, in secondo luogo, che tipo di relazioni tali liste abbiano instaurato con i partiti e con le coalizioni (di centro-destra e di centro-sinistra) che dal 1996 caratterizzano la politica italiana. In particolare, ci si è chiesti in che misura esse rappresentino una *sfida* per i partiti e le coalizioni nazionali oppure un *valore aggiunto*, utile per recuperare quote di elettorato altrimenti difficilmente raggiungibili.

L'indagine, nel suo complesso, mostra come sia una lettura fuorviante quella che vuole intravedere nella proliferazione di liste con *denominazioni* locali forme di auto-organizzazione della società civile, alternative al verticismo (o supposto tale) della «politica dei partiti». Nello specifico, la presunta *indipendenza* delle liste a denominazione locale viene smentita per quanto riguarda i comuni con meno di 15.000 abitanti, dove circa il 90% di quelle liste ha rivelato chiare connessioni con attori partitici tradizionali. Come è noto, peraltro, nei comuni con meno di 15.000 abitanti la legge elettorale *impone* la formazione di liste uniche intorno a ciascun candidato sindaco cosicché la defezio-

ne anche di un solo *partner* rende giuridicamente impossibile l'uso dei contrassegni ufficiali, per cui il ricorso a un simbolo diverso rispetto a quello convenzionale può diventare una necessità. È vero che nei comuni con popolazione residente superiore ai 15.000 abitanti il 63,4% delle liste a denominazione locale ha evidenziato elementi apartitici, ma è anche bene tenere presente come *apartiticità* non significhi necessariamente *apoliticità*. Quest'ultima caratteristica è infatti appannaggio solo del 7,2% delle liste che si presentano con denominazioni locali nei comuni minori e di circa un terzo delle liste corrispondenti nei comuni superiori. Nei comuni superiori, le liste a denominazione locale risultano poco più del 20% (tab. 7). Anche in questo caso l'incidenza numerica complessiva delle liste non riconducibili a nessuna delle due coalizioni è piuttosto bassa, pari al 6,3% di tutte le liste presenti.

Fino ad ora abbiamo considerato il *numero* delle liste a denominazione locale. Analoghe conclusioni si raggiungono andando a verificare il *peso elettorale* di quelle stesse liste. In particolare, le liste prive di riferimenti ai partiti tradizionali (e cioè le liste che vengono qui definite, in senso più proprio, *locali* e *personali*) hanno raccolto il voto del 5,6% dell'elettorato nei comuni minori e di circa il 10,2% degli elettori in quelli di dimensioni demografiche superiori. Se poi si restringe l'osservazione alle sole liste non solo "apartitiche" ma neppure riconducibili a una delle due principali coalizioni, si arriva nel complesso al 5,5% dei voti.

Nei comuni medio-piccoli il 13,6% delle liste a denominazione locale ha presentato un candidato sindaco alternativo alla propria area politica di riferimento. In ogni caso, è possibile affermare che esse hanno posto più ostacoli alla coalizione di centro-sinistra, che si è trovata a dover fare i conti con un numero percentualmente maggiore di concorrenti interni. Non va però dimenticato che stiamo parlando di liste che, considerate nel loro insieme, non hanno superato il 6% dei voti. Tuttavia, anche dal punto di vista elettorale le liste di centro-sinistra a denominazione locale e in competizione con la coalizione hanno raccolto il

4,2% dei suffragi rispetto all'1,8% riportato dalle liste corrispondenti di centro-destra.

Nei comuni maggiori il 33,3% delle liste a denominazione locale ha scelto di correre per conto proprio al primo turno e anche in questo caso tali liste sono concentrate in prevalenza nell'area di centro-destra. Tuttavia, le liste di centro-sinistra a denominazione locale che si sono presentate a sostegno della loro coalizione di riferimento hanno raggiunto nei comuni superiori il 5,5% dei voti validi, poco più di quanto è stato ottenuto dalle loro omologhe di centro-destra (4,8%). Guardando invece alle liste che hanno presentato candidature alternative i rapporti di forza si rovesciano: 0,8% dei consensi alle liste di centro-sinistra concorrenti e 2,5% a quelle del polo avverso. In altri termini, in entrambi gli schieramenti le liste con contrassegni locali, schierate a sostegno del proprio polo di riferimento, hanno mietuto complessivamente più consensi rispetto a quelle in competizione.

Le liste a denominazione locale aventi natura *personale*, se presenti, hanno infine giocato quasi sempre a vantaggio della coalizione di riferimento. Ciò del resto non stupisce trattandosi in molti casi di liste c.d. *del sindaco*, sorte in appoggio diretto al candidato d'area.

Le *dimensioni reali* del fenomeno delle *liste civiche* sono insomma, se le si misurano accuratamente, alquanto contenute. Questo fenomeno non sembra introdurre elementi significativi di frammentazione della rappresentanza e in ogni caso *non altera la struttura bipolare* che il sistema partitico ha ormai assunto anche a livello locale, tanto nei grandi comuni quanto in quelli più piccoli. Come dimostra peraltro anche l'analisi comparata del profilo sociodemografico degli amministratori eletti nelle liste civiche e in quelle tradizionali, le prime non sembrano portare negli enti locali un personale con caratteristiche significativamente diverse dalle seconde.

### 5. *Chi diserta le urne e chi no?*

Un quesito ricorrente, e certamente di interesse per chi ha a cuore la qualità della rappresentanza democratica, al livello locale come nazionale, riguarda le ragioni e le caratteristiche dell'astensionismo. Inserendosi nel solco di analisi già svolte negli scorsi anni, la prima parte del quinto capitolo presenta un quadro generale dell'evoluzione del non voto in Emilia-Romagna partendo dall'analisi dei dati ufficiali sulla partecipazione. Il calo dei votanti in Italia, particolarmente intenso nell'ultimo decennio, non ha risparmiato la nostra regione, dove una minore affluenza alle urne ha segnato tutti i turni elettorali degli ultimi 15-20 anni, in particolar modo le ultime elezioni regionali del 2000 (con i votanti scesi al 79,7%). L'analisi del voto a livello territoriale mostra come le province con la più alta quota di astensionisti nelle diverse elezioni siano quelle di Parma, Piacenza e Rimini. Gli elettori residenti nei capoluoghi di provincia si mobilitano per il voto in misura maggiore dei residenti negli altri comuni della provincia, ma solo in occasione delle elezioni politiche. La partecipazione alle elezioni comunali nei centri capoluogo di provincia si pone ad un livello intermedio rispetto alle altre elezioni e registra sensibili differenze tra primo turno e ballottaggio, con differenze di 10-20 punti percentuale in meno.

La seconda parte del capitolo si basa su una base dati originale costituita da informazioni di carattere sociodemografico (età, sesso, titolo di studio, professione) su un campione di circa 15.000 elettori appartenenti a 23 sezioni elettorali dell'Emilia-Romagna. I dati sono stati tratti dai resoconti cartacei disponibili (ma non sempre facilmente accessibili) presso le cancellerie dei relativi tribunali. Per ciascun elettore considerato, è stato inoltre rilevato, naturalmente in forma anonima, se si è recato o no a votare in occasione delle elezioni politiche del 2001 e regionali del 2000. L'analisi di tali dati, comparati con dati simili riferiti all'intero territorio nazionale già archiviati presso l'"Osservatorio sull'astensionismo elettorale" dell'Istituto Cattaneo, ha messo in evidenza innanzitutto che la propensione al voto non è

diffusa allo stesso modo tra la popolazione e può essere in larga parte spiegata dalla maggiore o minore *centralità* degli elettori rispetto ad alcune caratteristiche socio-demografiche. A registrare valori più bassi di partecipazione sono i giovani e gli anziani, mentre le differenze di genere, che nel complesso appaiono influire in maniera assai limitata, si rivelano particolarmente importanti se si prende in considerazione l'età. Mentre tra gli anziani le donne sono più astensioniste degli uomini, il rapporto si inverte tra le giovani generazioni (in particolare tra i giovanissimi). In Emilia-Romagna, a differenza del dato nazionale, i tassi di partecipazione delle giovani donne assumono rapidamente, sin dai primi anni di "vita" elettorale, valori vicini a quelli massimi raggiunti dalle fasce di età centrali. Un altro importante fattore in grado di spiegare il comportamento elettorale è il titolo di studio. La quota di votanti cresce nettamente all'aumentare del titolo di studio, indipendentemente dall'età considerata, e questa relazione è ancora una volta particolarmente evidente per le donne emiliano-romagnole, che quando conseguono la laurea hanno tassi di partecipazione superiori a quelli degli uomini con gli stessi livelli di istruzione. Infine, l'analisi della condizione occupazionale ci indica l'esistenza di due distinti comportamenti partecipativi di chi è dentro il mercato del lavoro (astensionismo più basso) e di chi è fuori (astensionismo più alto), ma non individua differenze tra le diverse categorie occupazionali.

## 6. *L'analisi dei bilanci*

Il capitolo finale, il sesto, è dedicato alla ormai consueta disamina degli andamenti dei conti di bilancio dei comuni. In particolare, quest'anno viene sviluppata un'analisi comparativa, per serie storiche e per classi demografiche, dei principali indici finanziari. I dati analizzati sono tratti dai Certificati del conto del bilancio dei comuni relativi agli anni dal 1998 al 2001.

Scopo dell'analisi è quello di evidenziare le principali dinamiche a livello di macroaggregati di bilancio. Gli indici finanziari considerati sono stati scelti fra indici comunemente utiliz-



zati da operatori e studiosi. La peculiarità dell'indagine proposta nel *Rapporto* è quella di non limitarsi ad una analisi dell'andamento dei singoli indici, ma quella di tentare una sintesi di alcune fra le principali dimensioni di analisi considerate, per poter valutare complessivamente le prestazioni di bilancio dei comuni, in termini di *sostenibilità* e *solidità* della gestione finanziaria. A tal fine, sono stati elaborati degli indici statistici *standardizzati* che consentono di cumulare in poche misure di sintesi, alcune delle principali variabili di bilancio analizzate. Grazie al confronto fra i comuni emiliano-romagnoli, gli indici standardizzati consentono di ottenere un parametro di riferimento per valutare se la gestione finanziaria di un comune si colloca ad un livello di "prestazione" superiore o inferiore alla media regionale.

Le principali dimensioni finanziarie analizzate sono: sul versante delle entrate di bilancio, l'autonomia tributaria e tariffaria, la pressione finanziaria e tributaria per abitante, la distribuzione e l'andamento storico delle principali voci di entrata corrente (e dei principali tributi locali, ICI, TARSU, addizionale IRPEF) in conto capitale e per l'accensione di prestiti; sul versante delle spese, la distribuzione e l'andamento delle principali voci di spesa corrente (per settori funzionali di intervento e per fattori economici), la rigidità strutturale e la propensione all'investimento; per quanto riguarda gli equilibri di bilancio, l'equilibrio di parte corrente e il concorso di alcune fonti di entrata al finanziamento delle spese di investimento.

L'analisi per serie storiche ha fatto emergere un arresto della crescita dell'autonomia finanziaria dei comuni, intesa come incidenza delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) sul totale delle entrate correnti; si è registrata, inoltre, una significativa riduzione della spesa per interessi passivi legati alle operazioni di indebitamento e un crescente ricorso, soprattutto da parte dei grandi comuni, alla vendita di immobili comunali per il finanziamento delle spese di investimento.

In merito all'analisi per classi demografiche, si è registrata una posizione di maggior debolezza per i comuni con più di 50.000 abitanti, evidentemente stretti fra una forte richiesta di

servizi, problemi strutturali, in un contesto di risorse sempre più scarse. Anche i comuni montani con meno di 5.000 abitanti hanno evidenziato delle situazioni di svantaggio rispetto alle dimensioni di bilancio selezionate, presumibilmente a causa della dispersione della popolazione sul territorio, delle difficoltà legate alla configurazione geografica e alla piccole dimensioni che non consentono di sviluppare adeguate economie di scala. Per contro, i comuni medi e i comuni con meno di 5.000 abitanti non montani sembrano godere di migliori condizioni organizzative ed ambientali per svolgere le proprie funzioni mantenendo condizioni di *solidità finanziaria* più elevate rispetto alla media regionale.

A margine dell'analisi di bilancio vera e propria, viene anche dato spazio ad una breve panoramica sugli scenari di riforma del sistema istituzionale e di rapporti fra Stato, regioni ed enti locali, evidenziando gli effetti di tali evoluzioni sulle autonomie locali, con particolare riferimento alla materia contabile e tributaria. Inoltre, viene brevemente trattato il tema del rapporto fra autonomia finanziaria degli enti locali e norme di bilancio fissate dal Patto di Stabilità interno, quale strumento derivato dagli impegni assunti dall'Italia con l'adesione all'Unione Economia e Monetaria europea.

Il rispetto del Patto di Stabilità interno ha ormai indotto un *trend* di forte razionalizzazione e contenimento della spesa degli enti locali, ma è anche motivo di irrigidimento delle leve di manovra a disposizione degli amministratori e dirigenti locali per l'organizzazione e la gestione dei servizi e delle funzioni di loro competenza. Ciò crea punti di tensione rispetto al ruolo di autonomia assegnato agli enti pubblici territoriali, tanto più oggi alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione dell'ottobre del 2001, che ha introdotto elementi propri di un sistema di tipo "federale" e ha potenziato l'autonomia degli enti locali territoriali. Il cambiamento della Costituzione materiale, in larga parte ancora inattuato, ha preso avvio con l'approvazione della legge 131 del 2003, legge La Loggia, la quale ha dettato le prime disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento repubblicano alla

riforma costituzionale del 2001 (non però in tema di federalismo fiscale, affidato ad un altro percorso attuativo parallelo).

In estrema sintesi, si è assistito negli ultimi anni alla progressiva attuazione del “federalismo a Costituzione invariata” introdotto dalle legge Bassanini e centrato sul principio di sussidiarietà. Contestualmente, le autonomie locali sono state sottoposte ad un crescente rigore finanziario, per concorrere al risanamento della finanza locale. Le “tensioni” connesse a tali processi si sono amplificate, e ancor più sono destinate ad amplificarsi, con la piena attuazione della riforma costituzionale, qualunque sia l’esito dei nuovi progetti di riforma costituzionale giacenti in Parlamento. È, infatti, improbabile che l’eventuale nuovo intervento di riforma costituzionale possa ridimensionare l’autonomia riconosciuta agli enti locali dall’attuale testo costituzionale, la quale si fonda sui due pilastri del principio di sussidiarietà e del federalismo fiscale.