

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

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

6

**2003 · ANNO XXIV
novembre/dicembre**

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

Attribuzioni e riconoscimenti

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

Il Rapporto è stato realizzato grazie al contributo dell'Istituto Carlo Cattaneo avvalendosi di Salvatore Vassallo quale direttore della ricerca e di Marina Caporale che ne ha assicurato il coordinamento operativo. Vi hanno inoltre partecipato: Pietro Berti per l'indagine sulla soddisfazione verso i servizi offerti dalle scuole dell'infanzia (capitolo 1); Mattia Miani per la ricerca sulle forme di comunicazione della pubblica amministrazione (capitolo 2); Alessandro Patroncini per l'indagine sulle liste civiche (capitolo 4); Dario Tuorto per la raccolta e sistematizzazione dei dati sulle caratteristiche sociodemografiche degli astensionisti (capitolo 5); Franca D'Iorio per l'analisi dei dati dei Conti di bilancio dei Comuni (capitolo 6); Enrico Galli per la sistematizzazione ed elaborazione dei dati.

Nel Rapporto viene inoltre offerta (capitolo 3) una sintesi dei risultati dell'indagine svolta da Profingest Business School in collaborazione con Modena Formazione nell'ambito del progetto di ricerca dal titolo "Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali – Ricerca e formazione per consiglieri, assessori e sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna" cofinanziato dalla Regione (Assessorato Scuola, Formazione Professionale, Università, Lavoro, Pari opportunità) e dal Fondo sociale europeo. Il capitolo 3 è stato realizzato da Elena Gamberini, Stefania Gamberini, Francesca Ravaioli sotto la supervisione tecnico-scientifica di Giovanni Xilo e Chiara Serafini.

Indice 6.03

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

961 Introduzione

Parte I – Ricerche

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

1021 Capitolo 2. Quali mezzi di comunicazione per quali utenti della P.A. Uno studio sulle preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i vecchi e nuovi media

1057 Capitolo 3. Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali. Un'indagine sul fabbisogno formativo degli amministratori dei Comuni dell'Emilia-Romagna

1058

Parte II – Analisi su fonti statistiche ufficiali

1089 Capitolo 4. Ricambio della classe politica e liste civiche in Emilia-Romagna

1025 Capitolo 5. Il calo della partecipazione elettorale. Dimensioni del fenomeno e caratteristiche dei non votanti

1155 Capitolo 6. Autonomia ed equilibrio finanziario. Una lettura dei bilanci comunali

III Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna

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 ⁽¹⁾. 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 (2). 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 quali-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 tecnostruttura, 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.

Parte I
Ricerche

Capitolo 1

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

Sommario

1. Introduzione. – 2. Obiettivi e strumenti di indagine. – 3. Il metodo di campionamento. – 4. Il campione. – 5. Orari e organizzazione familiare. – 6. Importanza percepita e soddisfazione dei servizi. – 7. Il rapporto con gli operatori e con gli altri genitori. – 8. La partecipazione dei genitori alla vita della scuola. – 9. Percezione di diversità dei servizi offerti in relazione al tipo di gestione scolastica. – 10. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Da alcuni anni a questa parte, nel campo dei servizi si assiste ad uno spiccato interesse rispetto alla qualità dell'offerta e verso la *customer satisfaction* (la soddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi ricevuti). Questa tendenza, molto forte in ambito sanitario, si sta estendendo rapidamente ad altri ambiti, come ad esempio l'istruzione, e da più parti si cerca di capire quanto i servizi offerti rispondano in maniera appropriata alle esigenze dell'utenza.

La ricerca della qualità in ambito educativo si è spesso concentrata sugli asili nido ⁽¹⁾; recentemente, Becchi, Bondioli e Ghedini ⁽²⁾ hanno proposto un sistema di indicatori di qualità

(1) Si veda, per esempio: M. INGROSSO, *Stelle di mare e fiocchi di neve*, La Nuova Italia Editrice, Roma, 1988; M. FERRARI, *La valutazione di istituzioni educative per la prima infanzia*, in *Età evolutiva*, 1992, p. 43, pp. 109-120.

(2) A. BONDIOLI, M. FERRARI *Manuale di valutazione del contesto educativo: teorie, modelli, studi per la rilevazione della qualità nella scuola*, Franco Angeli, Milano, 2000.

per gli asili nido della Regione Emilia-Romagna. Le autrici elencano una serie di caratteristiche da valutare: la qualità del contesto (organizzazione degli spazi e dei tempi, qualità degli arredi e dei materiali), la qualità delle relazioni, delle offerte formative, la professionalità degli operatori, la qualità della partecipazione delle famiglie nella gestione del nido. Attraverso questi indicatori, si può arrivare a misurare il livello di soddisfazione delle famiglie e degli operatori. Successivamente, si arrivano a definire più nel dettaglio gli indicatori di qualità del progetto pedagogico, proponendone uno schema di valutazione.

Negli ultimi anni quindi si assiste ad una vasta produzione di ricerche sulla qualità delle istituzioni scolastiche. Tuttavia, accanto ad un forte interesse per gli asili nido, non vi sono ricerche analoghe sulla scuola materna (o scuola dell'infanzia secondo la denominazione più recente), che accoglie i bambini dai tre ai sei anni d'età. In questo caso, non possiamo contare su esperienze specifiche che possano indicarci quali sono gli elementi di qualità a cui prestare attenzione. Dobbiamo perciò rifarci necessariamente alle esperienze compiute in altri contesti, oltre ad esaminare le direttive legislative vigenti. Nelle "Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative nelle scuole dell'infanzia", il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca «(...) riconosce come essenziali del proprio servizio educativo: la relazione personale significativa tra pari e con gli adulti, nei più vari contesti di esperienza, come condizione per pensare, fare, agire; la valorizzazione del gioco in tutte le sue forme ed espressioni (...); il rilievo al fare produttivo e alle esperienze dirette di contatto con la natura, le cose, i materiali, l'ambiente sociale e la cultura (...)» (Ministero dell'Istruzione, 6/11/2002).

Queste indicazioni sono di notevole importanza, in quanto delineano il quadro educativo generale all'interno del quale le scuole devono muoversi.

Lo stesso ministero svolge annualmente il censimento delle scuole statali (di ogni ordine e grado), e di esse raccoglie i dati relativi al numero di sedi scolastiche nel territorio, di classi, di alunni, di organico e di personale; le sintesi vengono poi messe

a disposizione gratuitamente sul sito internet del ministero. Questo fa sì che si possa disporre, per le statali, di dati sempre aggiornati.

Una ricerca più approfondita è del 2000, destinata alle scuole d'infanzia statali e non, volta a indagare altre caratteristiche delle scuole: il numero di bambini stranieri nella scuola, il numero di sezioni ad orario ridotto, il numero di sezioni aperte il sabato, gli spazi coperti dedicati al gioco, gli spazi verdi, la presenza del servizio mensa, la presenza del servizio scuolabus, il numero di bambini per docente e il numero di bambini per sezione ⁽³⁾. Questi indicatori sono relativi alla struttura e ai servizi offerti, ma non viene considerato il punto di vista degli utenti, né la soddisfazione percepita rispetto alla scuola scelta per il figlio. La ricerca presentata in questo capitolo del *Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna* si pone l'ambizioso obiettivo di colmare, almeno in parte, questa lacuna, coinvolgendo i genitori dei bambini frequentanti.

2. *Obiettivi e strumenti di indagine*

La ricerca si è posta l'obiettivo di conoscere e documentare il punto di vista dei genitori che hanno un figlio o una figlia frequentante una scuola materna nella Regione Emilia-Romagna, in merito alla qualità percepita della scuola stessa. In questo senso costituisce un esercizio di misurazione della *customer satisfaction*.

In Emilia-Romagna la tradizione delle scuole per l'infanzia è antica, e conta sulla presenza di tre tipi di gestione: la gestione statale, quella comunale e quella attuata da soggetti privati (come ad esempio cooperative, IPAB e così via) in regime di convenzione o meno con gli enti pubblici. Nel passare degli anni, queste tre modalità hanno sviluppato modelli culturali, pedagogici e gestionali diversi, sviluppando caratteristiche distintive. Si assiste perciò ad un radicamento di identità forti, ciascuna con la

(3) Cfr. www.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2000/materna.pdf.

propria esperienza e autorevolezza, che si riflette anche per quanto riguarda aspetti pratici della gestione, come per esempio i vincoli contrattuali dei dipendenti.

Diventa difficile quindi parlare di scuola materna (o scuola dell'infanzia, secondo la terminologia più recente), in generale, in quanto si dovrebbe parlare di *scuole* materne, in riferimento ai diversi percorsi gestionali che le caratterizzano. Tuttavia va sottolineato che recentemente ⁽⁴⁾ la Regione Emilia-Romagna ha intrapreso un percorso di integrazione del sistema, attraverso un intenso sforzo legislativo ed economico. L'obiettivo è quello di creare un sistema condiviso di riferimento, teso ad armonizzare le differenze specifiche di ogni realtà gestionale.

Questo percorso richiede un periodo di sviluppo, visto che le differenze che oggi si osservano sono il risultato di culture e tradizioni differenti. Nel frattempo, si rende necessario analizzare i dati sulla qualità e sulla soddisfazione con tutte le cautele del caso, in quanto potrebbe darsi che eventuali differenze siano da imputare alla diversa impostazione gestionale.

La rilevazione è stata svolta mediante un questionario strutturato. Non esistendo uno strumento adatto ai nostri scopi, già sperimentato e proposto in letteratura, se ne è costruito uno partendo dal lavoro di Ingrosso (1988) ⁽⁵⁾, effettuato all'interno degli asili nido della regione. Varie domande sono state riformulate, altre sono state escluse e si è fatto inoltre riferimento agli indicatori di qualità individuati da Becchi, Bondioli e Ghedini ⁽⁶⁾, tenendo anche in considerazione le "indicazioni sui piani personalizzati" del ministero, citate nel paragrafo precedente.

Nella versione finale utilizzata per la rilevazione, il questionario copre varie aree tematiche. Esso include la richiesta di:

a) informazioni sulla scuola: comune di ubicazione, tipo di gestione (statale, comunale, privata), fascia oraria d'entrata e

(4) Legge Regionale n. 26/01

(5) M. INGROSSO, *Stelle di mare e fiocchi di neve*. La Nuova Italia Editrice, Roma, 1988.

(6) A. BONDIOLI, M. FERRARI, *Manuale di valutazione del contesto educativo: teorie, modelli, studi per la rilevazione della qualità nella scuola*, Franco Angeli, Milano, 2000.

d'uscita (domande numero 1, 2, 11, 12);

b) notizie sul bambino e sull'organizzazione familiare: età e sesso del bambino, orario di entrata e uscita, informazioni su chi accompagna il bambino a scuola e con che mezzo, tempo occorrente per accompagnarlo, gestione degli orari e della cura del bambino fuori dalla scuola (domande dalla 3 alla 10 e dalla 13 alla 15);

c) opinioni e soddisfazione sulla struttura e sui servizi: si chiedeva ai genitori di indicare per diversi aspetti (struttura edilizia, pulizia degli ambienti, ecc.) quanto li ritenessero importanti (domanda 16) e quanto fossero soddisfatti di questi nella scuola frequentata dal figlio (domanda 17);

d) rapporti con gli operatori e con gli altri genitori: frequenza con la quale vengono affrontati determinati temi con il personale della scuola (domanda 18) e qualità del rapporto col personale stesso e con gli altri genitori (domanda 19). Si raccoglievano in seguito alcune opinioni sul lavoro svolto dagli operatori, chiedendone l'importanza (domanda 20) e la soddisfazione (domanda 21);

e) partecipazione alla vita scolastica: era richiesto di indicare a quali momenti della vita della scuola partecipassero, chiedendo se ci fosse il desiderio di essere maggiormente coinvolti, e rispetto a quali temi (domande 22 e 23);

f) percezione di diversità rispetto alla diversa gestione: si elencavano una serie di servizi, chiedendo ai genitori quali tipi di scuole (fra statali, comunali o private) fornissero le prestazioni migliori (domanda 24);

g) notizie sui genitori: età, nazionalità, titolo di studio e occupazione dei genitori (domande dalla 25 alla 33).

La sezione "F" del questionario risponde ad un altro obiettivo della ricerca, quello di verificare l'eventuale esistenza di stereotipi sociali, proprio in relazione alla qualità, a seconda del tipo di gestione scolastica. Ovvero, esiste un tipo di scuola (statale, comunale o privata) che è visto *a priori* come qualitativamente migliore rispetto agli altri?

TAB. 1 *Numero di scuole contattate suddivise per provincia, numero di abitanti del comune e tipo di gestione della scuola*

	Comuni con meno di 10.000 abitanti			Comuni fra 10.000 e 50.000 abitanti			Comuni con più di 50.000 abitanti			Tot
	Stat.	Com.	Priv.	Stat.	Com.	Priv.	Stat.	Com.	Priv.	
BO	6	1	3	6	1	3	2	8	4	34
FC	5	0	2	1	0	1	3	2	2	16
FE	2	0	2	3	0	3	0	2	2	14
MO	4	0	2	5	0	3	2	3	3	22
PC	4	0	3	1	0	0	2	0	1	11
PR	4	0	3	1	0	1	1	2	2	14
RA	1	0	1	2	0	2	2	2	3	13
RE	4	1	4	1	1	2	1	2	3	19
RN	2	0	1	2	1	1	1	2	2	12
Tot	32	2	21	22	3	16	14	23	22	155

3. Il metodo di campionamento

Il campionamento è stato effettuato rispettando le proporzioni dell'universo delle scuole nella Regione Emilia-Romagna rispetto a tre parametri: provincia, numero di abitanti del comune di ubicazione e tipo di gestione della scuola, che può essere statale, comunale o privata (non si è tenuto conto della distinzione fra paritarie e non) ⁽⁷⁾. Nell'anno scolastico 2001-2002, si contavano nella regione 1.512 scuole per l'infanzia, di cui 666 statali (il 44% del totale), 279 comunali (18,5%) e 567 private (37,5%) (fonte: regione Emilia-Romagna). Dati più aggiornati si riferiscono soltanto alle scuole statali, contate in 651 unità nel 2003 (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e EDS Italia, 2003). I comuni sono stati distinti in base alle loro dimensioni demografiche in tre classi: comuni piccoli (meno di 10.000 abitanti), di media grandezza (fra 10.000 e 50.000 abitanti) e grandi (oltre 50.000 abitanti).

(7) In altri termini, l'unità di campionamento è stata individuata nelle istituzioni scolastiche. Il piano di campionamento è stato predisposto in base a tre strati: ambito territoriale (provincia), dimensione del comune, tipo di gestione.

TAB. 2 *Numero di scuole rispondenti e incluse nel campione suddivise per provincia, numero di abitanti del comune e tipo di gestione della scuola*

	Comuni con meno di 10.000 abitanti			Comuni fra 10.000 e 50.000 abitanti			Comuni con più di 50.000 abitanti			Tot
	Stat.	Com.	Priv.	Stat.	Com.	Priv.	Stat.	Com.	Priv.	
BO	4	0	1	4	1	2	2	3	3	20
FC	4	0	1	0	0	0	2	1	0	8
FE	1	0	0	2	0	0	0	1	1	5
MO	2	0	1	2	0	2	2	3	3	15
PC	2	0	2	1	0	0	1	0	1	7
PR	2	0	1	0	0	0	1	1	1	6
RA	0	0	0	1	0	1	1	2	1	6
RE	2	1	2	0	0	0	1	0	2	8
RN	1	0	0	2	0	1	1	1	1	7
Tot	18	1	8	12	1	6	11	12	13	82

Questo perché la grandezza del comune di residenza influisce sulla possibilità di scelta a disposizione della famiglia: in contesti urbani molto piccoli infatti, spesso c'è soltanto una realtà educativa, mentre in contesti più ampi la scelta è potenzialmente maggiore. Per ogni provincia sono state quindi contate le scuole statali presenti nei comuni piccoli, nei comuni di media grandezza e in quelli grandi; analogamente, sono state contate le scuole comunali e quelle private. Il risultato è una tabella con 81 celle (nove province per tre tipi di gestione per tre diverse grandezze del comune), dove sono state collocate tutte le scuole della regione. A questo punto, per ogni cella è stato estratto in modo casuale un numero di scuole pari al 10% del totale, arrotondando sempre per eccesso. Sono state così identificate 155 scuole, di cui 68 statali, 28 comunali e 59 private, situate in 89 diversi comuni della regione. Sono state quindi contattate direttamente le scuole, consegnando loro i questionari per i genitori e chiedendo che provvedessero alla loro distribuzione e successiva riconsegna. Ai genitori era chiesto di chiudere il questionario compilato in una busta già allegata, per garantire l'anonimato dei rispondenti.

TAB. 3 *Numero di questionari compilati suddivisi per provincia*

	N	%
BO	805	28,5
FC	309	11,0
FE	94	3,3
MO	468	16,6
PC	276	9,8
PR	136	4,8
RA	270	9,6
RE	239	8,5
RN	223	7,9
Totale	2820	100,0

4. *Il campione*

Non tutte le scuole contattate hanno partecipato alla ricerca; nella tabella 1 è riportata la distribuzione delle scuole contattate, mentre nella tabella 2 sono riportate le scuole che hanno risposto al questionario, e che sono quindi effettivamente rientrate nel campione.

La tabella mostra chiaramente la limitata presenza di scuole comunali nei comuni piccoli e medi: infatti, un valore pari a zero, indica che le scuole in quel contesto sono meno di 5. Un caso-limite è Piacenza, nella cui provincia non sono segnalate scuole comunali neppure nel capoluogo (dati regione Emilia-Romagna, anno scolastico 2001/2002). Nelle realtà territoriali più piccole prevalgono le scuole statali.

Hanno risposto i genitori di 82 scuole (di cui 41 statali, 14 comunali e 27 private) di 55 diversi comuni. La distribuzione di scuole del campione rispecchia la distribuzione dell'universo; in particolare per il tipo di gestione, il 50% sono statali, il 17% comunali e il 33% private.

La quasi totalità delle scuole comunali del campione sono ubicate nei comuni con più di 50.000 abitanti, e anche questo dato rispecchia la distribuzione delle scuole nella regione.

TAB. 4 *Persona che accompagna il bambino a scuola e/o lo va a riprendere. Valori espressi in percentuale*

	Raramente o mai	Qualche Volta	Spesso	Sempre
La madre	5,5	10,6	31,9	52,0
Il padre	33,8	32,4	20,4	13,4
I nonni	56,1	24,5	11,8	7,6
Fratelli / sorelle	96,0	3,1	0,5	0,5
Altri parenti	89,6	8,8	1,1	0,5
Amici o conoscenti	93,2	6,1	0,6	0,1
Vicini di casa	97,4	2,1	0,2	0,2
Personale retribuito	95,9	2,4	1,2	0,6
Altri	98,5	0,2	0,1	1,1

TAB. 5 *Tempo di percorrenza da casa a scuola*

	N	%
5 minuti o meno	1027	36,4
Da 6 a 10 minuti	1179	41,8
Da 11 a 15 minuti	352	12,5
Da 16 a 30 minuti	206	7,3
Più di 30 minuti	23	0,8
Non risponde	33	1,2
Totale	2820	100,0

Sono stati compilati 2.820 questionari, dei quali 1.382 da genitori che hanno un figlio nelle scuole statali (49%), 569 nelle scuole comunali (20,2%) e 869 nelle scuole private (30,8%). I genitori che vivono nei comuni piccoli sono il 32,1% del totale, contro il 21,9% dei comuni di media grandezza e il 46% dei comuni grandi. Per quanto riguarda la distribuzione per provincia, i dati presentati nella tabella 3 ci dicono che la provincia col più alto numero di risposte è Bologna, seguita da Modena e Forlì-Cesena. Da Ferrara e da Parma invece si è avuto il numero minore di risposte. I questionari sono stati compilati nel 70% dei casi dalla madre, nel 7% dal padre mentre nel 21% dei casi è stato compilato da entrambi i genitori (il 2% non ha indicato questo dato).

TAB. 6 *Orario di entrata attuale e orario d'entrata "ideale". Valori espressi in percentuale*

	Orario d'entrata	Orario d'entrata "ideale"
Prima delle 7,30	0,3	2,0
Dalle 7,30 alle 7,44	7,0	8,1
Dalle 7,45 alle 7,59	3,4	2,6
Dalle 8,00 alle 8,14	18,4	18,5
Dalle 8,15 alle 8,29	10,7	5,4
Dalle 8,30 alle 8,44	29,5	26,4
Dalle 8,45 alle 8,59	11,5	4,4
Alle 9,00 o dopo	19,0	25,4
Non risponde	0,3	7,3
Totale	100,0	100,0

TAB. 7 *Differenze fra orario d'entrata attuale e orario d'entrata "ideale". Valori espressi in percentuale*

Potendo scegliere, rispetto all'attuale orario d'entrata, porterebbe il figlio a scuola....	%
1 ora (o più) prima	3,4
45 minuti prima	1,7
30 minuti prima	7,3
15 minuti prima	6,7
Va bene così	55,1
15 minuti dopo	6,1
30 minuti dopo	2,2
45 minuti dopo	1,9
1 ora (o più) dopo	3,7
Non risponde	7,5
Totale	100,0

L'età media delle madri è di 36 anni (minimo 20, massimo 50), l'età media dei padri è di 44 (minimo 22, massimo 65). I genitori di nazionalità italiana sono l'87% del totale, i cittadini stranieri dell'area comunitaria sono quasi il 9%. La scarsa rappresentanza di genitori di origine africana (1,4%) e dell'est europeo (1,2%), così come di tutte le altre etnie, sono probabilmente dovute alla difficoltà di comprensione della lingua.

5. *Orari e organizzazione familiare*

Veniva chiesto ai genitori di indicare quali persone accompagnassero il bambino a scuola e lo andassero a riprendere: questo compito sembra di netta prevalenza della madre, che se ne occupa costantemente nel 52% dei casi; il padre lo accompagna con meno frequenza, e i nonni ancora meno: nel 56% dei casi non lo accompagnano mai. Molto raramente poi si ricorre all'aiuto di altre persone (tabella 4). Il mezzo più usato è l'automobile (69,6% dei casi), seguita dalla bicicletta (5,4%), dai mezzi pubblici (3,5%) e dal motorino (0,4%); il 12,9% delle persone afferma di andare a piedi, mentre per il 7,8% dipende dai casi. Il tempo di percorrenza da casa a scuola è solitamente breve, spesso inferiore ai 10 minuti, e sono pochi coloro che impiegano più di mezz'ora per accompagnare il figlio (tabella 5). Oltre agli orari di entrata e uscita, abbastanza variabili, ai genitori inoltre si chiedeva di indicare quali fossero gli orari in cui, potendo scegliere, porterebbero il bambino e lo andrebbero a riprendere, ovvero gli orari "ideali". Questo per vedere se gli orari prestabiliti dalle scuole rispondono adeguatamente alle esigenze dei genitori. Nella tabella 6 sono riportati gli orari d'entrata e gli orari indicati dai genitori come ottimali. Non vi sono grosse differenze fra orario d'entrata attuale e quello "ideale"; per capire meglio però le eventuali correzioni che i genitori vorrebbero fare, è stata calcolata la differenza fra i due orari. I risultati sono riportati nella tabella 7. La maggior parte dei genitori è soddisfatta dell'orario di entrata del bambino, e non lo cambierebbe; se poi comprendiamo anche coloro che farebbero piccole correzioni di un quarto d'ora, arriviamo ad una percentuale vicina al 70%. Vi sono tuttavia alcuni genitori che cambierebbero radicalmente l'orario, anticipandolo o posticipandolo anche di un'ora o più. Tuttavia, questi risultati vanno letti anche alla luce delle esigenze del bambino. Ad esempio, se per alcuni genitori potrebbe essere vantaggioso portare il bambino a scuola prima delle 7 del mattino, sicuramente non sarebbe altrettanto per il bisogno di riposo del figlio.

Analogamente agli orari d'entrata, è stato chiesto ai genitori

TAB. 8 *Orario d'uscita del bambino attuale e orario d'uscita "ideale". Valori espressi in percentuale*

	Orario d'uscita	Orario d'uscita "ideale"
Prima delle 12,30	3,8	2,2
Dalle 12,30 alle 12,59	4,9	3,9
Dalle 13,00 alle 13,29	10,7	9,5
Dalle 13,30 alle 13,59	5,1	3,0
Dalle 14,00 alle 14,29	2,6	3,3
Dalle 14,30 alle 15,00	0,3	1,3
Dalle 15,00 alle 15,29	1,8	1,4
Dalle 15,30 alle 15,59	12,3	4,9
Dalle 16,00 alle 16,29	33,8	26,9
Dalle 16,30 alle 16,59	13,5	14,5
Dalle 17,00 alle 17,29	6,1	9,9
Dalle 17,30 in poi	4,7	10,5
Non risponde	0,5	8,9
Totale	100,0	100,0

TAB. 9 *Differenze fra orario d'uscita attuale e orario d'uscita "ideale". Valori espressi in percentuale*

Potendo scegliere, rispetto all'attuale orario d'uscita, farebbe uscire il bambino...	%
2 ore (o più) prima	3,7
1 ora e mezza prima	1,1
1 ora prima	1,5
Mezz'ora prima	3,5
Va bene così	47,9
Mezz'ora dopo	15,1
1 ora dopo	7,6
1 ora e mezza dopo	4,4
2 ore (o più) dopo	6,0
Non risponde	9,2
Totale	100,0

di indicare l'orario di uscita attuale del figlio e l'orario di uscita "ideale" (tabella 8), e ne sono state calcolate le differenze, riportate nella tabella 9. È necessario però fare una piccola precisazione; nel questionario c'erano due possibilità di indicare l'orario di uscita (domande 7a e 7b), e accanto ad ognuna si chiedeva di indicare per quanti giorni alla settimana uscisse a quell'orario: non sempre infatti l'orario di uscita è uguale in tutti

TAB. 10 *Persone che si occupano del bambino al di fuori dell'orario scolastico. Valori espressi in percentuale*

	Raramente o mai	Qualche volta	Spesso	Sempre
La madre	2,6	2,1	28,3	67,1
Il padre	11,1	21,7	38,9	28,3
I nonni	31,8	36,3	25,2	6,6
Fratelli / sorelle	85,5	8,1	4,2	2,2
Altri parenti	81,5	15,3	2,6	0,5
Amici o conoscenti	92,5	6,8	0,5	0,1
Vicini di casa	95,2	4,1	0,4	0,2
Personale retribuito	94,0	3,8	1,8	0,4
Altri	99,7	0,1	0,1	0,1

i giorni della settimana. Molti genitori hanno tuttavia indicato solo un orario (nell'86% dei casi), ragion per cui nel presentare i risultati si farà riferimento soltanto al primo indicato.

Circa la metà dei bambini esce da scuola in un orario compreso fra le 16,00 e le 17,29, ma da una prima lettura dei dati si nota che diversi genitori posticiperebbero leggermente l'uscita dei figli, soprattutto dopo le 16,30. La tabella 9, data dal confronto fra l'orario d'uscita e l'orario d'uscita "ideale", può aiutarci ad approfondire l'argomento.

I genitori che posticiperebbero l'uscita del figlio sono più di quanti l'anticiperebbero: la maggior parte di loro farebbe cambiamenti piccoli, di mezz'ora al massimo, ma troviamo che il 6% lo posticiperebbe di due ore o più. Occorre specificare però che, in relazione a questo ultimo dato, alcune scuole non hanno l'orario pomeridiano, che invece farebbe comodo ad alcune famiglie.

Tutto sommato, i dati suggeriscono l'idea che gli orari d'entrata e uscita vadano incontro alle esigenze della maggioranza delle famiglie: infatti, più della metà delle persone non cambierebbe orario, e coloro i quali farebbero grandi cambiamenti (di un'ora o più) sono circa il 10%, sia per quanto riguarda l'entrata sia per l'uscita.

Certamente non è facile coniugare adeguatamente esigenze

familiari, lavorative e scolastiche, e per alcune famiglie si presenta il problema della cura del bambino durante il tempo libero. Come evidenziato dalla tabella 10, sono quasi sempre i genitori che si occupano del figlio, in particolare la madre che se ne occupa a tempo pieno nei due terzi delle occasioni, mentre l'apporto del padre e dei nonni è notevolmente inferiore. Quasi inesistenti sono altre figure come parenti, amici, conoscenti, vicini o personale retribuito.

6. *Importanza percepita e soddisfazione dei servizi*

La qualità di una scuola passa innanzitutto dall'adeguatezza delle infrastrutture e dei servizi offerti alle famiglie; ogni scuola si caratterizza per la presenza di particolari dotazioni, nella speranza di coprire adeguatamente le esigenze dei bambini e dei genitori. Partendo dal lavoro di Ingrosso (1988) negli asili nido e dalla griglia di qualità (sempre per gli asili nido) proposta da Becchi, Bondioli e Ghedini (in Bondioli e Ghedini, 2000), sono stati sottoposti all'attenzione dei genitori alcuni fra i servizi ritenuti più importanti nel determinare la qualità di una scuola. Per ogni tema, è stato chiesto di riportare in una scala da 1 a 10, dove 10 rappresenta il valore massimo, l'importanza percepita del servizio e la soddisfazione verso di esso. Nella tabella 11 sono riportati i risultati, indicando la media e la mediana; quest'ultimo valore in alcuni casi è uguale a 10, ad indicare che almeno la metà dei genitori ha scelto questo valore. Ovviamente, quando la mediana è pari, ad esempio, ad 8, vuol dire che almeno la metà dei rispondenti ha espresso una valutazione pari o *superiore* a 8.

I valori relativi alla media sono stati arrotondati alla mezza unità, facendo scomparire differenze minime fra i valori e facilitando così la lettura.

L'aspetto più importante per i genitori è la pulizia degli ambienti (media e mediana pari a 10), seguita dalla qualità dei pasti. Sono considerati molto importanti anche la presenza di spazi verdi, gli spazi dedicati all'alimentazione e quelli per il gioco.

TAB. 11 *Importanza e soddisfazione dei genitori rispetto ad alcuni servizi offerti dalla scuola*

	Importanza		Soddisfazione	
	Media	Mediana	Media	Mediana
Struttura edilizia (edificio)	9	10	7½	8
Pulizia degli ambienti	10	10	9	9
Attrezzature e arredi	8½	8	8	8
Materiale da gioco	8½	9	8	8
Spazi dedicati all'alimentazione	9	10	7½	8
Spazi dedicati al gioco	9	9	8	8
Spazi verdi accessibili	9	10	8	8
Servizio di scuolabus	7½	8	6	7
Qualità dei pasti che vengono forniti	9½	10	8	8

Range: 1 – 10

Le attrezzature della scuola, come la dotazione di banchi e armadietti, non sono considerate di prioritaria importanza, così come il servizio di scuolabus, che addirittura riporta una media non molto alta. I livelli di soddisfazione, pur essendo alti, sono comunque al di sotto dei livelli d'importanza. Il servizio scuolabus è l'aspetto più dolente, avente una media che sfiora la sufficienza; tuttavia dobbiamo considerare che gli abitanti dei comuni piccoli non avvertono questo servizio come indispensabile, come si vedrà in seguito. La pulizia degli ambienti è l'aspetto che più soddisfa i genitori, ed era anche quello considerato maggiormente importante.

Al contrario, si assiste ad un certo disagio rispetto agli spazi a disposizione dei bambini, siano spazi verdi o attrezzati per il gioco; per questi casi, la discrepanza fra importanza e soddisfazione risulta abbastanza accentuata.

I nostri dati consentono di analizzare il livello di soddisfazione dei genitori registrato distintamente nelle scuole statali, comunali e private, e lo stesso per quanto riguarda le varie province e i comuni di piccole, medie o grandi dimensioni. Nella tabella 12 sono riportati i valori medi di soddisfazione distinti per tipo di scuola. Come possiamo osservare, non ci sono differenze vistose, anche se le scuole statali riportano sempre i valori più bassi e le scuole private sempre quelli più alti (unica eccezione,

TAB. 12 *Soddisfazione media rispetto ad alcuni servizi in relazione al tipo di gestione scolastica*

	Tipo di gestione scolastica			Media regione
	Statale	Com.	Privata	
Struttura edilizia (edificio scolastico)	7	7½	8	7½
Pulizia degli ambienti	8½	9	9	9
Attrezz. e arredi (banchi, armadietti, ecc.)	7½	8	8	8
Materiale da gioco	7½	8	8	8
Spazi dedicati all'alim. (mense e/o refettori)	7	7½	8½	7½
Spazi dedicati al gioco	7½	8	8½	8
Spazi verdi accessibili	7½	8	8	8
Servizio di scuolabus	6½	5	6	6
Qualità dei pasti che vengono forniti	8	8	9	8
Totale	7½	7½	8	8

Range: 1 – 10

il servizio scuolabus): la soddisfazione per le private è quindi leggermente maggiore, anche se non di molto.

Si registrano invece differenze evidenti negli spazi dedicati all'alimentazione: scuole statali e comunali hanno valori simili, mentre i genitori delle private sono notevolmente più soddisfatti. Lo stesso si può dire per la qualità dei pasti: fra scuole statali e private la differenza è di circa un punto, le comunali si situano più o meno a metà.

Un discorso a parte merita invece il servizio scuolabus, che fa registrare i valori più bassi; prima però di azzardare una spiegazione, si rende necessario analizzare i risultati in relazione alla grandezza del comune (tabella 13).

Se per il tipo di scuola le differenze non erano evidenti, nel caso della grandezza del comune di residenza lo sono ancora meno. I valori sono sempre molto simili, con due eccezioni: la prima è il servizio di scuolabus, più che sufficiente nei comuni piccoli e medi, e invece scarso nei comuni grandi, dove i problemi di traffico sono maggiori. Questo dato può spiegare in parte anche la minor soddisfazione riscontrata in precedenza per le scuole comunali (tabella 12), che nel nostro campione in 12 casi su 14 sono inserite nei contesti territoriali più popolati. La seconda eccezione riguarda la presenza e accessibilità di spazi

TAB. 13 *Soddisfazione media dei servizi in relazione alla grandezza del comune di residenza*

	Grandezza del comune di residenza			Media regione
	Meno di 10.000 abitanti	Fra 10.000 e 50.000 abitanti	Più 50.000 abitanti	
Struttura edilizia (edificio scolastico)	7	7½	7½	7½
Pulizia degli ambienti	9	8½	9	9
Attrezzature e arredi (banchi, armadietti, ecc.)	8	7½	8	8
Materiale da gioco	8	7½	8	8
Spazi dedicati all'alimentazione (mense e/o refettori)	7½	7½	8	7½
Spazi dedicati al gioco	7½	7½	8	8
Spazi verdi accessibili	7½	7½	8½	8
Servizio di scuolabus	6½	6½	5	6
Qualità dei pasti che vengono forniti	8	8	8	8
Totale	7½	7½	8	8

Range: 1- 10

verdi che, un po' inaspettatamente, è superiore nelle città rispetto ai paesi. Questo potrebbe essere dovuto al fatto che, proprio perché nei grossi centri urbani la presenza di verde è limitata, le scuole curano particolarmente questo aspetto, al contrario dei paesi piccoli, dove la densità abitativa permette la presenza di numerose zone verdi, e le scuole non sarebbero così tenute a fornire una specie di "oasi" per i bambini. Per quanto riguarda i dati relativi alla provincia di residenza, sono riportati nella tabella 14.

Si registra una generale soddisfazione nei confronti dei servizi offerti: la media regionale è pari circa a 8, con alcune aree da migliorare, come il servizio scuolabus (di cui però abbiamo visto in precedenza la particolarità), la struttura edilizia e gli spazi dedicati all'alimentazione. Bisogna però dire che la pulizia degli ambienti, ritenuta dai genitori condizione irrinunciabile ed essenziale (tabella 14), è l'aspetto che riporta la media più alta, pari a 9.

Cerchiamo ora di analizzare nel dettaglio, provincia per pro-

TAB. 14 *Soddisfazione media rispetto ad alcuni servizi in relazione alla provincia di residenza*

	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	Media regione
A	7	7½	8	7½	8	6½	8	8	7½	7½
B	8½	9	9	8½	9	9	9	9	9	9
C	7½	8	8	7½	8	7½	8½	8	8	8
D	7½	8	8	7½	8	8	8	8	8	8
E	7	7½	8½	7½	8½	7½	8	8	7½	7½
F	7½	8	8	8	8	8	8½	8	8	8
G	7½	8½	8	8	7	7	9	8	8	8
H	6	5½	6½	5½	7	6½	5	6½	6½	6
I	7½	8	9	8	8½	8½	8	8½	8½	8
Totale	7½	7½	8	7½	8	7½	8	8	8	8

Range: 1 - 10

A = Struttura edilizia (edificio scolastico)

B = Pulizia degli ambienti

C = Attrezzature e arredi (banchi, armadietti, ecc.)

D = Materiale da gioco

E = Spazi dedicati all'alimentazione (mense e/o refettori)

F = Spazi dedicati al gioco

G = Spazi verdi accessibili

H = Servizio di scuolabus

I = Qualità dei pasti che vengono forniti

vincia, i punti di forza e le aree critiche da migliorare; nella tabella 15 viene riportata, sotto forma di simboli, la relazione fra la media regionale e provinciale, relativamente ai valori della tabella 14: se il valore provinciale è più basso della media regionale, la cella conterrà un segno “-“, se il valore è più alto un segno “+”, mentre se il valore coincide con la media la cella conterrà il segno “=”.

Il risultato peggiore lo ottiene Bologna, costantemente al di sotto della media regionale, tranne che per il servizio scuolabus. Si nota come sia effettivamente la provincia con la media più bassa, anche se i valori (tabella 14), sono inferiori alla media regionale di circa mezzo punto in quasi tutti gli *items*, per cui la situazione non è così disastrosa come potrebbe sembrare a prima vista; resta però il fatto che i servizi potrebbero essere migliorati.

TAB. 15 *Soddisfazione media dei servizi per provincia in relazione alla media regionale*

	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	Media regione
A	-	=	+	=	+	-	+	+	=	7½
B	-	=	=	-	=	=	=	=	=	9
C	-	=	=	-	=	-	+	=	=	8
D	-	=	=	-	=	=	=	=	=	8
E	-	=	+	=	+	=	+	+	=	7½
F	-	=	=	=	=	=	+	=	=	8
G	-	+	=	=	-	-	+	=	=	8
H	=	-	+	-	+	+	-	+	+	6
I	-	=	+	=	+	+	=	+	+	8

Legenda:

“+”: valore superiore alla media regionale

“=”: valore uguale alla media regionale

“-”: valore inferiore alla media regionale

A = Struttura edilizia (edificio scolastico)

B = Pulizia degli ambienti

C = Attrezzature e arredi (banchi, armadietti, ecc.)

D = Materiale da gioco

E = Spazi dedicati all'alimentazione (mense e/o refettori)

F = Spazi dedicati al gioco

G = Spazi verdi accessibili

H = Servizio di scuolabus

I = Qualità dei pasti che vengono forniti

Un gradino sopra troviamo Modena, per la quale sarebbero da migliorare la pulizia degli ambienti, la dotazione di materiale da gioco, di attrezzature ed arredi e il servizio di scuolabus. Parma al contrario, ha fra i punti di forza il servizio scuolabus e la qualità dei pasti, mentre le aree problematiche sono quelle degli spazi verdi, la struttura edilizia e le attrezzature. La provincia di Forlì-Cesena è in media per quasi tutte le aree, ad eccezione del servizio di scuolabus leggermente inferiore, potendo però contare su valori più alti per gli spazi verdi accessibili. Rimini, la più “giovane” e piccola provincia della regione, risulta superiore alla media nel servizio scuolabus e nella qualità dei pasti, e in media per tutti gli altri servizi. Vi sono poi le province di Ravenna e Piacenza, entrambe con una sola area critica: per Ravenna è carente il servizio scuolabus, per Piacenza gli spazi ver-

TAB. 16 *Frequenza con cui i genitori parlano di determinati temi con il personale della scuola. Valori espressi in percentuale*

	Raramente/mai	Qualche volta	Spesso	Sempre
Problemi relativi alla salute del bambino	19,2	54,9	21,5	4,5
Attività svolte a scuola	8,1	37,3	44,0	10,6
Il comportamento del bambino a scuola	4,6	25,0	46,2	24,2
Attività svolte fuori da scuola	31,6	49,3	15,8	3,4
Il comportamento del bambino fuori da scuola	25,6	49,4	21,2	3,8
Il progetto educativo della scuola	18,6	46,2	28,5	6,7
Problemi organizzativi della scuola (orari, riunioni, ecc.)	23,5	49,8	21,3	5,4
Problemi dell'infanzia di oggi	46,9	39,0	12,6	1,6

di accessibili ai bambini. Infine, troviamo Ferrara e Reggio Emilia, che riportano tutti valori in media o sopra, e che possono quindi vantare la più alta soddisfazione dei loro utenti. I risultati ottenuti sono di notevole interesse, anche se non vanno sopravvalutati, in quanto il numero dei rispondenti per provincia è disomogeneo (si veda la tabella 3): per esempio, i componenti del campione residenti nella provincia di Bologna sono 805, pari al 28,5% del totale, i residenti a Ferrara sono solo 94 (il 3,3%). Potrebbe essere che nella provincia di Ferrara si siano “auto-selezionati” i genitori più soddisfatti? Potrebbe certo essere una spiegazione, ma d’altro canto a Parma i rispondenti sono appena più numerosi di quelli di Ferrara, cioè 136 (4,8%), ottenendo però risultati decisamente inferiori.

7. Il rapporto con gli operatori e con gli altri genitori

Infrastrutture e servizi sono importanti nella determinazione della soddisfazione verso la scuola, ma probabilmente ancora più importante è da considerarsi il rapporto con gli operatori, a partire dalla frequenza con cui i genitori parlano di determinati temi con il personale della scuola. Osservando la tabella 16, pos-

TAB. 17 *Opinioni sugli operatori: importanza e soddisfazione media*

	Importanza		Soddisfazione	
	Media	Mediana	Media	Mediana
Adeguatezza nella dotazione del personale in rapporto al numero di bambini	9½	10	7½	8
Adeguatezza preparazione degli operatori all'insegnamento	9½	10	9	9
Capacità degli operatori di insegnare attraverso il gioco	9½	10	9	9
Capacità degli operatori di instaurare relazioni positive con i bambini	9½	10	9	9
Progetto educativo della scuola	9	10	8½	9
Informazione ai genitori sulle attività della scuola	9	9	8	8
Coinvolgimento dei genitori nelle scelte della scuola	8½	9	7½	8
Educazione del bambino all'igiene personale da parte del personale della scuola	9½	10	8½	9

Range: 1 – 10

siamo affermare che genitori e personale parlano dei temi indicati con una frequenza non troppo alta: infatti, le alte percentuali prevalgono nella colonna “qualche volta”, che indica una certa sporadicità della comunicazione. Gli argomenti preferiti sono il comportamento del bambino a scuola e le attività svolte durante l’orario scolastico, mentre si parla molto poco dei problemi più generali dell’infanzia di oggi.

Come è stato fatto per le infrastrutture e i servizi (si veda il paragrafo 6), è stato chiesto ai genitori di indicare importanza e soddisfazione nei confronti di alcune problematiche che coinvolgono il ruolo degli operatori della scuola; ad esempio, è stato chiesto di dare il proprio giudizio in relazione all’adeguatezza numerica degli operatori, alla loro capacità di insegnare attraverso il gioco e di instaurare relazioni positive con i bambini. Potremmo definire queste domande una sorta di “opinioni sugli operatori”, i cui risultati sono riportati nella tabella 17. Vengono

TAB. 18 *Opinioni sugli operatori: soddisfazione media in relazione al tipo di gestione scolastica*

	Tipo di gestione scolastica			Media regione
	Statale	Comunale	Privata	
Adeguatezza nella dotazione del personale in rapporto al numero di bambini	7½	8	8	7½
Adeguatezza preparazione degli operatori all'insegnamento	8½	8½	9	9
Capacità degli operatori di insegnare attraverso il gioco	8½	8½	9	9
Capacità degli operatori di instaurare relazioni positive con i bambini	8½	8½	9	9
Progetto educativo della scuola	8½	8½	8½	8½
Informazione ai genitori sulle attività della scuola	8	8	8½	8
Coinvolgimento dei genitori nelle scelte della scuola	7½	7½	7½	7½
Educazione del bambino all'igiene personale da parte del personale della scuola	8	8½	8½	8½
Totale	8	8½	8½	8½

considerati importantissimi quasi tutti gli argomenti proposti, visto che solo uno, relativo al coinvolgimento dei genitori, riporta una media inferiore a 9. I valori di soddisfazione sono costantemente inferiori a quelli di importanza, ma comunque il livello resta alto, con medie quasi sempre comprese fra 8 e 9. Il dato che spicca è quello relativo all'adeguatezza della dotazione del personale in relazione al numero di bambini: i genitori non sono molto soddisfatti di questo aspetto, ritengono che maggiori risorse umane possano aumentare il livello qualitativo della scuola. Questo dato potrebbe essere letto anche come un riconoscimento del grande lavoro svolto dagli operatori nonostante l'insufficienza numerica. Il livello di soddisfazione più basso viene registrato rispetto al coinvolgimento dei genitori nelle scelte della scuola: questo tema verrà sviluppato in seguito nel paragrafo successivo, dedicato alla partecipazione alla vita so-

TAB. 19 *Opinioni sugli operatori: soddisfazione media in relazione al numero di abitanti del comune di residenza*

	Numero di abitanti del comune			Media regione
	Meno di 10.000 abitanti	Fra 10.000 e 50.000 abitanti	Più di 50.000 abitanti	
Adeguatezza nella dotazione del personale in rapporto al numero di bambini	7½	7½	8	7½
Adeguatezza preparazione degli operatori all'insegnamento	8½	9	9	9
Capacità degli operatori di insegnare attraverso il gioco	8½	8½	9	9
Capacità degli operatori di instaurare relazioni positive con i bambini	8½	9	9	9
Progetto educativo della scuola	8½	8½	8½	8½
Informazione ai genitori sulle attività della scuola	8½	8	8	8
Coinvolgimento dei genitori nelle scelte della scuola	7½	7½	7½	7½
Educazione del bambino all'igiene personale da parte del personale della scuola	8	8½	8½	8½
Totale	8	8½	8½	8½

Range: 1 - 10

ciale della scuola. I risultati possono essere approfonditi anche in questo caso analizzando i risultati medi per tipo di gestione scolastica, per grandezza del comune e per provincia. Dalla tabella 18 si osserva che, a seconda del tipo di gestione scolastica, non ci sono scarti evidenti nei punteggi. Risultati simili sono stati trovati anche in relazione alla popolazione del comune di residenza (tabella 19).

Come per la soddisfazione verso i servizi offerti (si veda il paragrafo 6), i dati più interessanti sono relativi alle diversità fra le province. Osservando la tabella 20, possiamo notare che, a livello regionale, gli operatori sono molto apprezzati per la loro preparazione, e per la loro capacità di insegnare attraverso il gioco e di instaurare relazioni positive con i bambini. Le aree meno apprezzate (anche se parliamo di una soddisfazione media

TAB. 20 *Opinioni sugli operatori: soddisfazione media in relazione alla provincia di residenza*

	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	Media regionale
A	7½	7½	8½	7½	8	8	8	8	8	7½
B	8½	8½	9	9	9	9	9	9	9	9
C	8½	8½	9	8½	9	9	9	9	9	9
D	8½	8½	9	9	9	9	9	9	9	9
E	8	8½	8½	8½	8½	8½	8½	9	9	8½
F	8	8	8½	8	8½	8	8½	8½	8½	8
G	7½	7½	8	7½	8	7½	7½	7½	8	7½
H	8	8	8½	8½	8½	8	8½	8½	8½	8½
Totale	8	8	8½	8½	8½	8½	8½	8½	8½	8½

Range: 1 - 10

A = Adeguatezza nella dotazione del personale in rapporto al numero di bambini

B = Adeguata preparazione degli operatori all'insegnamento

C = Capacità degli operatori di insegnare attraverso il gioco

D = Capacità degli operatori di instaurare relazioni positive con i bambini

E = Progetto educativo della scuola

F = Informazione ai genitori sulle attività della scuola

G = Coinvolgimento dei genitori nelle scelte della scuola

H = Educazione del bambino all'igiene personale da parte del personale della scuola

di 7,5) sono quelle della scarsa numerosità degli operatori in rapporto al numero di bambini, e del coinvolgimento dei genitori nella vita della scuola. Bologna e Forlì-Cesena fanno registrare il dato più basso fra le province, anche se bisogna notare che il loro dato – pari a 8 – è di poco inferiore alla media regionale e delle altre province, di mezzo punto più alto.

I dati sono quindi lusinghieri; al fine di capire i punti di forza e di debolezza di ciascuna provincia, nella tabella 21 viene riportata, attraverso i segni “+”, “-” e “=”, la relazione fra la media provinciale e quella regionale.

Le scuole in provincia di Bologna e di Forlì-Cesena sono leggermente in ritardo rispetto ad alcune aree, riportando valori inferiori alla media regionale, mentre dall'altro lato Rimini, Reggio Emilia, Piacenza e Ferrara fanno spesso registrare valori maggiori alla media. Nel leggere questi dati, dobbiamo però considerare che la media regionale è molto spesso elevata, pari a

TAB. 21 *Opinioni sugli operatori: soddisfazione media per provincia in relazione alla media regionale*

	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	Media regione
A	=	=	+	=	+	+	+	+	+	7½
B	-	-	=	=	=	=	=	=	=	9
C	-	-	=	-	=	=	=	=	=	9
D	-	-	=	=	=	=	=	=	=	9
E	-	=	=	=	=	=	=	+	+	8½
F	=	=	+	=	+	=	+	+	+	8
G	=	=	+	=	+	=	=	=	+	7½
H	-	-	=	=	=	-	=	=	=	8½

Legenda:

“+”: valore superiore alla media regionale

“=”: valore uguale alla media regionale

“-“: valore inferiore alla media regionale

A = Adeguatezza nella dotazione del personale in rapporto al numero di bambini

B = Adeguata preparazione degli operatori all’insegnamento

C = Capacità degli operatori di insegnare attraverso il gioco

D = Capacità degli operatori di instaurare relazioni positive con i bambini

E = Progetto educativo della scuola

F = Informazione ai genitori sulle attività della scuola

G = Coinvolgimento dei genitori nelle scelte della scuola

H = Educazione del bambino all’igiene personale da parte del personale della scuola

9 per gli *items* b, c, d; è vero che i valori di Bologna sono costantemente minori, ma sono ugualmente alti in senso assoluto. Consideriamo, ad esempio, l’*item* “b”, ovvero l’adeguata preparazione degli insegnanti all’insegnamento: la media di Bologna e di Forlì-Cesena è la più bassa, ma è comunque di 8,5, segno di buona soddisfazione dei genitori. Nel complesso perciò si può dire che si delinea il quadro di una regione molto soddisfatta, con alcuni picchi di eccellenza.

All’interno del questionario, si chiedeva di valutare il rapporto con gli altri genitori e con il personale della scuola su una scala da 1 a 10; la media della qualità del rapporto con gli altri genitori è di 6,8 (mediana: 7), mentre il rapporto con gli operatori riporta un valore medio di 8,35, con una mediana pari a 9.

TAB. 22 *Valori medi del rapporto fra genitori e personale della scuola suddiviso secondo tipo di gestione e provincia*

Provincia	Scuole Statali	N scuole statali	Scuole comunali	N scuole comunali	Scuole private	N scuole private
BO	8	10	8	4	8½	6
FC	8	6	8½	1	9	1
FE	8½	3	9	1	8	1
MO	8	6	8	3	8½	6
PC	8½	4	/	0	9	3
PR	8½	3	8	1	8½	2
RA	8	2	8½	2	8½	2
RE	8½	3	8½	1	8½	4
RN	8½	4	8	1	9	2
Totale	8	41	8½	14	8½	27

Range: 1 - 10

/ = dato non disponibile, in quanto non vi sono nel campione scuole con quelle caratteristiche

TAB. 23 *Frequenza con cui i genitori partecipano a determinati momenti della vita della scuola. Valori espressi in percentuale*

	Raramente o mai	Qualche volta	Spesso	Sempre
Assemblee di tutti i genitori della scuola	21,1	26,5	20,2	32,2
Incontri con i genitori della stessa sezione frequentata dal bambino	36,6	27,6	16,4	19,3
Incontri e dibattiti su temi vari	51,3	31,9	11,3	5,5
Feste e uscite organizzate dalla scuola	24,9	31,6	19,0	24,5
Incontri per la preparazione di materiali didattici	64,3	23,0	7,8	4,8
Colloqui individuali con gli operatori	20,6	37,0	17,2	25,2
Incontri collettivi con gli operatori	37,4	32,1	13,3	17,2

I genitori interpellati sono quindi contenti del rapporto col personale della scuola, denunciando qualche difficoltà relazionale con gli altri genitori della scuola. A tale proposito, sono state compiute analisi statistiche per osservare eventuali differenze in relazione alla provincia, alla grandezza del comune e al tipo di scuola, senza trovare differenze significative: si tratta sempre di differenze non significative, dovute molto probabilmente ad una oscillazione casuale dei valori. I rapporti fra geni-

TAB. 24 *Temi rispetto ai quali i genitori vorrebbero essere maggiormente coinvolti nella gestione scolastica*

	N	%
Attività svolte a scuola	619	22
Il progetto educativo della scuola	470	16,7
Organizzazione della scuola (orari, riunioni)	186	6,6
Attività svolte a scuola & progetto educativo	515	18,3
Attività svolte a scuola & organizzazione	98	3,5
Progetto educativo & organizzazione	82	2,9
Attività svolte a scuola & progetto educativo & organizzazione	100,0	3,5
Non risponde	642	22,7
altro:	108, di cui:	3,8, di cui:
Alimentazione	23	21,3
Informazioni sul bambino e sul suo comportamento a scuola	20	18,5
Organizzazione di attività extra scolastiche (feste, gite...)	19	17,6
Altri temi	46	42,6
Totale	2820	100,0

tori sono quindi sempre molto delicati, indipendentemente dal contesto di riferimento.

Riferendoci ora al rapporto fra genitori e personale della scuola, la grandezza del comune non influisce: la media varia da 8 a 8,5 con scarti piccoli fra le varie realtà territoriali. Lo stesso dicasi a seconda del tipo di gestione scolastica (tabella 22): le differenze sono veramente piccole confrontando i risultati delle varie province. Sono da notare invece alcuni dati che differenziano, all'interno di alcune province, i vari tipi di scuola (tabella 22); in provincia di Forlì-Cesena si registra un certo scarto fra statali e private a favore di queste ultime. Sempre a favore delle private è il dato di Rimini fra comunali e private, mentre il contrario accade a Ferrara, dove le comunali fanno registrare il dato più alto, a seguire le statali e infine le private. In tutte le altre province i valori sostanzialmente si equivalgono.

TAB. 25 *Percezione di diversa qualità dei servizi in relazione al tipo di gestione della scuola. Valori espressi in percentuale*

Quali scuole...	Statali	Comunali	Private	Non c'è diff.	Non resp.	Totale
Raggiungono buoni risultati con un minor costo economico	28,0	26,6	6,7	19,6	19,2	100,0
Sono più attente alle relazioni umane con i bambini	8,4	17,1	19,8	35,0	19,8	100,0
Offrono un servizio più adeguato dal punto di vista didattico	13,0	18,5	15,7	32,1	20,7	100,0
Sono capaci di trattare meglio i bambini più svantaggiati	13,7	17,8	13,6	34,2	20,7	100,0
Coinvolgono maggiormente la famiglia sul piano educativo	8,3	16,1	18,0	37,1	20,6	100,0
Sono più rispettose dei valori e delle idee proprie di ciascun bambino e della famiglia	10,5	13,2	15,8	40,0	20,5	100,0

8. *La partecipazione dei genitori alla vita della scuola*

Una delle strategie per aumentare la qualità dei servizi è di aumentare la partecipazione degli utenti, nel nostro caso i genitori, ai momenti di incontro della vita della scuola; questo perché, coinvolgendo il maggior numero di genitori, si potrebbero raccogliere suggerimenti e proposte per indirizzare le scelte nella direzione di maggior gradimento.

Una parte del questionario era dedicato appunto a indagare quale fosse il livello di partecipazione dei genitori interpellati: è stato chiesto (si veda la tabella 17) di giudicare l'importanza e soddisfazione nei confronti del coinvolgimento della scuola nei loro confronti, ed è stato visto come i genitori abbiano attribuito un valore medio di 8,5 all'importanza, ma riguardo alla soddisfazione il valore era notevolmente più basso, pari a 7,5. Il dato

fa pensare che le occasioni di partecipazione attiva siano troppo poche in relazione al desiderio dei genitori.

Per cercare di puntualizzare meglio l'aspetto del coinvolgimento, che spesso resta un termine troppo vago, abbiamo chiesto ai genitori di indicare con quale frequenza partecipino a determinati momenti all'interno della scuola: assemblee dei genitori, incontri con i genitori della stessa sezione e di sezioni diverse, feste, e così via. I risultati si possono osservare nella tabella 23. Prima di considerare i risultati ottenuti, è necessario fare una precisazione: nel questionario si chiedeva di indicare quale fosse il grado di coinvolgimento dei genitori, ma non si chiedeva se la scuola desse realmente quella possibilità. Infatti, se la scuola non offre occasioni di coinvolgimento ai genitori, ogni forma di partecipazione è impossibile, e non sappiamo esattamente se la mancanza di coinvolgimento sia dovuta a una decisione del genitore (o ad altri problemi derivanti, ad esempio, dal lavoro) o ad una carenza della struttura scolastica.

Il momento meno frequentato è la preparazione di materiali didattici, che vede assenza di partecipazione nel 64% dei casi; all'altro estremo, ci sono le assemblee collettive di tutti i genitori (in questo caso, più della metà dei rispondenti partecipa "spesso" o "sempre"), le feste e le occasioni di svago e i colloqui individuali con gli operatori.

I dati ci dicono che i colloqui individuali con gli operatori per parlare del bambino sono preferiti rispetto ai colloqui collettivi, in cui si parla dell'intera classe; infine, pochi genitori sono coinvolti in incontri e dibattiti.

Successivamente, veniva richiesto di indicare rispetto a quali temi fossero maggiormente interessati a essere coinvolti. Vi erano tre possibili temi da indicare (attività svolte a scuola, progetto educativo e organizzazione), più uno spazio per eventuali suggerimenti. I risultati sono riportati nella tabella 24.

Poco meno di un quarto non ha risposto alla domanda, per cui si può presumere che ritenga di essere già coinvolto a sufficienza. Oltre a ciò, le attività svolte a scuola sono l'elemento di maggior interesse dei genitori, insieme al progetto educativo. A questa domanda era possibile rispondere indicando più temi, co-

si come era possibile indicarne di nuovi. Ne sono stati indicati poco più di un centinaio, fra i quali ne sono stati riportati tre nella tabella: il primo riguarda l'alimentazione e la scelta dei cibi, il secondo tema si riferisce al comportamento del bambino nel rapporto con i coetanei e gli insegnanti, infine si registra da parte di 19 persone un interesse a collaborare con la scuola per organizzare feste, gite e altre attività extra scolastiche.

9. Percezione di diversità dei servizi offerti in relazione al tipo di gestione scolastica

Uno degli scopi della presente ricerca era quello di verificare l'eventuale esistenza di alcuni stereotipi che fanno percepire una diversa qualità dei servizi offerti a seconda del tipo di gestione della scuola. A questo scopo, sono stati elencati alcuni servizi, chiedendo ai genitori quale fosse il tipo di scuola in grado di assicurare al meglio il servizio descritto. Si tratta cioè di una percezione soggettiva di qualità, ben sapendo però che ogni genitore avrà, verosimilmente, un'esperienza diretta alquanto limitata, e che quindi sarà più portato a rispondere in base ad idee personali o a stereotipi sociali (il "sentito dire" per esempio), piuttosto che in relazione a dati oggettivi.

Come si evince dalla tabella 25, circa un quinto del campione non se la sente di dare un giudizio in merito alle questioni che gli vengono poste; inoltre, tranne che per il primo *item*, prevale sempre l'idea che non vi sia differenza fra le diverse tipologie di gestione scolastica. Proprio in relazione a questo *item* però non possiamo essere sicuri del risultato, in quanto è forte il rischio che la domanda sia stata fraintesa. Infatti, si chiedeva quale tipo di scuola raggiungesse buoni risultati con un minor costo economico *per il gestore*, non per la famiglia. È ovvio che, per la famiglia, il costo da sostenere sia diverso fra scuole pubbliche e private, e osservando i risultati sorge il dubbio che il quesito non fosse chiaro, ragion per cui si preferisce non commentare ulteriormente questo dato.

Le scuole private sono viste come le più attente sul piano

TAB. 26 *Indice di preferenza per tipo di scuola in relazione alla provincia (range: 0 – 5).*

	BO	FC	FE	MO	PC	PR	RA	RE	RN	Media regione
Scuola statale	0,43	0,47	0,52	0,56	0,89	0,63	0,34	0,66	0,61	0,54
Scuola comunale	0,88	0,72	1,00	1,15	0,28	0,70	1,16	0,61	0,63	0,83
Scuola privata (N)	0,82 (805)	0,63 (309)	0,53 (94)	0,77 (468)	1,26 (276)	0,75 (136)	0,53 (270)	1,02 (239)	1,05 (223)	0,83 (2820)

delle relazioni umane con i bambini, e le più sensibili al coinvolgimento delle famiglie nel progetto educativo.

Dal paragone fra i due tipi di scuole pubbliche, va evidenziato che le comunali hanno valori sempre più alti delle statali (ad eccezione dell'*item* 1), e in due casi la differenza è grande: nel caso dell'attenzione alle relazioni con i bambini e nel coinvolgimento della famiglia sul piano educativo. Proprio il dato negativo delle statali è quello che stupisce maggiormente; tenendo conto delle risposte date, si dovrebbe concludere che questo tipo di scuola è quello qualitativamente meno elevato. Va ricordato tuttavia che questo è un dato di *percezione*, quindi soggettivo, e che sono molte le persone che non hanno dato una risposta o che hanno negato ogni differenza.

Questi risultati variano a seconda dal tipo di scuola che frequenta il figlio, oppure della provincia, o della grandezza del comune di residenza? Per cercare di rispondere, è stato costruito un indice, chiamato *indice di preferenza per tipo di scuola*: per calcolarlo, sono state conteggiate tutte le volte che ciascuna persona ha indicato la preferenza per un determinato tipo di scuola; da questo conteggio sono state escluse le risposte all'*item* 1, per le ragioni sopra riportate. L'indice ci dice quante volte un soggetto ha indicato un tipo di scuola (statale, comunale o privata) come il migliore esistente; essendo 5 gli *items* conteggiati, e quindi le possibilità di esprimere una preferenza, il *range* sarà da 0 (nessuna preferenza) a 5 (massima preferenza per quel tipo di

TAB. 27 *Indice di preferenza per tipo di scuola in relazione alla grandezza del comune (range: 0 – 5).*

	Comuni con meno di 10.000 abitanti	Comuni con più di 10.000 abitanti e meno di 50.000	Comuni con più di 50.000 abitanti	Media regione
Scuola statale	0,65	0,69	0,39	0,54
Scuola comunale	0,47	0,82	1,08	0,83
Scuola privata	0,90	0,81	0,79	0,83
(N)	(906)	(618)	(1296)	(2820)

scuola). Questo indice è stato calcolato per i tre tipi di scuola; nella nostra esposizione si prenderà in considerazione il valore medio di preferenza per tipo di scuola a seconda della provincia, grandezza del comune e modalità di gestione scolastica.

Dapprima si è cercato di osservare eventuali differenze a seconda della provincia; i risultati si possono osservare nella tabella 26. La distribuzione all'interno delle province è molto simile per tutte e tre le modalità di gestione, anche se non mancano alcune differenze. In particolare, i residenti nella provincia di Piacenza sembrano prediligere le scuole statali, e soprattutto private, a dispetto di quelle comunali; questo dato però era facilmente prevedibile, in quanto questo tipo di scuola è pressoché inesistente nella provincia (si veda il paragrafo 3). L'andamento opposto lo fa registrare la provincia di Ravenna, che sembra prediligere le comunali, anche se questo risultato potrebbe essere fuorviato dal fatto che i due terzi dei rispondenti di questa provincia hanno un figlio frequentante una scuola comunale. Al pari di Ravenna, gli abitanti delle province di Modena e Ferrara sembrano avere una leggera predilezione per le scuole comunali. Infine, i cittadini di Bologna e Parma sembrano più orientati a favore delle scuole comunali e private, e a favore di queste ultime anche i residenti a Reggio Emilia e Rimini.

Osserviamo ora cosa accade a seconda della grandezza del comune di residenza: nella tabella 27 sono riportati i dati riassuntivi. Per quanto riguarda la preferenza per le scuole private non vi sono differenze fra le realtà territoriali, che invece si di-

TAB. 28 *Indice di preferenza per tipologia di scuola in relazione al tipo di scuola frequentata dal figlio/a (range: 0 – 5).*

	Tipo di scuola frequentata dal figlio/a			
	Statale	Comunale	Privata	Media regione
Scuola statale	0,82	0,21	0,30	0,54
Scuola comunale	0,69	1,79	0,41	0,83
Scuola privata	0,48	0,35	1,70	0,83
(N)	(1382)	(569)	(869)	(2820)

stinguono abbastanza nettamente nei confronti delle scuole pubbliche: nei comuni grandi si avverte una maggiore predisposizione nei confronti delle scuole comunali, mentre nei comuni piccoli una lieve preferenza nei confronti delle statali. Tuttavia, dobbiamo leggere questi dati con cautela, in quanto nel nostro campione c'è soltanto una scuola comunale ubicata in un comune piccolo (si veda la tabella 2), per cui questo risultato era abbastanza prevedibile.

I dati appena esposti vanno inoltre letti alla luce della tab. 28, dove gli indici di preferenza sono messi in relazione al tipo di scuola frequentata dal figlio di chi risponde. Come possiamo vedere, in tutti i casi prevale la predilezione per il tipo di scuola di cui si ha esperienza, ma con una differenza sostanziale: i genitori delle scuole comunali e private hanno una preferenza netta nei confronti delle stesse; invece, la preferenza che i genitori delle statali accordano alla gestione di tipo statale è meno marcata.

Preferire il tipo di scuola frequentata dal figlio sembra prevalere quindi solo per le comunali e le private, e minimamente per le statali; considerando che ogni genitore può avere esperienza diretta di poche situazioni, si potrebbe considerare la preferenza per un tipo di scuola una misura indiretta della soddisfazione? La soddisfazione per un servizio ricevuto infatti potrebbe portare a pensare che tutte le scuole con le stesse caratteristiche lo possano garantire allo stesso modo. Se così fosse, la soddisfazione dei genitori delle scuole statali sarebbe più bassa rispetto agli altri genitori. Questi dati potrebbero assumere

maggiore importanza alla luce di quanto abbiamo rilevato in precedenza, rispetto alla soddisfazione per i servizi scolastici (paragrafo 6, tabella 12) e alle opinioni sugli operatori (paragrafo 7, tabella 18): le scuole statali facevano registrare valori quasi sempre inferiori rispetto alle comunali e alle private, anche se nella maggior parte dei casi le differenze non erano vistose. Forse la minor soddisfazione si ripercuote sul grado di preferenza per il tipo di scuola; tuttavia per corroborare questa ipotesi servirebbero ulteriori studi.

10. Osservazioni conclusive

La ricerca ha interessato 2.820 famiglie della regione Emilia-Romagna con un figlio o una figlia frequentante la scuola materna. Alle famiglie è stato chiesto di compilare un questionario sulla qualità percepita della scuola. Definire cosa si intende per "qualità" non è semplice, per cui si è cercato di individuare una molteplicità di aree tematiche in relazioni alle quali *misurare* la soddisfazione dei genitori.

Un primo indicatore è stato individuato nella rispondenza degli orari della scuola nei confronti delle esigenze familiari; è stato chiesto quale fosse l'orario d'entrata del bambino a scuola e a che ora ne uscisse. Insieme a ciò, era data la possibilità di indicare, potendo scegliere, gli orari "ideali" di entrata e di uscita (si veda il paragrafo 5), e dal confronto fra orari attuali e "ideali" (tabelle 7 e 9) è emerso che circa la metà dei genitori non cambierebbe nulla. Inoltre, fra coloro che cambierebbero qualcosa, la percentuale maggiore farebbe spostamenti limitati, di un quarto d'ora o mezz'ora al massimo. Gli orari stabiliti vanno quindi incontro alle esigenze della maggioranza degli interpellati. Alcuni genitori vorrebbero la scuola aperta anche nel pomeriggio, servizio non sempre offerto, almeno a giudicare da quanto riportano gli stessi genitori. La maggiore flessibilità della scuola in tema di orari sembra debba andare in questa direzione.

La soddisfazione dei genitori è stata sondata soprattutto in relazione a due categorie: infrastrutture e servizi (paragrafo 6), e

rapporto con gli operatori e opinioni sul lavoro da essi svolto (paragrafo 7). Per ognuna di queste due categorie si richiedeva il giudizio in relazione ad alcuni temi specifici. L'analisi dei dati ha prodotto nel complesso risultati lusinghieri, con alcune zone d'ombra.

I genitori della regione sono più soddisfatti del rapporto con gli operatori, e del lavoro da essi svolto, rispetto a quanto non lo siano delle infrastrutture e dei servizi offerti. Infatti, su una scala da 1 a 10, i giudizi sul personale della scuola sono sempre molto buoni: basti pensare che le province con il livello di soddisfazione inferiore, Bologna e Forlì-Cesena, riportano un valore medio pari a 8, mentre tutte le altre sono superiori di appena mezzo punto (tabella 20). Il fatto che la provincia con valutazioni comparativamente inferiori riporti un valore così alto è segno della qualità media delle scuole materne in ambito regionale, e in particolare segno della professionalità degli operatori, che sono visti come estremamente preparati all'insegnamento, capaci di insegnare attraverso il gioco e di instaurare relazioni positive con i bambini; sanno inoltre insegnare al bambino le prime nozioni di igiene personale.

Vi sono alcune aree da migliorare invece per quanto riguarda le infrastrutture e i servizi: gli utenti sono molto soddisfatti della pulizia degli ambienti, della qualità dei pasti; dall'altra parte tuttavia si avvertono perplessità nei confronti della struttura edilizia, della disponibilità di spazi e di materiale da gioco. La nota più dolente di tutto l'insieme riguarda il servizio scuolabus, che non sempre raggiunge la sufficienza, soprattutto nelle aree urbane più estese; va però detto che, fra i servizi elencati, è considerato anche il meno importante.

A giudicare da questi dati, la Regione Emilia-Romagna si caratterizza come una regione con una buona soddisfazione degli utenti, con alcuni picchi d'eccellenza del servizio; in particolare, viene riconosciuta la competenza del personale che vi lavora, anche se lo si considera non sempre numericamente adeguato in relazione al numero di bambini.

Tutti i dati sono stati esaminati anche comparandoli per provincia, per tipo di gestione scolastica e per ampiezza del comu-

ne. Ne sono risultate interessanti differenze interprovinciali (si vedano le tabelle 15 e 21), mentre non sono risultate differenze evidenti rispetto alle altre due variabili, che tuttavia sollecitano alcune considerazioni generali.

Analizzando i dati sulla soddisfazione secondo il tipo di gestione, è emerso con una certa regolarità che le scuole statali registrano valutazioni più basse, anche se di poco, rispetto alle comunali e alle private; in modo analogo, le scuole situate nei comuni più piccoli riportano valutazioni più basse rispetto a quelle collocate in comuni medi e grandi. Il dato dei comuni piccoli si può del resto attribuire in gran parte all'influenza delle scuole statali, visto che nel nostro campione abbiamo, per i comuni sotto i 10.000 abitanti, 18 scuole statali, 1 scuola comunale e 8 private. Lo stesso andamento si ripresenta nei comuni con popolazione compresa fra 10.000 e 50.000 abitanti: 12 scuole statali, 1 comunale e 6 private. La situazione è molto diversa nelle città, dove le 10 scuole statali sono la minoranza, a fronte delle 12 comunali e delle 13 private. Anche esaminando i valori relativi al tipo di gestione nelle diverse classi di numero di abitanti, si osserva che le scuole statali hanno, in ogni situazione, medie più basse. È legittimo chiedersi, comunque, se, data l'ampiezza davvero limitata degli scarti, si possa effettivamente dire che i genitori delle statali siano meno soddisfatti, o se invece si sia di fronte ad oscillazioni casuali. Quello che è certo, è che non vi sono vistose differenze di valutazione a favore delle scuole comunali rispetto alle scuole private (o viceversa).

Riferendoci ora alle domande volte ad indagare la percezione di maggiore o minore qualità della scuola a seconda del tipo di gestione (paragrafo 9), osserviamo che chi ha un figlio nelle scuole comunali tende a percepirle come quelle maggiormente in grado di assicurare la qualità, e ugualmente avviene (anche se meno evidente) per le scuole private; non possiamo dire lo stesso per le scuole statali. Come leggere questo dato? Neppure i genitori delle scuole statali attribuiscono fiducia nella "loro" scuola? Non possiamo trarre conclusioni certe, ma è un fatto che le scuole comunali e, in seconda battuta, le scuole private possano contare sulla maggiore fiducia dei propri utenti rispetto

alle statali. È anche vero però che in molti comuni piccoli è presente solo la scuola statale, e al massimo quella privata, mentre è sconosciuta la forma di gestione comunale. Forse, come già accennato in precedenza, si può pensare che la soddisfazione verso la propria scuola faccia considerare il medesimo tipo di gestione come il migliore. Se così fosse, le domande poste potrebbero costituire un indicatore *indiretto* della qualità scolastica. Ulteriori ricerche potrebbero chiarire questi dubbi.

Capitolo 2

Quali mezzi di comunicazione per quali utenti della P.A. Uno studio sulle preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i vecchi e per i nuovi *media*

Sommario

1. Il ruolo strategico della comunicazione pubblica nella riforma della Pubblica Amministrazione. – 2. Caratteristiche della ricerca. – 3. Uno sguardo all'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna. – 4. Le preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i canali di contatto con la pubblica amministrazione. – 5. URP e call center. – 5.1. La Pubblica Amministrazione al telefono. – 5.2. Uso e gradimento degli Uffici relazioni con il Pubblico. – 6. Le reti civiche e l'e-government. – 6.1. Chi usa internet? – 6.2. L'atteggiamento nei confronti dell'e-government. – 6.3. L'uso delle reti civiche. – 6.4. La posta elettronica per dialogare con gli uffici pubblici. – 7. Conclusioni.

1. Il ruolo strategico della comunicazione pubblica nella riforma della Pubblica Amministrazione

Gli ultimi due decenni sono stati caratterizzati – in Italia come in altri paesi occidentali – da sviluppi importanti per la definizione dei rapporti fra cittadini e istituzioni pubbliche a tutti i livelli, basti pensare alla riforma del procedimento amministrativo attuata con le leggi “palindrome” del 1990: la 241 e la 142. La comunicazione pubblica può essere considerata sia effetto che causa di queste riforme. I primi strumenti di comunicazione pubblica, come gli URP, nascono come diretta risposta all'esigenza di rendere operativo il diritto di accesso riconosciuto ai cittadini (vedi art. 6, d.P.R. 352 del 1992). Allo stesso

tempo, è proprio grazie all'affermazione di una cultura della comunicazione nella PA – processo peraltro ancora in corso – che si realizza autenticamente l'idea di costruire un'amministrazione efficiente, trasparente e a misura di cittadino.

È particolarmente interessante, per mettere in prospettiva i risultati della presente ricerca, leggere in parallelo lo sviluppo della comunicazione pubblica e del sistema dei *media* in Italia ⁽¹⁾. L'attuale quadro di riferimento, infatti, diventa pienamente comprensibile solo attraverso l'analisi del processo di trasformazione che lo ha generato. Sia per l'industria dei *media* che per la comunicazione pubblica gli anni ottanta e novanta hanno rappresentato un periodo di intense negoziazioni e ridefinizioni sul piano organizzativo, professionale, legislativo e culturale. È stato negli anni ottanta che si è affermato in Italia un moderno sistema dei *media*, seppure con una serie di peculiarità, ed è stato negli anni ottanta che si sono poste le basi per il pieno riconoscimento del dovere della Pubblica Amministrazione di fare informazione. È significativo che nel 1988 arrivi una storica sentenza della Corte costituzionale (la n. 364) in cui si afferma il dovere della pubblica amministrazione di informare in modo chiaro perché non si creino casi di ignoranza “inescusabile” della legge.

Il problema del diritto dei cittadini ad essere informati (il versante passivo del diritto alla manifestazione del pensiero) torna anche in un'altra sentenza della Corte Costituzionale, la n. 348 del 20 luglio 1990. In tale sentenza si afferma che quello dell'informazione non è un settore completamente riconducibile all'elencazione delle materie contenute nell'allora art. 117 della Costituzione. Infatti l'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa attua una condizione preliminare per la stessa realizzazione dei principi di democrazia. Pertanto, “qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo, investito di competenze di natura politica, non può... risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa”. Tale impie-

(1) Per un approfondimento vedi R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Carocci, 2001.

go per le Regioni, secondo la Corte, ha due aspetti: “quello delle informazioni che la Regione è tenuta ad offrire ai cittadini in ordine alle proprie attività ed ai propri programmi e quello delle informazioni che la Regione può ricevere dalla società regionale e che concorrono a determinare la partecipazione di tale società alle scelte attraverso cui si esprime l’indirizzo politico e amministrativo regionale”. Non è un caso che il diritto passivo all’informazione sia ripreso in numerosi statuti regionali. Oggi queste considerazioni sul ruolo delle Regioni diventano ancora più pregnanti, specialmente in considerazione degli sviluppi sul piano dei *media* e della comunicazione pubblica negli anni novanta.

Gli anni novanta per il sistema dei *media* si aprono con l’approvazione della legge Mammi (n. 223 del 1990) e il sostanziale riconoscimento del duopolio televisivo fra un polo pubblico e uno privato. Dopo il *boom* degli anni ottanta, negli anni novanta si assiste a un ulteriore consolidamento del mercato della pubblicità, che conoscerà una crisi solo con l’inizio del decennio successivo: nel 2000 gli investimenti pubblicitari arrivano a 15.626 miliardi di vecchie lire (pari all’1,19% del PIL). Infine, gli anni novanta sono importanti per l’affermazione nel nostro paese di un insieme di tecnologie digitali – telefoni cellulari e accesso ad internet – e per la diffusione nella maggior parte delle case di diversi beni di consumo legati alla comunicazione di massa e all’intrattenimento mediale: dai videoregistratori, ai primi lettori DVD o ricevitori satellitari.

Gli anni novanta non sono stati meno importanti per lo sviluppo del campo della comunicazione pubblica. Se gli anni ottanta possono essere considerati come gli anni dell’affermazione del diritto passivo all’informazione, gli anni novanta possono essere considerati gli anni dell’affermazione del diritto all’accesso e della ricerca dell’informazione (quello che i giuristi chiamano il diritto riflessivo alla manifestazione del pensiero). Infatti il decennio si apre con due leggi fondamentali, la n. 142/90 e la 241/90, che sanciscono il diritto di accesso agli atti pubblici e i principi di trasparenza ed efficienza dell’azione amministrativa. Sulla scia di questi due provvedimenti, le inno-

vazioni che si susseguono nel campo sono numerose:

a. la nascita degli Uffici relazioni con il pubblico (URP) che sono menzionati per la prima volta nel d.P.R. n. 352/92 come strumento per realizzare il diritto di accesso e partecipazione dei cittadini e vengono istituzionalizzati dal d.lgs. n. 29/93 dove, all'art. 12, si prevede che tutti gli enti della pubblica amministrazione si dotino di un Urp. Lo stesso decreto stabilì anche la necessità della comunicazione interna e della collaborazione fra uffici;

b. l'introduzione delle carte dei servizi;

c. i decreti Bassanini per la semplificazione amministrativa e l'attuazione dell'autocertificazione;

d. il riconoscimento della professionalità del "comunicatore pubblico" con la legge n. 150/2000 che arriva, non a caso, alla fine del decennio, frutto di intense negoziazioni, come primo tentativo di mettere ordine nel sistema della comunicazione pubblica;

e. il grande investimento in formazione, collegato alla legge n. 150/2000, per aggiornare il personale della pubblica amministrazione che si trova oggi a operare nel campo degli Urp;

f. lo sforzo di informatizzazione della pubblica amministrazione e delle transazioni fra essa e i cittadini grazie agli strumenti messi a disposizione delle reti telematiche, sforzo che ha avuto una prima sistematizzazione con il Piano di azione per l'*e-government* del dipartimento della Funzione pubblica (giugno 2000) e con la successiva creazione di un ministero per l'Innovazione.

La maturazione del settore della comunicazione pubblica nel nostro Paese è solo la prima delle premesse da cui parte la ricerca che presentiamo. La seconda premessa riguarda la diversificazione dell'ambiente mediale in cui si trovano ad operare cittadini, imprese e amministrazioni. L'affermazione delle tecnologie digitali, lungi dal portare alla creazione di un solo *media* in grado di ricomprendere tutti i mezzi di comunicazioni, ha al contrario portato a una moltiplicazione dei canali e dei veicoli. Oggi le stesse informazioni possono essere "impacchettate" e distribuite attraverso la televisione (magari digitale terrestre o satellitare),

internet, applicazioni mobili, *call center*, ecc.

Dalla combinazione di queste due preoccupazioni teoriche derivano i principali obiettivi della ricerca: fotografare le preferenze dei cittadini per i canali a disposizione per il contatto con la pubblica amministrazione ed evidenziare il grado di soddisfazione nell'uso di alcuni di questi canali (URP, reti civiche, *call center*).

2. Caratteristiche della ricerca

Il capitolo si basa sui dati raccolti nel corso di una indagine condotta dall'Istituto Cattaneo nel giugno 2002 ⁽²⁾. L'indagine è stata svolta mediante interviste telefoniche ⁽³⁾. I dati vengono ora ampiamente rielaborati per consentire una comparazione tra la Regione Emilia-Romagna ed altre aree del Paese.

Bisogna notare che in vista dell'analisi i dati sono stati riponderati al fine di tenere conto dell'effettiva incidenza delle popolazioni delle venti Regioni, e delle sette più grandi città italiane, sulla popolazione nazionale. Il campione riponderato rispecchia dunque la composizione della popolazione italiana sulle seguenti caratteristiche: genere, fascia d'età, regione di residenza, ampiezza demografica del comune di residenza. La struttura dei dati a disposizione ci permette dunque di proporre in questo rapporto un interessante esercizio di *benchmarking*. Infatti sarà possibile paragonare i risultati riferiti alla Regione Emilia-Romagna con quelli riferiti all'intero territorio nazionale, a sue ripartizioni geografiche e alle altre Regioni.

In particolare, saranno sviluppati due filoni principali di ana-

(2) Una prima elaborazione dei dati tratti da questa indagine è stata svolta per conto della Associazione italiana della comunicazione pubblica e istituzionale per l'edizione 2002 di Com.-P.A. dal titolo "Istituzioni pubbliche e cittadini: Un dialogo possibile?".

(3) La rilevazione è stata effettuata dalla BPA di Bologna con un sistema CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing) nel mese di giugno 2002 su un campione di 2.406 individui rappresentativi dell'intera popolazione adulta del Paese. In particolare, fu effettuato un sovracampionamento in modo da avere almeno 100 casi per ciascuna Regione italiana. In questo modo, i dati della ricerca possono essere declinati anche secondo la dimensione regionale.

lisi: *a)* le preferenze dei cittadini per diversi tipi di *media* in relazione ai contatti con la pubblica amministrazione (per pagamenti, ricevere informazioni, richiedere informazioni, presentare domande); *b)* il livello di utilizzo e gradimento di alcuni strumenti di comunicazione pubblica (URP, *call center*, reti civiche).

3. *Uno sguardo all'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna*

Ancora prima di iniziare ad esaminare i dati si può affermare che esiste una specificità regionale della comunicazione pubblica. Sotto molte dimensioni osserveremo che sono emerse differenze interessanti che non trovano spiegazione nelle sole differenze della struttura sociodemografica dei vari territori. In parte tali differenze non possono che essere spiegate che dalla diversa struttura dell'offerta di comunicazione delle amministrazioni pubbliche. Per questo è utile partire proprio con il riepilogare alcune caratteristiche dell'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna: ci concentreremo sul ruolo degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) e le reti civiche.

La Regione Emilia-Romagna si caratterizza per un largo sviluppo dato allo strumento dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Nel 2001 secondo dati della Funzione Pubblica ⁽⁴⁾ 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). C'è comunque un altro 42,5% delle amministrazioni che dichiarava di svolgere attività di comunicazione istituzionale pur senza URP. Bisogna notare che il dato riferito ai soli Comuni è ancora più negativo (la ricerca si basa su un campione in cui sono inclusi solo i Comuni con più di 5.000 abitanti): solo il 31,4% aveva un simile ufficio. Nella stessa ricerca si mette in luce come proprio l'Emilia-Romagna sia la Regione in cui sono stati attivati più uffici, dopo però il Piemonte: il 54,9% degli enti contattati nella ricerca ne aveva uno.

(4) Funzione Pubblica, *URP On line*, Rubbettino, 2001, p. 22.

TAB. 1 *Strutture URP attivate negli enti presenti in Emilia-Romagna (valori percentuali)*

	Comuni		Tutti gli enti	
	N	%	N	%
1997	85	24,9	124	29,3
1998	104	30,5	154	36,4
1999	122	35,8	182	43,0
2000	131	38,4	193	45,6
2001	143	41,9	211	48,5
2002	171	50,1	318	58,3

Fonte: Montitoraggio URP Regione Emilia-Romagna (www.regione.emilia-romagna.it/urp/rete-urp/)

Questi dati sono confermati dal censimento degli URP dell'Emilia-Romagna, condotto dalla stessa Regione a partire dal 1997. Nel 2001 figuravano attivi 318 URP corrispondenti al 48,5% degli enti presenti sul territorio, sia locali che periferici dello Stato. Ancora più significativo il dato dei comuni: nel 2001 erano il 41,9% ad avere un URP, molto più del 31,4% rilevato dalla Funzione Pubblica, specialmente se si considera che nel primo caso sono compresi tutti i Comuni, anche quelli con meno di 5.000 abitanti, mentre nel secondo no. Se si considerano solo i Comuni con più di 5.000 abitanti, nel 2001 in Emilia-Romagna il 56,6% di questi aveva un URP (pari a 94 Comuni su 166, mentre sono 175 i Comuni con meno di 5.000 abitanti in Emilia-Romagna e di questi nel 2001 solo 49 avevano l'URP). Nel 2002 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 5.000 abitanti e la totalità di quelli con più di 20.000 abitanti (tab. 1). In effetti la conclusione più interessante che emerge da questi dati è che, anche se non ancora completata, la diffusione dello strumento continua a ritmi sostenuti, con forti incrementi di anno in anno. Dato che testimonia dunque un contesto particolarmente attivo sotto questo punto di vista.

L'attenzione rivolta agli URP dipende dal fatto che in questi uffici, più che in altri, si esprime (o ci si attende trovi cittadinanza) quell'orientamento all'utente che dovrebbe caratterizzare un

articolato sistema dell'offerta di comunicazione pubblica ⁽⁵⁾. Ma cosa fanno ⁽⁶⁾ concretamente queste strutture sul territorio? Le attività di questi uffici in Emilia-Romagna sono state fotografate da una ricerca promossa dal Servizio Sistemi Informativi per la Comunicazione Pubblica dell'Emilia-Romagna attraverso un questionario trasmesso a 369 amministrazioni del territorio (tutti i 341 comuni, le nove Province, le 13 ASL e 6 aziende ospedaliere), collegato all'annuale censimento degli URP in Regione.

Tra le attività svolte dagli Uffici Relazioni con il Pubblico delle amministrazioni emiliano-romagnole, l'informazione e l'accesso agli atti amministrativi risultano essere le funzioni più diffuse: l'84,6% delle amministrazioni produce comunicati stampa per gli organi di informazione, il 78,9% ha un proprio sito istituzionale e il 76,4% distribuisce costantemente lettere e circolari per garantire una minima forma di comunicazione interna. Meno curato invece l'ascolto dei cittadini e il conseguente ridisegno dei servizi a partire dalle loro esigenze. Il 65% delle Pubbliche Amministrazioni partecipanti all'indagine ha procedure per la gestione dei reclami, ma solo nel 46,3% dei casi si effettuano analisi sui bisogni e autovalutazioni dei servizi offerti. Ancora più bassa è l'applicazione di vere e proprie strategie di *customer satisfaction* (29,3%).

Sul versante dei prodotti informativi, particolarmente alto è il ricorso a manifesti (75,6%), giornalini e prodotti editoriali (68,3%), *brochure* (66,7%) e inserzioni a stampa (51,2%). L'editoria resta un settore ampiamente battuto per la comunicazione esterna. Molto meno utilizzati, anche per ragioni economiche, sono gli *spot* televisivi (32,5%), i prodotti multimediali

(5) In un'altra ricerca recente è emerso come ci sia una correlazione tra la presenza di un URP in un Comune che gestisce direttamente la rete civica e la qualità della comunicazione *on line* dell'ente: M. MIANI, *Prospettive e limiti del federalismo telematico nei piccoli comuni: Una ricerca sulle reti civiche nella Provincia di Reggio Emilia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2002.

(6) Vale la pena ricordare le funzioni attribuite all'Ufficio Relazioni con il Pubblico dal legislatore nel quadro della legge 150/2000 (art. 8): garantire l'esercizio del diritto di accesso, trasparenza, partecipazione; agevolare l'utilizzo dei servizi attraverso adeguata informazione; promuovere mezzi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; verificare la soddisfazione dei cittadini per i servizi (attraverso l'ascolto); promuovere la comunicazione interna e fra amministrazioni.

(16,3%) e la gestione di pagine televideo (6,5%). Il 78,9% delle Pubbliche Amministrazioni interpellate afferma poi di avere un proprio sito *web*. Anche se in misura minore, sono diffusi anche altri mezzi telematici: *intranet* (40,6%), *mailing list* o bacheche elettroniche (25,2%), reti civiche (12,2%), *newsletter* (10,6%), e servizi informativi via SMS (5,7%).

Sempre a proposito della totalità degli enti sul territorio, risultati meno positivi si registrano sul versante della comunicazione interna. Quasi sempre le relazioni tra vertici e dipendenti sono gestite in maniera unidirezionale e gerarchica. L'ascolto degli operatori è perseguito solo nel 19,5% dei casi, e ancora più basse sono le percentuali relative alla produzione/realizzazione di *newsletter* interne (14,6%), codici di comportamento e carte dei valori (9,8%), incontri tematici (7,3%). Sotto il profilo della comunicazione interna le azioni più innovative sono state proposte dalla stessa Regione per esempio con la creazione di una cabina di regia per lo sviluppo del portale Ermes, con la partecipazione di tutti gli uffici coinvolti; e ancora, con l'uso strategico delle fiere per coinvolgere organizzativamente in maniera trasversale le diverse direzioni. La Regione, inoltre, dal 1997 pubblica un *house organ* e ha sviluppato una *intranet* per facilitare la diffusione delle notizie e l'interazione. La comunicazione interna è ulteriormente arricchita dall'organizzazione di eventi e una collana di documentazione nell'ottica di presidiare il settore sempre più nell'ottica della comunicazione integrata. Un'attenzione particolare merita la struttura dell'URP della Regione. La Regione si è dotata di un ufficio relazioni con il pubblico in una logica multicanale: esiste uno sportello fisico, presso la sede della Regione in Viale Aldo Moro 52 a Bologna, così come è attivo un numero verde (800.662200), un numero di fax, un sito *web* dedicato (www.regione.emilia-romagna.it/urp) e un indirizzo *e-mail* (urp@regione.emilia-romagna.it). A differenza di quanto è accaduto in altre Regioni (segnatamente la Regione Lombardia) l'Emilia-Romagna dispone di un solo sportello fisico sul territorio – quello di Bologna appunto – e non dispone di analoghi sportelli nelle altre sedi decentrate. La presenza sul territorio è garantita dalla presenza di punti informativi della Re-

TAB. 2 Siti web ufficiali dei Comuni della Regione Emilia-Romagna (valori percentuali)

Dimensione dei Comuni		Presenza <i>on line</i>			Totale
		Ha un sito con dominio	Altra forma di presenza <i>on line</i>	Non è <i>on line</i>	
Abitanti	Fino a 5000	53,4	33,3	13,3	100,0
	Da 5001 a 20.000	75,9	12,4	11,7	100,0
	Oltre 20.000	100,0			100,0
Totale		67,2	21,4	11,4	100,0

Fonte: Ervet Spa 2003

gione presso gli URP di quindici grandi città emiliano-romagnole.

Secondo i dati elaborati dallo stesso URP della Regione ⁽⁷⁾ dall'apertura dello sportello (16 giugno 1997) a marzo 2003 gli utenti sono stati 126.217. Per la stragrande maggioranza si tratta di cittadini (89,6%) che si sono messi in contatto con l'URP telefonicamente (84,27%): questo secondo dato è coerente con l'organizzazione dell'Ufficio che ha preferito organizzare il contatto con i cittadini in un'ottica multicanale, piuttosto che articolando una presenza fisica sul territorio; interessante notare che la percentuale di cittadini che si sono rivolti all'URP di persona (8,56%) è di poco superiore alla percentuale di coloro che hanno scelto l'*e-mail* (7,05%); decisamente residuali i contatti per posta o fax che costituiscono appena lo 0,15% del totale storico dei contatti. Sempre secondo dati elaborati dall'Ufficio ci si rivolge all'URP soprattutto per informazioni sulla formazione professionale (17,97%), indirizzi (11,24%), il lavoro (10,19%), le attività produttive (9,43%) le pubblicazioni regionali (9,24%) e la casa (5,91%). Sempre a proposito della comunicazione dell'ente Regione, bisogna ricordare che le attività di comunicazione non si esauriscono nell'URP. Il Servizio Stampa e Informazione della Giunta si occupa anche di coordinare le iniziative editoriali, i siti *web* (la Regione ne conta oramai una trentina) e

(7) Questi dati sono anche pubblicati *on line*: www.regione.emilia-romagna.it/urp/utenti.htm.

il portale Ermes (www.regione.emilia-romagna.it) e le campagne istituzionali. Alcune campagne sono curate in certi casi direttamente dai diversi assessorati, alcuni dei quali hanno anche attivato degli specifici numeri verdi (come per la sanità e per il lavoro).

Un’analoga situazione di avanzamento si riscontra anche andando ad analizzare l’offerta degli uffici virtuali della pubblica amministrazione, ossia le reti civiche. Secondo un’analisi di Ervet spa del 2003 (tab. 2), “in termini di presenza, 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 sulle Città Digitali del Censis ⁽⁸⁾.

4. Le preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli per i canali di contatto con la pubblica amministrazione

Quattro delle domande contenute nell’intervista erano state pensate per esaminare le preferenze dei cittadini nei confronti dei canali a disposizione per entrare in contatto con la pubblica amministrazione. Ecco il testo delle domande:

a. In generale come preferirebbe essere informato delle iniziative o servizi della pubblica amministrazione?

b. Quale dei seguenti canali preferirebbe usare per richiedere informazioni alla pubblica amministrazione (comune, ma anche Regione, provincia, ecc.)?

(8) Censis-Rur-Formez, VII rapporto sulle città digitali in Italia, Roma, Censis, 2003 (disponibile sul sito www.rur.it)

TAB. 3 *Canali preferiti per ricevere informazione dalla pubblica amministrazione a seconda dell'area geografica di residenza (valori percentuali)*

	RER	NordOvest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Invio di materiale stampato per posta	55,2	48,1	54,2	48,0	42,2	46,8	47,8
Spot radio e TV	23,6	21,3	19,8	23,9	30,8	31,2	25,1
Inserzioni su giornali e riviste	9,7	9,4	11,4	8,4	7,9	5,2	8,6
Sito internet	3,0	8,1	3,3	7,5	5,8	4,4	6,1
Posta elettronica	6,1	5,0	4,4	4,1	3,7	3,6	4,4
Messaggi SMS	-	4,9	1,1	1,6	2,7	3,6	2,8
Materiale stampato distribuito in uffici pubblici esercizi	1,2	1,7	3,7	2,5	3,3	2,4	2,5
Affissioni	1,2	1,3	2,2	3,4	3,3	2,8	2,5
Kiosco elettronico	-	0,2	-	0,7	0,4	-	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(165)	(595)	(273)	(440)	(519)	(250)	(2242)

Fonte: Istituto Cattaneo

c. Quale dei seguenti canali preferirebbe usare per effettuare pagamenti a favore della pubblica amministrazione (uffici del comune, provincia, Regione, ministeri, ecc.)?

d. Quale dei seguenti canali preferirebbe usare per presentare domande di un servizio alla pubblica amministrazione (uffici del comune, provincia, Regione, ministeri, ecc.)?

Si noti come la prima e la seconda domanda riguardino la capacità di informarsi dei cittadini sulle iniziative e i servizi della pubblica amministrazione. Le due domande sono solo apparentemente simili; in realtà esse si riferiscono a due dimensioni molto diverse del fenomeno: la prima riguarda la dimensione passiva dell'informazione (ossia come un individuo desidera ricevere le eventuali informazioni, in una prospettiva *push*, in cui

L'informazione arriva senza particolari sforzi), mentre la seconda riguarda la dimensione attiva della ricerca di informazione (ossia come un individuo desidera richiedere attivamente un'informazione che cerca, in una prospettiva *pull*, in cui l'informazione viene recuperata come conseguenza di una precisa volontà e di un preciso sforzo). Le altre due domande riguardano sempre i *media*, ma affrontando due tipi di particolari transazioni che possono essere svolte attraverso più canali: il pagamento e la presentazione di domande per richiedere qualche forma di servizio. È stato importante isolare specialmente l'aspetto delle domande, perché queste, di solito, richiedono lo scambio con l'amministrazione di informazioni personali e si discostano decisamente dalla semplice richiesta di notizie e informazioni su iniziative e servizi.

Nel prosieguo dell'analisi applicheremo due termini di raffronto: la Regione Emilia-Romagna in confronto con la media del territorio nazionale da una parte e con le altre aree macrogeografiche del paese dall'altra. In particolare le aree individuate sono: Nord-Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria), Nord-Est (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna), Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata), Isole (Sicilia, Sardegna). Nelle elaborazioni che presenteremo, dai dati riferiti al Nord-Est sono stati esclusi quelli derivanti dall'apporto dell'Emilia-Romagna, considerata in questa ricerca a parte, con il fine di massimizzare il confronto con le altre Regioni dell'area.

Esaminando i dati relativi alla prima delle quattro domande – canale preferito per ricevere informazione – in Emilia-Romagna la preferenza per l'invio di materiale postale risulta costituire in maniera ancora più spiccata che altrove il mezzo preferenziale (tab. 3). Sono infatti il 55,2% del totale i residenti che scelgono questo strumento. Di converso, in Emilia-Romagna diminuisce, anche se non di molto, la preferenza per *spot* radio e TV, canale che vede aumentare le sue preferenze in altre zone (come al Sud e nelle Isole) contemporaneamente a una diminuzione di preferenze per le inserzioni sui giornali e l'invio di materiale per po-

TAB. 4 *Preferenze espresse per old e new media per ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione per fascia d'età, titolo di studio e uso di internet (valori percentuali riferiti a popolazione italiana adulta)*

	<i>Old media</i>	<i>New media</i>	Totale	(N)
18-29 anni	70,6	29,4	100,0	(452)
30-39 anni	82,1	17,9	100,0	(441)
40-54 anni	89,0	11,0	100,0	(582)
55-64 anni	94,8	5,2	100,0	(444)
65 anni e oltre	98,8	1,2	100,0	(325)
Fino a licenza elementare	98,6	1,4	100,0	(368)
Licenza di scuola media inferiore	87,1	12,9	100,0	(796)
Diploma	82,8	17,2	100,0	(820)
Laurea	79,1	20,9	100,0	(244)
Utente di internet	70,0	30,0	100,0	(808)
Non utente di internet	95,8	4,2	100,0	(1427)
Totale	86,5	13,5	100,0	(2243)

Fonte: Istituto Cattaneo

sta. Anche la preferenza per le inserzioni a stampa è particolarmente radicata in Regione – quasi due punti percentuali più della media nazionale, ma meno della media del Nord-Est. Questo dato probabilmente rispecchia i livelli di lettura e diffusione dei giornali che sono più letti al Nord che al Sud ⁽⁹⁾. Se distinguiamo fra *new* e *old media* ⁽¹⁰⁾ scopriamo che gli italiani non

(9) S. GAZZELLONI, *La lettura di quotidiani: alcuni confronti a livello europeo e un approfondimento sulla situazione italiana*, in *Mass Media ed Elezioni*, a cura di G. SANI, Il Mulino, 2001.

(10) Fra gli *old media* sono stati inclusi i classici veicoli pubblicitari: radio e tv, carta stampata, affissioni. Inoltre è stato incluso il “materiale stampato” (*brochure*, volantini, pubblicazioni, ecc.) con due differenti modalità di distribuzione: la posta o la distribuzione in luoghi pubblici. Fra i *new media* sono stati inclusi sia *media* basati su internet che su altre tecnologie digitali (SMS e *kioski* elettronici). Si noti che per internet abbiamo incluso sia i siti *web* (denominati nel questionario, per semplicità, siti internet) che la posta elettronica: infatti i due veicoli prefigurano diverse modalità di comunicazione. In particolare, in questa domanda, la posta elettronica si riferisce alla possibilità di ricevere comunicazione direttamente nel proprio *mailbox* dalla pubblica amministrazione (per esempio con l'iscrizione a una *newsletter*) in una prospettiva *push*; nelle altre domande, la posta elettronica è pensata invece come *medium push*, in cui la richiesta sia inoltrata direttamente dall'utente.

hanno dubbi: sono ancora gli *old media* (86,5% delle preferenze) i canali preferiti per ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione. E nella Regione Emilia-Romagna le preferenze, nonostante una fetta importante di consensi per le nuove tecnologie, sono ancora più marcatamente orientate verso i *media* tradizionali con il 90,9% dei cittadini che li scelgono come canale preferenziale per ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione. Le uniche Regioni in cui i nuovi *media* superano il 20% delle preferenze risultano essere la Lombardia (22,9%) e il Molise (21,4%). I consensi per i vecchi e nuovi *media* non sono però distribuiti in modo uniforme fra tutte le categorie di cittadini (vedi tab. 4).

L'esame delle preferenze fra *new* e *old media* mette in evidenza una divisione, lungo diverse dimensioni. In primo luogo, la spaccatura è fra anziani e giovani: le nuove forme di comunicazione (internet, posta elettronica, SMS, *kioski* elettronici) sono praticamente ignorate da chi ha più di 55 anni. Un'altra variabile, in parte collegata, che influisce nel determinare la spaccatura è il titolo di studio: c'è un aumento costante del gruppo di cittadini che esprime preferenze per i *new media* all'aumentare del titolo di studio; fra i laureati i *new media* attirano un quarto delle preferenze.

Tuttavia, la variabile che sembra influire maggiormente è quella dell'uso di internet. È ovvio (vedi *infra*) che l'uso di internet non è un fattore indipendente, ma è a sua volta determinato da altri fattori sociali e demografici (quali l'età, il reddito, il titolo di studio, ecc.). Tuttavia, anche controllando la relazione fra uso di internet e preferenze fra nuovi e vecchi *media* per genere e titolo di studio (due delle variabili che maggiormente ne influenzano l'uso, vedi *infra*) il risultato non cambia. Per esempio, tutti i laureati maschi del nostro campione non utenti di internet hanno espresso una preferenza per un *old medium*, percentuale che scende al 74,7% fra coloro che si sono dichiarati utenti. Fra le laureate femmine la differenza è ancora più evidente: gli *old media* sono preferiti dal 97,6% di coloro che in questo gruppo non utilizza internet, mentre solo dal 60,9% di coloro che la utilizzano. Questo risultato in parte è ovvio: per

TAB. 5 *Canali preferiti per richiedere informazione alla pubblica amministrazione a seconda dell'area geografica di residenza (valori percentuali)*

	RER	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Di persona, presso un ufficio	27,4	30,8	37,4	34,5	41,3	42,3	35,9
Per telefono	38,1	36,7	31,5	35,8	31,3	34,3	34,5
Per posta	14,3	10,8	9,3	11,6	10,4	10,9	10,9
Sito <i>internet</i>	7,1	10,3	11,5	10,8	11,1	7,5	10,2
Posta elettronica	7,7	6,7	4,8	4,1	5,0	2,6	5,7
<i>Kiosco</i> elettronico	5,4	3,9	3,7	2,4	0,9	2,3	2,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(168)	(610)	(270)	(455)	(540)	(265)	(2307)

Fonte: Istituto Cattaneo

esprimere una preferenza per un *new medium*, l'essere un utente di internet ne è quasi una precondizione. Tuttavia, fra i *new media*, avevamo anche incluso mezzi come SMS e *kioski* elettronici che possono essere usati da chiunque, senza bisogno di competenze legate ad internet. Si può dunque ipotizzare che una volta che un cittadino diventa utente del mezzo il suo sistema di preferenze nei confronti di *old* e *new media* subisce un cambiamento a favore dei secondi.

Questa scoperta ha profonde implicazioni. Infatti, se la pubblica amministrazione vuole raggiungere i cittadini con le nuove tecnologie, su cui sono effettuati investimenti così ingenti, deve accompagnare questi investimenti con adeguate politiche di riduzione del divario fra utenti e non utenti.

Gli emiliano-romagnoli sembrano meno attratti degli abitanti di altre Regioni nei confronti degli uffici pubblici come luogo dove reperire informazioni (vedi tab. 5). Piuttosto preferiscono forme mediate di contatto come il telefono e la posta. Anche in questo caso, però, le nuove tecnologie non spiccano fra le preferenze dei residenti in Regione: sommando le preferenze per la posta elettronica e il sito internet si ottiene circa lo stesso valore

TAB. 6 *Confronto delle preferenze dei cittadini per richiedere informazioni e presentare domande attraverso diversi canali (valori percentuali riferiti alla popolazione italiana adulta)*

	Richiedere informazioni	Presentare domande
Di persona, presso un ufficio	35,9	49,7
Per posta	10,9	14,5
Con un <i>kiosko</i> elettronico	2,8	1,8
Per telefono	34,5	17,6
Su un sito <i>internet</i>	10,2	9,5
Per posta elettronica	5,7	6,9
Totale	100,0	100,0
(N)	(2306)	(2307)

Fonte: Istituto Cattaneo

della media totale. Anche in questo caso, inoltre, la posta elettronica attrae decisamente più preferenze del sito *web*. Da notare infine le preferenze per i *kioski* elettronici che attraggono una percentuale significativa di popolazione, il 5,4% (vedi tab. 5).

È particolarmente interessante confrontare le preferenze assolute dei cittadini nei confronti dell'attività di richiedere informazioni e di quella di presentare domande – le alternative di risposta erano le stesse (vedi tab. 6). La percentuale di coloro che preferiscono effettuare domande di persona sale, rispetto alla generica richiesta di informazioni, dal 35,9% al 49,7%. La posta è considerata un mezzo migliore per effettuare domande che per richiedere informazioni: le percentuali passano dal 10,9% al 14,5%. Invece, quando si tratta di presentare domande, le preferenze per il telefono diminuiscono sensibilmente: il 34,5% lo userebbe per richiedere informazioni, ma solo il 17,6% per presentare domande. Nel caso di posta elettronica e siti *internet*, invece, le percentuali rimangono praticamente invariate; se ne inferisce che le nuove forme di comunicazione risultano altrettanto efficaci per effettuare transazioni altamente personali e per ricercare informazioni.

Esaminando i dati riferiti ai residenti in Emilia-Romagna, si conferma la duplice tendenza di una preferenza per la posta elettronica e una scarsa attrazione degli uffici pubblici. Sono

TAB. 7 *Canali preferiti per effettuare pagamenti a favore della pubblica amministrazione a seconda dell'area geografica di residenza (valori percentuali)*

	RER	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Di persona, in banca	31,0	32,8	33,7	25,0	16,1	28,2	26,8
Di persona, presso gli uffici pubblici	0,6	2,1	3,7	5,3	3,8	3,8	3,4
Di persona, presso gli uffici postali	27,0	26,0	27,8	28,8	40,0	35,5	31,2
Con un <i>kiosko</i> elettronico	6,3	8,6	6,6	6,0	4,6	8,4	6,7
Per telefono	4,6	1,9	1,8	2,4	6,2	3,8	3,4
Sito <i>web</i>	6,3	8,2	7,0	6,2	6,0	3,4	6,5
Addebito automatico	24,1	20,4	19,4	25,9	23,0	16,0	21,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(174)	(619)	(273)	(468)	(547)	(262)	(2343)

Fonte: Istituto Cattaneo

solo il 43,3% dei cittadini (dunque circa 6 punti percentuali in meno della media) che preferiscono presentare domande di persona in ufficio; mentre aumentano in modo significativo coloro che sono disposti ad usare la posta (18,7%), il telefono (18,1%), i *kioski* elettronici (3,5%) e anche la posta elettronica (11,7%). Un 4,7% preferisce i siti *web*, ma si tratta, come si vede, di una percentuale inferiore alla media e, ancora una volta, di molto inferiore alla stessa percentuale per la posta elettronica.

Venendo alle preferenze per i canali di pagamento (tab. 7), si nota come nelle Regioni del Nord (e anche, ma in modo molto meno accentuato, nelle Isole) si manifesti un rapporto preferenziale con gli strumenti messi a disposizione dal sistema bancario: la rete degli sportelli, ma anche l'addebito automatico in conto corrente. Soprattutto quest'ultimo strumento è preferito in modo netto dagli emiliano-romagnoli, molto più rispetto alla media del paese, con un 24,1% dei cittadini che lo indica come canale preferenziale.

Decisamente poco attrattivi risultano invece in Regione gli

TAB. 8 *Contatti telefonici con enti pubblici per richiedere informazioni a seconda del titolo di studio (valori percentuali riferiti alla popolazione italiana adulta)*

	Fino a lic. elementare	Lic. media inferiore	Diploma	Laurea	Totale
Mai contattato	53,6	35,4	24,7	25,3	33,9
Contattato almeno una volta	46,4	64,4	75,3	74,7	66,1
Totale (N)	100,0 (416)	100,0 (827)	100,0 (817)	100,0 (237)	100,0 (2312)

Fonte: Istituto Cattaneo

uffici pubblici (che non raccolgono neppure un punto percentuale di preferenze) e gli uffici postali (questi ultimi raccolgono la stragrande maggioranza nelle Regioni del Sud). Anche in questo *set* di risposte riemerge una certa preferenza, in confronto ad altre aree territoriali, per il telefono (che risulta più indicato come mezzo preferenziale di pagamento solo al Sud).

Fra le alternative di risposta abbiamo sempre previsto l'idea del *kiosko* elettronico (paragonandolo al tipico sportello bancomat) per due ragioni precise: primo, è in uso in molte città; secondo, si tratta di un mezzo elettronico di comunicazione che, a differenza di una connessione a internet, può essere accessibile a tutti. Questo strumento è risultato del tutto marginale nelle preferenze dei cittadini, con un'importante eccezione: i pagamenti.

Il fatto che il 6,7% del campione abbia espresso una preferenza assoluta per questo mezzo (percentuale che sale di molto fra gli utenti di internet) dimostra che il *kiosko* elettronico è percepito come uno strumento efficace per effettuare transazioni economiche, probabilmente perché ricorda proprio il classico bancomat. Questa potrebbe essere un'indicazione utile per lo sviluppo di servizi di pagamento a favore della pubblica amministrazione congiuntamente con gli istituti bancari, che sembrano riscuotere molto successo anche per altre forme di pagamento, come la domiciliazione delle bollette, forma gradita da oltre un quarto degli italiani (21,8%). Da questi dati sembra emergere una tendenza precisa: i residenti in Emilia-Romagna, più che in

altre Regioni, risultano predisposti per forme di disintermediazione dei servizi pubblici – informazioni, pagamenti, presentazione domande, ecc. – tuttavia come canale di disintermediazione non hanno ancora abbracciato con decisione le nuove tecnologie (siti *web*, posta elettronica, ecc.) che per le loro caratteristiche rappresentano uno strumento ideale per costruire un contatto diretto tra cittadini e istituzioni.

Si può dunque affermare che ci sia una predisposizione che in futuro potrà orientare fortemente i cittadini verso questi canali; nel frattempo il telefono rappresenta uno strumento tendenzialmente ben più apprezzato di quanto accade in altre Regioni.

5. *URP e call center*

I *call center* e gli Uffici Relazioni con il Pubblico in anni recenti sono emersi come centri di comunicazione con i cittadini di primaria importanza. I due strumenti sono spesso sovrapposti (accade di frequente che un URP funzioni anche come *call center*), ma non sempre: spesso i *call center* (raggiungibili con un numero verde) sono attivati da qualche ramo della pubblica amministrazione per rispondere *ad hoc* ai bisogni informativi di una certa classe di individui o in merito a qualche specifica evenienza (abbiamo visto numeri verdi informativi sull'emergenza della mucca pazza, sulla legge per l'emersione dal lavoro sommerso, solo per fare qualche esempio).

Nella ricerca abbiamo cercato di valutare il grado di utilizzo di questi canali da parte dei cittadini e il loro grado di efficacia comunicativa.

TAB. 9 *Contatti telefonici con enti pubblici per richiedere informazioni ed esiti delle chiamate a seconda della ripartizione territoriale (valori percentuali)*

	RER	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Ottenuta risposta	47,0	46,0	43,9	35,2	32,9	29,3	39,0
Risposta vaga	42,7	35,3	36,2	47,1	42,1	50,0	41,5
Nessuna risposta	10,3	18,7	19,9	17,7	25,0	20,7	19,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(117)	(411)	(196)	(310)	(304)	(188)	(1527)
Mai contattato	29,5	33,6	27,1	31,9	43,7	28,0	33,9
Contattato almeno una volta	70,5	66,4	72,9	68,1	56,3	72,0	66,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(166)	(619)	(269)	(455)	(542)	(261)	(2312)

Fonte: Istituto Cattaneo

5.1. *La pubblica amministrazione al telefono*

Per valutare l'efficacia della comunicazione telefonica della pubblica amministrazione abbiamo deciso di concentrarci sull'aspetto dell'informazione ai cittadini: in altre parole, ci siamo chiesti quanto efficaci siano i *call center* istituiti dalla pubblica amministrazione per rispondere ai bisogni informativi dei cittadini. La scelta di questa prospettiva è dipesa anche dalla difficoltà di isolare singoli centri di informazione telefonica a disposizione dei cittadini. *Call center*, infatti, sono attivati sia dalla pubblica amministrazione centrale che dalle Regioni e i comuni. Perciò, nell'impossibilità di determinare l'uso di ciascuno di questi centri di informazione, abbiamo chiesto agli intervistati di dirci se in passato avevano mai contattato la pubblica amministrazione per telefono in cerca di informazioni e quale era stato l'esito della telefonata.

I dati raccolti nel campione (tab. 8) indicano che il 33,9% dei cittadini – praticamente un individuo su tre – non ha mai contattato un ente pubblico per telefono per richiedere informazioni. La principale barriera all'uso del telefono sembra essere, ancora una volta, il livello di istruzione, come mostra la tab. 8.

Fra gli intervistati che hanno contatto un ente pubblico per

telefono per cercare informazioni (tab. 9), solo il 39,0% dichiara di aver ricevuto una risposta esauriente l'ultima volta che lo ha fatto, mentre per il 41,5% la risposta è stata vaga e per il 19,5% non è stato neppure possibile ottenerne una. Si tratta di un dato estremamente interessante che emerge dalla ricerca: anche il telefono, mezzo universalmente diffuso, non rappresenta uno strumento altrettanto usato per contattare la pubblica amministrazione. Anche l'uso del telefono sembra infatti connesso alle competenze personali (come dimostrano i dati in rapporto al titolo di studio mostrati in tab. 8).

Nell'uso del telefono per ottenere informazioni da enti pubblici si notano differenze notevoli tra le diverse zone del paese, sia nel numero di individui che hanno mai contattato un ente pubblico telefonicamente che nell'esito delle loro risposte. Le Regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est sono quelle che forniscono informazioni più precise, mentre quelle del Centro, del Sud e delle Isole contano molti più cittadini insoddisfatti delle risposte ottenute di quelli soddisfatti. Il numero di telefonate che non hanno ricevuto risposta è più o meno costante (intorno a un quinto) in tutte le ripartizioni territoriali.

È interessante notare che gli utenti variano abbastanza indipendentemente dall'inefficienza delle risposte; in altre parole, le zone dove gli esiti delle chiamate hanno maggiori possibilità di essere positivi non sono sempre le stesse che hanno anche maggiori utenti. Proprio i cittadini della Regione Emilia-Romagna, con il 47,0% degli intervistati che hanno dichiarato di aver ricevuto una risposta nel corso dell'ultimo contatto telefonico e solo il 10,3% che è rimasto deluso, sono fra i più soddisfatti della qualità dell'informazione telefonica.

TAB. 10 *Visite all'URP a seconda della dimensione del comune (valori percentuali)*

	Fino a 5.000 abit.	Da 5.000 a 15.000 abit.	Da 15.000 a 100.000 abit.	Oltre 100.000	Totale
Afferma che il comune non ha l'URP	14,9	9,1	5,9	6,1	8,4
Non sa se il comune ne abbia un URP	45,5	58,8	54,6	54,8	54,0
Mai visitato, anche se sa che c'è	20,4	17,9	22,6	25,5	21,7
Lo ha visitato una o più volte	19,2	14,2	16,9	13,6	15,9
Totale (N)	100,0 (437)	100,0 (563)	100,0 (810)	100,0 (545)	100,0 (2354)

Fonte: Istituto Cattaneo

Ovviamente, questi dati territoriali hanno una valenza relativa: in parte possono riferirsi a servizi telefonici nazionali attivati dalla pubblica amministrazione centrale. Tuttavia le forti differenze territoriali riscontrate fanno pensare che ci siano differenze nella qualità dei servizi attivati dai singoli territori che influenzano in modo determinante le percezioni dei cittadini sull'uso del telefono come mezzo di contatto con la pubblica amministrazione.

Il fatto che l'Emilia-Romagna ottenga percentuali di uso superiori alla media (70,5%) è coerente con quanto mostrato a proposito del sistema di preferenze dei cittadini della Regione che sembrano orientate in modo significativo proprio verso il mezzo telefonico.

5.2. Uso e gradimento degli Uffici Relazioni con il Pubblico

Dai dati rilevati a proposito dell'URP del Comune a livello nazionale emerge che la maggioranza dei cittadini non è a conoscenza dell'esistenza dell'URP oppure non l'ha mai visitato.

Questa situazione in parte non può che dipendere dalla scarsa attivazione dello strumento già documentata all'inizio del rapporto. Ma evidentemente suggerisce anche un più generale pro-

TAB. 11 *Visite all'URP in alcune grandi città (valori percentuali)*

	Il comune non ha URP	Non sa se c'è URP	Mai visitato	Visitato una o più volte	Totale	(N)
Torino	5,3	65,7	21,1	7,9	100,0	(79)
Milano	9,1	67,3	20,0	3,6	100,0	(80)
Genova	7,4	55,6	29,6	7,4	100,0	(79)
Bologna	0,0	43,7	25,0	31,3	100,0	(80)
Roma	5,5	41,8	39,1	13,6	100,0	(79)
Napoli	10,5	57,9	13,2	18,4	100,0	(80)
Palermo	3,7	51,9	25,9	18,5	100,0	(79)
Totale	6,4	53,4	27,7	12,5	100,0	(556)

Fonte: Istituto Cattaneo

blema di visibilità sociale dello strumento.

Bisogna notare che la situazione generale non cambia in modo significativo per i comuni più piccoli, specialmente quelli con meno di 5.000 abitanti, in cui l'istituzione di un URP può risultare più problematica e in effetti poco attuata (vedi tab. 10). Anzi, nei piccoli comuni le visite all'URP sono più frequenti di quelle nei grandi comuni (coerentemente con quanto trovato a proposito del contatto con la pubblica amministrazione in generale). In effetti, gli individui che hanno visitato l'URP almeno una volta sono coloro che hanno punteggi più elevati nell'indice generale di contatto con la pubblica amministrazione. Probabilmente, nei piccoli comuni c'è anche una «diversa» percezione dell'URP: tutto il comune può essere percepito come un URP generalizzato.

Fra i grandi comuni rappresentati nel campione – in tutti è presente un URP – la situazione è particolarmente interessante e evidenzia alcune differenze notevoli (vedi tab. 11). Qui, la percentuale di cittadini che afferma, erroneamente, che il comune non ha un URP o che non è a conoscenza della sua esistenza si attesta ai livelli del resto del campione, mentre cresce il numero di coloro che, pur avendone sentito parlare, non lo hanno mai visitato. La percentuale di coloro che lo hanno visitato è inferiore alla media. Si noti come emerga l'eccezione di Bologna, dove non solo nessun intervistato ha affermato che la città non è ha

uno, ma dove quasi un terzo dei cittadini l'ha visitato almeno una volta. L'esito della risposta può anche dipendere da una questione linguistica: spesso l'URP riceve caratterizzazioni linguistiche diverse a seconda della città: "centro di informazioni al cittadino", "informacittà", ecc. Tuttavia "URP" non è semplicemente un'etichetta che si trova nei testi legislativi, ma è anche il nome con cui lo strumento è stato pubblicizzato negli ultimi dieci anni. Perciò, il fatto che, a dieci anni di distanza, la sua natura risulti ancora così misteriosa, rappresenta una sicura sfida per chi fa comunicazione pubblica. Coerentemente con i dati sul sistema dell'offerta di comunicazione pubblica nella Regione Emilia-Romagna, questi dati a livello generale molto negativi, sono decisamente temperati quando entrano in gioco i residenti della 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 presenza. Le percentuali di coloro che dichiarano che il loro Comune non ha l'URP o che ne ignorano l'esistenza calano in modo significativo, portandosi rispettivamente al 4,0% e al 44,3%. La scarsa visibilità dell'URP rappresenta sicuramente un'occasione persa, se è vero che la stragrande maggioranza (il 61,7%, il 62,5% in Emilia-Romagna) di coloro che lo hanno effettivamente sperimentato o comunque dichiarato di essere a conoscenza della sua esistenza è concorde nel dire che l'URP ha migliorato molto o abbastanza l'accesso e l'utilizzo dei servizi da parte del pubblico.

6. *Le reti civiche e l'e-government*

6.1. *Chi usa internet?*

Dal nostro campione emerge che circa una persona su tre utilizza internet (per la precisione il 34,2% di tutto il campione).

Gli utenti sono per lo più regolari, *on line* più volte alla settimana: circa un terzo degli utenti è *on line* tutti i giorni e un al-

TAB. 12 *Utenti di internet a seconda delle principali variabili sociodemografiche (valori percentuali)*

	Non utente	Utente	Totale	(N)
18-29 anni	33,7	66,3	100,0	(460)
30-39 anni	53,9	46,1	100,0	(451)
40-54 anni	66,3	33,7	100,0	(618)
55-64 anni	82,0	18,0	100,0	(490)
65 anni e oltre	97,1	2,9	100,0	(373)
Nessun titolo o licenza elementare	98,0	2,0	100,0	(444)
Licenza di scuola media inferiore	76,9	23,1	100,0	(847)
Diploma	46,2	53,8	100,0	(833)
Laurea	34,3	65,7	100,0	(248)
Maschi	58,4	41,6	100,0	(1143)
Femmine	72,6	27,4	100,0	(1247)
Totale	65,8	34,2	100,0	(2390)

Fonte: Istituto Cattaneo

tro terzo da due a sei volte la settimana.

I restanti sono utenti più o meno saltuari. L'Emilia-Romagna, circa la penetrazione di internet, presenta un dato leggermente inferiore alla media: 31,4%. Questa percentuale, che è confermata anche da altre ricerche ⁽¹¹⁾ mostra una certa arretratezza dell'Italia, sia nei confronti degli Stati Uniti (dove è *on line* circa il 60% della popolazione) che della maggioranza dei paesi europei: secondo dati dell'Eurobarometro nel giugno 2002 la penetrazione di internet in Europa era assestata a una media del 40% della popolazione, con punte del 65% in paesi quali l'Olanda, la Danimarca e la Svezia.

L'Italia (con il suo 35,4% rilevato dalla Commissione), risultava agli ultimi posti, davanti solo a Spagna, Portogallo e

(11) Per esempio dal capitolo sulla comunicazione del Rapporto sulla situazione sociale del Paese del Censis (2002) in cui si evince che gli utenti complessivi di internet nel paese sarebbero il 27,8% della popolazione; un 18,6% potrebbe dirsi utente abituale in quanto userebbe internet almeno tre volte alla settimana. Secondo la ricerca Cittadini Digitali sempre del Censis (2003) che presenta dati più aggiornati la percentuale sarebbe del 32,1% della popolazione adulta.

Grecia. Nella stessa ricerca veniva registrata una penetrazione del 40,9% in Germania, del 45,0% in Gran Bretagna; simile all'Italia, infine, la situazione francese: 35,5% dei cittadini utenti.

L'utilizzo di internet risulta collegato alle principali variabili strutturali del campione, in particolare a età, livello di istruzione e genere (tab. 12). La correlazione con l'età è di tipo negativo: al crescere dell'età diminuisce la quota di utenti all'interno di una determinata fascia. La fascia di età con, in termini relativi, il maggior numero di utenti è quella dai 18 ai 29 anni dove sono utenti il 66,3% degli individui. Oltre i 65 anni gli utenti diventano appena il 2,9%. Collegata all'età sembra anche essere la straordinaria quota di utenti fra gli studenti – ricordiamo con più di 18 anni. Essi costituiscono quasi tre quarti del gruppo (74%), mentre fra i lavoratori quelli del settore privato sono più propensi all'uso (49,3%) di quelli del settore pubblico (42,2%). Casalinghe e pensionati sono sfiorati solo marginalmente dal fenomeno con, rispettivamente, solo l'8,8% e il 6,3% di utenti. Ma il fattore che sembra più influire sull'uso di internet è il titolo di studio. Solo il 2% di coloro che hanno dichiarato di aver la licenza elementare o nessun titolo utilizza internet. Questa percentuale sale al 23,1% per chi ha la licenza media, al 53,8% per chi possiede un diploma e al 65,7% per i laureati.

Anche il genere rimane una forte discriminante: il 41,6% degli uomini comparati al solo 27,3% delle donne è utente del mezzo.

Ma è anche interessante esaminare alcuni fattori che sembrano influire in maniera solo lieve sulla distribuzione degli utenti. In primo luogo, andando a vedere come si ripartisce l'uso di internet sul territorio nazionale non si scoprono profonde differenze Nord – Sud. Al Nord e al Centro l'utilizzo è leggermente superiore alla media, mentre al Sud è leggermente inferiore, attestandosi comunque a un 30% della popolazione. Anche tra le diverse Regioni gli scarti dalla media non sono elevatissimi. Le Regioni con più utenti in percentuale sono il Veneto (43,0%) e la Valle d'Aosta (40,0%); Regioni fanalino di coda sono invece le Marche (27,0%) e la Sicilia (27,8%).

In secondo luogo, anche l'ampiezza del comune di appartenenza non rappresenta una variabile cruciale per l'uso di internet. Vedendo le grandi città del campione, si scopre che Bologna ha il primato con il 43,0% di utenti, seguita da Roma (40,5%) e Milano (40,0%).

Infine è interessante notare che gli utenti di internet sono forti consumatori di informazione stampata: solo il 9,3% degli utenti contro il 27,4% dei non utenti dichiara di non leggere mai un quotidiano o un periodico di informazione, mentre la maggior parte (69,0%) lo legge tutti i giorni o più volte alla settimana.

Come si vede la media complessiva del campione (34%) è in realtà sviante: lungo alcune dimensioni, la popolazione si divide nettamente tra utenti e non utenti. Si tratta del fenomeno noto come *digital divide*. Le dimensioni entro cui il *divide* è più evidente sono quelle del titolo di studio, dell'età, della condizione lavorativa e della classe sociale. Chi è giovane, chi ha un elevato titolo di studio e chi lavora o studia ha molte più probabilità di essere utente di internet.

Un discorso particolare vale per la classe sociale. Il *divide* in questo caso non sembra tanto riferirsi al livello di reddito, quanto alla condizione socioprofessionale degli appartenenti alla classe. Infatti la classe superiore e la classe media impiegatizia sono quelle che contengono al loro interno le porzioni maggiori di utenti di internet: sono utenti il 45,2% degli appartenenti alla classe superiore e il 40,8% di quelli appartenenti alla classe media impiegatizia. Individui di estrazione operaia e della piccola borghesia hanno rispettivamente al loro interno poco più di un quinto di utenti: rispettivamente 20,3% e 22,5%. In questo modo, gli appartenenti alla classe superiore hanno molto più in comune con la classe media impiegatizia di quanto abbiano con la piccola borghesia e quest'ultima, a sua volta, è molto più vicina alla classe operaia, in termini di tassi di penetrazione di internet, di quanto lo sia al ceto medio. Questo allineamento tra classe superiore e ceto medio da una parte e piccola borghesia e classe operaia dall'altra suggerisce che ad influire sull'utilizzo di internet siano maggiormente fattori culturali che economici.

TAB. 13 *Atteggiamenti nei confronti dell'e-government fra utenti e non utenti di internet (valori percentuali)*

Le nuove tecnologie...	Utente	Non utente	Totale
Migliorano i rapporti	85,0	70,5	75,9
Peggiorano i rapporti	4,2	13,4	10,0
Non influiscono	10,8	16,1	14,1
Totale	100,0	42,0	100,0
(N)	(1302)	(793)	(2104)

Fonte: Istituto Cattaneo

6.2. *L'atteggiamento nei confronti dell'e-government*

Pensando alla rilevanza dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione (processi che, molto genericamente, possono rientrare nella categoria di *e-government*), abbiamo formulato uno specifico quesito per valutare il tipo di atteggiamento dei cittadini nei confronti dell'applicazione delle nuove tecnologie alla pubblica amministrazione. In particolare, abbiamo chiesto agli intervistati di dire se secondo loro questi nuovi strumenti peggiorino, migliorino o lascino invariato il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione. Tre quarti dei rispondenti sono d'accordo nel dire che tali strumenti migliorano il rapporto (tab. 13). Il risultato è particolarmente interessante perché è dovuto a un atteggiamento favorevole non solo di coloro che questi strumenti li usano già attivamente, ma anche di coloro che utenti non sono. Come ci si potrebbe aspettare, chi è utente di internet è ancora più entusiasta del ruolo che possono giocare le nuove tecnologie. Casalinghe e pensionati sono i più scettici rispetto a tali tecnologie, così come chi ha più di sessantacinque anni. Da notare che le donne (11,1%) sono più propense degli uomini (8,9%) ad affermare che le nuove tecnologie peggiorano il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

L'Emilia-Romagna – il dato è da associare alla penetrazione di internet inferiore alla media – presenta una popolazione più scettica della media sull'impatto dell'*e-government* sulla qualità delle relazioni con i cittadini: a considerare le nuove tecnologie

TAB. 14 *Visite alla rete civica a seconda delle dimensioni del comune di appartenenza (valori percentuali)*

	Fino a 5.000 abit.	Da 5.000 a 15.000	Da 15.000 a 100.000	Oltre 100.000	Totale
Afferma che il comune non ha il sito	19,7	4,4	3,9	4,2	7,2
Non sa se il comune abbia un sito	39,5	42,1	30,6	20,0	32,5
Mai visitato, anche se sa che c'è	27,8	20,4	26,4	19,5	23,7
Lo ha visitato una o più volte	13,0	33,1	39,1	56,3	36,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(162)	(181)	(284)	(190)	(817)

Fonte: Istituto Cattaneo

un fattore positivo sono il 65,1% dei residenti; aumentano coloro che pensano che esse non influiscano (21,1%) o che addirittura possano peggiorare queste relazioni (13,8%).

6.3. L'uso delle reti civiche

Quello delle reti civiche è un fenomeno particolarmente importante che abbiamo monitorato nell'indagine cercando di rilevarne l'uso da parte degli utenti. Si tenga conto che, secondo l'ultimo rapporto «Città Digitali» del Censis (2003) praticamente tutte le città capoluogo e il 68,5% dei comuni con più di 5.000 abitanti hanno una presenza internet. In Emilia-Romagna, secondo dati ERVET citati anche nel terzo paragrafo (vedi tab. 2) i comuni con un sito *web* sarebbero complessivamente il 67,2% del totale (in questo dato sono compresi tutti i comuni, anche quelli con meno di 5.000 abitanti). Fra gli utenti di internet (che, ricordiamo, nel campione sono risultati il 34,2% del totale) la rete civica è stata visitata dal 36,7% degli intervistati: si tratta di 299 individui, che rappresentano una base più che sufficiente per le elaborazioni che seguono. Questa percentuale sale in modo significativo proprio per l'Emilia-Romagna dove quasi un utente su due ha visitato la rete civica del proprio comune

(45,5%), mentre il 29,1% non l'ha mai visitato anche se ne è a conoscenza e un altro 25,5% (molto meno della media) ne ignora la presenza.

Innanzitutto è notevole che oltre un utente su tre abbia dichiarato di aver visitato la rete civica del proprio comune. Bisogna infatti considerare che non tutti i comuni ne hanno una: da questo punto di vista è anche significativo che circa un quarto degli utenti sia a conoscenza della sua esistenza, anche se non l'ha mai visitata, e che il 7,1% dichiara di sapere che il comune non ne ha una. La percentuale di coloro che ne ignorano l'esistenza (meno di un terzo: 32,4%) è significativamente inferiore a quella analoga sulla conoscenza dell'URP. Si tratta però di un dato ingannevole: infatti all'aumentare delle dimensioni del comune aumenta anche la possibilità della presenza di un sito (sempre secondo dati del CENSIS). La tab. 14 è particolarmente indicativa: circa il 60% degli utenti abitanti nei comuni con oltre 100.000 abitanti ha visitato la propria rete civica (e circa un altro quarto ne è comunque a conoscenza).

Su basi territoriali, il primato delle reti civiche più visitate spetta sicuramente al Nord-Est e al Centro, soprattutto grazie al contributo di alcune Regioni: Toscana, Umbria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Trentino (in tutte queste Regioni dal 45% al 51% degli abitanti ha avuto la possibilità di visitare la propria rete civica).

TAB. 15 *Attività più frequenti sulle reti civiche: percentuale di utenti che svolgono le attività sotto elencate (valori percentuali)*

Informazioni sui servizi offerti	27,8
Agenda degli appuntamenti	26,3
Informazioni di carattere storico e culturale	15,3
Bandi e concorsi	10,5
Informazioni su come ottenere un documento	8,2
Informazioni su orari e ubicazione uffici	7,5
Composizione giunta e consiglio	3,0
Ordine del giorno consiglio comunale	1,4
Totale	100,0
(N)	(273)

Fonte: Istituto Cattaneo

Venendo a identificare il profilo degli utenti, è particolarmente interessante scoprire che il 37,7% di chi non ha ancora compiuto 30 anni ha visitato il sito della propria città, una percentuale leggermente superiore alla media che diminuisce fra i trentenni per raggiungere una punta nelle persone con un'età tra i 40 e 54 anni.

Si tratta di un dato molto importante che dimostra come internet possa rappresentare uno strumento di contatto con le fasce di popolazione più giovani, anche se il fatto che l'età che maggiormente influenzi l'uso sia quella dei 40-54 anni non deve lasciare dubbi sul fatto che il sito cittadino sia una meta primaria per chi è nel pieno della vita lavorativa.

Si noti anche che, in termini di profili occupazionali, sono soprattutto i lavoratori nel settore pubblico a servirsi di siti web cittadini (circa il 47%), a parziale evidenza che si tratta anche di strumenti di lavoro per la pubblica amministrazione.

È significativo rilevare che ci sia una certa correlazione tra l'uso del sito e la visita all'Ufficio relazioni con il pubblico. Si riscontra però una peculiarità: incrociando uso del sito e dell'URP si scopre che gli utenti più probabili del sito sono sia gli utenti dell'URP – come ci si poteva aspettare – che coloro che dell'URP conoscono l'esistenza ma non vi ci sono mai recati. In questo caso si potrebbe ipotizzare un effetto di sostituzione: a parità di conoscenza dei due strumenti, i cittadini scelgono la

rete civica, che diventa una sorta di URP virtuale. Da notare anche che sembra esserci una sorta di bisogno insoddisfatto da parte di coloro che sanno per certo che il comune non ha un sito: il fatto che il loro indice di contatto sia elevato quasi quanto quello di coloro che hanno potuto visitare il sito suggerisce che si tratterebbe di un gruppo potenzialmente interessato al mezzo e che forse è a conoscenza della non esistenza del sito per averlo cercato.

Cosa fanno gli utenti sul sito del comune? Abbiamo chiesto che ci venisse riferita l'attività prevalente (tab. 15). L'agenda degli appuntamenti e la descrizione dei servizi offerti sono risultate le più gettonate. Emergono come decisamente importanti anche le sezioni bandi e concorsi e quelle con informazioni su come sbrigare una pratica.

Le reti civiche sono promosse dagli utenti. Per questo avevamo studiato due indicatori: uno comportamentale, chiedendo l'esito dell'ultima ricerca di informazione sul sito, e uno più di atteggiamento, chiedendo quanto l'utente fosse complessivamente soddisfatto del servizio. Il fatto che l'informazione sia stata trovata nel 61,0% dei casi senza problemi e che il 78,1% degli utenti si dichiarino molto o abbastanza soddisfatto del servizio offerto sono sicuramente indicatori positivi. Rimane comunque sicuramente spazio di miglioramento se è vero che ad essere "molto" soddisfatto è solo il 9,0% degli utenti, mentre gli altri si limitano a un "abbastanza". Inoltre il fatto che quasi in un quarto dei casi l'informazione sia stata trovata con difficoltà e nel 15,0% non sia stata trovata affatto indica chiaramente l'esigenza di curare maggiormente l'offerta di informazione e il dispositivo di navigazione dei siti per soddisfare le richieste dei cittadini.

6.4. *La posta elettronica per dialogare con gli uffici pubblici*

Degli utenti internet del campione, il 15,1% ha contattato almeno una volta un ufficio pubblico con la posta elettronica (per la precisione, il 9,4% lo ha fatto solo una volta e il rimanente 5,7% più volte). Non ci sono particolari differenze regionali (anche a causa dell'esiguità dei casi rilevati), contrariamente a

quanto abbiamo appreso disegnando il sistema di preferenze dei cittadini emiliano-romagnoli (che risulta essere più propenso all'uso dell'*e-mail* che dei siti *web*). Probabilmente la differenza fra preferenza e comportamento rilevato dipende da una differente struttura dell'offerta: mentre le reti civiche sono effettivamente diffuse in modo significativo in Regione, le opportunità di contatto tramite la posta elettronica (specialmente per servizi che vadano al di là della semplice richiesta di informazioni) sono meno significative.

Quantitativamente, dunque, si tratta di un fenomeno meno esteso dell'uso delle reti civiche che presenta alcune particolarità. In primo luogo, si tratta di una pratica più diffusa fra gli utenti internet anziani (dai 55 anni in più) rispetto ai più giovani.

Un dato preoccupante rispetto all'uso della posta elettronica riguarda l'esito dei contatti. Il 36,7% degli intervistati ha dichiarato di non aver ricevuto risposta all'ultimo tentativo di contatto e il 23,2% di aver ricevuto una risposta solo dopo 48 ore (è noto che nell'utilizzo dell'*e-mail* i tempi di richiesta dovrebbero essere contenuti in 24 ore). Negli altri casi, il 23,4% degli utilizzatori dell'*e-mail* hanno ricevuto risposta al loro più recente tentativo di contatto in meno di 24 ore e un altro 16,6% in un tempo compreso tra 24 e 48 ore. Le ragioni dell'insuccesso nella gestione del mezzo da parte della pubblica amministrazione possono essere molteplici: problemi organizzativi, mancanza di *policy* e criteri per la gestione della posta elettronica, mancanza di responsabilizzazione degli impiegati nei confronti del mezzo ecc.

Sarebbe interessante approfondire la conoscenza delle amministrazioni (che costituiscono comunque quasi un quarto di quelle contattate dagli utenti del nostro campione) che riescono a gestire dei tempi di ritorno contenuti in 24 ore: le loro modalità organizzative infatti devono essere in qualche modo esemplari in quanto riescono a rispondere al meglio alle richieste dei cittadini che provengono tramite il mezzo. Da questo punto di vista è significativo ricordare che tra gli emiliano-romagnoli utenti di internet che hanno usato la posta elettronica nessuno ha lamentato di non aver ricevuto nessuna risposta.

7. Conclusioni

La ricerca presentata conferma innanzitutto che la comunicazione pubblica si è imposta come una funzione essenziale della pubblica amministrazione per gestire il rapporto con i cittadini e governare il cambiamento; questa riflessione è suggerita dai dati presentati nella ricerca che disegnano una cittadinanza composta da un sistema di preferenze molto articolato rispetto alle modalità di comunicazione 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 con bisogni evoluti e altre con bisogni meno evoluti, e tutti dimostrano atteggiamenti diversi nei confronti del ricco spettro di strumenti a disposizione per entrare in contatto con la pubblica amministrazione. In questo contesto, solo un uso articolato e professionale della comunicazione da parte dell'istituzione pubblica è in grado di essere efficace e raggiungere gli obiettivi prefissati.

La ricerca ha poi confermato l'esistenza di una componente regionale (o territoriale) nel definire le preferenze dei cittadini e il loro utilizzo dei canali di comunicazione pubblica. In particolare l'Emilia-Romagna è una Regione caratterizzata da un livello di "tradizionalismo" nei confronti dell'armamentario mediale odierno ancora più marcato rispetto alla media già molto evidente nel paese. Tuttavia, accanto alla dominanza ancora di sistemi di preferenze centrati sui vecchi *media*, è emerso anche come il cittadino emiliano-romagnolo sia poi particolarmente propenso a sperimentare forme di disintermediazione della fruizione di servizi pubblici (meglio il telefono che lo sportello) e anche di gradire forme di collaborazione tra pubblico e privato (vedi le spiccate preferenze per gli strumenti bancari di pagamento).

La Regione Emilia-Romagna è poi risultata particolarmente all'avanguardia per i tre strumenti di comunicazione pubblica rilevati nella ricerca: Uffici Relazioni con il Pubblico, *Call center* e reti civiche. In tutti questi casi i cittadini che conoscono tali strumenti e li utilizzano, anche con soddisfazione, lo fanno a li-

velli qualitativamente superiori alla media nazionale e anche alle Regioni geografiche più prossime (Nord-Est e Nord-Ovest). Questa situazione, in particolare per quello che riguarda gli URP e le reti civiche, in parte riflette il ricco sistema dell'offerta che abbiamo delineato. Tuttavia non si tratta di un contesto privo di contraddizioni, se è vero, per esempio che anche in Emilia-Romagna una larga fetta della popolazione (benché inferiore alla media nazionale) non conosce le funzioni dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Capitolo 3

Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali Un'indagine sul fabbisogno formativo degli amministratori dei Comuni dell'Emilia-Romagna

Sommario

1. Introduzione. – 2. Perché una ricerca sul fabbisogno formativo dei ruoli politici locali? – 3. Il fabbisogno informativo e formativo degli amministratori locali. – 3.1. Il fabbisogno formativo: il ruolo del sindaco. – 3.2. Il fabbisogno formativo: il ruolo dell'assessore. – 3.3. Il fabbisogno formativo: il ruolo del consigliere. – 4. Il ciclo di vita del fabbisogno formativo. 4.1. La figura del sindaco. – 4.2. La figura dell'assessore. – 4.3. La figura del consigliere.

1. Introduzione

Nel presente capitolo sono illustrati i principali risultati del progetto di ricerca empirico dal titolo “Lo sviluppo delle politiche pubbliche locali – Ricerca e formazione per consiglieri, assessori e sindaci dei comuni della Regione Emilia-Romagna” cofinanziato dalla Regione Emilia-Romagna e dal Fondo sociale europeo. Il progetto, finalizzato a rilevare il fabbisogno formativo dei ruoli politici negli enti locali, è stato realizzato mediante un'analisi svolta presso un *panel* di comuni medio-piccoli della Regione Emilia-Romagna ⁽¹⁾.

(1) È stato individuato un campione ristretto di dieci comuni medio-piccoli, quindi senza pretesa di rappresentatività statistica, che ha consentito di svolgere una indagine qualitativa e quantitativa in profondità, arrivando a contattare direttamente 182 profili politici e 33 profili tecnici. È stata utilizzata una pluralità di strumenti metodologici (questionario qualitativo e quantitativo somministrato ai consiglieri comunali; interviste qualitative in profondità a sindaci, assessori e responsabili tecnici; *focus group* con i

Lo scenario di riforme e innovazioni amministrative – in campo a partire dagli anni '90 – ha trasformato in modo radicale e significativo il governo degli enti locali e i rapporti tra amministratori pubblici e cittadini.

Nel contesto delle riforme tanto è stato scritto e numerose sono le questioni analizzate ⁽²⁾: la presente ricerca sceglie come *focus* di indagine il fabbisogno formativo ed informativo degli amministratori locali – sindaci, assessori e consiglieri comunali, privilegiando e approfondendo l'analisi sul profilo di questi ultimi – e offre un contributo sul rapporto tra riforme istituzionali e nuovo ruolo degli attori di governo.

Punto di partenza per la riflessione e per la costruzione dell'impianto di ricerca diventa allora ⁽³⁾ la legge n. 81 del 1993. Tale normativa, infatti, avendo introdotto l'elezione diretta del sindaco e conferito maggiori poteri alle giunte comunali modifica in modo sostanziale la distribuzione dei poteri e delle funzioni nell'ambito dei governi locali, mutando l'assetto consolidato delle competenze e delle logiche di azione.

In tale contesto:

- quanto gli amministratori locali si sentono preparati a svolgere il loro ruolo?

consiglieri di opposizione) volti a fare emergere ciascuno diverse dimensioni dello stesso oggetto di indagine e che ha permesso di ottenere un bagaglio di dati e informazioni ricco ed articolato. Si è ritenuto opportuno, inoltre, coinvolgere la tecnostuttura, scandagliando 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. Sempre dal punto di vista metodologico, la ricostruzione del fabbisogno formativo ed informativo dei politici emerge da una sintesi comparata delle interviste qualitative in profondità realizzate con gli amministratori e con i tecnici, nonché dal confronto di tale sintesi con i dati emersi in sede di indagine di carattere quantitativo e qualitativo per il ruolo specifico dei consiglieri comunali.

(2) Si segnalano: E. SCALISE, *I consigli comunali e provinciali*, Rimini, Maggioli, 2002; L. VANDELLI, *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2000; M. LA ROSA, *Alla ricerca dell'amministratore; ruolo, identità, professionalità, esigenze di formazione degli amministratori locali in Emilia-Romagna*, Milano, Franco Angeli, 1995; R. CATANZARO, F. PISELLI, F. RAMELLA, C. TRIGIGLIA, *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna Il Mulino, 2002.

(3) Oltre ovviamente alla legge 142/90 che diede avvio al processo di riforme.

- come si è modificata la preparazione e la formazione dei politici?

- tramite quali canali, modalità e strumenti avviene oggi la preparazione degli amministratori locali?

- come è mutata la percezione del ruolo e dello *status* dei politici locali?

- quali fabbisogni formativi sono percepiti come prioritari sia da parte degli stessi attori politici che da parte del *management* delle strutture che con essi deve quotidianamente interagire?

- quali sono le modalità, i contenuti ed i percorsi maggiormente funzionali allo sviluppo delle competenze di governo dell'ente locale?

A partire da tali interrogativi è stata costruita l'architettura metodologica della ricerca, avendo cura di contestualizzare l'analisi di fabbisogno formativo, oltre che nell'ambito (macro) del più ampio processo di riforme, anche a livello (micro) del sistema di relazioni con le tecnostutture per la produzione di politiche pubbliche.

I risultati e le considerazioni che emergono dalla lettura comparata e trasversale dei diversi strumenti metodologici utilizzati permettono di strutturare, con un buon livello di dettaglio, le esigenze formative suddivise per ruolo politico, facendo riferimento a distinte dimensioni di fabbisogno, ovvero:

- il fabbisogno sul sistema delle conoscenze;

- il fabbisogno sul sistema delle esperienze;

- il fabbisogno sul sistema dei comportamenti inerenti il ruolo ricoperto.

2. Perché una ricerca sul fabbisogno formativo dei ruoli politici locali?

Nel corso dell'ultimo decennio il sistema di governo locale ha vissuto cambiamenti significativi. Ricordiamo, in estrema sintesi:

- il generale processo di riforma della pubblica amministrazione;

- l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia;
- il varo del testo unico in materia di enti locali e del nuovo Titolo V della Costituzione;
- il progressivo ricambio generazionale della classe politica locale;
- i processi di aggregazione e di associazionismo dei comuni;
- le crescenti attese in merito alla qualità dei servizi pubblici erogati dagli enti locali;
- il processo di esternalizzazione dei servizi;
- la progressiva riduzione di trasferimenti di risorse economiche dal centro alla periferia;
- le nuove tecnologie e lo sviluppo della comunicazione pubblica.

Questo panorama (indicativo e sicuramente non esaustivo) ha cambiato il ruolo dei vertici politici e del *management* professionale: le citate riforme hanno infatti modificato sostanzialmente il ruolo, le funzioni e i compiti degli enti pubblici locali e – all'interno di questi – degli amministratori e della tecnostuttura.

L'ente locale diventa sempre più luogo deputato non solo alla produzione di servizi all'individuo e alla collettività, ma, soprattutto, alla produzione di politiche pubbliche cui deve/dovrebbe seguire l'implementazione di servizi che le rendano attuative. Di riflesso, il ruolo di chi decide ed amministra tali politiche e di chi le deve gestire ed organizzare si fa sempre più articolato e complesso. La stessa relazione tra l'interfaccia tecnica e politica diventa sempre più cruciale ai fini della qualità del *management* pubblico.

Si è ritenuto pertanto opportuno valutare come connotare il nuovo ruolo degli amministratori, nonché le inter-relazioni e inter-dipendenze con le tecnostutture, individuando:

- quali fabbisogni informativi e formativi sono percepiti come prioritari sia da parte dei vertici politici che da parte del *management* delle strutture;
- quali modalità, percorsi, sistemi formativi risultano essere più idonei e funzionali per lo sviluppo delle competenze di governo dell'ente locale.

A tutto ciò si aggiunge la considerazione che i partiti e i movimenti politici non possono più (o possono meno) fare affidamento su tecnostrette di assistenza e su sistemi di formazione che hanno caratterizzato i percorsi e le prassi di preparazione della classe politica nel passato. In modo particolare l'indagine è stata volta a reperire informazioni distintive e significative in merito ai consiglieri comunali. Tra le motivazioni a sostegno di una analisi di dettaglio dei consiglieri comunali, ritroviamo le seguenti:

- sono gli amministratori meno conosciuti, meno esplorati e rispetto ai quali si dispone di meno informazioni sistematiche;
- compongono la categoria di amministratori politici numericamente e quantitativamente più significativa;
- dispongono, tendenzialmente, di meno risorse (di tempo e di strumenti) finalizzate ad attivare autonomamente percorsi di formazione;
- ad oggi il ruolo dei consiglieri – così come configurato dalle più recenti normative – è generalmente connotato da un certo grado di “confusione”, in merito a compiti, funzioni, vincoli e opportunità.

Le riforme normative hanno in effetti disegnato un progressivo cambiamento del ruolo e del posizionamento del Consiglio comunale nel sistema di governo locale. Le leggi 142/90 e 81/93 hanno configurato un travaso di poteri dal Consiglio comunale all'organo esecutivo. In modo particolare la figura del sindaco ha assunto una funzione di grande importanza.

Con la legge 142 si è passati da una situazione che aveva come organo centrale e decisionale il Consiglio comunale ad una situazione di tipo “presidenzialista” che affida al sindaco/presidente poteri di decisione, gestione, organizzazione, nomine, ecc. Nella necessità di dare stabilità ai governi locali, efficienza, assunzione diretta di responsabilità nei confronti dei cittadini al sindaco/presidente sono stati attribuiti notevoli poteri⁽⁴⁾.

Nelle percezioni, registrate ampiamente in sede di ricerca,

(4) E. SCALISE, *I Consigli comunali e provinciali*, Rimini, Maggioli, 2002.

questa normativa è stata prevalentemente recepita come svuotamento di poteri e di *status* del Consiglio. Da un punto di vista razionale e democratico, invece, in una logica di pesi e contrappesi, ad un esecutivo forte deve/dovrebbe corrispondere un Consiglio altrettanto forte, capace di svolgere in pieno il ruolo attribuitogli dalla legge, ovvero le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Ad 'attrezzare' meglio le assemblee elettive, almeno sul piano teorico, viene la legge 265/99 la quale, accogliendo richieste che favorissero l'attività dei Consigli dopo la legge del 1993, ha aperto nuovi campi di opportunità per il lavoro ed il ruolo dei consiglieri comunali e del Consiglio stesso. Si fa riferimento agli articoli della normativa che introducono l'autonomia funzionale e organizzativa del Consiglio, le novità sullo *status* dei consiglieri e l'affermazione della figura del presidente del Consiglio come garante dell'autonomia del Consiglio.

Ad ulteriore sostegno dell'importanza di avere organi consiliari – e quindi consiglieri – forti e dotati di strumenti e competenze si aggiunge il fatto che la più recente riforma del Titolo V della Costituzione, riconoscendo pienamente le autonomie locali, crea ulteriori aspettative sul ruolo che i governi e le assemblee elettive locali dovranno svolgere per la qualità delle politiche pubbliche.

Alla luce di quanto sopra descritto, la finalità ultima della ricerca consiste nel supportare la capacità di sviluppo (elaborazione, attivazione, valutazione) delle politiche locali da parte degli amministratori tramite la rilevazione – in prima battuta – delle percezioni di fabbisogno di preparazione nella gestione del governo locale di oggi e, conseguentemente, dalla individuazione di percorsi/modalità/strumenti volti a qualificare le competenze ritenute carenti e/o mancanti. Il lavoro svolto, inoltre, permette di rilevare cosa e in che misura sia stato recepito in termini di nuovo e diverso ruolo, inteso come insieme di competenze e di comportamenti attesi, *post* normative di riforma. Le informazioni che la ricerca ha permesso di rilevare sono tante, complesse e variabili.

Partiamo quindi dalle considerazioni più significative e mag-

giormente evidenti, assumendo la varianza delle informazioni come un dato in sé, sintomo della complessità del tema inerente il ruolo del governo locale. Dal punto di vista metodologico, la base documentale a cui si è fatto riferimento per delineare le conclusioni è composta dalle elaborazioni del questionario, dai *report* delle interviste ai profili politici (sindaci, assessori e consiglieri) e ai responsabili tecnici, nonché dai *report* dei *focus group* condotti con i consiglieri di opposizione.

3. *Il fabbisogno informativo e formativo degli amministratori locali*

Dalla analisi e ricomposizione dei dati ottenuti dalle interviste e dal questionario è stato possibile tratteggiare il fabbisogno formativo degli amministratori locali ⁽⁵⁾.

In prima battuta si offre la fotografia (tab.1) del fabbisogno rilevato per il ruolo del sindaco, poi per il ruolo dell'assessore per concludere con la figura cardine del nostro lavoro di ricerca, il consigliere comunale.

3.1 *Il fabbisogno formativo: il ruolo del sindaco*

Riguardo al quadro delle conoscenze emergono tre macroaree critiche:

- l'integrazione tra la dimensione politica e tecnica;
- la conoscenza del contesto e del territorio;
- la preparazione giuridico-economica, con particolare attenzione al bilancio e alle basi normative dell'ente locale.

Sul sistema delle esperienze va segnalata attenzione rispetto alla pianificazione (specie stando alle dichiarazioni del *management*) e alla gestione generale di piani e programmi.

Vengono evidenziate, seppure in minima misura, sia esigenze specifiche di formazione su temi specifici, come ad esempio la

(4) Si anticipa che i commenti si configurano come *abstract* sulle principali informazioni rilevate, pertanto interpretano i dati e li rendono in un certo qual modo 'evocativi'.

TAB. 1 *Ruoli politici e fabbisogni – Tavola sinottica comparativa*

	Sindaco	Assessore	Consigliere
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Esigenze della cittadinanza, bisogni del territorio e potenzialità di sviluppo. Conoscenze amministrative ed economiche legate alle opportunità offerte dalle normative locali.	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Bisogni del territorio e della cittadinanza. Preparazione generale giuridico-amministrativa ed economica. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite.	Elementi di base: compiti, funzioni degli organi di governo degli enti locali. Conoscenza del contesto territoriale di riferimento. Conoscenza generale degli strumenti giuridico-normativi di programmazione e pianificazione delle attività dell'ente. Evoluzioni e riforme delle principali <i>policy</i> pubbliche.
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Scegliere, gestire e controllare le risorse umane. Governare processi di associazionismo. Gestire processi di comunicazione.	Pianificare e programmare; esercitare funzioni di indirizzo. Tradurre indirizzi e politiche in strategie e azioni. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Utilizzare strategicamente gli strumenti di governo dell'ente (a partire dal bilancio e dal P.E.G.). Gestire le risorse umane e le relazioni organizzative. Governare processi di associazionismo.	Esercitare funzioni di indirizzo, controllo e deliberazione. Proporre indirizzi e politiche. Le "regole del gioco" della politica. Reperire informazioni. Leggere ed interpretare i documenti e gli strumenti dell'ente (P.E.G., bilancio).
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Saper comunicare in modo efficace.	Saper lavorare in gruppo e sviluppare capacità di <i>leadership</i> . Saper comunicare in modo efficace.	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Essere assertivi.

pianificazione e gestione del P.R.G., sia aspetti più generali, quali il "saper tradurre le idee in fatti" e "conoscere gli effetti della pianificazione, degli atti e delle procedure messe in campo". Altra capacità su cui si ritiene che la figura del sindaco potrebbe avere bisogno di maggiore preparazione è la gestione delle risorse umane: dalla selezione dei collaboratori, alla delega, al controllo.

Presentiamo brevemente tre ulteriori *skills*, anche se hanno ottenuto solo una segnalazione ciascuna, perché indicano com-

petenze innovative e, a nostro avviso, degne di commento:

- sviluppare relazioni positive tra amministratori: quindi saper gestire il dialogo tra la squadra degli amministratori e saper comporre i conflitti;

- governare processi di associazionismo tra Comuni: l'indicazione proviene da un tecnico, il quale sottolinea quanto sia importante per la struttura – e per l'amministrazione – avere informazioni puntuali sugli eventuali processi di associazionismo in atto (su singoli servizi o su politiche più ampie);

- sviluppare la competenza specifica di reperimento fondi di finanziamento: in un contesto in cui i trasferimenti economici provenienti dal centro vanno progressivamente riducendosi, diventa strategico anche (soprattutto) per un piccolo Comune saper attivare ricerche di finanziamenti (dai fondi europei al *project financing*, alle sponsorizzazioni, ecc.).

Per quanto riguarda infine i comportamenti, molto sinteticamente si segnalano esigenze sui temi del lavoro di gruppo, del fare squadra con la giunta, della comunicazione politica ed istituzionale.

3.2 Il fabbisogno formativo: il ruolo dell'assessore

La percezione da parte dei politici e dei tecnici sul fabbisogno informativo e formativo in termini di conoscenze degli assessori è legata in primo luogo alla preparazione giuridico-amministrativa ed economica. In questo contesto appaiono rilevanti sia le conoscenze normative generali, sia quelle legate a specifiche tematiche quali il bilancio, i tributi e le materie tecniche. Da una parte il fabbisogno emerge come necessità e difficoltà nello “stare al passo” con le innovazioni introdotte a livello legislativo (nazionale e regionale) su specifiche leggi di settore, soprattutto in relazione alle deleghe di riferimento. Dall'altra questo fabbisogno appare legato a una dimensione di cambiamento più ampia, ossia al processo di trasformazione della pubblica amministrazione a livello locale (le materie in corso di trasferimento o di delega ai Comuni, la riforma del Titolo V della Costituzione, il “federalismo”). Accanto alla preparazione giuri-

dico-amministrativa, gli intervistati, in particolare i tecnici, segnalano come rilevante la dimensione della specificità della “macchina comunale”. Tale specificità emerge in relazione al singolo Comune, a partire dalla conoscenza delle competenze degli uffici e delle persone di riferimento all’interno della struttura. Ma soprattutto appare legata alla necessità di approfondire da parte degli assessori il funzionamento della organizzazione comunale, le funzioni e competenze dell’ente locale, i meccanismi ed i tempi della burocrazia a livello locale.

In questo quadro emerge in maniera rilevante la questione della chiarezza sul sistema dei ruoli, declinato nella prospettiva del rapporto fra “politici” e “tecnici”. La separazione fra politica e amministrazione, soprattutto nella percezione dei tecnici, appare come una delle problematiche più rilevanti e come dimensione di fabbisogno su cui intervenire in maniera prioritaria. La lettura e la conoscenza del territorio e dei bisogni della cittadinanza emergono come ulteriore dimensione di conoscenza che, sia dal punto di vista dei politici che dei tecnici, andrebbe senz’altro rafforzata. Infine emerge l’interesse per l’approfondimento di tematiche generali, come quella delle energie alternative e della sostenibilità dell’ambiente.

L’analisi del quadro delle esperienze, sposta l’accento su ulteriori dimensioni percepite come rilevanti del ruolo degli assessori. In primo luogo emerge un interesse sul tema della “costruzione” di politiche pubbliche, specie nell’ottica del territorio (pianificazione territoriale e P.R.G.) e sulla pianificazione strategica e programmazione (a partire dal P.E.G.). Viene in questo contesto sottolineata l’importanza della funzione di indirizzo da parte degli amministratori. La pianificazione e la programmazione sono dimensioni di fabbisogno particolarmente richiamate anche dalla tecnostruttura. È importante sottolineare come, soprattutto per quanto riguarda i temi della pianificazione del territorio, viene spesso sollecitata l’opportunità di avviare confronti con le esperienze di altri enti comunali.

Accanto a queste è evidenziata la necessità di approfondire le competenze in campo gestionale, innanzitutto economico-finanziario: la gestione delle risorse economiche, la capacità di

utilizzare il bilancio come strumento strategico e la possibilità di conoscere e applicare strumenti finanziari innovativi.

Sempre nell'ottica gestionale emerge come area cui dovrebbe essere dedicata una specifica attenzione quella delle risorse umane. Da rilevare come il tema della gestione delle risorse umane e delle relazioni organizzative sia evidenziato soprattutto dai tecnici, che lo declinano specificando le competenze che nella loro percezione gli assessori dovrebbero sviluppare (motivazione dei collaboratori, integrazione della struttura ecc.).

Emerge nuovamente il tema della separazione fra ruoli tecnici e politici, con l'accento rivolto alla capacità di costruire rapporti e relazioni di comunicazione e integrazione fra amministratori e *staff* dirigenziali. La dimensione relazionale appare rilevante anche nei rapporti tra amministratori, in particolare a livello di Giunta, e nella necessità, che emerge come percezione di fabbisogno da parte dei politici, di gestire e governare relazioni esterne sia con la società civile, le associazioni di rappresentanza, ecc., sia con altri enti, sovraordinati o in relazione al tema dell'associazionismo intercomunale.

Il tema già indicato inerente il rischio che gli assessori siano "settorializzati" e perdano di vista il quadro complessivo e la visione trasversale della Giunta, torna nuovamente nell'analisi del quadro dei fabbisogni sul sistema dei comportamenti. È infatti evidenziata, da parte dei politici intervistati, l'opportunità di "sapere" lavorare in gruppo, non solo a livello di giunta ma anche nei confronti della tecnostuttura, in quest'ultimo caso vista dai politici come capacità di gestione delle riunioni.

Appare inoltre importante la dimensione della comunicazione pubblica e politica. "Imparare ad ascoltare i cittadini" rappresenta un'ulteriore competenza, segnalata sia dai politici sia dai tecnici.

3.3 *Il fabbisogno formativo: il ruolo del consigliere*

In coerenza con quanto emerso dal questionario, una delle principali criticità in termini di conoscenze è inerente al funzionamento della "macchina comunale" nel suo complesso, con

questo intendendo sia aspetti normativi generali sia aspetti riferiti al funzionamento di un ente locale (gli elementi di base del comune). Questa percezione è omogeneamente condivisa dagli altri politici e dai tecnici.

Numerose sono anche le affermazioni che indicano come carenze conoscitive dei consiglieri quelle inerenti la distribuzione dei compiti, delle funzioni e degli organi di governo dell'ente locale nel suo complesso. Va segnalato il fatto che molti tecnici evidenziano come particolarmente critica la non chiara conoscenza da parte dei consiglieri del loro ruolo e competenze.

Sul tema della preparazione giuridico-amministrativa-economica, le grandi questioni evidenziate come fabbisogni sono il bilancio e il piano esecutivo di gestione (in eguale misura indicati dai tecnici e dai politici) i lavori pubblici, l'urbanistica e i temi legati all'uso, assetto e sviluppo del territorio.

Un grado di fabbisogno percepito dagli altri soggetti politici – e non indicato invece dai tecnici – per il ruolo dei consiglieri è la conoscenza delle politiche pubbliche di competenza di un ente locale: dai temi sociali e *welfare*, alla sanità, all'ambiente.

Dal punto di vista del fabbisogno percepito sul sistema delle esperienze, ovvero del saper fare, buona parte delle indicazioni offerte sia dal *management* che dagli altri attori politici sul ruolo dei consiglieri riguarda la capacità di esercitare le funzioni distintive del Consiglio: indirizzo, controllo, deliberazione. Viene quindi indicata come generale carenza di saper fare (e quindi come fabbisogno di preparazione) la capacità di utilizzare gli strumenti di indirizzo e controllo.

Si citano, ad esempio: leggere e controllare gli atti di deliberazione; utilizzare gli atti di controllo; comprendere la filosofia dei documenti programmatori; comprendere la finalità dei documenti economico-finanziari.

TAB. 2 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – inizio del mandato*

	Sindaco	Assessore	Consigliere
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Esigenze della cittadinanza, bisogni del territorio e potenzialità di sviluppo	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Preparazione generale giuridico-amministrativa ed economica. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite	Elementi di base: compiti, funzioni degli organi di governo degli enti locali. Conoscenza del contesto territoriale di riferimento. Conoscenza generale degli strumenti giuridico-normativi di programmazione e pianificazione delle attività dell'ente
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Gestire i processi di comunicazione	Pianificare e programmare; esercitare funzioni di indirizzo. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti	Esercitare funzioni di indirizzo, controllo e deliberazione
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità	Saper lavorare in gruppo	

Tra le capacità specifiche torna ad essere segnalato un gruppo di temi cruciali per pressoché tutti i ruoli politici: bilancio, urbanistica, impatto ambientale.

Tra i tecnici vi è chi segnala come *skill* da sviluppare per i consiglieri la capacità di reperire informazioni, ovvero l'utilizzo corretto delle modalità di accesso ai documenti (sapere dove e come cercare ed ottenere le informazioni). In ultima battuta si registra anche qualche annotazione in merito allo sviluppo delle pure capacità politiche dei consiglieri, ad esempio: “come si fa il

TAB. 3 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – oltre la metà del mandato*

	Sindaco	Assessore	Consigliere
Conoscenze	Conoscenze amministrative ed economiche legate alle opportunità offerte dalle normative locali	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite. Bisogni del territorio e della cittadinanza	Evoluzioni e riforme delle principali <i>policy</i> pubbliche
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Scegliere, gestire e controllare le risorse umane. Governare processi di associazionismo. Gestire i processi di comunicazione	Tradurre indirizzi e politiche in strategie e azioni. Utilizzare strategicamente gli strumenti di governo dell'ente (a partire dal bilancio e dal P.E.G). Gestire le risorse umane e le relazioni organizzative	Proporre indirizzi e politiche. Le regole del gioco della politica. Reperire informazioni. Leggere ed interpretare i documenti e gli strumenti dell'ente (P.E.G, bilancio)
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Saper comunicare in modo efficace	Saper comunicare in modo efficace. Sviluppare capacità di <i>leadership</i>	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Essere assertivi

politico”; le regole della rappresentanza; le regole della legittimazione politica.

I fabbisogni in termini di comportamenti professionali risultano essere i meno sottolineati da tutti i profili politici analizzati. Il “lavoro di gruppo” – inteso come capacità di fare squadra ma anche come governo e funzionalità dell'organo collegiale – è segnalata come modalità di ‘saper essere’ che i consiglieri – in linea di tendenza – dovrebbero padroneggiare meglio. Emergo-

no inoltre, seppure in misura limitata, aspetti inerenti la capacità di ascoltare e di essere assertivi e partecipativi.

4. Il ciclo di vita del fabbisogno formativo

La ricerca ha permesso di evidenziare come si sviluppano e modificano nel corso del tempo sia la percezione di fabbisogno sia le aspettative ed urgenze di preparazione/informazione. La scheda di sintesi di fabbisogno formativo prima illustrata offre una visione complessiva ma statica del fabbisogno formativo dei distinti ruoli politici; in questo paragrafo si tenta di dare una immagine “dinamica” dei bisogni formativi, componendo le informazioni in due macro-fasi temporali: l’inizio del mandato; oltre la metà del mandato (tab. 2 e tab. 3).

4.1 La figura del sindaco

Per quanto concerne la figura del sindaco (tab. 4), il fabbisogno di preparazione di inizio mandato è sia di carattere conoscitivo (conoscere il sistema dei ruoli, la distribuzione delle responsabilità e funzioni, nonché il territorio e la collettività di riferimento) sia di carattere gestionale (saper proporre, fare e attuare politiche, programmi e obiettivi; gestire il confronto e le relazioni con altri enti). È inoltre segnalata l’importanza di saper gestire e governare fin da subito i processi di gruppo (Giunta, Consiglio, gruppi di lavoro, ecc).

Nella seconda fase temporale le esigenze di formazione e qualificazione si affinano; le conoscenze in merito ai fabbisogni della collettività e territorio risultano essere non più pienamente sufficienti e si richiede supporto anche nella conoscenza delle potenzialità di sviluppo e scenari futuri del contesto in cui l’ente è inserito. Lo stesso vale per la dimensione delle esperienze: diventa rilevante disporre di strumenti di gestione del personale, con questo intendendo sia le modalità di selezione che di controllo e valutazione.

La comunicazione efficace (sia dal punto di vista istituzionale

TAB. 4 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – Sindaco*

	All'inizio del mandato	Oltre la metà del mandato
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Esigenze della cittadinanza, bisogni del territorio e potenzialità di sviluppo	Conoscenze amministrative ed economiche legate alle opportunità offerte dalle normative locali
Esperienze	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Gestire i processi di comunicazione	Proporre, mettere in atto e gestire politiche, programmi e obiettivi. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti. Scegliere, gestire e controllare le risorse umane. Governare processi di associazionismo. Gestire i processi di comunicazione
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità	Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Saper comunicare in modo efficace

che dal punto di vista meramente politico) entra a far parte delle *skill* emergenti nella seconda fase.

4.2 *La figura dell'assessore*

Il confronto fra l'autopercezione di fabbisogno informativo e formativo degli assessori intervistati, all'inizio del mandato e allo stato attuale ⁽⁶⁾, evidenzia l'esistenza di differenze nei due diversi momenti dell'esperienza politica (tab. 5). Mentre per alcuni temi che gli assessori ritengono rilevanti approfondire, il fabbisogno continua a permanere anche in un momento succes-

(6) Essendo tutti i Comuni coinvolti nella ricerca in scadenza elettorale nel corso dell'anno 2004, le considerazioni sulle esigenze formative 'allo stato attuale' si intendono rientranti nella voce 'oltre la metà del mandato'.

TAB. 5 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo – Assessore*

	All'inizio del mandato	Oltre la metà del mandato
Conoscenze	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Preparazione generale giuridico-amministrativa ed economica. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite	Sistema e struttura dei ruoli, delle responsabilità e delle funzioni dell'ente locale. Conoscenza specifica rispetto alle deleghe attribuite. Bisogni del territorio e della cittadinanza
Esperienze	Pianificare e programmare. Esercitare funzioni di indirizzo. Sviluppare relazioni positive e rapportarsi con (confronto con) altre amministrazioni ed enti	Tradurre indirizzi e politiche in strategie e azioni. Utilizzare strategicamente gli strumenti di governo dell'ente (a partire dal bilancio e dal P.E.G.). Gestire le risorse umane e le relazioni organizzative
Comportamenti	Saper lavorare in gruppo	Saper comunicare in modo efficace. Sviluppare capacità di <i>leadership</i>

sivo (a volte acquistando un significato parzialmente nuovo), per altre dimensioni il fabbisogno non è immediato ma emerge solo con il rafforzarsi dell'esperienza politica.

Fra le tematiche che si presentano comunque rilevanti sia all'inizio del mandato che successivamente, è segnalata la questione dei ruoli e delle reciproche competenze fra amministratori e tecnici. Altre dimensioni, legate alla preparazione giuridico-amministrativa, acquistano una diversa rilevanza: dall'iniziale necessità di conoscere le normative e le principali leggi nei settori in delega, si affianca la richiesta di supporto nell'aggiornamento sulle principali innovazioni introdotte. L'importanza della conoscenza della norma diventa, nella parola di alcuni intervistati, necessità di approfondimento a livello di strumento normativo, di interpretazione e di analisi di casi di applicazione. In merito alla dimensione dei rapporti con altri enti, permane una certa ambiguità nel comprendere alcune competenze territoriali e nell'interpretare il sistema di relazione fra i diversi enti. In questo contesto emerge successivamente l'im-

TAB. 6 *Ciclo di vita del fabbisogno formativo. Consigliere*

	All'inizio del mandato	Oltre la metà del mandato
Conoscenze	Elementi di base: compiti, funzioni degli organi di governo degli enti locali. Conoscenza del contesto territoriale di riferimento. Conoscenza generale degli strumenti giuridico-normativi di programmazione e pianificazione delle attività dell'ente	Evoluzioni e riforme delle principali <i>policy</i> pubbliche
Esperienze	Esercitare funzioni di indirizzo, controllo e deliberazione	Proporre indirizzi e politiche. Le regole del gioco della politica Reperire informazioni. Leggere ed interpretare i documenti e gli strumenti dell'ente (P.E.G., bilancio)
Comportamenti		Saper lavorare in gruppo e gestire la collegialità. Essere assertivi

portanza di sapere gestire e governare le relazioni esterne.

Rientra fra i temi trasversali agli anni di esperienza politica, la dimensione della pianificazione e programmazione, del bilancio, della pianificazione del territorio (fra cui la comprensione del P.R.G.). Anche in questo caso, è possibile osservare alcune differenze, legate soprattutto alla diversa rilevanza strategica che, all'inizio e successivamente, è assegnata e riconosciuta a questi processi e strumenti. Per quanto riguarda le dimensioni non presenti come fabbisogno iniziale, emergono alcuni importanti temi, a partire dalla conoscenza del territorio e dell'importanza di saper leggere i bisogni del territorio. Inoltre, solo nella percezione dei fabbisogni attuali è richiamata l'importanza di sapere e avere gli strumenti per costruire una *policy* (politiche del territorio e politiche del servizio). Gli intervistati pongono l'accento sulla necessità di acquisire e approfondire competenze di tipo gestionali dal punto di vista organizzativo, finanziario e

monetario e delle risorse umane. La gestione delle risorse umane, è stato rilevato anche in precedenza nel presente rapporto, è un tema particolarmente citato anche dagli amministratori. Infine l'importanza dell'acquisizione e del potenziamento di alcune competenze attitudinali, quali il lavoro di gruppo, la gestione delle riunioni, la *leadership* e la comunicazione politica e istituzionale rappresentano percezioni di fabbisogno che emergono solo in un secondo momento.

4.3 *La figura del consigliere*

Il fabbisogno iniziale del consigliere comunale (tab. 6) risulta essere molto sbilanciato sul lato delle conoscenze, toccando gli elementi di base del sistema organizzativo dell'ente locale (compiti, funzioni, organi), le informazioni di base riguardanti il territorio e la cittadinanza rappresentati e i principali strumenti di programmazione dell'ente (dal bilancio al P.E.G., ecc.).

In prima battuta, l'esigenza gestionale che emerge si può riassumere nella generale funzione di indirizzo, deliberazione e controllo e solo in un secondo momento a questo si aggiunge una esigenza di saper leggere e interpretare i documenti al fine di svolgere la funzione sia di indirizzo che di controllo. In particolare è attribuita dal *management* la necessità per i consiglieri di saper leggere e capire i documenti programmatori e finanziari, nonché saper valutare gli aspetti sostanziali e non solo formali delle questioni di loro competenza. Per quanto riguarda il sistema dei comportamenti, emerge solo nella seconda parte di mandato l'esigenza di formazione sul tema del lavoro di gruppo, la gestione dei momenti collegiali e l'assertività.

Il dato principale che si ricava è che, stando alle dichiarazioni, i consiglieri avvertono come carenza conoscitiva e di esperienza un po' di tutto; segnalano come criticità prioritaria la loro capacità/competenza nello svolgere la funzione di indirizzo, per poi evidenziare come *gap* formativo il contesto generale di attività dell'ente, entrando infine nel merito di quasi tutte le specifiche problematiche di governo e di gestione dei servizi locali. Si segnala inoltre una elevata attenzione alle procedure ammini-

TAB. 7 *Problematiche in evidenza sul ruolo del consigliere comunale e del Consiglio. Tabella di sintesi*

Le problematiche in evidenza:

- A – Due falsi miti, ovvero alcune aspettative non confermate dalla ricerca: il ricambio generazionale dei Consigli comunali e il perduto ruolo dei partiti
 B – Il Consiglio comunale è cambiato con la legge di riforma 81/93. A distanza di dieci anni non vi è chiarezza su ruolo, funzioni, competenze
 C – Nessuna strategia e nessun investimento finalizzati alla preparazione dei consiglieri
 D – Quali mezzi e strumenti a disposizione dei consiglieri e del Consiglio
 E – *L'imprinting* del modello originario del Consiglio comunale: quando la cultura diventa trappola cognitiva
 F – Consiglieri di maggioranza e consiglieri di opposizione: le medesime percezioni in tema di fabbisogno formativo
-

strative, nonché alla conoscenza dei dettagli operativi e tecnici dell'attività dell'ente. Tanta variabilità di fabbisogno emerge non solo nelle auto-valutazioni dei consiglieri, ma anche dalle considerazioni rilasciate in sede di intervista dai soggetti che con essi principalmente interagiscono (altri ruoli politici e *management* tecnico). Questo pare essere il risultato di una non chiarezza del ruolo del Consiglio e dei consiglieri che caratterizza tutto il sistema dell'ente locale. Pare che pochi abbiano le idee chiare su cosa – oggi – tale organo dovrebbe sapere e saper fare al fine di esercitare in modo funzionale l'attività di indirizzo e controllo. Paradossalmente infatti, a fronte di una crisi, dichiarata da una rilevante percentuale di intervistati, sulle principali funzioni in capo ai Consigli comunali si invoca una necessità di conoscenza e competenza che prefigura un Consiglio comunale onnisciente in grado di intervenire su tutte le problematiche a qualsiasi livello (dalla decisione di politica pubblica all'atto amministrativo). In forma più semplice e immediata, si può dire che se da più parti si sostiene che il Consiglio comunale oggi “è svuotato di funzioni e ha perso potere”, allo stesso tempo si vorrebbe trasmettere ai consiglieri un bagaglio di conoscenze tale da prefigurarne un ruolo onnicomprensivo. Tra le problematiche maggiormente in evidenza si segnalano quelle evidenziate in tab. 7, che verranno di seguito analizzate nel dettaglio.

TAB. 8 *La fotografia del consigliere comunale*

Dimensioni	Caratteristiche del campione
Età media	L'età media del campione è di 45,5 anni. I giovani sono pochi. I consiglieri al di sotto dei 30 anni sono il 15,9%, ovvero 21 casi su 132. La maggioranza assoluta dei giovanissimi intervistati è attualmente alla prima esperienza politica di consigliere.
Sesso	Il 77% del campione è di sesso maschile.
Titolo di studio	Il 58% dei consiglieri è diplomato.
Professione	Le tre categorie professionali che hanno registrato la maggiore frequenza sono: impiegati (27,3%); pensionati (16,7%); dirigenti (9,8%).
Esperienza politica	La maggioranza – il 59,1% – dei consiglieri svolge attività politica da oltre 10 anni. Il 62,1% degli intervistati dichiara di avere avuto una esperienza politica precedente e diversa da quella attuale. Il 36,4%, invece, ha maturato una esclusiva esperienza politica in Consiglio comunale.

A) I falsi miti: il ricambio generazionale dei Consigli comunali e il perduto ruolo dei partiti

In fase iniziale della ricerca (almeno) due erano le aspettative sul generale panorama del Consiglio comunale che, al contrario, non sono state pienamente confermate dall'analisi: da un lato l'aspettativa di ritrovare – dal punto di vista della composizione dei Consigli comunali – un significativo ricambio generazionale e, dall'altro, la convinzione che i partiti politici fossero ormai svuotati di ruolo in riferimento alla preparazione e formazione degli amministratori locali. Vediamo cosa emerge dalla ricerca.

1. Prima aspettativa non confermata: “Il Consiglio ha vissuto una grande fase di ricambio generazionale”. Stando alla composizione del nostro campione di riferimento (132 consiglieri comunali) il Consiglio, dal punto di vista anagrafico, non ha vissuto un significativo ricambio. Chi sono quindi i consiglieri di oggi? Dalla elaborazione del questionario esce la “fotografia” di tabella 8, che mette in luce, come tendenza, una classe politica di consiglieri non giovanissima (età media 45 anni) e prevalentemente con esperienza politica superiore ai dieci anni.

2. Seconda aspettativa non confermata: “I partiti politici non hanno più un ruolo nella preparazione e formazione degli amministratori degli enti pubblici locali”. L'elaborazione dei dati

del questionario fa emergere un'immagine del partito politico sicuramente diversa da quella del passato, ma tutt'ora presente. In prima battuta, il partito politico risulta essere ancora un punto di accesso significativo e privilegiato al ruolo di consigliere comunale. La provenienza principale dei consiglieri – appartenenti al nostro campione – che ha maturato esperienza politica precedente a quella attuale resta infatti per il 77,5% il partito politico. Sindacato ed ente locale sono gli altri due contesti in cui prevalentemente ha luogo la maturazione dell'esperienza politica dei consiglieri intervistati.

Il partito è stato punto di accesso privilegiato per le passate generazioni ed è punto di accesso per i pochissimi con età inferiore ai 30 anni che dichiarano di aver avuto precedente esperienza politica. Tra le classi di età superiori ai 40 anni, prevale infatti chi ha avuto esperienza politica nel partito; dei 20 giovani del campione che dichiarano di avere avuto precedente esperienza politica, la maggioranza afferma di averla maturata nel partito.

Incrociando i dati del questionario e delle interviste si ottiene un dato aggiuntivo suscettibile di ulteriore commento. Nella visione dei soggetti intervistati, il partito politico non ha mai svolto una funzione specifica di formazione/preparazione per gli amministratori, bensì prevalentemente organizzativa: indirizzando la carriera politica sia all'interno degli enti locali che presso altri enti/organizzazioni (sindacato, associazioni di rappresentanza, ecc.), dando soprattutto indicazioni riguardo la "linea di partito" su ciascuna singola problematica inerente il territorio di riferimento, orientando in forma pressoché prescrittiva le scelte e le decisioni politiche prese dalle assemblee elettive. Oggi questa "funzione pedagogica" si è enormemente limitata, lasciando "soli" i politici locali nel processo di governo, indirizzo e controllo ⁽⁷⁾. Non a caso numerosi politici di "lungo corso" intervistati hanno segnalato come, rispetto al passato, oggi manchi quasi completamente la sede del partito come luogo

(7) Va segnalato che tale percezione viene evidenziata maggiormente dai consiglieri di opposizione, ma riguarda anche la maggioranza.

di scambio, confronto e decisione. Le decisioni oggi si prendono nello stesso luogo dove si governa o si controlla: l'ente locale.

B) Leggi di riforma 81/93 e 265/99. A distanza di dieci anni non vi è chiarezza su ruoli, funzioni, competenze del Consiglio comunale.

L'indagine svolta sottolinea una grande variabilità e varianza sulle percezioni del ruolo del Consiglio comunale. La non chiarezza sulle funzioni e sulle diverse competenze assegnate al Consiglio comunale dieci anni fa con la legge di riforma n. 81 del 1993 è ampia e profonda e la si ritrova:

- nelle descrizioni su “cosa è” oggi il Consiglio, cosa fa, cosa non fa più;
- nelle valutazioni di merito sull'efficacia attuale del Consiglio comunale;
- sulla percezione del fabbisogno formativo necessario a colmare il *gap* tra ciò che oggi consiglieri fanno/sanno fare e ciò che dovrebbero maturare e qualificare.

Due terzi dei consiglieri intervistati hanno la percezione che oggi i compiti e le funzioni istituzionali del Comune siano “abbastanza chiari”. Ma chi afferma di avere le idee per nulla/poco chiare (23%) è il doppio di chi afferma di averle molto chiare (11%).

Tra le dimensioni critiche di conoscenza dell'ente sono segnalati sia aspetti generali (funzionamento macchina comunale e gestione servizi; ruoli e funzioni degli organi di rappresentanza politica) sia aspetti più specifici (*welfare*: sanità e servizi sociali; urbanistica: strumenti di piano e pianificazione territoriale; bilancio). Su questi dati occorre aggiungere una considerazione temporale: chi è alla prima esperienza politica evidenzia come problemi di informazione e conoscenza prioritarie dimensioni generali su temi che si dovrebbero teoricamente dare per conosciuti già all'atto di adesione al Consiglio comunale (compiti e funzioni dell'ente locale, del Consiglio comunale, ecc.); chi ha invece esperienza politica più consolidata continua a segnalare questioni generali e aggiunge anche aspetti specifici. I consiglieri di opposizione segnalano invece criticità pressoché su tutte le

dimensioni.

Per quanto riguarda la percezione inerente il ruolo specifico del Consiglio, la valutazione maggiormente diffusa è che esso non sia più in grado di svolgere funzioni significative di indirizzo e controllo.

Analizzando inoltre le distinte funzioni del Consiglio comunale si osserva che:

- sulla funzione di elaborazione degli atti di indirizzo il 36,4% degli intervistati dichiara di avere poca o nessuna chiarezza;

- sulla funzione di controllo politico e amministrativo il 31,1% dichiara poca o nessuna chiarezza.

Di fatto, solo la funzione di deliberazione, secondo gli intervistati, non presenta particolari problemi di comprensione e di ruolo.

In particolar modo i principali problemi connessi alle funzioni di indirizzo ⁽⁸⁾ sono legati a indicazioni quali: percezione di scarsa incisività e scarso coinvolgimento del Consiglio comunale, eccessivo potere in mano agli altri organi di governo dell'ente comunale. Tale valutazione si fa più acuta, per i consiglieri di opposizione ed in generale per coloro che hanno vissuto altre esperienze politiche oltre a quella di consigliere. Il dato è confermato in sede di analisi nei *focus group*: i consiglieri di opposizione dichiarano che oggi i sindaci hanno il potere di coinvolgere o meno il Consiglio nel governo dell'ente e potendo, non lo coinvolgono. Gli ostacoli principali percepiti nella funzione di controllo sono:

- la poca chiarezza e la scarsa trasparenza degli atti di decisione;

- la scarsità di conoscenze ed informazioni riguardo alle materie di trattazione comunale;

- l'assenza di strutture tecniche a supporto del Consiglio comunale;

- la mancanza di tempo, intesa come mancata opportunità di approfondimento e discussione.

(8) La domanda era aperta; risponde il 67,4%; quindi un 33% circa non si esprime.

Dalle interviste qualitative (specie dal *management*) emerge inoltre un'immagine "poco attiva" dei consiglieri di maggioranza: "girano poco per il Comune; chiedono pochi documenti; non controllano", al contrario dei consiglieri di opposizione i quali risulta che frequentino maggiormente l'ente, girando per gli uffici, chiedendo visure e facendo interpellanze. Anche chi dichiara di avere molto chiaro il ruolo del Consiglio nella funzione di controllo, è per il 22% (1/4 del totale) tra coloro che segnalano come problema di esercizio della funzione di controllo politico-amministrativo la carenza di strutture tecniche a supporto del Consiglio; e per il 15% (1/6 del totale) tra coloro che mettono in luce il troppo potere dato alla maggioranza – con questa intendendo gli organi di governo – e alla Giunta. L'elevato livello di confusione o sfiducia sul ruolo del Consiglio comunale è confermato dal fatto che la valutazione sul troppo potere alla maggioranza è la problematica maggiormente sentita dai consiglieri di maggioranza. Una ultima segnalazione sul nuovo ruolo del Consiglio riguarda il fatto che il dibattito politico ed il confronto sembrano aver cambiato sede: dal luogo fisico e dall'ambito del Consiglio comunale al luogo mediatico della stampa e dei *mass-media* in generale. In Consiglio comunale pare non esservi più dibattito politico, oppure vi è molto meno rispetto al passato. Lo lamentano in modo stringente i consiglieri di opposizione, accusando il governo dell'ente di non disponibilità e disinteresse al confronto. Paradossalmente però la stessa mancanza viene lamentata anche da buona parte dei sindaci e degli assessori intervistati. Il conflitto e le scelte politiche si spostano di conseguenza sui *media* locali provocando da una parte la radicalizzazione del conflitto e dall'altra una sua "banalizzazione" o eccessiva semplificazione.

C) Nessun investimento finalizzato alla preparazione dei consiglieri.

La ricerca mette in luce una sostanziale assenza di strumenti, azioni e supporti finalizzati a formare ed informare gli attori politici locali. Il contesto di riforma e cambiamento che ha investito negli ultimi dieci anni la pubblica amministrazione in gene-

rare, ha indotto anche i piccoli enti locali a maturare competenze professionali nuove e distintive, specie sul fronte della qualità dei servizi erogati, delle modalità innovative di erogazione degli stessi servizi, di innovazioni tecnologiche, di attenzione alla relazione con il cittadino utente-elettore. Il cambiamento in atto ha portato ad un progressivo e crescente investimento di risorse sul versante esterno: cittadino in primo luogo, qualificazione delle *skill* del *management* professionale (tecnostuttura) in secondo luogo.

È per gli amministratori? Pressoché nulli, e comunque sporadici, sono gli investimenti strutturati, programmati, reiterati al fine di adeguare le conoscenze, competenze, abilità degli attori politici al nuovo ente pubblico locale. Sono quasi assenti anche percorsi finalizzati per mettere i nuovi amministratori (senza pregresse esperienze politiche) nelle condizioni di poter operare efficacemente nel comune, nel più breve tempo possibile.

L'analisi comparativa delle informazioni raccolte mette in luce tra le altre cose un sorta di "paradosso della tecnostuttura". I referenti tecnici, fino a qualche anno fa, non avevano contatto (né motivo di contatto) con i consiglieri; oggi invece rappresentano il canale di accesso più diretto ⁽⁹⁾ alle informazioni, ai documenti, agli atti comunali. A ciò si aggiunge che il *trend* di crescente qualificazione e preparazione del *management* professionale viene quotidianamente a confrontarsi e scontrarsi con l'immutato livello di preparazione dei consiglieri, ampliando le difficoltà di questi ultimi nell'orientamento e nella ricerca di informazioni. I tecnici motivano la loro convinzione in merito alla confusione che permea il ruolo dei consiglieri proprio in base alle domande che fanno e non fanno: prevalentemente domande marginali, più concentrate sulla forma degli atti e dei documenti che non sulla parte sostanziale e di contenuto degli stessi ⁽¹⁰⁾. Il dato forte da registrare è che l'apprendimento iniziale dei neo-amministratori e la formazione continua vengono maturati di

(9) In modo particolare per le opposizioni.

(10) Un esempio citato da più tecnici intervistati riguarda il bilancio; spiegano che i consiglieri tendono ad esasperare il conflitto in fase di bilancio previsionale per poi non esercitare reale funzione di controllo e valutazione in fase di consuntivo.

fatto sul campo (*learning by doing*). Lo sviluppo delle competenze degli amministratori dipende quindi dalla libera iniziativa personale, da eventuali precedenti esperienze e da Consigli di amministratori con esperienza o consulenze di referenti esperti. Dalle interviste si evince quanto sarebbe importante poter eventualmente disporre di strumenti di preparazione strutturati e pianificati, ed il più possibile fruibili nel rispetto della scarsità di tempo libero. In estrema sintesi i principali indicatori ritenuti “ideali” per possibili percorsi formativi sono: un approccio operativo più che teorico; ampio spazio alla illustrazione; confronto e valutazione di strumenti pratici; il confronto con altri amministratori in merito a metodologie di lavoro, soluzioni e scelte.

D) Quali mezzi e strumenti a disposizione dei consiglieri e del Consiglio?

Motivo di lamentela frequente nei consiglieri di opposizione, ma estendibile a tutti, è rappresentato dalla totale assenza di uffici e/o *staff* di supporto allo svolgimento delle attività dei consiglieri, con questo intendendo supporto di carattere informativo, documentale, di tempistica e aggiornamento, ecc. Il rischio (dichiarato da alcuni intervistati) è che l’accesso alle informazioni ritenute necessarie al Consiglio – anziché risultare trasparente e prefigurato dal punto di vista strutturale e organizzativo – divenga personalizzato, o sulla figura del sindaco, o sul *management* tecnico.

Diviene ovvio che, per poter esercitare al meglio le funzioni proprie di indirizzo e controllo, consiglieri e Consiglio devono poter disporre dei mezzi e degli strumenti necessari. I consiglieri, senza qui fare distinzioni tra maggioranza e opposizione, possono meglio e con maggiore facilità svolgere la propria attività di rappresentanza politica se dotati – per esempio – di strutture, di ambienti fisici, di competenze professionali e di *budget* finalizzati all’organizzazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni consiliari. Dalla ricerca, questi risultano tutti essere elementi di forte criticità, in quanto si evince una pressoché totale assenza di mezzi, strumenti e risorse a disposizione, con conseguente svuotamento di contenuti del dibattito e del con-

fronto politico e forte limitazione degli interventi ⁽¹¹⁾ dei consiglieri sulle attività di indirizzo e controllo delle *policy* messe in campo dall'esecutivo.

E) L'imprinting del modello originario del Consiglio comunale: quando la cultura diventa trappola cognitiva.

L'immagine tendenzialmente percepita sul Consiglio comunale di oggi (da parte dei consiglieri, dei sindaci, degli assessori e dei tecnici comunali) risulta essere profondamente connotata da aspetti negativi. Le immagini più spesso evocate infatti sono: "Consiglio ratificatore delle scelte e dei progetti politici dell'amministrazione"; "Consiglio svuotato di compiti, responsabilità e funzioni"; "Consiglio senza spessore"; "Consiglio senza reale funzione d'uso"; "Consiglio senza potere"; "Consiglio svilito".

Pochi hanno proposto un'immagine positiva di ciò che il Consiglio può/potrebbe essere. Manca una cultura propositiva e una cultura del cambiamento.

Dal punto di vista della teoria del cambiamento si può affermare che l'incapacità di intravedere e progettare un nuovo (e positivo) ruolo del Consiglio comunale dipende anche dal forte *imprinting* del modello originario del Consiglio stesso, *imprinting* tuttora presente. L'immagine è quindi negativa in quanto confrontata solo con il vecchio modello di funzionamento del Consiglio, senza che nessuno riesca a contestualizzare che tale vecchio modello non può più essere funzionale proprio in virtù del modificato contesto di riferimento (non solo normativo, ma anche politico, sociale e professionale).

Le consuete modalità di funzionamento del Consiglio, lo stile di azione del consigliere comunale, le modalità di relazione, che hanno caratterizzato e costruito gli organi consiliari degli enti locali sono diventati ciò che la teoria definisce "trappola cognitiva", ovvero tali modalità hanno sempre funzionato e permesso di risolvere i problemi al punto che non si riesce o non si vuole più distaccarsi da esse, si fatica a cambiare modalità di azione, a

(11) Un esempio, citato dalle opposizioni, riguarda la scarsità di risorse economiche per poter assegnare incarichi di consulenza su temi ritenuti strategici, oppure la mancanza di ambienti fisici a disposizione presso l'ente.

fronte di un contesto modificato e che richiede diverse competenze.

Va inoltre evidenziato che la composizione del Consiglio – quanto meno del nostro campione di riferimento – non aiuta la flessibilità del cambiamento. Ricordiamo infatti la composizione del campione, ovvero che la maggioranza dei consiglieri è di età media di 45 anni; i giovani sono pochissimi; il 61,3% ha precedenti esperienze politiche (quindi esperienza basata prevalentemente sul vecchio/precedente modo di agire: oggi non sa cambiare, non sa “come fare”); il 36,4% non ha esperienza politica pregressa (quindi oggi non sa comunque “come fare”).

F) Consiglieri di maggioranza e consiglieri di opposizione: le medesime percezioni in tema di fabbisogno formativo.

Dalla lettura incrociata degli *outputs* del questionario, delle interviste e dei *focus group* esce una sostanziale omogeneità di fondo tra le percezioni di fabbisogno formativo dei consiglieri di maggioranza e di opposizione, con una prevalente insistenza di questi ultimi sulla carenza di strumenti e risorse a disposizione del consiglio come organo in generale e della minoranza nello specifico. Anche per quanto concerne il fabbisogno di preparazione sulle modalità di funzionamento dell’ente locale e dell’organo consiliare, nonché sui temi inerenti il bilancio e l’urbanistica e la lettura degli atti amministrativi in generale, le percezioni tendono a collimare. Ciò sottolinea nuovamente un problema di identità dell’organo nel suo insieme, nel senso che né la maggioranza né l’opposizione evidenzia, in ottica di *gap* di preparazione, competenze necessarie a svolgere un nuovo ruolo, diverso dal passato, e caratterizzato da priorità, vincoli e opportunità diversi.

Parte II
Analisi sulle fonti
statistiche ufficiali

Capitolo 4

Ricambio della classe politica e liste civiche in Emilia-Romagna

Sommario

1. Introduzione. – 2. Una premessa di metodo. – 3. Liste tradizionali e liste a denominazione locale nei comuni emiliano-romagnoli: uno sguardo d'insieme. – 4. Le liste a denominazione locale nei comuni inferiori a 15.000 abitanti. – 5. Le liste a denominazione locale nei comuni superiori a 15.000 abitanti. – 6. Caratteristiche socio-demografiche della classe politica locale: differenza tra il personale dei partiti tradizionali e quello delle altre liste. – 6.1. La presenza femminile nella classe politica locale. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Tra il 29 novembre 1998 e il 26 maggio 2002 gli elettori emiliano-romagnoli sono stati chiamati a rinnovare le amministrazioni comunali dei 341 comuni della Regione. Nel complesso, nelle tornate elettorali succedutesi nei quattro anni considerati, si sono presentate alle elezioni comunali circa 1.320 liste. In oltre la metà dei casi si è trattato di formazioni politiche non direttamente riconducibili ai partiti o agli schieramenti tradizionali in quanto caratterizzate da denominazioni e contrassegni locali ⁽¹⁾. Generalmente, liste di questo genere vengono etichettate come *civiche*. Tuttavia, se con questo termine sono da intendersi liste costruite a livello locale, intorno a specifiche *issue* o a determinate personalità (e comunque esterne al perimetro dei par-

(1) Tenendo presente che in sette comuni la legislatura è terminata in anticipo rispetto alla sua scadenza naturale, possiamo constatare una media di due liste a denominazione locale per comune.

titi nazionali), ci si può domandare se dietro al proliferare di tante e tali sigle 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. Oltre a rispondere a quest'interrogativo, la ricerca presentata nelle pagine seguenti ha cercato anche di comprendere che tipo di relazione 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.

Ci si è chiesti in particolare 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. Dopo una premessa di carattere metodologico (§ 2), verrà delineato un quadro generale relativo al fenomeno in questione (§ 3) per poi passare all'esame vero e proprio delle liste presenti con contrassegni non nazionali nelle elezioni comunali svolte nella nostra Regione nel periodo 1998-2002, mantenendo la suddivisione dei comuni nelle due classi demografiche individuate dalla legge elettorale (§ 4 e 5). Si sono scelti i comuni perché è a questo livello di governo che il fenomeno delle liste cd. *civiche* appare rilevante e diffuso sul territorio e l'analisi aggregata dei dati può essere di qualche utilità in considerazione dell'elevata numerosità dei casi.

Per finire, si esamineranno alcune caratteristiche sociodemografiche (sesso, età, titolo di studio) della classe politica amministrativa emiliano-romagnola, operando una distinzione tra il personale dei partiti tradizionali e quello proveniente dalle altre liste (§ 6). Chiuderanno il capitolo alcune note conclusive (§ 7).

2. Una premessa di metodo

Nel corso di questo lavoro sono state prese in considerazione tre variabili principali: *a)* il tipo di lista; *b)* l'orientamento politico della lista; *c)* il rapporto della lista con l'eventuale area politica di riferimento.

FIG. 1 *Percentuale di liste a denominazione locale sul totale di liste presenti nelle elezioni comunali svolte in Emilia-Romagna tra il novembre 1998 e il maggio 2002 (valori aggregati per classi demografiche dei comuni). Elaborazione su dati ministeriali ricodificati*

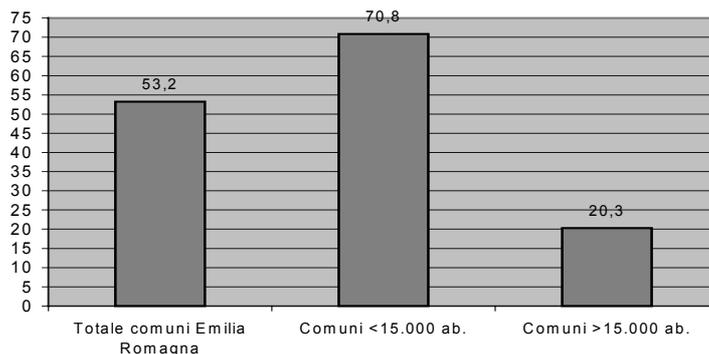


FIG. 2 *Percentuale di voti alle liste a denominazione locale e a quelle tradizionali nelle elezioni comunali svolte in Emilia-Romagna tra il novembre 1998 e il maggio 2002 nei comuni con meno di 15.000 abitanti. Elaborazione su dati ministeriali ricodificati*



Mentre per i punti b) e c) è abbastanza chiaro a cosa ci si riferisce, maggiore problematicità ha posto l'esigenza di discriminare al loro interno le liste che si sono presentate agli elettori con simboli difforni rispetto alle liste dei partiti o delle coalizioni nazionali (che verranno per comodità ribattezzare *liste tradizionali*). A tal fine si è messa a punto la seguente classificazione:

1. *Liste di coalizione a denominazione locale*: liste con denominazioni e simboli locali ma riconducibili alle due principali

coalizioni nazionali e che sostituiscono una di queste ultime nell'ambito comunale ⁽²⁾;

2. *liste inter o trans-partito a denominazione locale*: liste caratterizzate da contrassegni e denominazioni propri le quali derivano dall'unione di due o più partiti di rilievo nazionale o di loro frazioni;

3. *liste di partito a denominazione locale*: è il caso in cui un partito politico si presenta alle elezioni comunali con un simbolo e un nome diversi da quelli normalmente utilizzati;

4. *liste locali*: nascono in ambito locale, talvolta intorno a specifiche *issue*, prive di riferimenti partitici espliciti ma non necessariamente apolitiche;

5. *liste personali*: liste che sorgono per iniziativa di, o intorno a, determinate personalità (l'esempio più tipico è quello della cd. lista del sindaco che esprime un legame diretto con un candidato alla carica di primo cittadino, spesso richiamandone il nome nel logo).

Come si può chiaramente osservare, in base alla definizione data in apertura, solo per gli ultimi due tipi si può parlare, seppur con qualche forzatura, di *liste civiche vere e proprie*, in quanto aggregazioni non costruite intorno a componenti partitiche di rilievo nazionale. Negli altri casi è invece rilevabile un'affiliazione partitica precisa pur in presenza di una denominazione locale. Per tutte le liste si è inoltre rilevato l'orientamento politico, secondo tre modalità (tra parentesi le abbreviazioni utilizzate nel testo): Centro-sinistra (CS); Centro-destra (CD); Non rilevabile (NR).

Infine, la relazione con il sistema politico tradizionale è stata indagata evidenziando due possibili modalità a seconda che le liste a denominazione locale abbiano sostenuto la propria area politica di riferimento o, viceversa, scelto di correre per conto proprio.

Limitatamente alle liste inter- o trans-partito e a quelle di partito a denominazione locale – specie per verificare da quali

(2) Sono state fatte rientrare in questa categoria le alleanze di partiti rappresentanti almeno l'80% delle rispettive coalizioni.

direzioni siano giunte defezione e supporto alle coalizioni – è stata presa in considerazione un'ulteriore variabile relativa ai partiti che le costituiscono. Le modalità che essa può assumere coincidono naturalmente con l'intero arco delle forze politiche nazionali. Definito il quadro concettuale entro cui svolgere la ricerca, la raccolta dei dati è avvenuta attraverso l'analisi dei risultati elettorali tratti da un *database* costituito con dati del Ministero dell'Interno e la somministrazione di numerose interviste a testimoni significativi del mondo politico e amministrativo locale.

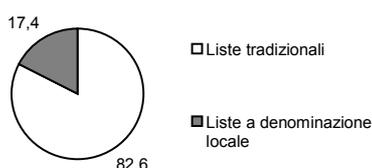
Nelle pagine che seguono verranno presentati i risultati di quest'operazione che ha consentito la messa a punto di una sorta di *censimento* di tutte le liste presenti con denominazioni non nazionali nelle elezioni comunali svolte in Emilia-Romagna tra il novembre 1998 e il maggio 2002. Da osservare come non ci si sia limitati ad una rappresentazione numerica – in termini di offerta politica – delle liste in questione, ma si siano integrate le considerazioni svolte con un'analisi dei consensi elettorali raccolti dai vari tipi di lista.

Prima di procedere sono tuttavia opportune alcune precisazioni. Innanzi tutto, si è resa necessaria un'operazione preliminare di ricodifica delle liste, al fine da includere nell'ambito dell'indagine non solo quelle già registrate dal Ministero genericamente come civiche ma anche tutte le formazioni presenti con denominazioni e simboli propri e comunque diversi rispetto ai contrassegni nazionali. In secondo luogo, va tenuto presente che in circa l'83% dei comuni emiliano-romagnoli le elezioni sono avvenute nel giugno del 1999.

Un periodo di quattro anni rappresenta un tempo straordinariamente lungo per la vita politica italiana, sottoposta ad una transizione che si protrae, con alterne vicende, da oltre un decennio. Pertanto è possibile che gli attori partitici cui si farà riferimento nel corso del lavoro, così come i rapporti tra gli stessi a livello nazionale, siano mutati nel tempo.

Infine si è ritenuto conveniente mantenere in sede di rappresentazione ed esame dei dati la divisione operata dalla legge elettorale tra comuni con meno di 15.000 abitanti e comuni con

FIG. 3 *Percentuale di voti alle liste a denominazione locale e a quelle tradizionali nelle elezioni comunali svolte in Emilia-Romagna tra il novembre 1998 e il maggio 2002 nei comuni con più di 15.000 abitanti. Elaborazione su dati ministeriali ricodificati*



un numero di residenti superiore a tale soglia.

Senza entrare nei dettagli, su cui si avrà modo di tornare, vale la pena di osservare come l'eterogeneità introdotta dalla legge elettorale abbia prodotto conseguenze anche sull'offerta partitica, influenzando quindi le possibili scelte che l'elettore può compiere.

3. *Liste tradizionali e liste a denominazione locale nei comuni emiliano-romagnoli: uno sguardo d'insieme*

Prima di affrontare lo studio di un fenomeno è utile inquadrarlo nelle dimensioni che lo caratterizzano, al fine di evitare la tendenza a sottostimarne la portata o, all'opposto, quella a sopravvalutarne gli effetti. In questo senso notiamo come, dal punto di vista dell'offerta partitica, ben il 53,2% delle liste presenti alle elezioni comunali in Emilia-Romagna tra il novembre 1998 e il maggio 2002 abbiano esibito denominazioni diverse da quelle che caratterizzano le coalizioni o i partiti nazionali (fig. 1). Già a partire da questo dato emerge tuttavia una sensibile differenza in ordine alla dimensione demografica dei comuni.

Infatti, mentre in quelli con meno di 15.000 residenti, a mostrare contrassegni non convenzionali, sono state il 70,8% delle

TAB. 1 *Orientamento politico delle liste presenti nelle elezioni comunali dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti rilevato per tipo di lista (valori percentuali di riga aggregati). Periodo: 1998-2002*

Tipo di lista	Cs	Cd	Nr	Totale
Liste tradizionali (a den. nazionale)	52,6	47,0	0,4	100,0
Ls. di coalizione a denominazione locale	53,4	46,6	/	100,0
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	52,6	28,9	18,5	100,0
Ls. di partito a den. locale	63,6	33,3	3,1	100,0
Ls. locali	20,0	10,9	69,1	100,0
Ls. personali	43,7	18,8	37,5	100,0
Tutte le liste	51,2	42,6	6,2	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati.

liste, considerando solo i comuni maggiori la percentuale corrispondente precipita al 20,3%. La prevalenza di liste a denominazione locale nei comuni minori può essere constatata anche assumendo come termine di confronto la percentuale dei voti validamente espressi dagli elettori nelle medesime elezioni comunali. Come indica chiaramente la fig. 2, in questi comuni le liste di partito tradizionali hanno raccolto il 22,6% dei consensi, mentre oltre i tre quarti di chi ha votato ha tracciato la croce su un simbolo locale. Nei comuni maggiori i rapporti di forza risultano invece ribaltati a vantaggio dei contrassegni nazionali che hanno raccolto l'82,6% delle preferenze (fig. 3).

4. *Le liste a denominazione locale nei comuni inferiori a 15.000 abitanti*

Se con l'aggettivo *civica* s'intende – come accennavamo anche nell'introduzione – una lista che tagli trasversalmente appartenenze politico-partitiche, in nome d'interessi particolari o a sostegno di determinate personalità, allora è possibile affermare che nei comuni con popolazione residente inferiore alle 15.000 unità, liste con tali caratteristiche sono ben poche. Pur con tutte le specificità che possono rinvenirsi in contesti di piccole dimensioni, dietro quel 70,8% di liste che corrono con simboli

FIG. 4 *Distribuzione per «tipo di lista» delle liste a denominazione locale presenti alle elezioni comunali dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti (valori percentuali aggregati). Elaborazione su dati ministeriali ricodificati. Periodo: 1998-2002*

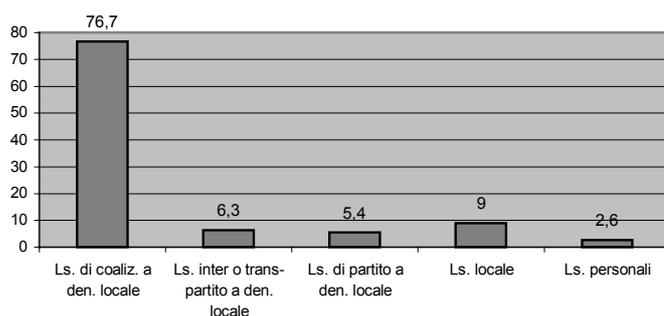
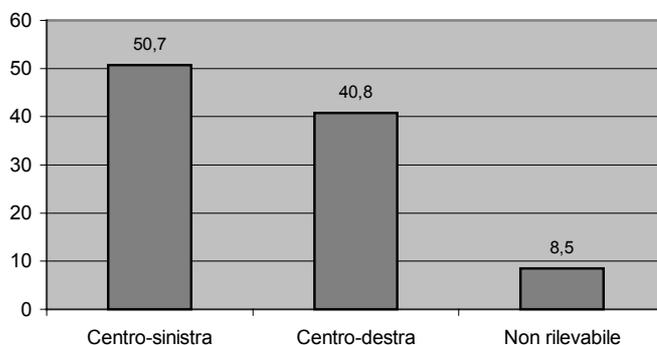


FIG. 5 *Orientamento politico delle liste a denominazione locale presenti alle elezioni comunali dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti (valori percentuali aggregati). Elaborazione su dati ministeriali ricodificati. Periodo: 1998-2002*



propri (fig. 1) si cela un panorama politico assai meno variegato di quanto si sarebbe portati a pensare scorrendo semplicemente l'elenco dei contrassegni presentati, essendo per oltre i tre quarti (76,7%) riconducibili ad una delle due coalizioni nazionali (fig. 4). Sommando alle liste di coalizione le inter- o trans-partito e

quelle di partito si arriva all'88,4%. Come dire, che nei comuni medio-piccoli quasi 9 liste su 10, tra quelle che si sono presentate con denominazioni locali, avevano in realtà un retroterra mono- o pluri-partitico facilmente individuabile, mentre le restanti si sono suddivise tra liste locali (9% dei casi) e personali (2,6%).

La situazione appare piuttosto definita anche esaminando il *colore* delle liste in questione (fig. 5): non è possibile rilevare un orientamento politico solo per l'8,5% di esse, mentre il 91,5% è composto da liste di centro-sinistra o di centro-destra con prevalenza delle prime sulle seconde (9,9% in più). Incrociando le due variabili sin qui osservate, si può constatare (sulle righe in tab. 1) che la maggioranza numerica delle liste di centro-sinistra spicca in modo particolare nel gruppo delle liste di partito, tra quelle personali e tra le liste inter- o trans-partito.

Più contenuto è il divario per quanto riguarda le liste di coalizione a denominazione locale, oltre che per le liste tradizionali: qui le due aree, più o meno, si equivalgono, con pochi punti di differenza intorno al 50%. Si osservi inoltre che il 69,1% delle liste locali non mostra orientamenti politici. Si tratta di un dato comprensibile e in parte atteso non essendo riferito a liste di natura partitica *tout court* ⁽³⁾.

(3) L'apparente contraddizione rappresentata dal 18,5% di liste inter- o trans-partito e dal 3,1% di liste di partito a denominazione locale, cui non è stato assegnato un orientamento politico, è facilmente spiegabile, trattandosi rispettivamente di liste di area *ex* Psi e di una lista ascrivibile all'*ex* Psdi. In questi casi, mentre la rilevazione della variabile "tipo di lista" è stata agevole, non lo è stata altrettanto l'attribuzione di un orientamento politico, in ragione della frantumazione, a livello nazionale, dell'area socialista in direzioni politiche opposte. Da qui la scelta di non considerarle afferenti né al centro-sinistra né al centro-destra. Analogamente, anche lo 0,4% di liste tradizionali prive di orientamenti politici comprende liste costituite da gruppi di partiti che, pur provenendo da schieramenti diversi, si sono alleati tra loro conservando i rispettivi contrasegni nazionali.

TAB. 2 *Distribuzione per «tipo di lista» delle liste presenti nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti divise per orientamento politico. Periodo: 1998-2002. (N=861)*

Tipo di lista	Cs	Cd	Nr	Totale
Liste tradizionali (a den. nazionale)	15,4	13,7	0,1	29,2
Ls. di coalizione a denominazione locale	29,0	25,3	/	54,3
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	2,3	1,3	0,8	4,4
Ls. di partito a den. locale	2,4	1,3	0,1	3,8
Ls. locali	1,3	0,7	4,4	6,4
Ls. personali	0,8	0,4	0,7	1,9
Tutte le liste	51,2	42,7	6,1	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

Piuttosto, merita di essere messa in evidenza l'alta percentuale di liste personali aventi natura politica, di centro-sinistra (43,7%) o di centro-destra (18,8%).

In modo speculare alla precedente, nella tab. 2 vengono riportate le frequenze dei vari tipi di lista calcolate sul totale delle liste presenti nelle elezioni comunali considerate (e quindi comprendendo *anche* le liste tradizionali e non solo quelle a denominazione locale), divise per orientamento politico.

Si conferma la prevalenza numerica delle liste di coalizione a denominazione locale, di centro-sinistra e di centro-destra. A seguire, le liste presenti con denominazioni nazionali, mentre le locali e le personali costituiscono un gruppo assai ristretto, sia a livello aggregato (8,3%) che nei due schieramenti (2,1% le liste locali e personali di centro-sinistra e 1,1% quelle del polo avverso). Da rilevare, infine, che solo per il 5,1% delle liste si può parlare di formazioni realmente *apolitiche* (modalità NR delle liste locali e personali).

La rappresentazione morfologica del panorama delle liste in questione non basta, in quanto tale, a garantire un'adeguata comprensione del fenomeno. In particolare, oltre a valutare l'articolazione dell'offerta, diventa fondamentale analizzare anche quanti voti quelle stesse liste abbiano poi effettivamente raccolto.

In questo senso, un dato che emerge con particolare chiarezza

TAB. 3 *Distribuzione delle preferenze elettorali per «tipo di lista» e «orientamento politico» nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti. Periodo: 1998-2002*

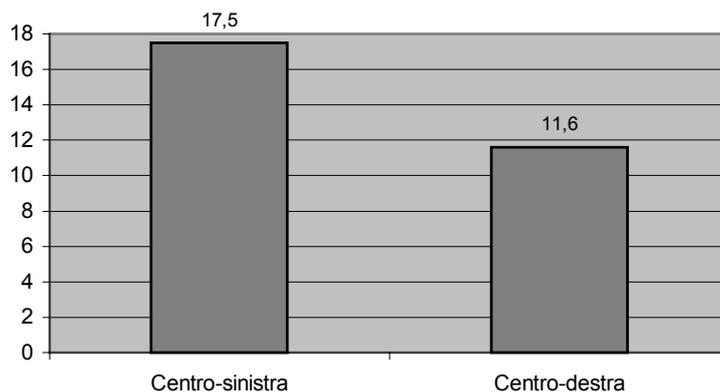
Tipo di lista	Cs	Cd	Nr	Totale
Liste tradizionali (a den. nazionale)	14,6	8	0,0	22,6
Ls. di coalizione a denominazione locale	43,0	24,4	0,0	67,4
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	1,3	1,0	0,3	2,6
Ls. di partito a den. locale	1,3	0,4	0,1	1,8
Ls. locali	0,9	0,3	3,0	4,2
Ls. personali	0,8	0,2	0,4	1,4
Tutte le liste	61,9	34,3	3,8	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

dalla lettura della tabella 3 – nella quale sono riportati i voti ottenuti dalle varie liste suddivise per tipo e orientamento politico – è che nei comuni minori il peso elettorale di quel 54,3% di liste ridenominate a livello locale, ma identificabili con una delle due coalizioni nazionali (tab. 2), è pari al 67,4% dei consensi, con un divario positivo tra formato dell’offerta partitica e voti di lista particolarmente pronunciato per le liste di coalizione di centro-sinistra a denominazione locale (che raccolgono il 43,0% delle preferenze pur rappresentando il 29,3% delle liste). Se a questo dato sommiamo le percentuali di voto relative alle liste inter- o trans-partito, a quelle di partito a denominazione locale e, ancora, delle liste cd. tradizionali, si arriva al 94,4%.

In altre parole, nei comuni inferiori a 15.000 abitanti il peso elettorale delle liste apolitiche (locali e personali), che più si avvicinano al prototipo della lista civica vera e propria, non supera i 5,6 punti percentuali. Se poi consideriamo che alcune di esse hanno natura politica, almeno nel senso che il loro orientamento è notoriamente riconducibile ad una delle due coalizioni nazionali, arriviamo ad accertare un consenso del 3,4% per le liste apolitiche *tout court* (modalità NR delle liste locali e personali), con una prevalenza delle liste locali. Pertanto, anche dal punto di vista delle preferenze elettorali, trova conferma e si rafforza quanto evidenziato in precedenza – in termini di offerta partitica – circa la residualità delle liste civiche propriamente

FIG. 6 *Liste a denominazione locale concorrenti con la propria coalizione di riferimento nei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti. Valori percentuali aggregati per area politica. Periodo: 1998-2002*



dette nei comuni con meno di 15.000 abitanti. Com'è noto, nei comuni con meno di 15.000 abitanti (che costituiscono l'88% di tutti i comuni emiliano-romagnoli) la legge elettorale impone che ogni candidato alla carica di sindaco sia collegato ad una sola lista di candidati consiglieri. Ciò ovviamente – e tenuto conto che è previsto un unico turno elettorale, tale da far risultare eletto il candidato che ottiene il maggior numero di preferenze – scoraggia la partecipazione autonoma e incentiva la formazione di coalizioni.

Di conseguenza, *tutte* le liste che si presentano si contendono la vittoria *contro eventuali* altri candidati appartenenti al proprio schieramento politico, non potendo darsi il caso di due liste che appoggiano la stessa candidatura e non essendo nemmeno previsto un turno di ballottaggio, salvo il caso in cui i candidati ottengano pari numero di voti.

In questo senso si possono immaginare quattro diversi scenari:

1. la competizione elettorale avviene (prevalentemente) a livello di coalizioni: non ci sono attori politici che sfidano la propria area politica di riferimento;

TAB. 4 *Distribuzione per «tipo di lista» delle liste a denominazione locale concorrenti con la propria coalizione naturale di riferimento nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti divise per area politica. Periodo: 1998-2002. (N=83).*

Tipo di lista	Cs	Cd	Totale
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	35,2	34,5	35,7
Ls. di partito a den. locale	35,2	34,5	34,5
Ls. locali	18,5	20,7	19,1
Ls. personali	11,1	10,3	10,7
Tutte le liste a den. locale in concorrenza	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati.

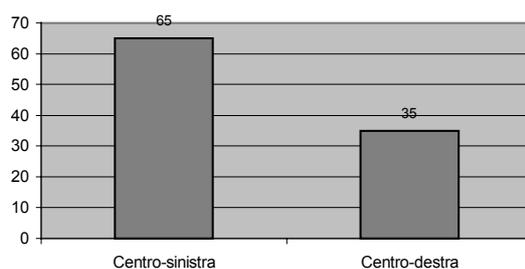
2. la coalizione si presenta in veste ufficiale o con una denominazione diversa da quella tradizionale ma deve scontare, oltre alla concorrenza naturale dello schieramento avverso, anche quella proveniente da liste afferenti alla propria area politica;

3. i potenziali partner di coalizione non presentano una lista comune e tale spazio viene occupato da più liste d'area concorrenti tra loro;

4. a contrastare lo schieramento avverso sta una sola lista che, pur non essendo di coalizione, non trova antagonisti nel proprio campo politico. In tal caso, non si dà luogo a contrasto intracoalizionale.

Ovviamente, per cogliere il livello di conflittualità-frammentazione di una coalizione, ci occuperemo delle situazioni descritte ai punti 2 e 3 quando queste riguardano liste che si sono presentate con nomi e simboli locali. In particolare, in 43 comuni della Regione il modello di competizione è stato del tipo descritto al punto 2, mentre in altri 21 si sono avute formazioni a denominazione locale che hanno corso contro una o più liste non di coalizione ma appartenenti alla stessa area. Sulla base dei criteri appena esposti, nelle elezioni comunali tenute nei comuni dell'Emilia-Romagna con meno di 15.000 abitanti tra il novembre 1998 e il maggio 2002, 83 liste a denominazione locale – pari al 13,6% di tali liste ma solo al 6% delle preferenze elettorali corrispondenti – hanno corso contro candidati afferenti alla pro-

FIG. 7 *Incidenza delle liste di centro-sinistra e di centro-destra sul totale delle liste a denominazione locale concorrenti con la propria area politica di riferimento presenti nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti tra il 1998 e il 2002 (valori percentuali aggregati)*



pria coalizione di riferimento. Si osservi come questo dato derivi dalla somma di tutte le liste a denominazione locale di centro-sinistra e di centro-destra non di coalizione, meno i casi rientranti nella situazione prevista al punto 4. dell'elenco sopra riportato. Tuttavia, quel che più conta ai nostri fini è cogliere i differenti tassi di conflittualità interna che hanno contraddistinto i due poli (fig. 6). Mentre il 17,5% delle liste a denominazione locale di centro-sinistra ha corso autonomamente dalla coalizione, nel centro-destra le liste in competizione non hanno superato l'11,6%. Più specificatamente, considerando le 83 liste concorrenti, l'antagonismo è venuto – senza sostanziali differenze tra gli schieramenti – per circa il 70% dalle liste di partito e dalle inter- o trans-partito, (tab. 4, percentuali di colonna); numericamente inferiori sono invece state le liste locali e personali concorrenti (tra cui, come si ricorderà, maggiore era la quantità di liste apolitiche). Se invece considerate nel loro insieme, le liste in concorrenza appartengono per il 65% all'alleanza di centro-sinistra (fig. 7). Come già accennato, non va tuttavia dimenticato che dal punto di vista dei voti espressi le 83 liste in questione rappresentano un fenomeno di dimensioni assai circoscritte, equivalente al 6% delle preferenze elettorali. Ciò nonostante, merita di essere messo in evidenza il diverso peso delle liste di

TAB. 5 *Distribuzione delle preferenze elettorali per «tipo di lista» e «orientamento politico» delle liste a denominazione locale concorrenti con la propria coalizione naturale di riferimento nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti (N=83). Periodo: 1998-2002*

Tipo di lista	Centro-sinistra	Centro-destra
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	1,3	0,3
Ls. di partito a den. locale	1,3	0,9
Ls. locali	0,9	0,4
Ls. personali	0,7	0,2
Tutte le liste a den. locale in concorrenza	4,2	1,8

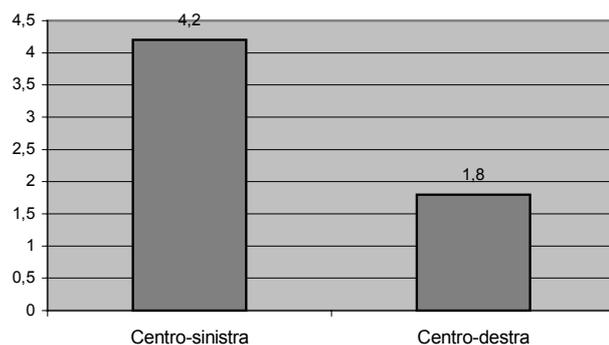
Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

centro-destra e di centro-sinistra in competizione con la propria coalizione, rispettivamente l'1,8% e il 4,2% (fig. 8). Anche considerando che i consensi alle liste di centro-sinistra superano a livello aggregato, e in tutti i tipi considerati, quello tributato al campo avverso, rimane comunque evidente che nei comuni minori le liste a denominazione locale hanno posto maggiori sfide al centro-sinistra che non al centro-destra.

Nella tab. 5 si evidenzia il peso elettorale delle liste a denominazione locale concorrenti con la propria coalizione in base al tipo di appartenenza.

Tralasciando le liste locali e personali, i dati raccolti ci indicano che a defezionare attraverso la costituzione di liste di partito a denominazione locale sono state 19 liste di centro-sinistra (pari all'1,3% dei voti) e 10 di centro-destra (lo 0,3% dei consensi). Tra le prime, otto hanno gravitato intorno al PRC, quattro possono essere ricondotte agli attuali DS, quattro al PPI, una rispettivamente a Verdi, Democratici e SDI. Sul versante del centro-destra, su dieci liste di partito a denominazione locale, concorrenti con la coalizione, sei hanno avuto origine in ambienti leghisti, tre da AN, mentre un'altra è ascrivibile al CCD. Allo stesso modo, tra le 19 liste inter- o trans-partito di centro-sinistra in competizione con la coalizione (che, insieme, non superano l'1,3% delle preferenze elettorali), otto sono targate PPI-Democratici, mentre nei restanti casi si tratta di alleanze di cen-

FIG. 8 *Peso elettorale delle liste a denominazione locale di centro-sinistra e centro-destra in competizione con le rispettive coalizioni nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con meno di 15.000 abitanti tra il 1998 e il 2002*



tro-sinistra (DS-PRI e Democratici-SDI) o di sinistra *tout court* (tra cui: tre liste sinistra Ulivo-PRC, due DS-PRC e tre composte rispettivamente da PRC-Verdi, PRC-SDI e DS-PPI-PRC), presenti proprio laddove le componenti moderate del centro-sinistra hanno scelto di correre autonomamente.

Infine, per quanto riguarda il polo di centro-destra, quattro liste inter- o trans-partito concorrenti (0,9% dei suffragi) derivano da alleanze centriste FI-CCD, due dall'unione tra frammenti di AN e CCD-CDU (alleanza allargata alla Lega in un caso) e altre due ancora da spaccature interne ai partiti che compongono l'odierna Casa delle libertà (si tratta di una fronda forzista, prevalentemente giovanile, che ha rotto col proprio partito costituendo una lista autonoma con altri settori del centro-destra e dell'unione di una frazione di Alleanza Nazionale con la Lega Nord).

TAB. 6 *Orientamento politico delle liste presenti nelle elezioni comunali dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti rilevato per «tipo di lista» (valori percentuali di riga aggregati). Periodo: 1998-2002*

Tipo di lista	Cs	Cd	Nr	Totale
Liste tradizionali (a den. nazionale)	64,8	33,8	1,4	100,0
Ls. di coalizione a den. locale	40,0	60,0	/	100,0
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	60,0	20,0	20,0	100,0
Ls. di partito a den. locale	50,0	50,0	/	100,0
Ls. locali	13,6	45,8	40,6	100,0
Ls. Personali	35,7	28,6	35,7	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

5. *Liste a denominazione locale nei comuni superiori a 15.000 abitanti*

Le liste presenti con denominazioni non nazionali nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti sono ben lungi dal costituire quella quota maggioritaria rinvenibile negli enti di dimensioni demografiche inferiori. Ciò nonostante, non possono essere liquidate come un fenomeno effimero, rappresentando un quinto delle liste sottoposte al vaglio degli elettori (fig. 1) e avendo raccolto oltre il 17% delle preferenze elettorali (fig. 3).

Diversamente da quanto riscontrato per i comuni trattati nel paragrafo precedente, il 63,4% delle liste «non tradizionali» è costituito da liste classificabili come propriamente «locali» (fig. 9). Seguono, ma a grande distanza, le liste personali e quelle di partito (a denominazione locale), rispettivamente con il 15% e il 10,8%, mentre le liste di coalizione e le inter- o trans-partito rappresentano una frazione assai limitata (5,4% ciascuna).

FIG. 9 Distribuzione per «tipo di lista» delle liste a denominazione locale presenti alle elezioni comunali dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti (valori percentuali aggregati). Elaborazione su dati ministeriali ricodificati. Periodo: 1998-2002

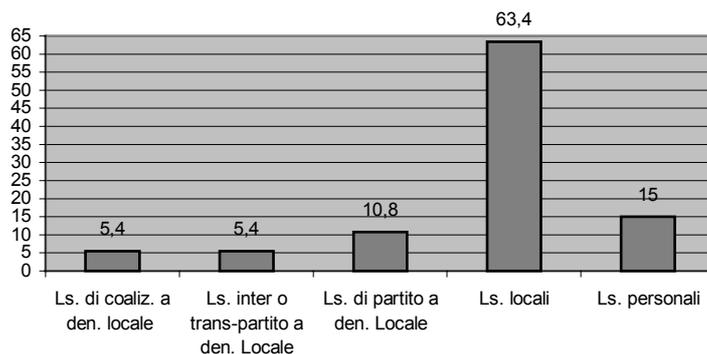
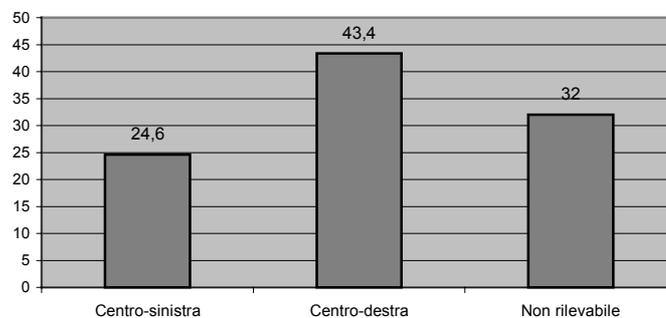


FIG. 10 Orientamento politico delle liste a denominazione locale presenti alle elezioni comunali dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti (valori percentuali aggregati). Elaborazione su dati ministeriali ricodificati. Periodo: 1998-2002



Nonostante la chiara prevalenza numerica delle liste *apartitiche* (locali e personali), solo per circa un terzo è possibile parlare di liste *apolitiche* (fig. 10), un dato comunque molto superiore all'8,5% rilevato presso i comuni minori (valore che scendeva al

TAB. 7 *Distribuzione per “tipo di lista” delle liste presenti nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti divise per «orientamento politico» (valori percentuali di colonna aggregati). Periodo: 1998-2002 (N=460)*

Tipo di lista	Cs	Cd	Nr	Totale
Liste tradizionali (a den. nazionale)	51,7	26,9	1,1	79,7
Ls. di coalizione a denominazione locale	0,4	0,7	/	1,1
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	0,7	0,2	0,2	1,1
Ls. di partito a den. locale	1,1	1,1	/	2,2
Ls. locali	1,7	5,9	5,2	12,8
Ls. personali	1,1	0,9	1,1	3,1
Tutte le liste	56,7	35,7	7,6	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

7,2% poiché, come si ricorderà, sotto la modalità NR figurano alcune liste di area socialista). A segnare un’ulteriore differenza rispetto ai comuni con meno di 15.000 abitanti, in questo caso le liste a denominazione locale insistono soprattutto sul versante del centro-destra (43,4%), mentre toccano l’area di centro-sinistra in misura assai inferiore (24,6%).

In particolare, le “liste di coalizione a denominazione locale” e le “liste locali” sono più frequentemente costituite nel campo del centro-destra. Le liste da noi classificate come “locali” (in senso proprio) risultano poi, comprensibilmente, in una quota piuttosto ampia apolitiche (40,6%). Le liste inter- o trans-partito a denominazione locale ricadono invece in maggioranza nel campo del centro-sinistra, mentre esattamente ripartite a metà tra i due schieramenti sono risultate quelle di partito. Infine, netta è la prevalenza degli orientamenti di centro-sinistra all’interno del gruppo delle liste presenti con contrassegni tradizionali (tab. 6).

Se si considerano *tutte* le liste presenti nelle elezioni dei comuni in questione, si può verificare quanto affermato anche in fig. 2, circa il peso numerico, complessivamente assai ridotto, delle liste a denominazione locale (tab. 7): le liste di centro-destra che hanno esibito contrassegni tradizionali sono state infatti il 26,9% del totale, quelle di centro-sinistra il 51,7%, costituendo in tal senso il gruppo più numeroso.

Merita poi di essere messa in risalto la maggiore percentuale

di “liste locali” di centro-destra rispetto alle loro omologhe appartenenti allo schieramento avverso (rispettivamente, 5,9% e 1,7%). In altri termini, sulla base dei dati sin qui riferiti, possiamo affermare che nei comuni superiori le liste a denominazione locale (e in quanto tali apparentemente prive di affiliazioni politiche) costituiscono una minoranza e sono riconducibili in prevalenza allo schieramento di centro-destra ⁽⁴⁾. Tra queste, più dei tre quarti si sono presentate agli elettori con un’immagine *apartitica* (locale o personale), mentre, la somma delle corrispondenti liste di centro-sinistra si è assestata ad un livello sensibilmente inferiore (2,8% rispetto al 6,8%).

Un’analisi dell’offerta politica non può nuovamente prescindere da una verifica della consistenza elettorale dei tipi di lista in campo. A tale proposito, si può constatare in tab. 8 – come già mostrato del resto anche in fig. 3 – che nei comuni maggiori la stragrande maggioranza dei consensi si è concentrata su liste tradizionali, che hanno cioè esibito contrassegni nazionali, di partito o di coalizione ⁽⁵⁾.

All’estremo opposto, con i quozienti elettorali più bassi (pari rispettivamente allo 0,42% e all’1,7%), si sono collocate le liste inter- o trans-partito e quelle di coalizione a denominazione locale – che costituivano anche i gruppi meno numerosi tra le liste di rilievo non nazionale. La consistenza di ciascuno degli altri tipi di lista a denominazione locale (di partito, locali e personali) è stimabile intorno al 5% dei voti validi.

(4) Le liste di centro-destra a denominazione locale rappresentano l’8,8% del totale. Quelle di centro-sinistra il 5%, quelle prive di riferimenti politici il 6,5% (come del resto emergeva anche dalla lettura della fig. 10).

(5) Per lo 0,7% attribuito a liste tradizionali né di centro-sinistra né di centro-destra, v. nota 3.

TAB. 8 *Distribuzione delle preferenze elettorali per «tipo di lista» e «orientamento politico» nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti. Periodo: 1998-2002*

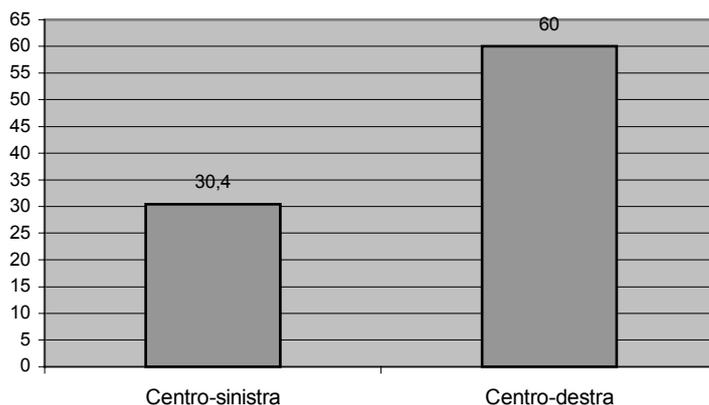
Tipo di lista	CS	CD	NR	Totale
Liste tradizionali (a den. nazionale)	50,9	31,0	0,7	82,6
Ls. di coalizione a denominazione locale	1,3	0,4	/	1,7
Ls. inter- o trans-partito a den. locale	0,2	0,2	0,02	0,42
Ls. di partito a den. locale	4,4	0,7	/	5,1
Ls. locali	0,7	2,5	1,8	5,0
Ls. personali	1,0	3,9	0,28	5,18
Tutte le liste	58,5	38,7	2,8	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

Può essere inoltre interessante notare che le liste di coalizione e quelle di partito a denominazione locale di centro-sinistra godono di un peso elettorale maggiore rispetto alla frequenza con cui si sono presentate: rispettivamente, l'1,3% vs. lo 0,4% e il 4,4% vs. l'1,3%. Analogamente, anche le liste personali di centro-destra, pur essendo solo lo 0,7% del totale, assicurano alla coalizione il 3,9% dei voti (al contrario, il quoziente elettorale delle liste locali appartenenti al medesimo schieramento risulta inferiore alla metà del numero di liste corrispondenti).

Nonostante il minor numero di liste a denominazione locale presenti nei comuni superiori, la somma dei voti ricevuti dalle liste *effettivamente* definibili come *civiche* – in quanto esterne al perimetro dei partiti tradizionali (locali e personali) – arriva al 10,18%, un dato quasi doppio rispetto a quello registrato nei comuni inferiori. Ancor più significativo è che, pur in presenza di una maggioranza progressista a livello aggregato (58,5% vs. 38,7%), *le liste locali e personali di centro-destra abbiano battuto* – in termini di voti – *le loro omologhe di centro-sinistra, evidenziando una maggiore incidenza di liste apartitiche nell'ambito del polo di centro-destra*. Va da sé che se dalle liste *apartitiche* si scorporano quelle *politiche* (prendendo cioè in considerazione solo la modalità NR delle liste locali e personali) si oltrepassa di poco la soglia del 2%, con ciò evidenziando che anche in questi comuni gli elettori hanno votato per liste che se

FIG. 11 *Percentuale di liste a denominazione locale di centro-sinistra e di centro-destra concorrenti con le rispettive coalizioni nelle elezioni dei comuni superiori a 15.000 abitanti in Emilia-Romagna tra il 1998 e il 2002 (valori percentuali aggregati)*



non mostravano riferimenti di partito o di coalizione (espliciti o impliciti) possedevano comunque tratti politici individuabili. Com'è noto, nei comuni maggiori la legge elettorale permette a più liste di collegarsi allo stesso candidato sindaco, l'elezione del quale è demandata ad un turno di ballottaggio tra i due più votati qualora nessuno ottenga la maggioranza assoluta al primo turno. Pertanto, e a differenza di quanto accade nei comuni più piccoli, la presenza di una lista non implica necessariamente un rapporto di concorrenza con la propria area politica di riferimento o con altre eventuali liste politicamente affini. Per le formazioni presenti nell'arena elettorale le strategie coalizionali a disposizione sono due, a seconda che sostengano o si oppongano alle candidature espresse all'interno del proprio schieramento di riferimento. Anche in questo paragrafo sono state considerate a sostegno non solo le liste di centro-sinistra e di centro-destra (a denominazione locale) schierate a favore dell'eventuale candidato di coalizione, ma anche quelle che hanno appoggiato le candidature di un partito o di un gruppo di partiti d'area laddove

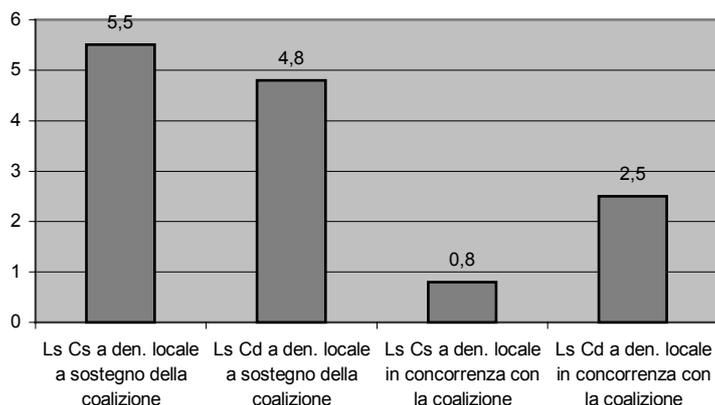
TAB. 9 *Voti alle liste a denominazione locali a sostegno e in concorrenza con la propria area politica di riferimento nelle elezioni dei comuni emiliano-romagnoli con più di 15.000 abitanti, divise per “orientamento politico” e “tipo di lista” (N=58). Periodo: 1998-2002*

	CS		CD	
	Sost.	Conc.	Sost.	Conc.
Ls. inter- o trans-partito a denominazione locale	0,1	0,1	-	0,2
Ls. di partito a denominazione locale	4,4	-	-	0,7
Ls. locali	0,2	0,5	0,9	1,6
Ls. personali	0,8	0,2	3,9	-
Totale	5,5	0,8	4,8	2,5

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

non si sia potuto avere un unico candidato d’area. Servendoci di questi criteri, troviamo che su 58 liste a denominazione locale non di coalizione – 21 di centro-sinistra e 37 di centro-destra – il 46,6% ha sostenuto il proprio schieramento politico mentre il 53,4% ha scelto di presentare candidature alternative. Complessivamente, il 33,3% delle liste a denominazione locale ha corso al primo turno contro i rispettivi poli di riferimento, un dato molto più alto se raffrontato a quanto rilevato presso i comuni minori, dove d’altra parte molte di più erano le liste di coalizione. Esaminando le dinamiche che hanno contraddistinto i due schieramenti si scorgono importanti differenze: mentre il 60% delle liste di centro-destra a denominazione locale (coalizionali incluse) sono andate per proprio conto, nel centro-sinistra il 30,4% di tali liste ha adottato una strategia analoga (fig. 11). Il campo del centro-destra si segnala poi per un ulteriore elemento di complessità dovuto al fatto che nel 17% dei comuni con più di 15.000 abitanti, accanto a liste di centro-destra non di coalizione e prive di riferimenti partitici tradizionali, l’allora Polo delle libertà si è presentato al primo turno delle comunali con più di un candidato, a causa di contrasti locali sorti soprattutto

FIG. 12 *Percentuale di consensi alle liste di centro-sinistra e centro-destra a denominazione locale a sostegno o in competizione con le rispettive coalizioni nelle elezioni dei comuni superiori a 15.000 abitanti in Emilia-Romagna tra il 1998 e il 2002 (valori percentuali aggregati)*



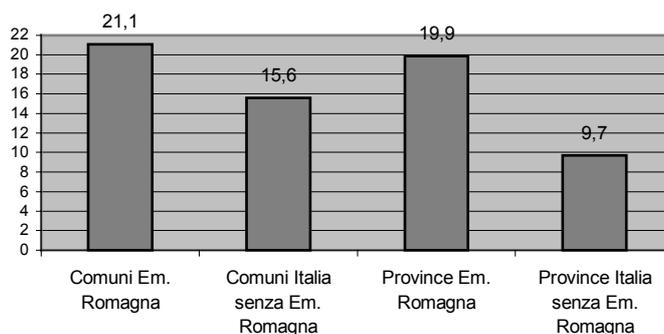
tra FI e AN, con i centristi alleati ora degli uni, ora degli altri ⁽⁶⁾.

Di conseguenza, quasi la metà delle liste di centro-destra a denominazione locale e a sostegno di un candidato d'area, hanno in realtà appoggiato il rappresentante di una parte soltanto della coalizione (soprattutto Forza Italia) contro altri settori della stessa. Analogamente, poco più di un quinto delle liste concorrenti di centro-destra si è contrapposto a più di un candidato facente riferimento alla coalizione, acuendo le divisioni in un quadro già di per sé frammentato. A livello di offerta politica le liste a denominazione locale sembrano dunque aver accresciuto i competitori all'interno del polo di centro-destra più che nel campo avverso. Tuttavia, se invece del numero di liste prendiamo in esame i consensi ottenuti i rapporti si ribaltano.

Complessivamente, le liste a denominazione locale a soste-

(6) Non che nell'area progressista manchino esempi di liste che corrono da sole (si pensi al PRC) ma resta sempre valido il criterio, affermato in apertura, di considerare come coalizione le alleanze di partiti rappresentanti almeno l'80% dei rispettivi schieramenti.

FIG. 13 Presenza femminile nel personale amministrativo di comuni e province in Emilia-Romagna e in Italia. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01



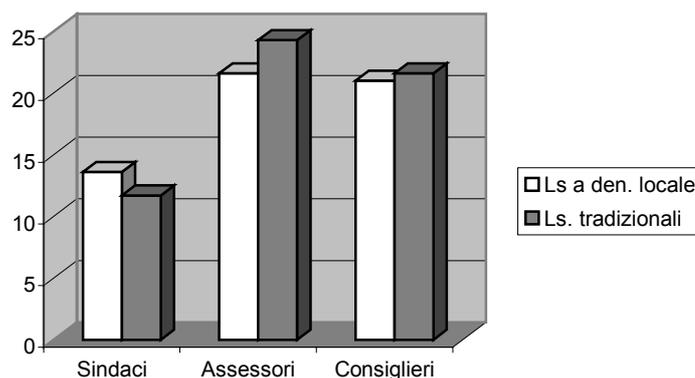
gno della coalizione rappresentano infatti il 10,3% dei voti. Quelle in concorrenza *solo* il 3,3%.

In questa prospettiva, le liste presenti alle elezioni comunali con contrassegni propri risultano avere svolto più una funzione di supporto che di contrasto verso il resto delle rispettive coalizioni, come del resto conferma anche la fig. 12.

Mentre non c'è quasi differenza nelle percentuali di voto tra centro-sinistra e centro-destra, per quanto riguarda il consenso alle liste a denominazione locale a sostegno dei rispettivi candidati d'area (nonostante il differenziale esistente a livello aggregato tra i due schieramenti), non altrettanto si può affermare a proposito delle liste in concorrenza, dove lo svantaggio per lo schieramento di centro-destra appare maggiore e tanto più pronunciato se si pensa che quest'ultimo schieramento dispone in Emilia-Romagna di un bacino elettorale complessivamente inferiore. La maggiore criticità evidenziata all'interno dell'area di centro-destra non è tuttavia omogeneamente distribuita. A questo proposito, la tab. 9 fornisce una rappresentazione dei differenti movimenti, talvolta speculari, che hanno caratterizzato i due poli, indicando i voti riportati dalle liste concorrenti e da quelle *alleanze*.

In particolare, l'area di centro-sinistra ha potuto contare so-

FIG. 14 *Percentuali di sindaci, assessori e consiglieri comunali di sesso femminile nei comuni dell'Emilia-Romagna divise per tipo di lista. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01*



prattutto sul sostegno delle liste di partito ridenominate (delle quali, tre attribuibili ai DS, una al PPI e un'altra allo SDI) che hanno portato in dote alla coalizione il 4,4% dei consensi. Esattamente il contrario di ciò che è accaduto nel centro-destra, dove le liste di partito presenti con simboli locali (quattro riconducibili al CCD e una alla Lega Nord) hanno giocato per contro proprio. Stiamo comunque parlando di formazioni che, insieme, non hanno superato lo 0,7% dei consensi. In entrambi gli schieramenti le liste locali hanno mostrato una tendenza ad opporsi alle rispettive coalizioni di riferimento e ciò, in effetti, è stato vero specie per il polo di centro-destra, con l'1,6% andato a liste locali in competizione con i candidati ufficiali (contro lo 0,5% delle corrispondenti liste di centro-sinistra).

Tuttavia, se l'area di centro-destra ha sofferto maggiormente la concorrenza delle liste locali, va altresì riconosciuto che ha potuto godere del sostegno di tutte le liste personali sorte nel proprio alveo. Si tratta di un dato rilevante in quanto tali liste hanno saputo convogliare il 3,9% dell'elettorato emiliano-romagnolo. Lo stesso non è avvenuto, se non in misura assai in-

feriore (0,8% dei voti) nella coalizione opposta, nonostante quattro liste personali su cinque a sostegno del centro-sinistra (il che conferma, comunque, l'inclinazione delle liste personali aventi natura politica a sostenere le candidature espresse all'interno del proprio schieramento). Anche ogni considerazione a proposito delle liste inter- o trans-partito non può prescindere dal rammentare che esse raccolgono una quota assai ridotta di suffragi (meno dello 0,5%). In ogni caso, possiamo rilevare nel centro-destra l'opposizione dell'unica lista di questo genere (AN-CCD) e nello spazio politico avverso il sostegno di due delle tre liste presenti (tutte targate PPI-Democratici).

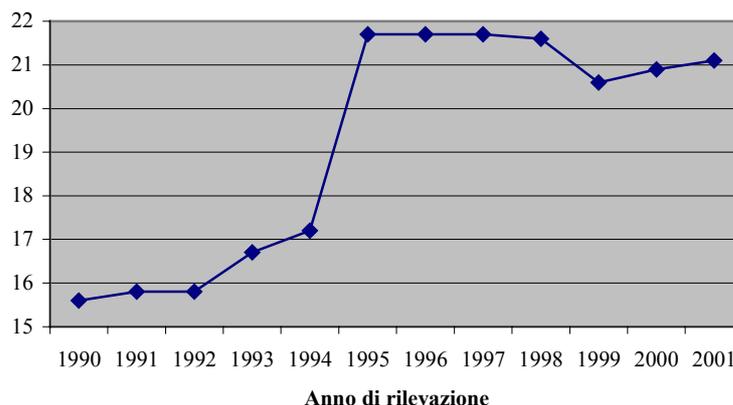
6. *Caratteristiche sociodemografiche della classe politica locale: differenza tra il personale dei partiti tradizionali e quello delle altre liste*

A complemento dell'analisi presentata nei paragrafi precedenti analizzeremo ora le caratteristiche sociodemografiche del personale politico-amministrativo emiliano-romagnolo (con riferimento a variabili come genere, età, titolo di studio) ⁽⁷⁾ al fine di verificare se esistano differenze significative da questo punto di vista tra il personale proveniente dai partiti tradizionali rispetto a quello delle liste a denominazione locale.

Va precisato che i dati sui quali sono state realizzate le elaborazioni di seguito presentate derivano da un *database* parzialmente diverso da quello finora utilizzato, sia perché antecedente – essendo aggiornato al 31 dicembre 2001 – sia per la mancanza di alcune informazioni relative a diversi casi in esame, per quanto riguarda le variabili età e titolo di studio. Inoltre, anche in questo caso, si è resa necessaria un'operazione di ricodifica della terminologia nominalistica esibita dalle varie formazioni al fine di comprendere nell'ambito dell'indagine tutte le liste presenti alle elezioni comunali con denominazioni e simboli propri.

(7) Per personale politico-amministrativo sono da intendersi sindaci e/o presidenti di provincia, assessori e consiglieri.

FIG. 15 *Evoluzione della presenza femminile tra gli amministratori dei comuni dell'Emilia-Romagna nel periodo 1990-2001. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01*



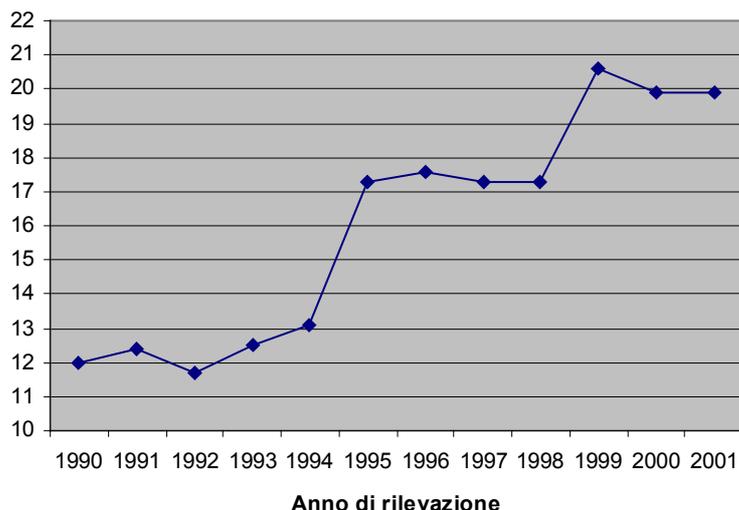
6.1. *La presenza femminile nella classe politica locale*

Alla data del 31 dicembre 2001, gli amministratori comunali di sesso femminile rappresentavano in Emilia-Romagna il 21,1% del totale, un dato lievemente superiore al 19,9% registrato nelle province della Regione ma che pone la Regione ben al di sopra del livello riscontrato nel resto d'Italia, con un margine positivo del 5,5% per quanto riguarda i comuni e addirittura del 10,2% nel caso delle province (fig. 13).

Concentrando l'attenzione sui soli comuni emiliano-romagnoli, osserviamo come non sussistano sostanziali differenze nelle percentuali di presenze femminili tra il personale amministrativo dei partiti tradizionali e quello delle altre liste, pari rispettivamente al 20,6% e al 21,6%.

Tuttavia, si tratta di dati non omogeneamente distribuiti tra le varie cariche (fig. 14), essendo donna il 13,6% dei sindaci sostenuti da liste caratterizzate da denominazioni locali, rispetto

FIG. 16 *Evoluzione della presenza femminile tra gli amministratori delle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1990-2001. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01*



all'11,7% di quelli eletti nei partiti tradizionali, il 21,6% degli assessori (contro il 24,3%) e il 21% dei consiglieri comunali (categoria nella quale le donne facenti riferimento a formazioni politiche nazionali risultano lo 0,6% in più). Volendo poi dare uno sguardo retrospettivo e diacronico all'evoluzione della presenza delle donne nei comuni emiliano-romagnoli, si può osservare (fig. 15) come, pur in presenza di una crescita complessiva del 5,5% avvenuta tra il 1990 e il 2001, il balzo vero e proprio si sia verificato in corrispondenza delle elezioni del 1995 (che hanno riguardato i quattro quinti dei comuni della Regione), con un incremento del 4,5% rispetto all'anno precedente. Da considerare, poi, che la tornata elettorale successiva (quella del 1999) ha fatto segnare un lieve calo (stimabile in circa un punto percentuale) degli amministratori di sesso femminile, con una nuova lenta tendenza alla crescita nei due anni seguenti. La stessa analisi, relativa agli stessi anni ma riferita al personale politi-

co delle province emiliano-romagnole (fig. 16), evidenzia invece un aumento delle donne pari al 7,9% (ma si partiva da un livello più basso rispetto ai comuni). Nuovamente, l'incremento più significativo si è verificato con le elezioni del 1995 (+4,2% rispetto al 1994) e, a differenza dei comuni, il 1999 ha portato a un'ulteriore crescita (3,3% in più), assestando, nei due anni successivi, la presenza femminile appena sotto il 20%.

Dalla suddivisione degli amministratori emiliano-romagnoli in carica al 31/12/01 in coorti di età (tab. 10) è possibile riscontrare una prevalenza dei nati tra il 1951 e il 1966, con la differenza che mentre essi costituiscono circa il 48% degli amministratori comunali sfiorano il 60% tra il personale provinciale.

Assai meno eclatante è il dato relativo ai nati tra il 1935 e il 1950, con un vantaggio del 4,2% ancora a favore dell'ente provinciale. Viceversa, la generazione nata prima del 1934 è la meno rappresentata ovunque, oscillando tra il 2,7% dei comuni e l'1,7% delle province, mentre i più giovani, nati dopo il 1967, costituiscono oltre un quinto degli amministratori comunali ma non raggiungono il 7% nelle province.

Anche per quanto riguarda l'anno di nascita non si osservano particolari differenze tra gli amministratori comunali dei partiti tradizionali e quello appartenente ad altre liste (tab. 11). Ciò nonostante, si può rimarcare una presenza lievemente maggiore tra queste ultime dei più anziani (ma si tratta di valori in ogni caso molto bassi), compensata da una numerosità minore nella classe immediatamente successiva (nati 1935-1950). I più giovani (nati dopo il 1967) risultano invece leggermente più rappresentati (+0,9%) all'interno dei partiti tradizionali, ma di nuovo in presenza di una numerosità inferiore nella coorte precedente (nati 1951-1966). Oltre ad essere tendenzialmente meno giovani (con una netta prevalenza delle fasce centrali d'età), gli amministratori provinciali evidenziano anche livelli di scolarità più elevati (tab. 12): se non vi sono differenze nella percentuale di chi ha conseguito un titolo di scuola secondaria superiore (e, anzi, i diplomati risultano in numero lievemente maggiore tra gli amministratori dei comuni), non altrettanto si può dire dei laureati, con un vantaggio di oltre 17 punti percentuali a favore del

TAB. 10 *Distribuzione per coorti d'età del personale politico-amministrativo (sindaci, assessori e consiglieri) dei comuni dell'Emilia-Romagna appartenente a liste a denominazione locale e alle altre liste. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01*

Coorte d'età	Liste a denominazione locale	Partiti tradizionali
Nati dopo 1967	22,3	23,2
Nati1951-1966	48,0	46,2
Nati1935-1950	26,4	28,6
Nati prima 1934	3,1	1,9
n.d.	0,2	0,1
Totale	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

TAB. 11 *Distribuzione per coorti d'età del personale politico-amministrativo (sindaci, assessori e consiglieri) dei comuni dell'Emilia-Romagna appartenente a liste a denominazione locale e alle altre liste. Dati percentuali aggiornati al 31/12/2001*

Coorte d'età	Liste a denominazione locale	Partiti tradizionali
Nati dopo 1967	22,3	23,2
Nati1951-1966	48,0	46,2
Nati1935-1950	26,4	28,6
Nati prima 1934	3,1	1,9
n.d.	0,2	0,1
Totale	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

personale politico delle province. Molto inferiore è anche la quota di amministratori provinciali muniti della sola licenza elementare (l'1,4% rispetto al 4,3% rilevato nei comuni) o della licenza di scuola media inferiore (8% nelle province, 20% nei comuni). Infine, tra il personale delle liste a denominazione locale e quello eletto nelle fila dei partiti tradizionali non appaiono grosse differenze nemmeno sotto il profilo della scolarità, se si eccettua una limitata tendenza al possesso di titoli di studio più elevati tra i secondi. (tab. 13).

TAB. 12 *Titolo di studio del personale politico-amministrativo dei comuni e delle province dell'Emilia-Romagna. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01*

Titolo di studio	Amministratori comunali	Amministratori provinciali
Senza titolo di studio	0,1	/
Licenza elementare	4,3	1,4
Licenza media inferiore	20	8
Licenza media superiore	46,2	45,9
Laurea	27,4	44,7
N.d.	2,0	/
Totale	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ministeriali ricodificati

TAB. 13 *Titolo di studio del personale politico-amministrativo (sindaci, assessori e consiglieri) dei comuni dell'Emilia-Romagna appartenente a liste denominazione locale e ai partiti tradizionali. Dati percentuali aggiornati al 31/12/01*

Titolo di studio	Amministratori comunali	
	eletti in liste a denominazione locale	Amministratori comunali eletti nei partiti tradizionali
Senza titolo di studio	0,06	0,04
Licenza elementare	4,9	3,4
Licenza media inferiore	21,9	18,6
Licenza media superiore	46,1	47,2
Laurea	25,4	28,1
N.d.	1,64	2,66
Totale	100,0	100,0

7. Conclusioni

Spesso, dietro alla contrapposizione tra liste che si presentano come civiche e partiti tradizionali è possibile scorgere – con tutte le inevitabili semplificazioni che insorgono nel dibattito politico e giornalistico corrente – la riproposizione di un tema assai noto: quello della conflittualità tra società civile e classe politica tradizionale, 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. Si potrebbe ritenere che questo luogo comune trovi conferma sul piano empirico nella diffusione di «liste civiche», le quali rappresenterebbero peraltro una nuova espressione della «fuga dai partiti», oltre che un ulteriore fattore di frammentazione della rappresentanza. La ricerca presentata in questo capitolo, fornendo indicatori precisi in merito alle dimensioni e alle connotazioni del fenomeno delle liste civiche confuta, sul piano empirico, le interpretazioni citate. L'indagine in particolare mostra come sia errato 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». La presunta *indipendenza* di tali liste 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 defezione 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 considerate 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 (sottraendo a quelle registrate sotto la modalità NR le liste d'area socialista di cui s'è già detto). Analoghe conclusioni si raggiungono andando a verificare il peso elettorale delle liste che – in virtù della definizione data in apertura – possiamo definire più propriamente come civiche. Liste prive di riferimenti partitici tradizionali (locali e personali) incidono per un 5,6% dell'elettorato nei comuni minori (tab. 3) e per il 10,2% (tab. 8) in quelli di dimensioni demografiche superiori. Considerando invece le liste *apolitiche* e

non semplicemente *apartitiche* si arriva, rispettivamente, al 3,4% e al 2,1%. Data la netta prevalenza numerica delle liste di coalizione, nei comuni medio-piccoli solo 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. Come si vede, il rapporto tra i due quozienti elettorali è pari a 2,3, superando quello calcolabile a livello aggregato nei comuni inferiori tra i voti del centro-sinistra (61,9%) e del centro-destra (34,3%), equivalente invece a 1,8. Nei comuni maggiori il 33,3% delle liste a denominazione locale ha scelto di correre per conto proprio al primo turno e tali liste sono concentrate in prevalenza nel centro-destra.

Tuttavia, coniugando l'esame dell'offerta partitica con l'analisi dei voti di lista abbiamo trovato che le liste di centro-sinistra a denominazione locale e a sostegno della coalizione 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. Nello specifico, l'area di centro-sinistra ha beneficiato della presenza delle liste di partito (in maggioranza DS) presentatesi con contrassegni locali e, in misura inferiore (0,8%), di liste a sostegno di determinate personalità. La concorrenza (limitata allo 0,5% dei suffragi espressi) è

venuta soprattutto da alcune formazioni (propriamente) locali. Al contrario, il polo di centro-destra ha dovuto fare i conti con diverse liste locali concorrenti che sommate insieme hanno raggiunto l'1,6% su scala regionale ma si è giovato del sostegno proveniente dalle liste personali sorte in appoggio ad alcuni candidati alla carica di sindaco (pari al 3,9% dei voti). In altri termini, le liste a denominazione locale aventi natura personale, se presenti, hanno giocato quasi sempre a vantaggio della coalizione di riferimento. Ciò del resto non stupisce trattandosi – come ricordavamo nel paragrafo 2 – in molti casi di liste cd. *del sindaco*, sorte in appoggio diretto al candidato d'area. Le *dimensioni reali* del fenomeno delle *liste civiche* sono insomma, se le si misura 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 svolta nel paragrafo precedente, le prime non sembrano portare negli enti locali un personale con caratteristiche significativamente diverse dalle seconde.

Capitolo 5

Il calo della partecipazione elettorale Dimensioni del fenomeno e caratteristiche dei non votanti

Sommario

1. Introduzione. – 2. La partecipazione elettorale in Emilia-Romagna dagli anni '70 al 2001. – 3. La partecipazione elettorale a livello provinciale. – 4. Ampiezza del comune e differenze nella partecipazione. – 5. La partecipazione alle elezioni comunali. – 6. Astensionismo e variabili sociodemografiche: genere, età, titolo di studio e professione. – 7. I diversi profili degli elettori alle elezioni politiche del 2001 e regionali del 2000 in Emilia-Romagna. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Il quadro della partecipazione elettorale nel nostro paese si è radicalmente modificato negli ultimi vent'anni, con un aumento sostenuto della percentuale di non votanti, anche in una regione, come l'Emilia-Romagna, tradizionalmente stabile nei comportamenti elettorali. Proprio in questa regione l'incremento degli astensionisti è stato, nel corso degli anni '90 e per alcune elezioni, più veloce, in termini relativi, rispetto al dato nazionale, rispecchiando una tendenza generale che vede i livelli di partecipazione del Centro-Nord avvicinarsi, seppur lentamente, a quelli del resto del paese. Nonostante sia ormai diventato un elemento stabile del quadro politico italiano il fenomeno astensionistico continua ad essere di difficile lettura, se si tiene conto che il cosiddetto "partito del non voto" concentra in realtà un insieme eterogeneo di persone, con differenti caratteristiche socio-

demografiche, motivazioni, profili culturali, comportamenti collettivi, stili di vita. La popolazione astensionista non è facilmente classificabile anche perché costituisce un'entità in continuo mutamento. Una delle caratteristiche più importanti dell'astensionismo attuale è infatti quella di essere intermittente, eterogeneo, variabile a seconda degli anni e delle elezioni. Flussi di ingresso e di uscita dall'area del voto e del non voto accompagnano tutte le consultazioni elettorali e i comportamenti degli elettori si fanno sempre più fluidi e meno prevedibili.

Il presente capitolo è stato articolato in due parti distinte, in cui si è analizzato il calo della partecipazione elettorale da diverse prospettive. Nella prima parte (§ 2, 3, 4, 5) viene presentato un quadro di sintesi della partecipazione dei cittadini emiliano-romagnoli alle elezioni negli ultimi 30 anni, con alcuni brevi richiami alle consultazioni precedenti. Rispetto ai rapporti precedenti che si sono focalizzati sulle elezioni più recenti, in questa analisi è stata data priorità alla prospettiva temporale, allo studio dei *trend* di lungo periodo. Le statistiche presentate coprono un arco di tempo che va dai primi anni '70, in cui la partecipazione era stabile e ai massimi livelli, alle elezioni più recenti. In questo modo è stato possibile cogliere l'intero evolversi e i diversi sviluppi del fenomeno astensionistico. I dati considerati sono quelli ufficiali sulla partecipazione al voto nelle diverse elezioni: politiche (Camera dei deputati), europee, regionali, provinciali e, nel caso dei capoluoghi di provincia, le elezioni comunali. L'unità di analisi considerata è, a seconda dei casi, la regione, la singola provincia, il comune o l'insieme dei comuni aventi la stessa ampiezza demografica. Particolare attenzione è stata posta al confronto con il dato nazionale.

Nella seconda parte del capitolo (§ 6, 7) vengono presentati i risultati di uno studio sulle caratteristiche sociodemografiche di chi non si è recato alle urne. Diverse ricerche ci dicono che la partecipazione al voto si configura in maniera diseguale all'interno della popolazione e dei diversi gruppi sociali. Per tracciare un quadro più chiaro del fenomeno sono stati messi in relazione comportamento astensionistico e alcune variabili sociodemografiche quali il genere, l'età, il titolo di studio, la con-

dizione professionale, allo scopo di verificare se la disaffezione al voto sia concentrata prevalentemente tra i gruppi sociali periferici (ad esempio donne anziane, ceti popolari ma anche giovani), o se, al contrario, una fetta importante del non voto provenga da soggetti collocati in una posizione sociale centrale (adulti, persone con elevati livelli di istruzione, ceti medio-alti). Il campione è costituito da circa 15.000 elettori appartenenti a 23 sezioni elettorali dell'Emilia-Romagna ⁽¹⁾. Di questa consistente fetta di popolazione regionale sono state raccolte le informazioni sociodemografiche di base (età, sesso, titolo di studio, professione) e il comportamento di voto (se sono andati o meno a votare) in occasione delle elezioni politiche del 2001 e regionali del 2000 ⁽²⁾. Per le consultazioni politiche i dati raccolti a livello regionale sono stati comparati con quelli nazionali.

2. *La partecipazione elettorale in Emilia-Romagna dagli anni '70 al 2001*

Negli ultimi tre decenni la partecipazione al voto in Emilia-Romagna in occasione delle diverse consultazioni elettorali ha registrato importanti cambiamenti. Pur continuando a recarsi alle urne in percentuale maggiore rispetto al dato medio nazionale, sono sempre più numerosi i cittadini emiliani che decidono di astenersi, in una regione dove la quota di votanti (sul totale degli elettori) ha toccato, nel corso degli anni '60-'70, valori superiori al 95%. Dai *trend* delle elezioni politiche, regionali ed europee in Emilia-Romagna e in Italia si nota in modo chiaro il declino

(1) Le sezioni elettorali sono rappresentative di 22 comuni della regione: 8 capoluoghi di provincia su 9 (eccetto Forlì) e 14 centri minori (di cui 6 nella Provincia di Bologna).

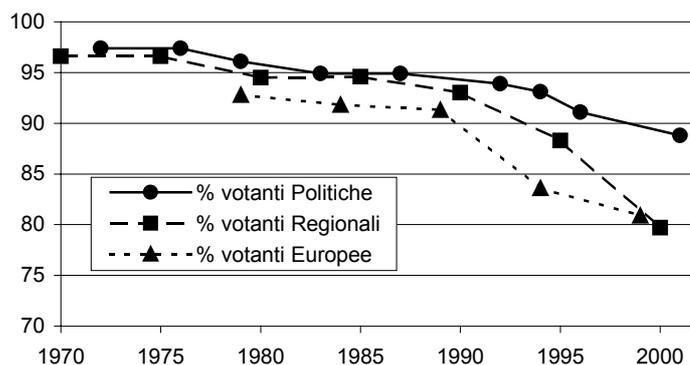
(2) I dati, di fonte amministrativa, sono costituiti dai verbali delle sezioni elettorali archiviati presso le diverse Preture. Essendo ogni sezione elettorale, dopo la recente riforma, composta in media da circa 800 elettori, abbiamo campioni di molte migliaia di casi. Alla ricchezza quantitativa dei nostri dati corrisponde però una povertà qualitativa. Pertanto è possibile sviluppare unicamente un'analisi dell'astensionismo per sesso, età e posizione sociale e porre l'accento sulla dimensione della marginalità-centralità sociale degli individui.

ininterrotto e generalizzato della partecipazione, con un'impena del non voto concentrata nell'ultimo decennio (fig.1 e fig. 2). In generale, i livelli di partecipazione al voto sono sempre più alti nel caso delle elezioni politiche e più bassi nelle elezioni regionali ed europee.

Questa differenza tra i tassi di partecipazione si è andata progressivamente allargando, in ragione di una maggiore propensione all'astensione dei cittadini nelle elezioni di secondo ordine. Mentre nella metà degli anni '90 erano soprattutto le elezioni europee ad essere più disertate, durante le ultime tornate elettorali in Emilia-Romagna (1999, 2000, 2001) il calo più marcato dei votanti si è avuto per le elezioni regionali, con percentuali di non votanti che hanno raggiunto i livelli delle elezioni europee. Per le elezioni politiche, invece, la curva decrescente della partecipazione in regione non presenta variazioni particolarmente significative (fig. 1).

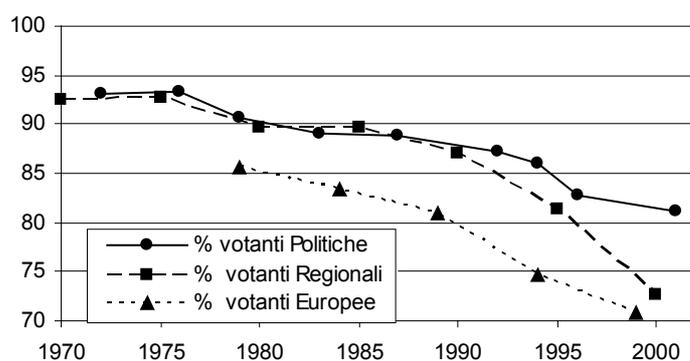
Consideriamo nello specifico le diverse elezioni, partendo proprio dalle più importanti, le elezioni politiche. Il riferimento è la partecipazione al voto per il rinnovo della Camera dei deputati. Nella prima consultazione post-bellica e repubblicana del 1946 è stato registrato in Emilia-Romagna un tasso di partecipazione del 92,5% contro un valore nazionale dell'89,1%. A partire da questa data e fino alla fine degli anni '70 la partecipazione al voto aumenta quasi ininterrottamente. Le percentuali di non votanti in regione registrano valori residuali (compresi tra il 2% e il 3%) per oltre due decenni, sino ai primi anni '80, in cui si avvertono i primi segnali di una disaffezione. La partecipazione al voto scende dal 96,1% del 1979 al 94,9% nel 1983 ma resta stabile nell'elezione successiva del 1987. È solo dalle elezioni degli anni '90 che il calo si fa più sostenuto: 93,9% nel 1992, 93,1% nel 1994, 91,1% nel 1996 fino a 88,8% nel 2001. La crescita dei non votanti è particolarmente accentuata nel passaggio dalla consultazione del 1994 a quella del 1996, mentre alle ultime elezioni del 2001 sembra rallentare, anche se questo elemento è più evidente nel dato nazionale (fig. 3). Rispetto al valore medio italiano l'Emilia-Romagna ha sempre avuto livelli di partecipazione più alti. In termini assoluti, la differenza percen-

FIG. 1 Percentuale di votanti nelle elezioni politiche (1972-2001), regionali (1970-2000) ed europee (1979-1999) in Emilia-Romagna



Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni.

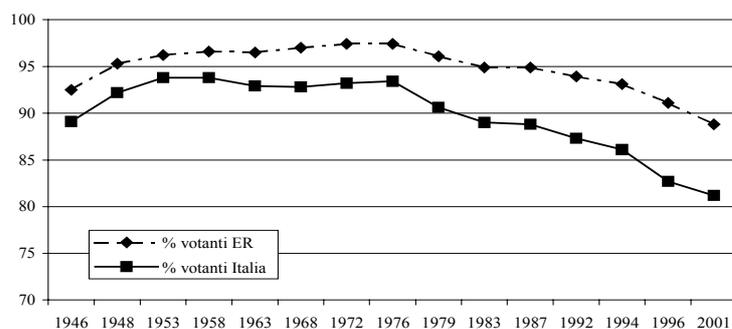
FIG. 2 Percentuale di votanti nelle elezioni politiche (1972-2001), regionali (1970-2000) ed europee (1979-1999) in Italia



Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni.

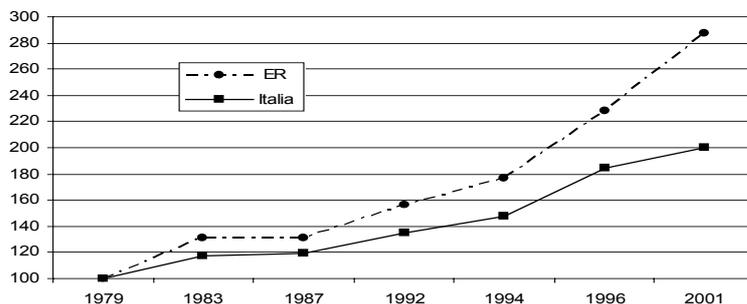
tuale tra i tassi di astensionismo nelle due aree si è allargata nel corso di tutti gli anni '80 e '90, riducendosi solo in occasione delle ultime elezioni del 2001. Se si analizzano i dati in termini relativi, tenendo cioè conto degli incrementi percentuale del non voto tra un'elezione ed un'altra, le conclusioni che si possono

FIG. 3 *Percentuale di votanti in Emilia-Romagna e in Italia nelle elezioni politiche 1946-2001*



Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni.

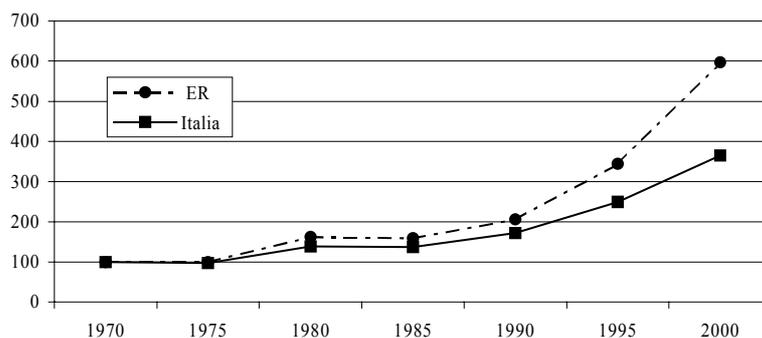
FIG. 4 *Incremento del tasso di non votanti alle elezioni politiche in Emilia-Romagna e in Italia in rapporto all'anno di riferimento (1979=100)*



Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni.

trarre sono però differenti. Prendendo a riferimento le elezioni del 1979, le prime in cui è stata registrata un'inversione della partecipazione elettorale, alle ultime elezioni politiche del 2001 la quota di popolazione astensionista risultava essere quasi tre volte più alta in Emilia-Romagna rispetto ad una crescita "solo" doppia per l'Italia (fig. 4). L'accelerazione recente nel comportamento astensionista in Emilia-Romagna traspare in maniera

FIG. 5 Incremento del tasso di non votanti alle elezioni regionali in Emilia-Romagna e in Italia in rapporto all'anno di riferimento (1970=100)



Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni.

ancora più evidente se si analizza il dato delle elezioni regionali. Dalle due consultazioni del 1970 e del 1975, in cui l'affluenza al voto registrata in regione era stata del 96,6%, si è passati infatti all'88,3% del 1995 fino ad arrivare al 79,7% del 2000 (fig. 1). Rispetto al dato delle politiche, la particolarità delle consultazioni regionali sta nella più marcata accentuazione del fenomeno astensionistico alle ultime elezioni del 2000, con valori fino a 6 volte superiori a quelli registrati nella prima elezione del 1970 e una velocità di crescita (nel periodo 1970-2000) quasi doppia rispetto a quella che si è avuta in Italia (fig. 5). Infine, il dato delle elezioni europee, in sintesi, mostra come il livello di partecipazione al voto si sia sempre mantenuto al di sotto di quello riscontrato nelle altre elezioni, ad eccezione della ultima consultazione del 1999 (fig. 1). In considerazione di valori di partenza già alti, la crescita dell'astensionismo alle elezioni europee è stata più contenuta.

TAB.1 *Percentuale di non votanti nelle diverse province emiliano-romagnole in occasione delle ultime elezioni politiche, regionali, europee*

	Politiche 2001	Regionali 2000	Europee 1999
Bologna	90,2	80,7	81,9
Ferrara	89,8	81,3	82,8
Forli-Cesena	88,9	79,8	81,3
Modena	89,6	81,0	81,2
Parma	85,1	74,4	76,8
Piacenza	85,5	76,2	79,6
Ravenna	89,8	82,3	80,8
Reggio Emilia	89,6	81,5	82,3
Rimini	87,8	76,4	79,7
<i>Emilia-Romagna</i>	88,8	79,7	80,9
Italia	81,2	72,6	70,8

Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni

3. *La partecipazione elettorale a livello provinciale*

L'andamento della partecipazione al voto a livello regionale esprime un valore generale, utile per i confronti con il dato nazionale, ma che, in una regione ampia e popolosa come l'Emilia-Romagna, potrebbe nascondere importanti differenze locali di cui va dato conto.

Sono state pertanto analizzate le percentuali di voto disaggregate a livello provinciale. I dati relativi alle ultime elezioni di diverso ordine (politiche, regionali, europee) indicano una differenza significativa nei tassi di partecipazione elettorale tra le province. Agli ultimi posti (percentuali più basse di votanti) si collocano le province settentrionali più vicine alla Lombardia (Parma e Piacenza), seguite dalle province romagnole di Rimini e di Forli-Cesena, mentre ai primi posti si trovano le province di Ferrara, Bologna, Reggio Emilia e Ravenna (tab. 1). Questa graduatoria, oltre a valere per i diversi tipi di elezioni considerate, è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo ventennio, in modo

TAB. 2 *Percentuale di non votanti alle elezioni comunali nei comuni capoluogo di provincia (voto lista)*

	1970	1973/75	1979/80	1983/85	1988/90	1993/94/95	1997/98/99	2001	2002
Bologna	3,2	3,2	5,7	5,9	7,9	12,9	21,1		
Ferrara	3,1	3,3	5,2	4,3	6,4	11,1	18,1		
Forlì	2,9	3,2	5,6	5,7	8,1	12,1	21,1		
Modena	3,0	3,6	5,6	5,7	7,2	16,3	20,9		
Parma	3,4	4,0	6,6	5,4	8,2	15,7	24,9		21,9
Piacenza	4,3	4,8	5,8	5,3	6,7	14,2	20,8		23,0
Ravenna		3,1	3,7	4,8	6,3	13,3	17,5	10,6	
Reggio E.	2,9	3,3	5,4	5,3	7,3	12,0	20,9		
Rimini	4,3	4,6	7,0	6,7		13,9	23,4		

Fonte: Elaborazione Cattaneo su dati Ministero degli Interni.

particolare per quanto riguarda le province più astensioniste (tab. 2).

Dietro questo quadro di stabilità emergono però alcuni elementi di novità che confermano le tendenze appena delineate a livello regionale. Nel corso degli anni '90 (4 elezioni) tutte e 9 le province dell'Emilia-Romagna hanno visto crescere, in termini relativi, la percentuale di non-votanti ad una velocità maggiore della media nazionale. Prendendo come riferimento l'elezione del 1979 e posto 100 il valore dei non votanti nelle singole province, gli incrementi più rilevanti si sono avuti proprio nelle province dove i tassi di astensionismo sono più contenuti, e cioè Bologna, Ravenna, Reggio Emilia e Ferrara, con valori, nel 2001, tre volte superiori a quelli registrati nel 1979. Al contrario, laddove la quota di non votanti è sempre stata più elevata (Parma e Piacenza) la crescita è rimasta più contenuta, con un aumento poco più che doppio rispetto al 1979 (fig. 6). Anche questo dato sembra quindi confermare una tendenza recente alla convergenza dei livelli di partecipazione, alla riduzione della variabilità, in questo caso tra le diverse province emiliano-romagnole rispetto al valore medio regionale.

4. *Ampiezza dei comuni e differenze nella partecipazione*

Il contesto territoriale assume un'importanza determinante nello studio delle dinamiche elettorali. Esiste una relazione tra partecipazione al voto e ampiezza del comune? In che misura la partecipazione al voto dei cittadini residenti nei capoluoghi di provincia si discosta da quella dei restanti abitanti della provincia?

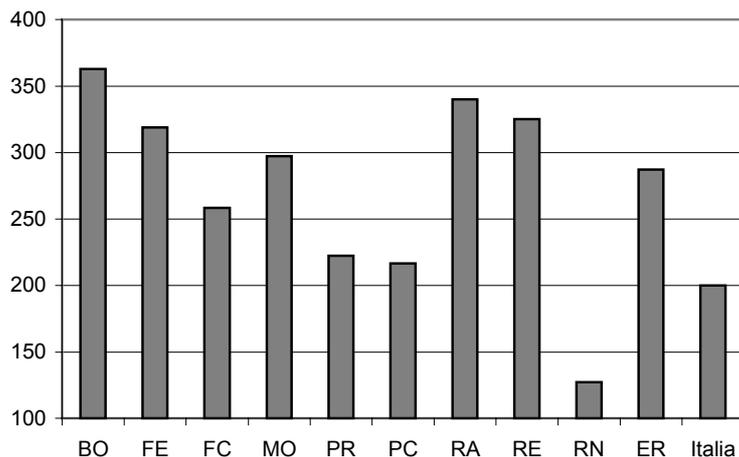
I dati sulle ultime due elezioni politiche, europee, regionali e provinciali ci dicono che l'astensionismo è più alto nei comuni di dimensioni ridotte (con meno di 5mila abitanti) e più basso in quelli medio-piccoli (tra 5mila e 15mila abitanti e, per le politiche, nei comuni con 15mila e 30mila abitanti), mentre si mantiene su valori di poco superiori alla media nei grandi centri della regione. L'oscillazione dei valori nelle diverse categorie di comuni resta comunque contenuta, con variazioni comprese tra 2 e 5 punti percentuali rispetto al valore generale regionale.

Risultati interessanti emergono dal confronto tra la partecipazione al voto delle città capoluogo di provincia (generalmente i centri più grandi) e la partecipazione nel resto della provincia. L'analisi dei dati, che si riferiscono alle elezioni politiche, regionali ed europee svoltesi nello scorso decennio, ci mostra come:

- 1) gli scarti percentuali tra astensionismo nel capoluogo e astensionismo nel resto della provincia sono nel complesso contenuti in tutte le elezioni, con un *range* di valori che va da -5 a + 5 punti percentuali;

- 2) il differenziale di partecipazione tra capoluogo e resto della provincia varia, seppur in misura minima, a seconda del tipo di elezione. Nelle elezioni politiche la percentuale di votanti, nella maggioranza dei capoluoghi raggiunge o supera quella registrata nel resto della provincia, mentre accade il contrario nelle altre elezioni, quando prevale una minore partecipazione al voto delle città capoluogo rispetto al resto della provincia;

FIG. 6 *Incremento del tasso di non votanti nelle diverse province dell'Emilia-Romagna alle elezioni politiche del 2001 in rapporto all'anno di riferimento (1979=100)*



Fonte: Elaborazione su dati Ministero degli Interni
Per Rimini (1994=100)

3) la partecipazione a Bologna città, in tutte le elezioni considerate, si mantiene più bassa di quella riscontrata nel resto della provincia. Pur guidando la graduatoria delle province emiliane con minor tasso di astensionismo alle elezioni politiche, Bologna città è tra i capoluoghi più astensionisti (subito dopo Parma, Piacenza e Rimini);

4) le città di Parma e Piacenza, le più astensioniste tra i capoluoghi, presentano un differenziale partecipativo positivo in tutte le consultazioni politiche degli anni '90 e, in misura minore, anche nelle elezioni regionali ed europee.

5. La partecipazione alle elezioni comunali

La partecipazione al voto alle elezioni comunali, come mostra la tab. 2, si è attestata, nelle ultime consultazioni che hanno interessato la maggior parte dei capoluoghi emiliano-romagnoli (elezioni 1999), su valori più bassi rispetto alle elezioni politiche 2001 ma di poco superiori a quelli riscontrati nelle altre consultazioni svoltesi nel 1999 (provinciali ed europee) e nelle elezioni regionali del 2000.

Questa collocazione intermedia delle elezioni comunali nella gerarchia della partecipazione trova conferma se si analizza il dato nel lungo periodo. Focalizzando l'attenzione sui comuni capoluogo e sull'ultima tornata generale di elezioni (1998 per Parma e Piacenza, 1997 per Ravenna, 1999 per gli altri capoluoghi), la città con il minor tasso di astensionismo è Ravenna (17,5%), seguita da Ferrara (18,1%), mentre a Parma (24,9%) e a Rimini (23,4%) si raggiungono le percentuali più elevate. Alle elezioni precedenti del 1995 (1994 per Parma e Piacenza e 1993 per Ravenna) la graduatoria vedeva Ferrara, Reggio Emilia e Forlì meno astensioniste e Modena e Parma più astensioniste (tab. 2).

Nel corso degli anni '90 il non voto è cresciuto in tutti i capoluoghi. Il *trend* di crescita è stato però differente: in progressivo aumento a Forlì, Ferrara, Reggio Emilia, Bologna, assai forte nella seconda elezione e più lenta nella terza a Modena (1995), Parma e Piacenza (1994) e Ravenna (1993). Il dato di maggior rilievo è probabilmente quello di Modena, dove si è passati dal 7,2% di astensionismo del 1990 al 16,3% del 1995, per poi arrivare al 20,9% del 1999 (tab. 2).

La partecipazione al voto ai ballottaggi, in tutti i comuni dove si sono svolti a partire dal 1993, è stata più bassa della partecipazione al primo turno, con differenze che oscillano tra i 10-20 punti percentuali in meno. Il valore massimo di astensionismo al ballottaggio è quello di Rimini nel 1999 con il 44,5% dei cittadini che hanno disertato le urne.

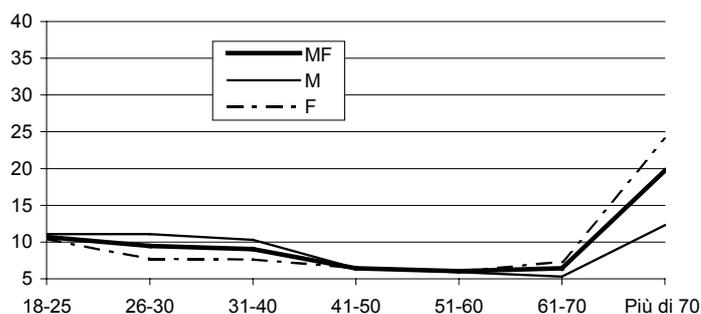
6. *Astensionismo e variabili sociodemografiche: genere, età, titolo di studio e professione*

Le statistiche ufficiali sui votanti sin qui presentate ci forniscono un quadro aggregato della partecipazione elettorale e del non voto nei diversi tipi di consultazioni e ai diversi livelli territoriali (regione, provincia, comuni capoluogo). In questo e nel successivo paragrafo del capitolo viene invece presentato uno studio dell'astensionismo a partire dalle caratteristiche individuali di chi non si è recato alle urne, con l'intento duplice di:

- valutare l'importanza dei diversi fattori sociodemografici sulla decisione di andare a votare;
- confrontare i profili dei votanti e degli astensionisti nelle elezioni prese in esame.

La partecipazione al voto non è diffusa allo stesso modo tra la popolazione. Alcuni cittadini manifestano una propensione maggiore ad andare a votare in occasione delle diverse elezioni, altri si recano meno frequentemente alle urne o non si recano affatto. Il primo interrogativo che si pone riguarda quindi "chi" sono gli elettori astensionisti, in quali ambiti sociali si concentrano, nell'ipotesi che sia possibile delineare una connotazione tipica del cittadino che diserta l'appuntamento elettorale. I dati raccolti consentono di mettere in relazione il comportamento astensionista con la posizione sociale degli elettori. A partire da variabili quali l'età, il genere, la professione, il titolo di studio è possibile infatti capire se chi non è andato a votare occupa una posizione "centrale" o, al contrario, ha una collocazione sociale prevalentemente "periferica". Precedenti studi sull'argomento, evidenziando l'importanza e l'attualità di questo schema interpretativo, hanno convenuto nel considerare meno centrali o più periferici i giovani, gli anziani, i non occupati, le donne. I giovani per il fatto di non essere ancora pienamente inseriti nella società; gli anziani per il loro progressivo ritrarsi dalla vita attiva; gli inoccupati per l'esclusione dal mercato del lavoro; le donne in quanto tradizionalmente, in una società come quella italiana, sono sempre state più lontane dalla vita pubblica ri-

FIG. 7 Percentuali di non votanti nel 2001 per classi di età e genere in Emilia-Romagna

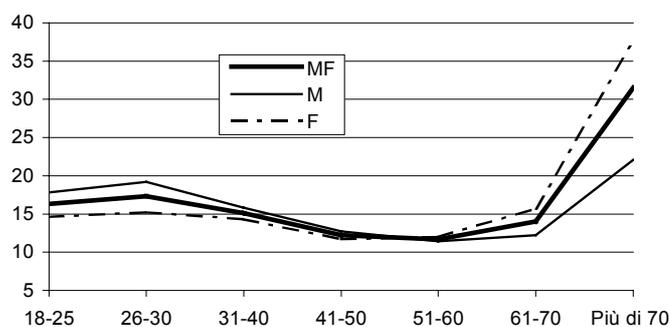


Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull’astensionismo

spetto agli uomini ⁽³⁾. In questo paragrafo abbiamo focalizzato l’attenzione sulle elezioni politiche del 2001 e confrontato i dati sugli astensionisti emiliano-romagnoli con i dati nazionali. Le prime variabili prese in esame sono il genere e l’età. Le figure 7 e 8 mostrano una netta relazione positiva fra astensionismo ed appartenenza a gruppi sociali periferici per ciò che riguarda l’età. La curva che riporta i tassi di non votanti nelle diverse classi di età presenta infatti valori abbastanza elevati tra i giovani, decrescenti fra gli adulti sino ai 60 anni, poi di nuovo crescenti, con un’impennata nella fascia degli ultra-settantenni, dove la concentrazione dell’astensionismo è più che doppia rispetto alla fascia di età precedente (figg. 7 e 8). Diversamente dall’età l’impatto della variabile “genere” è meno forte. Pur

(3) Nella misura in cui attribuisce connotazioni stabili a gruppi di popolazione prestabiliti, questa distinzione si presta ovviamente a critiche. Ciò vale anche nel nostro caso, in modo particolare per quanto riguarda l’attribuzione di una collocazione periferica delle donne. È infatti evidente che, nel caso dell’Emilia-Romagna ci troviamo di fronte ad un contesto in cui la presenza femminile nel mercato del lavoro e nei diversi ambiti partecipativi è sicuramente maggiore rispetto al dato nazionale complessivo. Tuttavia, diversi studi sull’astensionismo in Italia hanno evidenziato come lo schema centro-periferia mantenga comunque una forte capacità esplicativa dei fattori causali alla base dell’astensionismo e della sua crescita recente. Per approfondimenti si rimanda a: P. CORBETTA, A.M.L. PARISI, *Smobilitazione partitica e astensionismo elettorale*, in *Polis*, vol. 8, 1994, pp. 423-443.

FIG. 8 Percentuale di non votanti nel 2001 per classi di età e genere in Italia



Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull’astensionismo

essendo i livelli di partecipazione degli uomini nel complesso più elevati di quelli delle donne, la differenza è assai contenuta, mantenendosi poco al di sopra dei 2 punti percentuali. Complessivamente si sono astenuti dal voto l’8,7% dei maschi e l’11,2% delle donne in Emilia-Romagna, il 15,5% dei maschi e il 17,9% delle donne in Italia (tab. 3). Se si va ad analizzare l’interazione tra età e genere si può vedere come, in realtà, i tassi di partecipazione per genere presentino valori differenti in particolari gruppi di età. Nelle fasce intermedie (tra i 40 e i 60 anni) la quota di votanti raggiunge i valori più alti e i livelli di partecipazione delle donne eguagliano quelli degli uomini (le differenze non superano un punto percentuale). Passando alle fasce di età superiori il comportamento partecipativo dei due sessi diverge solo oltre i 70 anni, quando la quota di donne che non si recano a votare è il doppio di quella maschile in Emilia-Romagna (24,1% contro 12,3%) e 15 punti percentuali più alta in Italia (37,5% contro 22,1%) (tab. 3).

Il dato più importante che ci presenta l’analisi combinata del genere e dell’età si registra però tra le fasce di età giovanili, dove emergono almeno due “anomalie” rispetto allo schema dei gruppi centrali-periferici, e cioè un’inversione nei comportamenti partecipativi tra i sessi e un andamento non decrescente

TAB. 3 *Percentuale di non votanti nel 2001 per classi di età e genere in Italia e in Emilia-Romagna*

	Emilia-Romagna				Italia				
	MF	M	F	Diff.% M-F	MF	M	F	Diff.% M-F	M-F
18-25	10,7	11,1	10,4	+0,7	16,3	17,8	14,6	+3,2	
26-30	9,5	11,1	7,7	+3,4	17,3	19,2	15,2	+4	
31-40	9,0	10,3	7,6	+2,7	15,1	15,8	14,3	+1,5	
41-50	6,5	6,4	6,5	-0,1	12,2	12,7	11,7	+1,0	
51-60	6,0	5,9	6,0	-0,1	11,7	11,4	12,0	-0,6	
61-70	6,3	5,2	7,3	-2,1	14,0	12,2	15,7	-3,5	
Più di 70	19,8	12,3	24,1	-11,8	31,5	22,1	37,5	-15,0	
Totale	10,0	8,7	11,2	-2,5	16,7	15,5	17,9	-2,4	
N	1761	715	1046		12982	5758	7224		

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull'astensionismo

dell'astensionismo. Il primo elemento peculiare rilevato dall'analisi del comportamento di voto dei giovani è la maggiore propensione a partecipare delle donne. Mentre fra gli anziani le donne sono più astensioniste degli uomini, l'opposto accade fra i giovani. Questa particolarità emerge sia a livello regionale che nazionale, con livelli di partecipazione femminile più alti (di quelli maschili) di 3-4 punti percentuali nella fascia di 26-30 anni e di 1-2 punti percentuali nella fascia di 31-40 anni (tab. 3). Per quanto riguarda il secondo aspetto, ossia l'andamento non decrescente dell'astensionismo, la particolarità consiste nel fatto che la disaffezione verso il voto nelle diverse età giovanili prima sale, per cui i trentenni sono più astensionisti dei diciottenni, ed inizia a scendere solo dopo i 30 anni. Questa anomalia nella relazione fra marginalità politica e astensionismo (i ventenni, più marginali socialmente dei trentenni, dovrebbero essere più astensionisti) interessa principalmente i maschi e si presenta solo nel dato nazionale, mentre a livello regionale non si registra una crescita dell'astensionismo nella fascia "critica" dei 25-30 anni (figg. 7 e 8). Al contrario di quella maschile, la curva di partecipazione femminile assume invece, solo in Emilia-Romagna, un andamento decrescente, con valori di astensionismo che passano dal 10,4% (18-25 anni) a 7,7% (25-30 anni) (tab. 3).

Emergono quindi situazioni alquanto differenti. Mentre in Italia il tratto rilevante del comportamento elettorale giovanile sembra essere una risalita dell'astensionismo dopo il primo voto tra le giovani generazioni di maschi, in Emilia-Romagna risaltano invece gli alti tassi di partecipazione femminile sin da primi anni di "vita" elettorale. Per le giovani donne si può parlare quindi di una rapida acquisizione del profilo partecipativo delle classi di età immediatamente successive. Quest'ultimo dato non deve stupire se si tiene conto che nel contesto emiliano-romagnolo il coinvolgimento politico delle donne è più elevato di quello maschile anche in altri ambiti della partecipazione politica.

Oltre all'età e al genere un'altra importante variabile considerata nell'analisi è il titolo di studio. I dati mostrano chiaramente come il tasso di partecipazione sia strettamente connesso al grado di istruzione degli elettori. I valori più alti in termini di partecipazione elettorale si registrano infatti tra i cittadini che hanno conseguito almeno il diploma, quelli più bassi tra chi non ha superato la licenza media. Si sono astenuti il 6,5% degli elettori con più del diploma e l'11,2% con meno del diploma in Emilia-Romagna; i valori corrispondenti a livello nazionale sono rispettivamente il 10,7% e il 18,2% (tab. 4). Se si va a scomporre il titolo di studio in più categorie si può vedere come, all'interno del gruppo dei più istruiti, non emergono particolari differenze tra il comportamento partecipativo dei diplomati e quello dei laureati. Fanno eccezione le donne emiliano-romagnole, con le laureate significativamente meno astensioniste delle diplomate (4,9% contro il 7,3%). Per la fascia di popolazione meno istruita, i dati mostrano invece come differenze anche minime nel titolo di studio siano importanti nel determinare un grado di partecipazione più alto o più basso.

TAB. 4 *Percentuale di non votanti nel 2001 per istruzione e genere in Italia e in Emilia-Romagna*

	Emilia-Romagna				Italia			
	MF	M	F	Diff.% M-F	MF	M	F	Diff.% M-F
Fino a licenza elementare	13,3	9,3	16,1	-6,8	20,5	18,0	22,4	-4,4
Licenza media	9,2	9,4	9,0	+0,4	13,5	13,4	13,6	-0,2
Meno del diploma	11,2	9,4	12,9	-3,5	18,2	15,6	18,7	-3,1
Diploma	7,0	6,7	7,3	-0,6	10,6	11,1	10,1	+1,0
Laurea	5,4	6,0	4,9	+1,1	10,8	11,7	9,8	+1,9
Più del diploma	6,5	6,5	6,6	-0,1	10,7	11,3	10,1	+1,2
Totale	9,7	8,4	10,8	-2,4	15,5	14,5	16,4	-1,9
N	1400	572	828		8997	4019	4978	

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull'astensionismo
Il valore di N si riferisce ai casi *non missing* sul titolo di studio

Chi ha conseguito la licenza media diserta assai meno le urne di chi si è fermato alla licenza elementare (o non ha conseguito alcun titolo). Le differenze tra le due categorie sono nell'ordine di 4 punti percentuali in Emilia-Romagna e 7 punti percentuali in Italia (tab. 4). In Emilia-Romagna a determinare questo scarto contribuiscono però solo le donne. Tra gli uomini non c'è invece alcuna discrepanza tra i tassi di partecipazione di chi ha conseguito la licenza elementare e di chi si è fermato alla licenza media. Il titolo di studio non rappresenta quindi un fattore di esclusione per i maschi meno istruiti (in larga parte adulti e anziani). È il caso di soffermarsi ancora sul dato dell'Emilia-Romagna per vedere come, al contrario dei maschi, tra le donne l'effetto lineare dell'istruzione è assai più evidente, con valori decrescenti dell'astensionismo al crescere dell'istruzione: 16,1% (licenza elementare), 9,0% (licenza media), 7,3% (diploma), 4,9% (laurea). In termini di partecipazione elettorale l'importanza di avere un determinato titolo di studio, basso o alto, sembra quindi essere maggiore per le donne che per gli uomini. Al variare del titolo di studio varia anche il differenziale partecipativo tra donne e uomini. Se le donne sono più astensioniste degli uomini quando hanno un livello di istruzione basso, in corrispondenza di titoli di studio più alti, invertono la tendenza o quanto meno

TAB. 5 *Percentuale di non votanti nel 2001 per istruzione e classi di età in Italia e in Emilia-Romagna*

	Emilia-Romagna		Italia	
	Titolo basso	Titolo alto	Titolo basso	Titolo alto
18-30	11,0	7,9	16,9	12,0
31-60	8,1	5,7	13,3	9,4
>60	14,5	8,6	22,5	14,2
Totale	11,2	6,5	17,2	10,7
N	1087	313	7381	1616

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull’astensionismo
 Il valore di N si riferisce ai casi *non missing* su titolo di studio

raggiungono i livelli di partecipazione degli uomini (tab. 4). Oltre al sesso, l’impatto dell’istruzione sul comportamento elettorale potrebbe essere in qualche modo legato all’età, in quanto i titoli di studio bassi sono maggiormente concentrati tra gli anziani, che sono anche i più astensionisti. Per questo motivo si è considerato l’andamento dei tassi di astensionismo per titolo di studio tenendo sotto controllo l’età. I risultati mostrano però come le differenze siano sempre rilevanti e vadano sempre nella stessa direzione. Chi ha un titolo alto si reca alle urne più di chi ha un titolo basso, sia tra i giovani che tra gli adulti che tra gli anziani, sia a livello regionale che nazionale, sia tra le donne che tra gli uomini (tab. 5). Tra le diverse variabili considerate sinora, l’istruzione è quella che presenta un impatto più chiaro ed evidente sul comportamento elettorale, spingendo verso l’alto o verso il basso i tassi di astensionismo di tutti i gruppi considerati. Infine, l’ultima variabile analizzata è la “professione”.

TAB. 6 *Percentuale di non votanti nel 2001 per condizione professionale e genere in Italia e in Emilia-Romagna*

	Emilia-Romagna				Italia			
	MF	M	F	Diff.% M-F	MF	M	F	Diff.% M-F
Occupati in agricoltura	n.r.**	n.r.**	n.r.**		15,0	15,4	14,6	+0,8
Operai	8,5	9,6	6,2*	+3,4	13,7	14,3	11,9	+2,4
Lavoro autonomo (commercianti, artigiani)	7,4	7,8	6,6*	+1,2	12,9	13,3	11,9	+1,4
Impiegati (esecutivi e di concetto)	6,3	6,5	6,1	+0,4	9,9	10,4	9,3	+1,1
Ceti superiori (dirigenti, imprenditori, professionisti)	7,0	7,3	6,4*	+0,9	11,3	12,2	10,0	+2,2
Totale occupati	7,2	7,8	6,4	+1,4	12,0	12,8	10,6	+2,2
Casalinghe	12,9	0,0	12,9	-12,9	18,7	0,0	18,8	-18,8
Pensionati	13,9	9,4	18,0	-8,6	20,7	15,1	26,2	-11,1
Studenti	7,2	7,4	7,0	+0,4	14,3	15,4	13,3	+2,1
Totale	9,4	8,1	10,6	-2,5	15,2	13,6	16,6	-3
N	1761	550	818		9048	3839	5209	

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull'astensionismo

*Il numero di casi è inferiore a 50; **N>10, valori non riportati

Ponendo a confronto l'insieme degli occupati con le diverse categorie di non occupati (casalinghe, ritirati dal lavoro e studenti) ⁽⁴⁾, risulta una netta distinzione tra chi è dentro e chi è fuori dal mercato del lavoro.

La maggiore propensione ad astenersi si registra tra i ritirati dal lavoro, seguiti dalle casalinghe e dagli studenti. È interessante notare come le donne occupate siano meno astensioniste degli uomini occupati. Ciò vale sia nel caso dell'Emilia-Romagna che a livello nazionale. Se si analizza nello specifico il dato degli occupati non si notano grosse differenze attribuibili al tipo di lavoro. Il non voto è più alto tra gli operai e più basso tra quelli che svolgono lavori di tipo impiegatizio (8,5% contro

(4) Sono stati esclusi dal gruppo dei non occupati i cittadini disoccupati o in cerca di occupazione, per l'inaffidabilità del dato segnato sulle liste elettorali. Inoltre, la relativamente bassa numerosità del campione di astensionisti dell'Emilia-Romagna non ha consentito di calcolare le percentuali di alcune categorie di occupati.

6,3% in Emilia-Romagna, 13,7% contro 9,9% in Italia), ma, in generale, le differenze tra le diverse categorie di occupati non sono tali da ipotizzare l'esistenza di fratture o modelli di partecipazione separati lungo le linee distintive della classe o dell'ambito lavorativo (tab. 6).

Prevale invece una differenza nel comportamento partecipativo tra chi è dentro e chi è fuori dall'ambito lavorativo. In questo senso il lavoro rappresenta sicuramente un elemento di inclusione forte, anche se non va dimenticato che i valori di astensionismo più alti dei non occupati (in primo luogo quelli dei pensionati) sono fortemente influenzati dall'età.

7. I diversi profili degli elettori alle elezioni politiche del 2001 e regionali del 2000 in Emilia-Romagna

Una delle caratteristiche principali dell'astensionismo nel nostro paese è l'esistenza di forti flussi di mobilitazione e smobilitazione, ossia l'entrata/uscita di ampie fasce di popolazione dalla/nell'arena elettorale. L'intermittenza elettorale, ci dicono alcune ricerche, ha coinvolto una quota considerevole di elettori (anche più di 10 milioni), che hanno adottato comportamenti differenziati a seconda dell'elezione di riferimento, recandosi a votare in alcuni casi e disertando le urne in altri. È possibile distinguere quindi quelli che sono andati sempre a votare – elettori “assidui”, da quelli che non sono andati mai a votare – gli astensionisti “cronici” e da quelli che si sono astenuti solo in alcune elezioni – gli astensionisti “intermittenti”⁽⁵⁾.

Gli interrogativi a cui si è cercato di rispondere riguardano la composizione di queste popolazioni di votanti e di non votanti. Quali sono le principali caratteristiche sociodemografiche dei diversi gruppi di elettori? Come si configura il profilo dei parte-

(5) G. Legnante e P. Segatti hanno ipotizzato l'esistenza di ampi flussi di popolazione elettorale tra un'elezione e l'altra e introdotto la terminologia con cui sono state definite, in questo capitolo, le tre popolazioni di elettori (G. LEGNANTE, P. SEGATTI, *L'astensionista intermittente, ovvero quando decidere di votare è lieve come una piuma*, in *Polis*, XV, 2001, pp. 181-202)

TAB. 7 *Profili sociodemografici delle diverse categorie di elettori nelle due elezioni politiche del 2001 e regionale del 2000*

	Elettori assidui (hanno votato ad entrambe le elezioni)	Elettori intermittenti (non hanno votato ad una delle due elezioni)	Astensionisti cronici (non hanno votato ad entrambe le elezioni)	Totale
Totale	80,5	13,2	6,3	100
N	12069	1986	946	15001
Sesso				
Maschi	48,0	43,9	39,3	46,9
Femmine	52,0	56,1	60,7	53,1
Età				
18-30 anni	15,2	19,5	13,7	15,7
31-60 anni	51,5	50,1	35,3	50,3
Più di 60 anni	33,3	30,4	51,0	34,0
Titolo di studio**				
Licenza elementare	32,7	31,9	48,2	33,5
Licenza media	33,4	36,3	32,1	33,7
Diploma superiore	23,5	22,7	15,4	22,9
Laurea	10,4	9,1	4,4*	9,9
Condizione occupazionale**				
Occupato/a	58,6	56,0	40,2	57,2
Casalinga-ritirato/a dal lavoro	35,7	36,5	56,4	37,0
Studente	5,7	7,5	3,4*	5,8

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull'astensionismo

*N<50 ; ** Le percentuali sono calcolate escludendo i dati mancanti. I disoccupati sono inclusi nei *missing*

cipanti (o astensionisti) “intermittenti” rispetto a quello degli elettori “assidui” e degli astensionisti “cronici”? In che misura i diversi profili di chi non vota sono sovrapponibili a quelli di chi vota o, al contrario, quanto rappresentano popolazioni eterogenee?

In precedenza è stato evidenziato come, prendendo in esame una singola elezione (nel nostro caso le elezioni politiche del 2001), emergano forti linee distintive tra votanti e non votanti, in modo particolare rispetto all'età e al titolo di studio. È possibile quindi attendersi che, allo stesso modo, gli elettori assidui e

gli astensionisti cronici, in quanto più nettamente connotati nel senso della partecipazione e dell'esclusione, riproducano queste differenze e tendano a differenziarsi coerentemente allo schema della centralità-perifericità (gli elettori "assidui" più centrali socialmente, gli astensionisti "cronici" più periferici). Più dubbio è invece il profilo degli astensionisti intermittenti, che potrebbe presentare una fisionomia analoga a quella di uno degli altri due profili o combinare assieme alcuni tratti tipici degli elettori assidui e degli astensionisti cronici.

Per quest'analisi diacronica del comportamento dell'elettorato sono state prese in esame le elezioni politiche del 2001 e le elezioni regionali del 2000, limitatamente al campione di cittadini emiliano-romagnoli di cui si dispone dei dati individuali relativi ad entrambe le consultazioni.

Pur essendo concentrato in due sole consultazioni, questo studio longitudinale si riferisce ad elezioni di diverso ordine, svoltesi ad un anno di distanza l'una dall'altra. Diventa quindi possibile, partendo da un campione di popolazione sostanzialmente stabile cogliere le eventuali differenze esistenti tra i tipi di elettori ⁽⁶⁾.

Diversi sono gli spunti che emergono dalla lettura delle tabelle. In primo luogo, il dato generale sul comportamento degli elettori nelle due consultazioni considerate. Circa 4 emiliano-romagnoli su 5 (80,5%) hanno votato sia nel 2001 che nel 2000, il 6,3% si è astenuto in entrambi i casi, e il 13,2% ha votato solo in una delle due consultazioni (tab. 7). La componente astensionista si presenta quindi, da un lato come una minoranza della popolazione elettorale, dall'altro con una connotazione in cui prevale il tratto dell'intermittenza su quello della cronicità. Il peso della componente degli astensionisti ad una sola elezione è infatti più che doppio rispetto a quello degli astensionisti

(6) Nell'arco di un anno (dal 2000 al 2001) i cambiamenti nella popolazione iscritta alle liste elettorali prese in considerazione sono stati minimi. Eventuali differenze esistenti tra votanti/non votanti nell'elezione del 2000 e votanti/non votanti nell'elezione 2001 non sono quindi attribuibili a processi di trasformazione nella composizione sociale o demografica della popolazione, ma solo a differenti comportamenti dell'elettorato.

TAB. 8 *Profilo per età, titolo di studio e professione degli astensionisti "cronici" in Emilia-Romagna distinto per genere*

	Maschi	Femmine	Totale
Età			
18-30 anni	20,2	9,6	13,7
31-60 anni	50,3	25,6	35,3
Più di 60 anni	29,6	64,8	51,0
Titolo di studio**			
Licenza elementare	29,9	60,5	48,2
Licenza media	45,4	23,2	32,1
Diploma superiore o laurea	24,7	16,4	19,8
Condizione occupazionale**			
Occupato/a	67,4	22,5	40,2
Casalinga-ritirato/a dal lavoro	29,8	74,3	56,4
Studente	3,8*	3,1*	3,4*
N	372	574	946

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull'astensionismo

*N<50; ** Le percentuali sono calcolate escludendo i dati mancanti. I disoccupati sono inclusi nei *missing*

“cronici”, a riprova della estrema variabilità dei comportamenti elettorali e della forte fluidità del passaggio tra il voto e il non voto.

Definito il peso delle diverse categorie di votanti/non votanti si tratta ora di capire se i loro profili siano sufficientemente distinti. L'analisi delle informazioni desunte dalle liste elettorali mostra una netta differenziazione nella composizione sociodemografica delle categorie di elettori che hanno assunto comportamenti elettorali estremi. Come era lecito attendersi, rispetto all'ampia fascia di chi ha sempre votato, quelli che si sono astenuti in entrambe le consultazioni sono in larga parte riconducibili ad una fascia di popolazione periferica. Entrando nello specifico delle singole variabili, tra gli astensionisti “cronici” è più accentuata la presenza delle donne (60,7% rispetto al 52% degli elettori “assidui”), degli anziani (gli ultra-sessantenni sono il 51,0% contro il 33,3% dell'altra categoria), di chi ha un titolo di studio basso (ha la licenza elementare il 48,2% contro il 32,7% dei sempre votanti) e dei non occupati (le casalinghe e i pensionati sono il 56,4% rispetto al 35,7% dell'altro gruppo) (tab. 7).

In riferimento al caso degli astensionisti cronici vale la pena soffermarci più in dettaglio sull'analisi delle differenze di genere. All'interno di questo gruppo ristretto ma particolarmente importante di elettori è soprattutto tra le donne (prevalenti come numero) che l'astensionismo si configura maggiormente come un fenomeno di perifericità o marginalità sociale, come mostra la tab. 8. Mentre il profilo per età dei maschi astensionisti "cronici" è nettamente più giovane, con circa la metà di essi che hanno un'età compresa tra 31 e 60 anni (50,3%), quasi i due terzi delle donne appartengono alla fascia delle ultrasessantenni (64,8% contro il 29,5% degli uomini). Questa differenza d'età si riflette naturalmente anche sulla composizione occupazionale e sul livello di istruzione, con una prevalenza dei titoli di studio bassi e della condizione di inattività tra le donne (tab. 8). Emerge quindi una componente importante dell'astensionismo, ossia le donne anziane che non sono andate a votare ad entrambe le consultazioni, numericamente poco consistente in termini assoluti (poco più del 2% del campione complessivo) ma ben più rilevante all'interno del sotto-campione dei non votanti, dove rappresenta più di un terzo di tutti quelli, maschi e femmine, che si sono astenuti ad entrambe le elezioni. Le differenze di genere che risaltano dalla tabella 8 possono però essere lette anche in un'altra ottica, specularmente a quella appena fornita, che mette in evidenza non tanto la composizione sociale maggiormente "periferica" dell'astensionismo "cronico" femminile, quanto il fatto che tale astensionismo tra le donne colpisca in misura assai più contenuta le fasce centrali dell'elettorato. Rispetto al totale delle donne che non si sono recate alle urne in entrambe le elezioni, le donne giovani (fino a 30 anni) rappresentano solo il 9,6%, quelle con età compresa tra 31 e 60 anni il 25,6%. Le percentuali corrispondenti per gli uomini sono il 20,2% e il 50,3%. Il fatto che le donne, in età politicamente attiva, siano in proporzione meno toccate degli uomini da fenomeni di esclusione o emarginazione politica precoce (se tale si considera il non voto a due elezioni successive) solo in parte può essere spiegato dalla diversa composizione per età della popolazione (maggiore peso della fascia anziana tra le donne) in quanto, come già rilevato

nel paragrafo 6, i differenziali di partecipazione tra i sessi tendono a ridursi sino ad invertirsi passando da generazioni più lontane nel tempo a generazioni più vicine, con le donne giovani che mostrano una maggiore propensione a partecipare (al voto) dei coetanei maschi.

Passiamo ora ad analizzare il dato degli elettori che hanno avuto una partecipazione irregolare, essendosi recati alle urne solo in una delle due occasioni in cui era stati chiamati a dare il loro contributo. Come si può notare sempre dalla tab. 7, il profilo degli elettori "intermittenti" presenta diversi elementi di peculiarità. Si pone infatti ad un livello intermedio rispetto a quello delle altre due categorie estreme per quanto riguarda il genere (le donne sono il 56,1%), mentre si connota per la minore età. La quota di giovani fino a 30 anni tra gli elettori "intermittenti" è più alta di quella degli elettori "assidui" (19,7% contro il 15,2%) ed anche il peso degli anziani risulta meno rilevante (30,4% contro 33,3%). A questa più accentuata presenza delle generazioni giovani non corrisponde però, come ci si potrebbe attendere, una maggiore concentrazione dei titoli di studio elevati. La quota di quelli che hanno almeno il diploma è infatti leggermente più bassa di quella degli elettori "assidui" (tab. 7). In sintesi, gli elettori "intermittenti" si distinguono in modo abbastanza netto dagli astensionisti "cronici" e si avvicinano, per diversi aspetti, al tipo prevalente di elettore, quello che vota regolarmente. Per studiare più da vicino questo aspetto sono stati analizzati separatamente i profili dei due gruppi di elettori "intermittenti" ipotizzando, per i non votanti solo alle elezioni regionali, una vicinanza al profilo degli elettori "assidui" e per i non votanti solo alle politiche una maggiore distanza da questo profilo o una maggiore vicinanza al profilo degli astensionisti cronici. Astenersi in occasione di un'elezione di primo ordine quale quella politica assume infatti un significato più importante, presuppone l'esistenza di una componente forte di scelta o di costrizione, che potrebbe non esserci in un'elezione come quella regionale, in cui la posta in gioco è minore.

La tab. 9 ci dice, in primo luogo, che chi ha votato solo nel 2001 prevale nettamente su chi ha votato solo nel 2000 (10,2%

TAB. 9 *Profilo per genere, età, titolo di studio e professione degli astensionisti “intermittenti” in Emilia-Romagna (elezioni regionali 2000 e politiche 2001)*

	Non hanno votato ad una delle due elezioni	Non hanno votato nel 2001 e hanno votato nel 2000	Non hanno votato nel 2000 e hanno votato nel 2001
Totale	13,2	3,0	10,2
N	1986	456	1530
Sesso			
Maschi	43,9	42,5	44,3
Femmine	56,1	57,5	55,7
Età			
18-30 anni	19,5	18,0	20,0
31-60 anni	50,1	39,7	53,2
Più di 60 anni	30,4	42,3	26,8
Titolo di studio**			
Licenza elementare	31,9	42,2	28,9
Licenza media	36,3	29,9	38,2
Diploma superiore	22,7	19,0	23,8
Laurea	9,1	8,9*	9,1
Condizione occupazionale**			
Occupato/a	56,0	44,5	59,3
Casalinga-ritirato/a dal lavoro	36,5	48,7	32,9
Studente	7,5	6,8*	7,7

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull’astensionismo
 N<50; ** Le percentuali sono calcolate escludendo i dati mancanti. Per la condizione occupazionale i disoccupati sono inclusi nei *missing*

del totale del campione contro il 3,0%), riflettendo quindi il diverso andamento della percentuale complessiva di voto alle due elezioni (più alta nelle politiche, più bassa nelle regionali). In secondo luogo, il confronto dei due profili rileva innanzitutto una forte differenza nella composizione per età: il peso relativo dei giovani rispetto agli anziani è maggiore tra quelli che hanno votato solo nel 2001, mentre nell’altra categoria di votanti è sottorappresentata la fascia intermedia degli adulti a vantaggio degli anziani e, in parte, dei giovani. Il confronto per titolo di studio e per occupazione rafforza i tratti distintivi dei due gruppi nella direzione attesa. Non emergono invece particolari differenze rispetto al genere (tab. 9). Tra le due categorie di astensionisti

TAB. 10 *Profilo per età, titolo di studio e professione degli elettori emiliano-romagnoli che hanno votato solo alle elezioni politiche del 2001 distinti per genere*

	Maschi	Femmine	Totale
Età			
18-30 anni	23,5	17,3	20,0
31-60 anni	58,3	49,2	53,2
Più di 60 anni	18,3	33,6	26,8
Titolo di studio**			
Licenza elementare	23,9	32,9	28,9
Licenza media	42,9	34,3	38,2
Diploma superiore o laurea	33,2	32,8	32,9
Condizione occupazionale**			
Nessun informazione-disoccupato/a	21,2	20,9	21,0
Occupato/a	59,6	36,9	46,9
Casalinga-ritirato/a dal lavoro	12,5	36,6	25,9
Studente	6,6*	5,6*	6,1
<i>N</i>	678	852	1530

Fonte: Istituto Cattaneo – Osservatorio sull’astensionismo

N<50; ** Le percentuali sono calcolate escludendo i dati mancanti. Per la condizione occupazionale i disoccupati sono inclusi nei *missing*

intermittenti è sicuramente più interessante il caso di chi ha votato solo nel 2001. Si tratta infatti di soggetti che hanno tratti sovrapponibili a quelli dell’insieme degli elettori “assidui” (la prevalenza del campione) per quanto riguarda la composizione occupazionale, la dotazione di risorse culturali, il genere, e si caratterizzano inoltre per una maggiore presenza di giovani (e una minore presenza di anziani). In realtà, ad assumere questa configurazione sono soprattutto i maschi, tra i quali la quota di anziani è assai più bassa di quella dei votanti (18,3% contro 33,3%) a vantaggio delle fasce giovanili ed anche della fascia adulta (tab. 10). Si può dire quindi che chi vota ad un’elezione di primo ordine e si astiene ad un’elezione di secondo ordine non presenta in alcun modo un profilo connotato nel senso della perifericità. Per i maschi, in particolare, ad attuare questa forma di astensione “secondaria” sono proprio le fasce centrali dell’elettorato e le giovani generazioni. Al contrario, chi si astiene alle elezioni politiche pur avendo votato alle elezioni regionali presenta un profilo sociale affine più agli astensionisti “cronici” che agli elettori

“assidui”, aggiungendo al tratto tipico del non votante anziano con basso titolo anche la fascia di non votanti giovani e poco istruiti.

8.. Conclusioni

Il calo della partecipazione elettorale in Italia, particolarmente intenso nell'ultimo decennio, non ha risparmiato l'Emilia-Romagna. Un'ampia diffusione del comportamento astensionista tra gli elettori si è riscontrata in tutte le elezioni, con una velocità di crescita in alcuni casi superiore a quella registrata a livello nazionale. In particolar modo, le ultime elezioni regionali del 2000 hanno fatto segnare il picco del non voto in regione con una percentuale di votanti pari al 79,7%. Le province con la più alta quota di astensionisti nelle diverse elezioni sono quelle di Parma, Piacenza e Rimini. I valori delle altre province tendono comunque sempre più a convergere attorno al valore medio regionale, con una riduzione della variabilità. Nel complesso, 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. Per quanto riguarda le elezioni comunali, la partecipazione dei cittadini 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 percentuali.

Lo studio delle caratteristiche individuale degli astensionisti ci ha fornito diversi spunti di analisi. Innanzitutto, 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 sociodemografiche.

A registrare valori più bassi di partecipazione sono i giovani e gli anziani, mentre le differenze di genere, nel complesso assai limitate, 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 si portano rapidamente, sin dai primi anni di “vita” elettorale, vicini ai valori 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 particolarmente evidente per le donne dell’Emilia-Romagna, che quando conseguono la laurea hanno tassi di partecipazione superiori a quelli degli uomini con lo stesso 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.

Un altro importante ambito di riflessione affrontato nel capitolo riguardava il confronto tra i profili dei diversi tipi di elettori, distinti in votanti “assidui”, astensionisti “intermittenti” e astensionisti “cronici”. Dai dati è emersa una netta differenziazione nella composizione sociodemografica di queste tre categorie, con una connotazione prevalentemente periferica dell’elettorato cronicamente astensionista e un profilo intermedio per gli astensionisti “intermittenti”. All’interno di questa categoria il gruppo composto da chi si è astenuto alle elezioni regionali ma ha votato alle elezioni politiche (elezioni di primo ordine) presenta tratti non dissimili da quelli dei votanti “assidui.”

Capitolo 6

Autonomia ed equilibrio finanziario

Una lettura dei bilanci comunali

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Autonomia degli enti locali e riforma costituzionale del 2001.* – 3. *Autonomia finanziaria e Patto di stabilità interno.* – 4. *Analisi delle entrate.* – 5. *Analisi delle spese.* – 6. *Equilibri di bilancio.* – 7. *Una valutazione sintetica della “solidità finanziaria”.*

1. Introduzione

In continuità con i primi due Rapporti sulle autonomie locali in Emilia-Romagna, in questo capitolo viene proposta un'analisi comparativa dei bilanci finanziari dei comuni emiliano-romagnoli. I dati considerati sono quelli riportati da ciascun comune nel *Certificato del conto del bilancio*, documento contabile obbligatorio presentato dai comuni sulla base di un modello approvato ogni anno con decreto del ministero degli Interni ⁽¹⁾ che contiene una sintesi dei risultati di bilancio e dei servizi resi dai comuni.

Nel presente rapporto sono analizzati i dati riferiti al quadriennio 1998-2001. Si deve osservare che sono mancanti i dati di numerosi comuni con particolare riferimento agli anni 2000 e 2001. Come evidenziato dalla tab. 1, sono disponibili dati di 190 comuni per il 2000 e di 208 comuni per il 2001, su un totale di 341 comuni. In particolare, si segnala che mancano all'appello

(1) Il modello per il *Certificato del conto del bilancio* è stato approvato dal Ministero degli Interni con decreto 30 luglio 1999 per il rendiconto dell'esercizio 1998, con decreto 30 maggio 2000 per il rendiconto dell'esercizio 1999, con decreto 1 giugno 2001 per il rendiconto dell'esercizio 2000, con decreto 14 giugno 2002 per il rendiconto dell'esercizio 2001.

TAB. 1 *Numero dei comuni dell'Emilia-Romagna per i quali sono stati elaborati i dati tratti dal Certificato del conto del Bilancio (1998-2001)*

Anno	1998 disp	1998 n/d.	1999 disp	1999 n/d.	2000 disp	2000 n/d	2001 disp	2001 n/d
Meno di 5.000 ab. / montani	54	6	52	8	26	34	25	36
Meno di 5.000 ab. / non mont.	99	10	104	5	58	49	69	36
Da 5.000 a 15.000 abitanti	110	17	120	7	79	50	86	43
Da 15.000 a 50.000 abitanti	25	7	30	2	18	14	20	13
Più di 50.000 abitanti	12	1	13	0	10	3	8	5
Totale	300	41	319	22	191	150	208	133

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

più del 50% dei comuni montani con meno di 5.000 abitanti, sia per il 2000 che per il 2001; migliore è invece la situazione per le restanti categorie considerate.

Per alcuni comuni non sono pervenuti i dati relativi al Certificato. In altri casi, è stata decisa in via prudenziale l'esclusione dall'analisi di una parte dei dati, a causa della presenza di alcune incongruenze non spiegabili fra i dati stessi. Per la stessa ragione, alcuni comuni sono stati estromessi totalmente, proprio per evitare possibili distorsioni nel calcolo dei valori medi, specie nell'analisi per classi demografiche. Come nei precedenti Rapporti, l'analisi dei dati di bilancio non viene effettuata solo in chiave diacronica, ovvero per serie storiche, ma anche per classi demografiche, distinguendo per i comuni con meno di 5.000 abitanti, fra comuni montani e comuni non montani, essendosi riscontrata – come evidenzierà la stessa analisi – l'influenza delle caratteristiche proprie dei territori montani sulle risultanze dei bilanci. La tab. 2 riporta la distribuzione dei comuni emiliano-romagnoli per classi demografiche. La classe con il maggior numero di comuni si conferma essere quella intermedia, con popolazione fra 5.000 e 15.000 abitanti, con 129 comuni.

TAB. 2 *Numero dei comuni dell'Emilia-Romagna, popolazione, % di popolazione, superficie totale, % di superficie. Valori per classi demografiche (2001)*

Classe demografica	Comuni	Popolaz.	% Popol.	Estensione	% Estens.
Meno di 5.000 ab. / montani	61	136.677	3,45	4.808,34	21,65
Meno di 5.000 ab. / non mont.	105	317.810	8,02	4.393,76	19,78
Da 5.000 a 15.000 abitanti	129	1.079.247	27,25	7.009,94	31,57
Da 15.000 a 50.000 abitanti	33	715.626	18,07	2.839,61	12,79
Più di 50.000 abitanti	13	1.711.189	43,21	3.156,13	14,21
Totale	341	3.960.549	100,00	22.207,78	100,00

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

Rispetto al 1999, anno per il quale nel precedente rapporto ⁽²⁾ è riportato lo stesso tipo di dati della tab. 2, i comuni con meno di 5.000 abitanti non montani passano da 109 a 105, e i comuni da 5.000 a 15.000 abitanti passano da 127 a 129, segno che i centri piccoli e medi continuano ad attirare nuova popolazione. Per contro, la popolazione dei comuni con più di 50.000 abitanti è in calo rispetto al 1999, complice certo i più elevati costi per l'acquisto e l'affitto di abitazioni nei grandi centri urbani. In ogni caso, i comuni con meno di 5.000 abitanti restano ben 166 su 341 comuni, totalizzando una popolazione pari solo all'11,47% del totale regionale. La classe con il maggior numero di abitanti è quella dei comuni con più di 50.000 abitanti, che totalizza il 43% della popolazione regionale.

Come nei precedenti Rapporti, l'analisi dei bilanci comunali presenta dati monetari espressi ancora in vecchie lire, quale moneta in corso nei suddetti anni. La struttura complessiva del capitolo resta invariata rispetto al Rapporto dello scorso anno, ad eccezione dell'inserimento dei § 2 e 3. Il primo presenta una breve panoramica sugli scenari di riforma e sulle dinamiche evolutive che stanno interessando il complessivo assetto dei

(2) Cfr. questa *Rivista*, n. 3-4/2002, cap. 3.

rapporti fra Stato, regioni e autonomie locali, e che hanno raggiunto il loro culmine nella riforma costituzionale del 2001 (la quale avrà presto profonde ricadute sul sistema delle autonomie locali e quindi anche sulla gestione finanziaria dei comuni). Il secondo affronta il tema del rapporto fra autonomia finanziaria dei comuni e norme in tema di equilibri di bilancio fissate dal Patto di stabilità interno, in uno scenario di crescente rigore finanziario a cui gli enti locali sono sottoposti.

La prima parte dell'analisi vera e propria viene dedicata alle entrate finanziarie dei bilanci comunali (§ 4), analizzando in particolare i livelli di autonomia finanziaria dei comuni a fronte della pressione tributaria esercitata sulla collettività. La seconda parte del capitolo si occupa della parte spese (§ 5), evidenziando quali poste di bilancio irrigidiscano maggiormente la gestione finanziaria dei comuni e come si ripartiscano le risorse fra i diversi settori di intervento comunale. La terza parte (§ 6) prende in considerazione indici composti da variabili di entrata e di spesa al fine di valutare la sostenibilità finanziaria della gestione corrente, analizzando in particolare le principali dinamiche legate al finanziamento delle spese di investimento. In tutti i casi, il riferimento va ai valori della gestione di competenza, escludendo invece ogni riferimento alla gestione di cassa dei bilanci comunali.

Infine, come nei precedenti Rapporti, viene proposta l'elaborazione di alcuni indici "standardizzati", che "assommano" e sintetizzano alcune delle principali variabili analizzate nei paragrafi precedenti, al fine di consentire un confronto di carattere complessivo fra le dinamiche di bilancio dei comuni emiliano-romagnoli (§ 7). La standardizzazione⁽³⁾, infatti, è una operazione statistica che permette di "annullare" l'effetto delle unità di misura con cui sono misurate le variabili analizzate, consentendo di sintetizzare in un unico indice più variabili rilevanti riferite a ciascun comune. Dal confronto fra i dati di bilancio dei comuni, si ricavano dei parametri di riferimento di carattere

(3) Per il dettaglio tecnico sul calcolo degli indici standardizzati si rimanda alla nota metodologica dell'ultimo paragrafo del capitolo.

sintetico che dovrebbero consentire di evidenziare condizioni di maggiore o minore equilibrio e solidità della gestione finanziaria dei comuni, appunto in chiave comparativa. Anche per l'analisi degli indici standardizzati, la comparazione è di tipo spazio-temporale, nel senso che viene svolta sia per classi demografiche, sia in chiave diacronica confrontando i valori in serie storiche.

Si precisa che la presente analisi non prende in considerazione i dati del *Certificato del conto del bilancio* riferiti ai singoli servizi resi dai comuni (servizi istituzionali obbligatori per legge, servizi a domanda individuale, servizi produttivi a rilevanza economica e industriale). Per una ricognizione delle ragioni che hanno portato a tale esclusione si rimanda a quanto illustrato nel precedente Rapporto ⁽⁴⁾. In estrema sintesi, l'analisi si ferma ad un livello di maggior aggregazione delle voci di bilancio, rispetto ai singoli servizi; inoltre, si ritiene che quanto più l'analisi si spinga a considerare i singoli servizi (non solo in termini finanziari, ma anche economici e di livello di prestazioni rese), tanto più la natura dei dati presenti nel Certificato non dia sufficiente affidabilità/garanzia ai fini di una corretta comparazione fra i comuni.

In premessa, un'ultima considerazione deve essere fatta in merito al proliferare negli ultimi anni di strumenti, siti internet e fonti istituzionali che offrono strumenti conoscitivi più o meno specifici e di dettaglio, per una sempre maggiore conoscibilità delle politiche di bilancio degli amministratori locali. Nella stessa direzione, la Regione Emilia-Romagna ha dedicato in questi anni una crescente attenzione ai temi della finanza locale. Ciò è testimoniato anche dalla recente apertura nel sito internet della Regione di un nuovo portale dedicato ai dati finanziari degli enti locali del territorio, nello sforzo condiviso dal presente rapporto di fornire ad amministratori e responsabili tecnici delle amministrazioni locali, nonché a cittadini e osservatori diversi, chiavi di lettura ed informazioni utili per gestire da un lato e verificare dall'altro l'uso che le amministrazioni fanno delle risorse pub-

(4) Cfr. *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2002, cap. 3.

bliche a disposizione. Il portale aspira ad essere anche un tavolo virtuale di confronto sulle scelte finanziarie legate alla gestione dei servizi e degli investimenti a livello locale.

Anche le amministrazioni provinciali affiancano la Regione Emilia-Romagna in questo sforzo di attenzione ai temi della finanza locale, attraverso l'azione di Osservatori sui bilanci comunali attivi da diversi anni in quasi tutte le province della regione, e promossi nell'ambito della funzione provinciale di raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Lo sforzo di conoscibilità e di trasparenza in atto rispetto alle dinamiche di bilancio dei comuni è tanto più auspicabile se considerato alla luce delle evoluzioni politico-istituzionali degli ultimi anni, e delle quali si dirà brevemente nel prossimo paragrafo.

2. Autonomia degli enti locali e riforma costituzionale del 2001

Da oltre un decennio, gli enti locali territoriali italiani sono interessati da un profondo processo di riforma che li ha visti divenire sempre più autonomi nel contesto istituzionale.

Passaggi salienti della riforma degli enti locali sono stati:

- il varo del nuovo ordinamento degli enti locali, con la legge 142 del 1990 da cui ha preso il via un processo di crescente autonomia politica, organizzativa, gestionale e finanziaria;
- la riforma del sistema elettorale con l'introduzione dell'elezione a suffragio universale diretto del sindaco e del presidente della provincia (legge 81 del 1993);
- la progressiva riforma del sistema di finanza locale, con l'ampliamento delle leve fiscali a disposizione degli enti locali, a partire dall'introduzione nel 1992 dell'ICI, quale caposaldo della crescente autonomia finanziaria dei comuni;
- la riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali con il d.lgs. 77 del 1995;
- il progressivo riassetto dei servizi pubblici locali e gli incentivi allo sviluppo delle esternalizzazioni di funzioni e servizi;

- il processo di decentramento amministrativo avviato con la cd. “riforma Bassanini” (1997);
- l’introduzione del Patto di stabilità interno, finalizzato al concorso degli enti locali allo sforzo di risanamento della finanza pubblica;
- la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, approvata con la legge costituzionale 7 ottobre 2001, n. 3, che delinea una nuova struttura istituzionale e sancisce una nuova ripartizione di funzioni legislativa e amministrativa fra i diversi livelli di governo, sulla base del principio di sussidiarietà.

La legge 59 del 1997 (cosiddetta “Bassanini uno”), ha inaugurato una nuova stagione di riforma delle istituzioni pubbliche, ponendo al centro la realizzazione del cosiddetto “federalismo amministrativo” o “federalismo a Costituzione invariata”.

Alla base del conferimento di funzioni sia dello Stato verso le Regioni e gli enti locali, sia delle Regioni verso gli enti locali, sono posti diversi principi (art. 4, co. 3, L. 59/97) tra i quali spiccano:

- la sussidiarietà verticale, che prevede che la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative – con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni dell’ente considerato – sono attribuite alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati;
- l’adeguatezza, che comporta la considerazione delle caratteristiche organizzative, associative, demografiche e territoriali dell’ente chiamato ad esercitare le funzioni;
- la differenziazione, da intendersi come la possibilità di conferire una stessa funzione a diversi tipi di enti territoriali in base alle rispettive caratteristiche.

Questi stessi principi sono stati “costituzionalizzati” con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Infatti, il nuovo art. 118 della Costituzione prevede che “le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Altro principio di fondamentale importanza è quello di sussidiarietà orizzontale, anch'esso previsto dalla legge 59 e poi costituzionalizzato con la legge 3 del 2001 ("Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà", art. 118, comma 2).

Ben al di là delle pur significative innovazioni introdotte dalla cosiddetta riforma Bassanini nell'ambito delle funzioni amministrative, con la riforma del Titolo V della Costituzione l'assetto istituzionale italiano ha subito un profondissimo cambiamento, assumendo importanti tratti di un sistema di tipo federale. In particolare, viene di molto accresciuta la potestà legislativa delle regioni, nonché l'autonomia politica organizzativa, e soprattutto finanziaria, di regioni e autonomie locali, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, introducendo un principio di vero e proprio federalismo fiscale. In primo luogo, il nuovo testo dell'art. 114 della Costituzione fa riferimento alla Repubblica come "costituita da comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato", ponendo tali enti su di un piano paritetico; mentre, il vecchio articolo 114 non citava lo Stato, a sottintendere una coincidenza fra Stato e Repubblica.

Il nuovo assetto organizzativo dei poteri pubblici deve essere letto in rapporto all'altro elemento essenziale di riforma introdotto, ovvero il rovesciamento del principio di ripartizione della funzione legislativa fra Stato e regioni. Si è passati, infatti, per le regioni a statuto ordinario, da una elencazione tassativa di materie attribuite alla competenza concorrente delle regioni (nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato) associata ad una competenza residuale dello Stato, alla individuazione di un elenco tassativo di materie di esclusiva competenza statale e di un elenco di materie sottoposte a legislazione concorrente, mentre viene attribuita alle regioni la competenza esclusiva nelle restanti materie (quindi in via residuale). Nelle materie di competenza esclusiva di ciascun livello di governo, la potestà legislativa di Stato e regioni viene posta sullo stesso piano.

In riferimento alla materia tributaria e dei sistemi di contabilità pubblica, la nuova ripartizione delle competenze legislative prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato sul sistema tributario e contabile dello Stato stesso, nonché in materia di perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, Cost.). Le regioni hanno invece competenza legislativa concorrente (quindi entro i limiti dei principi fondamentali fissati dallo Stato) in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 117, comma 3), mentre hanno competenza esclusiva in materia di tributi regionali e locali.

È evidente che, alla luce della nuova ripartizione della potestà legislativa illustrata, l’articolo 23 della Costituzione ⁽⁵⁾ non potrà più essere interpretato nel senso che la riserva di legge in materia di prestazioni imposte deve riferirsi alla sola legge dello Stato. Bensì, tale riserva deve considerarsi come riferita anche alle leggi regionali, ovviamente in materia di tributi regionali e locali.

Al tempo stesso, però, il nuovo articolo 119 della Costituzione amplia l’autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali, e quindi necessariamente limita la potestà legislativa della legge regionale in materia di tributi locali. In altri termini, la legge statale e la legge regionale non potranno mai spingersi a disciplinare il dettaglio degli elementi strutturali dei tributi locali, diversamente da come è stata interpretata fino ad oggi, la riserva di legge statale, rispetto ai tributi locali. Si tenga conto che a comuni, province e città metropolitane viene riconosciuta una potestà normativa che è di natura statutaria e regolamentare.

L’art. 119 della Costituzione stabilisce che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa e hanno risorse autonome. Inoltre, stabiliscono e applicano tributi e entrate propri, in armonia con la Costituzione (e non più quindi, come nel precedente testo costituzionale “nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica”) e se-

(5) Ricordiamo che l’art. 23, come tutta la prima parte della Costituzione, non è stata modificato dalla L. cost. n. 3 del 2001.

condo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio.

Dire che gli enti locali stabiliscono e applicano tributi propri in armonia con la costituzione, dovrebbe significare che essi possono determinare gli elementi strutturali dei tributi di loro competenza e non solo, come avvenuto finora, istituire tributi già disciplinati nei loro elementi essenziali e, ad esempio, determinare aliquote tra un minimo ed un massimo già predeterminati.

Anche in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e in materia di coordinamento del sistema tributario, crea non pochi problemi interpretativi capire come si eserciterà concretamente il ruolo della legge regionale ⁽⁶⁾.

Come si vede da questi brevi cenni sui risvolti della riforma costituzionale, in merito alla nuova ripartizione delle funzioni normative – che non si possono approfondire in questa sede – si aprono questioni di estrema delicatezza e rilevanza per il nuovo sistema delle autonomie locali.

Per quanto qui interessa più specificamente, l'intero sistema di finanziamento dei bilanci degli enti locali dovrà essere ripensato, superando definitivamente la logica di una finanza di tipo derivato a favore di meccanismi di "federalismo fiscale", secondo cui ogni livello di governo territoriale determina quali e quante risorse drenare, divenendone responsabile di fronte alla comunità di riferimento.

Per quanto riguarda il sistema dei trasferimenti, l'art. 119 prevede che lo stato istituisca un fondo perequativo senza vincolo di destinazione, per i territori con minor capacità fiscale per abitante. Le entrate proprie e le compartecipazioni al gettito dei

(6) Ad esempio, si discute se il ruolo di coordinamento della legge regionale debba essere riferito al sistema finanziario degli enti che derivano la loro finanza dalla regione (ad esempio, le ASL), oppure se il coordinamento vada riferito al sistema finanziario e contabile degli enti locali, i quali però sarebbero titolari di una autonomia pari a quella della regione, essendo stati posti, dall'art. 114 della Costituzione, sullo stesso piano della regione, come enti costitutivi della Repubblica.

tributi erariali riferibili al territorio consentiranno agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Ma, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni. Di conseguenza, alla luce del nuovo art. 119 i trasferimenti statali senza vincolo di destinazione non dovranno più esistere, ad eccezione di quelli che alimentano il fondo perequativo.

Agli enti locali viene, dunque, attribuita un'autonomia finanziaria e tributaria molto ampia. Al tempo stesso, però, nell'art. 119 della Costituzione vengono fissati dei limiti di ricorso all'indebitamento, a cui gli enti locali possono ricorrere solo per finanziare le spese di investimento ⁽⁷⁾, ampliando i limiti già esistenti nel previgente ordinamento. Inoltre, è escluso il ricorso a qualsiasi garanzia dello Stato sui prestiti contratti da comuni, province, città metropolitane o regioni.

Attualmente è in fase di realizzazione un complesso percorso di attuazione di nuovi principi costituzionali, anche se a quasi due anni dalla sua entrata in vigore si può considerare ancora alla battuta iniziale. Ciò è dovuto principalmente al fatto che tale riforma implica una serie di complesse problematiche attuative, nell'ambito delle quali le scelte del legislatore ordinario possono potenzialmente muoversi fra modelli interpretativi e opzioni attuative anche molto differenti fra loro.

Di recente è stata approvata la legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La loggia), recante misure per adeguare l'ordinamento alle nuove norme costituzionali. Fra i diversi temi affrontati dalla legge 131, in questa sede si segnalano in particolare:

- l'esercizio delle nuove potestà legislative delle regioni in rapporto alla competenza statale;

(7) In merito, la legge finanziaria per il 2003 (l. 289/2002) ha stabilito che eventuali atti di indebitamento per spese diverse da quelle da investimento sono da considerarsi nulli in violazione dell'articolo 119 della Costituzione (art. 30, co.15).

- l'esercizio della potestà normativa, statutaria e regolamentare, degli enti locali;
- l'adeguamento della legislazione in materia di enti locali, e dell'ordinamento finanziario e contabile in particolare;
- l'individuazione delle funzioni fondamentali di competenza delle autonomie locali;
- l'individuazione dei nuovi meccanismi per il conferimento di funzioni amministrative, e delle relative risorse finanziarie e di personale che dovranno essere conferite, in base al nuovo art. 118.

In merito al primo punto, nelle nuove materie di intervento per il legislatore regionale si applicano le norme statali in vigore fino all'approvazione delle competenti leggi regionali, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale. Per quanto concerne la competenza legislativa concorrente, laddove manchino i principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, le regioni possano legiferare sulla base dei principi desumibili dalla leggi statali vigenti, senza dover quindi attendere l'espressa determinazione dei principi fondamentali in materie già disciplinate dalle leggi statali. Tuttavia, per orientare il legislatore regionale e quindi circoscriverne gli spazi interpretativi nell'individuazione dei principi fondamentali, è previsto che in attesa dell'emanazione di apposite leggi del parlamento, il governo è delegato, entro un anno dall'entrata in vigore della legge "La Loggia", all'emanazione di uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, raccogliendoli per settori organici.

La riforma del Titolo V della Costituzione comporta anche una revisione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ovvero il d.lgs. 267 del 2000, in quanto il nuovo art. 117 della Costituzione prevede tra le materie per le quali "lo Stato ha legislazione esclusiva" solo la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. A maggior ragione, la riforma richiede una revisione del d.lgs. 267 del 2000, per la parte che disciplina l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, limitando tale disciplina a norme di principio.

Qualunque sia, comunque, l'esito dell'adattamento dell'ordinamento finanziario contabile e tributario degli enti locali alla riforma costituzionale, si osserva che i sistemi contabili, anche fra comune e comune e anche fra comuni di regioni diverse, potranno differenziarsi, ma senza incidere sulla struttura fondamentale di bilancio. Ciò è indispensabile non solo al fine del coordinamento della finanza pubblica, ma anche per rendere trasparente e leggibile il bilancio da parte di osservatori esterni, e soprattutto per rendere comparabile la gestione finanziaria fra comuni, condizione imprescindibile per l'attuazione del nuovo sistema perequativo.

In merito all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali – come detto, materia nella quale allo Stato è assegnata una competenza legislativa di tipo esclusivo – la legge 131 stabilisce che il governo è delegato ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge “La Loggia”, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento. Con gli stessi decreti si provvederà, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali per adeguarle alla l. cost. 3 del 2001. L'individuazione delle suddette funzioni fondamentali si collega certamente con l'altra materia riservata dall'art. 117 alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ovvero la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Infine, la legge 131 del 2003 prevede che lo Stato e le regioni debbano provvedere al conferimento delle funzioni amministrative da loro esercitate alla data dell'entrata in vigore della stessa legge 131, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Vengono quindi delineati i meccanismi normativi di trasferimento dei beni e delle risorse occorrenti all'esercizio delle nuove funzioni conferite. La legge La Loggia non affronta invece il tema dell'attuazione del federalismo fiscale introdotto dal nuovo art. 119 della Costituzione, per il

quale la legge finanziaria per il 2003 (l. 289/2002) ha prospettato un diverso percorso attuativo, attraverso l'istituzione Alta Commissione insediata ai sensi dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2003.

In conclusione, con la riforma costituzionale si aprono scenari futuri nuovi, con importantissime ricadute sulle politiche di bilancio dei comuni, anche se probabilmente occorreranno anni perché venga pienamente attuata, vista la complessità delle questioni in gioco e considerato che il processo di modifica della costituzione in senso federale non può dirsi concluso ⁽⁸⁾. Anzi, sono all'esame del Parlamento nuove proposte di riforma costituzionale, che riguardano anche le stesse parti riformate di recente ⁽⁹⁾, con l'effetto di creare ulteriori rallentamenti e molta incertezza sugli scenari futuri.

3. *Autonomia finanziaria e Patto di stabilità interno*

Abbiamo osservato nel precedente paragrafo come la riforma costituzionale si inserisca in un processo, più che decennale, di riforma del sistema delle autonomie locali, il quale ha visto crescere l'autonomia politica, organizzativa, finanziaria e fiscale degli enti locali, accrescendone anche la responsabilità nei confronti delle comunità di riferimento in ordine alle politiche di intervento e di sviluppo, nonché delle scelte operate in materia di imposte e tariffe locali.

Negli stessi anni, alla crescita dell'autonomia attribuita agli enti locali, ha corrisposto l'imposizione agli stessi enti di un crescente rigore finanziario, al fine di contenere la spesa pubblica. Il risultato di tali tendenze è che i comuni hanno dovuto da un lato razionalizzare e riorganizzare i servizi per contenere la spe-

(8) Non si deve dimenticare che in cantiere vi anche l'ipotesi, già ampiamente condivisa, del completamento della riforma costituzionale in senso "federale" con l'introduzione di una camera delle regioni e del definitivo superamento del bicameralismo perfetto.

(9) Non è certo indifferente che la riforma costituzionale del 2001 sia stata approvata da una maggioranza, diversa dall'attuale maggioranza di governo, la quale può non condividere pienamente le scelte già fatte, cercando di modificarle.

sa e, dall'altro, chiedere ai cittadini e alle imprese di concorrere in modo sempre più consistente al finanziamento dei servizi pubblici locali, sia attraverso il prelievo tributario, sia attraverso l'aumento di tariffe e rette dei servizi.

Lo spostamento di una parte delle potestà impositive agli enti locali ha consentito allo Stato di ridurre in pari misura i trasferimenti erariali. Inoltre, il legislatore ha imposto vincoli e obiettivi di rigore finanziario sempre più stringenti, affinché anche il comparto delle autonomie locali concorresse al contenimento della spesa pubblica.

In particolare, nell'ambito del processo di integrazione dell'Italia nell'Unione Europea, il rispetto dei criteri di convergenza previsti dal trattato di Maastricht e successivamente di permanenza nell'Unione Economica e Monetaria europea, ha evidenziato l'esigenza di un concorso delle istituzioni che compongono il conto delle amministrazioni pubbliche e quindi anche gli enti locali territoriali – province, comuni e comunità montane – al rispetto dei vincoli di finanza pubblica posti dal trattato di Maastricht. Ciò è avvenuto con l'introduzione del cosiddetto “Patto di stabilità interno”, introdotto dall'art. 28 della legge 448 del 1998 (legge finanziaria per il 1999) e poi aggiornato con le successive leggi finanziarie, il quale prevede una serie di vincoli ed incentivi finalizzati alla riduzione progressiva del finanziamento in disavanzo delle proprie spese finali (attraverso il miglioramento del saldo finanziario) e alla riduzione del rapporto fra il proprio ammontare di indebitamento ed il Prodotto Interno Lordo.

Mentre gli obiettivi di fondo del Patto di stabilità sono rimasti immutati, le regole per verificare il loro raggiungimento sono state ridefinite ogni anno soprattutto in relazione al calcolo del saldo finanziario. In via generale, il saldo finanziario viene determinato, per ciascun ente, calcolando la differenza fra le entrate effettivamente riscosse (al netto dei trasferimenti correnti e in conto capitale dello stato e, dal 2000, di altre specifiche voci di entrata) e le uscite finali di parte corrente (al netto degli interessi e, dal 2000, di altre voci di spesa). Nel calcolo del saldo, viene esclusa la spesa di investimento, in quanto lo scopo è

quello di concorrere al risanamento del debito e di ridurre il finanziamento in disavanzo delle spese attraverso il contenimento della spesa corrente, ma senza penalizzare gli investimenti.

Dall'esercizio 2001, sono esclusi dal rispetto del Patto di stabilità interno i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, al fine di affrancare i comuni più piccoli da adempimenti molto onerosi anche per la complessità della loro applicazione. Sempre dall'esercizio 2001, gli obiettivi relativi al saldo finanziario devono essere riferiti sia alla gestione di cassa (riscossioni-pagamenti) sia di competenza (accertamenti-impieghi), allo scopo di rafforzare i vincoli posti dal Patto. Inoltre, sono stati previsti ulteriori accorgimenti nel calcolo del saldo, al fine di neutralizzare gli effetti sul livello di spesa corrente, del conferimento di nuove funzioni agli enti locali per effetto dell'attuazione del "federalismo amministrativo a costituzione invariata". Infine, si tenga conto che nel 2001 non viene confermato il sistema di incentivi previsti nel 1999 e nel 2002 per gli enti che rispettano il Patto.

I vincoli sono posti nella prima fase 1999-2001 in termini non tassativi e non sanzionati (ad eccezione del caso in cui l'Italia fosse incorsa nelle sanzioni europee per mancato rispetto dei parametri del patto di stabilità e crescita, nel qual caso le relative sanzioni sarebbero state ripartite fra gli enti che non avessero rispettato il Patto di stabilità interno), ovvero quali regole di buona condotta, premiate con riduzioni dei tassi di interesse da pagare sui mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. Si segnala anche che con la finanziaria per il 2002 sono stati introdotti meccanismi di sanzione diretta per gli enti che non rispettano i vincoli posti del Patto; tali meccanismi sono poi stati abrogati con la finanziaria del 2003, in quanto avevano sollevato forti dubbi di costituzionalità. In ogni caso, le disposizioni del Patto di stabilità interno sono obiettivi programmatici senza vincoli sulle modalità per raggiungerli. Inoltre, non costituiscono requisiti di legittimità dei documenti di bilancio.

Gli obiettivi del Patto di stabilità interno per il triennio 1999-2001 sono stati sostanzialmente raggiunti come evidenziato

dalle relazioni annuali della Corte dei Conti ⁽¹⁰⁾.

Con le leggi finanziarie per il 2002 e il 2003, il Patto di stabilità è stato riproposto e rinnovato, rivedendo i parametri di calcolo del saldo finanziario, e ponendo nuovi e pesanti vincoli rispetto all'acquisizione delle risorse e alla modalità di spesa: il blocco delle assunzioni di personale, il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, l'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi, nel caso di mancato rispetto delle norme del Patto di stabilità, nonché altre limitazioni sulla spesa per il personale; inoltre, tetti di spesa corrente e altri obblighi rispetto all'acquisto di beni e servizi. In particolare, con la finanziaria per il 2002, sono stati fissati dei tetti massimi di incremento della spesa corrente, come considerata ai fini del calcolo del disavanzo. Ciò comporta importanti risvolti in termini di autonomia di spesa degli enti locali, in quanto non si pongono solo limiti nella definizione del saldo finanziario, ma anche nei livelli assoluti di spesa.

Molti osservatori hanno espresso delle perplessità in merito alla "costituzionalità" delle norme del Patto di stabilità fissate a partire dall'esercizio finanziario 2002 (pur con qualche aggiustamento a partire dal 2003), in quanto, mentre la riforma del Titolo V della Costituzione trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale in senso "federale", viene ridotta la capacità di manovra delle leve di bilancio da parte degli enti locali. In altri termini, se è vero che l'attuale situazione economica richiede un crescente sforzo di risanamento finanziario e di contenimento della spesa pubblica, è anche vero che gli strumenti adottati non sembrano sempre in linea con la nuova autonomia riconosciuta agli enti locali dalla Costituzione repubblicana.

In merito alla salvaguardia dell'autonomia finanziaria degli enti locali, un parziale miglioramento si riscontra nelle norme in

(10) In merito all'obiettivo primario del Patto di stabilità, ovvero il miglioramento del saldo finanziario, non solo tutti i comuni hanno beneficiato della riduzione dello 0,5% del tasso di interesse praticato dalla Cassa Depositi e Prestiti, quale risultato di comparto, ma molti comuni hanno ottenuto anche la ulteriore riduzione dello 0,5% del tasso di interesse nel caso in cui il risultato del biennio 1999-2000 comportasse un miglioramento del disavanzo superiore allo 0,3% del Pil.

materia di Patto di stabilità introdotte con la finanziaria per il 2003, legge 289/2002, art. 29 ⁽¹¹⁾. In particolare, vengono eliminate le limitazioni dirette sull'ammontare della spesa corrente (sia impegni che pagamenti) previste con la finanziaria 2002. Vengono invece inseriti obiettivi in termini di saldi finanziari (accertamenti – impegni; riscossioni – pagamenti) restituendo margini di flessibilità di manovra alla gestione dei bilanci ⁽¹²⁾. Restano, invece in vigore, i limiti alle assunzioni di personale, che dal 2001 sono imposti agli enti inadempienti ⁽¹³⁾, e vengono introdotti gli ulteriori limiti del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti, e dell'obbligo di ridurre di almeno il 10% le spese per acquisto di beni e servizi, sempre per gli enti inadempienti.

In via generale, l'imposizione di vincoli di bilancio con il Patto di stabilità coerenti con gli indirizzi comunitari ha evidenziato aspetti problematici, in quanto si applica a enti dotati di una vasta autonomia. In particolare, rileva il fatto che gli enti locali sono stati interessati, e sono tuttora interessati, da un processo di conferimento di nuove funzioni amministrative che genera in bilancio aumenti delle entrate e delle spese, rendendo difficilmente raffrontabile la situazione di bilancio da un esercizio all'altro, e richiedendo di anno in anno differenti e complesse formule di calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del Patto di stabilità.

In estrema sintesi, con il Patto di stabilità interno gli enti lo-

(11) Si noti che tutte le disposizioni contenute nell'art. 29 della legge 289/2002 costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

(12) Fra le tante novità introdotte dalla legge finanziaria 2003, si annota che per il 2005 viene introdotta una nuova modalità di calcolo del saldo finanziario, come differenza tra le entrate finali (al netto dei trasferimenti pubblici, correnti e in conto capitale) e le spese finali (al netto delle attività finanziarie), incluse dunque anche le spese in conto capitale. Ciò presumibilmente comporterà effetti rilevanti sulla gestione degli investimenti degli enti locali.

(13) La legge finanziaria per il 2001 non prevedeva sostanzialmente specifiche sanzioni per gli enti che non avessero rispettato le norme del Patto; tuttavia, successivamente la legge finanziaria per il 2002 ha previsto che potessero procedere all'assunzione di personale soli enti che avessero raggiunto gli obiettivi del Patto di stabilità per il 2001.

cali sono stati indotti a razionalizzare e contenere sempre di più la spesa, ma al tempo stesso hanno visto anche ridursi i margini di manovra a disposizione degli amministratori e dirigenti locali per l'organizzazione e la gestione dei servizi e per definire politiche autonome di intervento, a fronte di un conferimento di funzioni sempre più massiccio. La tensione generata dal bisogno dello Stato centrale di tenere rigorosamente sotto controllo i livelli di spesa delle amministrazioni locali e la spinta al pieno riconoscimento dell'autonomia da parte delle stesse amministrazioni, andrà accentuandosi parallelamente all'attuazione della riforma costituzionale.

Tenuto conto dei vincoli e del crescente rigore finanziario a cui gli enti locali sono sottoposti, nei prossimi paragrafi si cercherà di evidenziare gli effetti di tali dinamiche sulla gestione del bilancio dei comuni emiliano-romagnoli nel quadriennio di riferimento dell'analisi.

4. Analisi delle entrate

Nel presente paragrafo si passano ad esaminare i dati della parte entrate dei bilanci, nel quadriennio di riferimento (1998-2001). Da oltre un decennio si discute di "federalismo fiscale". Se ancora non può considerarsi parte del nostro ordinamento, certo si può affermare che c'è stata una evoluzione positiva negli ultimi dieci anni nel senso di una maggiore autonomia impositiva e finanziaria dei comuni. Per poter effettivamente dispiegare un proprio autonomo indirizzo politico-amministrativo, gli enti locali devono poter contare su entrate finanziarie certe, al di là della natura propria o derivata, quantificabili nel tempo per consentire agli enti stessi di svolgere le proprie funzioni responsabilmente. Inoltre, devono poter disporre di leve decisionali rilevanti su imposte e tariffe, nonché sul versante della spesa. Ciò costituisce presupposto essenziale perché gli amministratori locali siano pienamente responsabili delle politiche di servizi ed investimenti attuate per la comunità di riferimento.

Ad oggi, i bilanci dei comuni soffrono ancora di una conside-

FIG. 1 *Distribuzione percentuale delle entrate (escluso Tit. VI). Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001)*

	1998	1999	2000	2001
Entrate correnti (Tit. I+II+III)	72,1	73,6	67,7	69,2
Alienazione e trasferimenti di capitale (Tit. IV)	17,3	16,8	22,4	20,5
Accensione di prestiti (Tit. V)	10,6	9,6	9,8	10,3

FIG. 2 *Distribuzione percentuale delle entrate (escluso Tit. VI). Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori percentuali per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Entrate correnti (Tit. I+II+III)	56,6	65,5	70,4	72,6	68,5
Alienazione e trasferimenti di capitale (Tit. IV)	25,3	24,9	19,1	16,8	21,8
Accensione di prestiti (Tit. V)	18,0	9,6	10,5	10,6	9,6

revoles rigidità che impedisce manovre economiche di una certa portata. In ogni caso, per i comuni il punto di svolta sul versante dell'autonomia impositiva si registra nel 1992, anno in cui viene delineato il nuovo sistema di finanza territoriale, in primo luogo con l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili (l'ICI nel 1993 costituiva il 7,9% delle entrate correnti, per poi arrivare nel 2001 a costituire il 28,4% delle entrate correnti). In seguito, i comuni hanno potuto disporre di una crescente, se pur limitata, capacità di manovra nel determinare aliquote fra valori minimi e massimi prefissati, detrazioni, caratteristiche dei soggetti passivi, sia in materia di imposte, che di tariffe dei servizi pubblici resi.

Prima di passare ad esaminare nel dettaglio le principali voci di ciascun macro-aggregato di entrata dei bilanci comunali, si può osservare con la fig. 1 il peso di ciascuno dei suddetti macro-aggregati – entrate correnti, in conto capitale e da accensione di prestiti – sul totale delle entrate (al netto del titolo sesto – entrate per servizi per conto terzi – escluse in quanto costitui-

scono delle semplici partite di giro e sono quindi totalmente equivalenti alle corrispondenti poste del titolo quarto della parte spese – spese per servizi per conto terzi). La fig. 1 evidenzia come le entrate correnti siano leggermente cresciute fra il 1998 e il 1999 (da circa il 72% a circa il 73,5%), per poi diminuire sensibilmente nel 2000 (circa 68%). Le entrate correnti costituiscono nel 2001 ancora quasi il 70% delle entrate totali. Le entrate da accensione di prestiti risultano sostanzialmente stazionarie nel quadriennio (circa il 10% del totale), mentre le entrate da alienazioni e da trasferimenti in conto capitale risultano in aumento nel 2000, per poi assestarsi intorno al 20% nel 2001.

Passando ad esaminare la ripartizione del totale delle entrate di bilancio (sempre escluse le entrate per conto terzi) fra i suddetti macro-aggregati, per classi demografiche nel 2001 (fig. 2), i piccoli comuni evidenziano un alto livello di entrate del titolo quarto dovuto, come si vedrà meglio di seguito, ad un alto livello di trasferimenti in conto capitale da parte dello stato e di altri enti pubblici, ciò a sostegno degli investimenti nei piccoli comuni, specie montani. Le entrate del titolo quarto sono alte anche per i comuni con più di 50.000 abitanti (circa il 20%), in questo caso invece per il più consistente ricorso di questi comuni alle alienazioni di immobili, per il finanziamento delle spese di investimento. I comuni delle classi intermedie evidenziano invece i maggiori livelli di entrate correnti, come si vedrà, per effetto di un alto livello di entrate tributarie.

Con la tab. 3 si esamina la composizione delle entrate correnti nel quadriennio 1998-2001. Rispetto alla forte crescita delle entrate tributarie dei comuni osservata negli anni '90⁽¹⁴⁾, nel quadriennio di riferimento il *trend* di crescita delle entrate tributarie sembra esaurirsi nel 2000 con una punta massima del 47,1% del totale delle entrate correnti, evidenziando invece un calo nel 2001 di quasi tre punti percentuali (44,3%).

Ciò sembra confermare che le imposte attuali non possano crescere ancora in modo rilevante, visto che i loro margini di sfruttamento sono ormai esauriti, a meno che non intervengano

(14) Nel 1993, le entrate tributarie ammontavano al 54,5% delle entrate correnti.

TAB. 3 *Distribuzione percentuale delle entrate correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001)*

	1998	1999	2000	2001.
Entrate tributarie (Tit. I)	46,5	46,5	47,1	44,3
<i>Di cui: ICI</i>	26,5	27,0	29,0	28,4
<i>Addizionale IRPEF</i>	0,0	0,0	1,2	1,1
<i>Add. com. sul consumo di en. el.</i>	1,2	1,3	1,2	1,2
<i>TARSU</i>	10,1	10,6	8,5	9,9
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	26,4	25,1	24,5	27,5
<i>Di cui: Trasf. corr. dello stato</i>	23,7	21,9	20,1	22,3
<i>Trasf. corr. della regione</i>	1,1	1,6	2,3	2,4
<i>Trasf. corr. dalla regione per funzioni delegate</i>	0,4	0,4	0,4	0,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	27,1	28,3	28,4	28,2
<i>Di cui: Prov. di servizi pubblici</i>	18,7	18,8	17,8	19,6
<i>Prov. dei beni dell'ente</i>	2,4	2,8	3,5	2,8
<i>Utili netti di az. spec.</i>	1,1	1,1	1,6	1,0
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	73,6	74,9	75,5	72,5
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio (1998-2001)* dei comuni dell'Emilia-Romagna.

rilevanti modifiche normative in merito.

Dall'altro lato, si devono scontare i primi effetti delle politiche promosse dal legislatore nazionale per incentivare, e a volte determinare, l'esternalizzazione dei servizi pubblici locali. In alcuni casi (ad esempio, con il passaggio da tassa a tariffa della TARSU, la tassa sui rifiuti solidi urbani, che però solo pochissimo comuni hanno deliberato entro il 2001) le relative entrate del servizio esternalizzato non alimentano più le entrate tributarie, ma non vanno ad alimentare nemmeno le entrate extratributarie del bilancio comunale (ad eccezione di eventuali utili o dividendi di aziende speciali e società per azioni, partecipate dal Comune, che gestiscano i servizi esternalizzati), in quanto sono incamerate direttamente dal soggetto gestore in regime di tariffa. All'andamento evidenziato dalle entrate tributarie, si associa un *trend* delle entrate da trasferimenti e contributi (titolo secondo) non più negativo, come negli anni '90, assestandosi nel 2001 al 27,5% delle entrate correnti. La principale voce del titolo secon-

do restano i trasferimenti correnti dello stato, che nel 2001 costituiscono il 22,3% delle entrate correnti ⁽¹⁵⁾.

Le entrate extratributarie, costituite in larga parte da proventi dei servizi pubblici locali, sono sostanzialmente stabili nel quadriennio (fatta eccezione per un aumento di 1,2% fra il 1998 e il 1999), ammontando nel 2001 a circa il 28% delle entrate correnti. È evidente che pur essendo state realizzate operazioni di esternalizzazione di servizi, queste non hanno portato ad un consistente aumento dell'incidenza della posta di bilancio "proventi dei servizi pubblici", a causa dello spostamento delle relative entrate nei bilanci degli enti gestori (ad esempio, i proventi dei servizi del ciclo idrico o della fornitura di gas).

Complessivamente, si può osservare che il *trend* storico delle entrate proprie (date dalla somma delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie) ricalca quello delle entrate tributarie; inoltre, si osserva come l'indice di autonomia tributaria (intesa come incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti) e di autonomia finanziaria (intesa quale incidenza delle entrate proprie, tributarie ed extratributarie sul totale delle entrate correnti) si riducano fra il 2000 e il 2001. Per contro, invece, cresce anche se in misura minima l'indice di dipendenza finanziaria dallo stato e dagli altri enti pubblici (intesa come incidenza delle entrate del titolo secondo sul totale delle entrate correnti).

Passando a considerare più nel dettaglio la composizione delle entrate tributarie, l'ICI registra ancora una crescita nel periodo, arrivando nel 2000 a costituire il 29% delle entrate correnti, e assestandosi poi nel 2001 al 28,4%. Per quanto concerne la TARSU, l'introito di tale imposta è in leggero calo (attestandosi, però, ancora intorno al 10% delle entrate correnti), ciò come risultato di due opposte tendenze indotte dalla normativa vigente: da un lato, solo pochi comuni hanno deliberato il passaggio previsto dal decreto Ronchi dal regime di tassa a quello di tariffa, passaggio che secondo la legge prevede anche la riscossione

(15) Nel 1993, le entrate da contributi e trasferimenti del titolo secondo costituivano il 45,5% delle entrate correnti, mentre i trasferimenti dello stato ammontavano al 43,3% delle entrate correnti.

della tariffa direttamente da parte dell'ente gestore esterno⁽¹⁶⁾; dall'altro, le entrate del servizio sono in aumento in quanto la normativa in materia prevede che progressivamente venga innalzata la percentuale di copertura delle spese del servizio con gli introiti del servizio stesso, viene quindi compensato il calo dovuto al passaggio effettuato da alcuni comuni da tassa a tariffa.

Tra le novità di maggior rilievo degli anni presi in esame, vi è l'introduzione dal 1999 della compartecipazione all'IRPEF per i comuni, con due aliquote, una fissa⁽¹⁷⁾ e una facoltativa.

È nella discrezionalità del comune decidere o meno l'attivazione dell'aliquota facoltativa. Nel 1999 solo pochissimi comuni hanno introdotto l'addizionale IRPEF facoltativa, ma il loro numero è andato via via crescendo negli anni successivi; inoltre, diversi comuni hanno progressivamente innalzato l'aliquota. La media di gettito IRPEF per classi demografiche (tab. 4) evidenzia come siano soprattutto i comuni con più di 50.000 a non aver ancora fatto ricorso all'utilizzo di tale mezzo di imposizione fiscale. In termini percentuali, il gettito IRPEF arriva a costituire nel 2001 poco più dell'1% delle entrate correnti (tab. 3), ma è certamente superiore nel 2002⁽¹⁸⁾.

(16) Il d.lgs. 22/1997 (cd. decreto Ronchi) ha previsto il passaggio obbligatorio, per la gestione del servizio sui rifiuti solidi urbani, da un regime di tassa ad un regime di tariffa, previo il progressivo innalzamento della percentuale di copertura dei costi del servizio con i relativi introiti da TARSU. Il decreto Ronchi ha inoltre previsto un lungo regime transitorio (poi ulteriormente prorogato), nel quale il passaggio a tariffa poteva essere anticipato dai comuni. Finora solo pochi comuni di sono avvalsi di tale possibilità.

(17) L'assegnazione di tale quota di compartecipazione dei comuni all'IRPEF, pari al 4,5% del riscosso nel comune, è andata a regime a partire dall'esercizio 2002. Essendo tale entrata da contabilizzare fra le imposte (pur essendo di fatto trasferimenti statali ed essendo state tali somme portate in diminuzione dei trasferimenti statali veri e propri), per i comuni nel 2002 vi sarà una riduzione delle entrate trasferite e lo sviluppo di quelle proprie, con notevoli ricadute sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria.

(18) La legge finanziaria per il 2003 ha previsto per lo stesso anno la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF per i comuni. È stato inoltre chiarito che tale sospensione i comuni che decidano di istituire l'addizionale. La sospensione della validità di eventuali delibere in merito varrà fino all'approvazione di provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale previsto dal nuovo art. 119 della Costituzione.

TAB. 4 *Distribuzione percentuale delle entrate correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna per classi demografiche (anno 2001)*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Entrate tributarie (Tit. I)	40,8	40,8	46,0	47,9	42,4
<i>Di cui:</i> ICI	25,3	26,4	30,6	30,1	26,8
Addizionale IRPEF	2,0	1,9	1,6	1,7	0,3
Add. com. sul consumo di en. el.	1,4	1,5	1,5	1,2	0,9
TARSU	9,5	8,7	9,3	11,8	9,7
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	35,0	29,3	22,9	21,2	32,8
<i>Di cui:</i> Trasn. corr. dello stato	29,5	24,1	17,8	17,1	27,0
Trasn. corr. della regione	2,8	2,2	2,4	2,2	2,5
Trasn. corr. dalla regione per funzioni delegate	0,9	0,7	0,5	0,7	0,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	24,2	29,9	31,1	30,9	24,8
<i>Di cui:</i> Prov. di servizi pubblici	18,6	21,7	24,6	24,4	13,7
Prov. dei beni dell'ente	1,6	1,6	1,8	1,6	4,4
Utili netti di az. Spec.	0,1	0,6	0,6	0,3	1,8
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	65,0	70,7	77,1	78,8	67,2
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

Si osservi anche che nel 1998 è stata introdotta una compartecipazione dei comuni al gettito dell'IRAP, i cui introiti per i comuni sono contabilizzati sotto la voce tributi speciali. Invero la compartecipazione all'IRAP non innalza realmente l'autonomia tributaria e finanziaria dei comuni in quanto è stata introdotta allo scopo di garantire soltanto l'invarianza finanziaria degli enti rispetto alla situazione precedente all'introduzione della compartecipazione stessa.

Con la tab. 4 si passa ad analizzare la distribuzione percentuale delle entrate correnti per classe demografica nel 2001. Il primo elemento che emerge è la correlazione positiva esistente fra il livello di autonomia finanziaria e la dimensione demogra-

fica, fatta eccezione per i comuni con più di 50.000 abitanti. I livelli di maggior autonomia finanziaria si registrano infatti per le classi intermedie, ed in particolare per i comuni con popolazione fra 15.000 e 50.000 abitanti dove le entrate proprie costituiscono il 78,8% delle entrate correnti, mentre per i comuni montani con meno di 5.000 abitanti sono il 65% e per i comuni con più di 50.000 abitanti sono il 67,2% delle entrate correnti. La stessa correlazione positiva si registra per ciò che riguarda l'indice di autonomia tributaria (per i piccoli comuni pari a circa il 40% delle entrate correnti, per i comuni fra 15.000 e 50.000 abitanti pari a circa il 48%). In merito, la successiva fig. 3 rende evidente le correlazioni appena descritte.

Per quanto riguarda i principali tributi anche l'incidenza percentuale dell'ICI sul totale delle entrate proprie evidenzia rispetto alle classi demografiche l'andamento descritto per le entrate proprie e tributarie, oscillando fra il 25% dei piccoli comuni montani e il 30% dei comuni fra 15.000 e 50.000 abitanti.

Si può osservare inoltre, che è fra i comuni di minori dimensioni che si evidenzia una maggior incidenza degli introiti derivati dall'addizionale facoltativa sull'IRPEF: circa il 2% per i comuni con meno di 5.000 abitanti e solo lo 0,3% per i comuni maggiori, evidenziando una relazione negativa fra gettito dell'addizionale e dimensione demografica.

La TARSU presenta una variabilità differente fra le classi, presumibilmente per le stesse dinamiche appena sopra descritte.

Le entrate extratributarie e i proventi dei servizi pubblici, invece, presentano anch'essi un andamento crescente al crescere delle dimensioni demografiche dei comuni, registrandosi anche in questo caso il valore più basso per piccoli comuni montani (18,6%) rispetto ai comuni non montani (21,7%) e facendo ancora una volta eccezione per i comuni maggiori che registrano invece il valore più basso di incidenza dei proventi dei servizi pubblici (13,7%) sul totale delle entrate correnti.

I grandi comuni evidenziano invece una percentuale molto alta, rispetto alle altre classi, per quanto riguarda i proventi derivanti dalla gestione dei beni pubblici e gli utili e dividendi provenienti da aziende speciali e altre società partecipate.

FIG. 3 *Incidenza delle entrate tributarie, dei contributi e trasferimenti, e delle entrate extratributarie sulle entrate correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori percentuali per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon. meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Entrate tributarie (Tit. I)	40,8	40,8	46,0	47,9	42,4
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	35,0	29,3	22,9	21,2	32,8
Entrate extratributarie (Tit. III)	24,2	29,9	31,1	30,9	24,8

FIG. 4 *Indice di autonomia tributaria. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

Anno	1998	1999	2000	2001
Con meno di 5.000 ab. / montani	0,40	0,41	0,44	0,41
Con meno di 5.000 ab. / non montani	0,41	0,44	0,44	0,41
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,49	0,51	0,49	0,46
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,50	0,49	0,50	0,48
Con più di 50.000 abitanti	0,45	0,45	0,46	0,42
Tutti i Comuni	0,45	0,47	0,47	0,44

A livello complessivo di autonomia finanziaria, le classi intermedie evidenziano i valori maggiori, dovuti alla maggiore incidenza sia dell'ICI che dei proventi dei servizi pubblici. Per contro, quindi, si riscontra una relazione negativa fra livello di contributi e trasferimenti del titolo secondo e dimensione demografica, con i piccoli comuni montani che registrano il maggior livello di dipendenza finanziaria ed erariale, e sempre fatta eccezione per i grandi comuni (cfr. ancora la fig. 3). Inoltre, lo stesso andamento si riscontra per i trasferimenti dallo stato – i quali costituiscono per ogni classe circa i 4/5 del totale dei trasferimenti e contributi – e per i trasferimenti correnti della regione.

Le figure 3, 4, 5 e 6 evidenziano i livelli di autonomia tributaria, autonomia extratributaria (intesa come incidenza delle entrate extratributarie sul totale delle entrate correnti) e finanziaria per classi demografiche nell'intero periodo di riferimento (1998-2001). Si osservi che nel calcolo degli indici, qui come nel resto

FIG. 5 *Indice di autonomia extratributaria. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

Anno	1998	1999	2000	2001
Con meno di 5.000 ab. / montani	0,22	0,24	0,26	0,24
Con meno di 5.000 ab. / non m.	0,25	0,25	0,30	0,30
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,26	0,26	0,32	0,31
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,29	0,31	0,34	0,31
Con più di 50.000 abitanti	0,26	0,26	0,26	0,25
Tutti i Comuni	0,25	0,26	0,28	0,28

FIG. 6 *Indice di autonomia finanziaria. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

Anno	1998	1999	2000	2001
Con meno di 5.000 ab. / montani	0,62	0,64	0,70	0,65
Con meno di 5.000 ab. / non m.	0,66	0,68	0,74	0,71
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,76	0,78	0,80	0,77
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,78	0,80	0,84	0,79
Con più di 50.000 abitanti	0,71	0,71	0,72	0,67
Tutti i Comuni	0,70	0,72	0,75	0,73

del capitolo, si fa ricorso a semplici frazioni e non a valori percentuali: così, ad esempio, un valore di autonomia finanziaria pari a 0,62 corrisponde ad una percentuale di entrate proprie sulle entrate correnti pari al 62%.

Le figg. 2, 3 e 4 evidenziano che la correlazione positiva fra livello di autonomia tributaria, extratributaria e finanziaria e dimensione demografica (con l'eccezione dei comuni con più di 50.000 abitanti) si registra sostanzialmente sull'intero quadriennio. Inoltre l'andamento nel quadriennio per singola classe tende a non discostarsi particolarmente dall'andamento complessivo registrato dalla tab. 3. In riferimento alle entrate extratributarie, la fig. 3 evidenzia un andamento storico più dinamico per le classi intermedie e dei comuni non montani con meno di 5.000 abitanti. Con la tab. 5 si passa ad esaminare la distribuzione delle entrate correnti per abitante per classi demografiche nel

TAB. 5 *Entrate correnti per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi, in migliaia di lire, per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon. meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Entrate tributarie (Tit. I)	708,1	600,9	687,3	856,7	776,2
<i>Di cui:</i> ICI	439,2	389,3	457,2	538,6	490,4
Addizionale IRPEF	48,9	33,1	36,1	39,8	46,4
Add. com. sul consumo di en. el.	35,1	28,2	23,9	30,7	5,3
TARSU	165,0	128,3	138,3	211,0	177,7
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	607,4	432,0	342,1	379,1	600,8
<i>Di cui:</i> Trasf. corr. dello stato	511,7	354,6	266,8	306,0	494,9
Trasf. corr. della regione	48,9	33,1	36,1	39,8	46,4
Trasf. corr. dalla regione per funzioni delegate	16,3	10,4	7,7	11,7	11,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	420,4	440,5	465,4	553,5	454,6
<i>Di cui:</i> Prov. di servizi pubblici	322,1	320,2	368,0	436,6	250,2
Prov. dei beni dell'ente	27,9	23,0	27,2	28,6	79,8
Utili netti di az. spec.	2,0	8,8	8,8	5,0	32,7
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	1128,5	1041,4	1152,8	1410,2	1230,8
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	1735,9	1473,4	1494,9	1789,3	1831,6

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

2001. Anche i valori delle entrate tributarie *pro capite*, delle entrate extratributarie *pro capite* e delle entrate proprie *pro capite* evidenziano una correlazione positiva rispetto alla dimensione demografica dei comuni, fatta eccezione per i piccoli comuni montani, per i quali tutti i valori sono significativamente più elevati rispetto alla classe di comuni non montani con meno di 5.000 abitanti. Anche per i comuni con più di 50.000 abitanti non si registra una correlazione positiva, in quanto la pressione finanziaria tributaria ed extratributarie per questi comuni risulta mediamente e significativamente inferiore rispetto ai comuni

FIG. 7 *Indice di pressione tributaria per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi, in migliaia di lire, per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	651,2	677,3	759,0	708,1
Non montani / meno di 5.000 abitanti	556,3	595,1	644,7	600,9
Da 5.000 a 15.000 abitanti	681,7	695,8	705,5	687,3
Da 15.000 a 50.000 abitanti	834,1	850,7	825,1	856,7
Con più di 50.000 abitanti	899,5	835,8	837,6	776,2
Tutti i Comuni	794,1	777,2	790,1	746,6

FIG. 8 *Indice di pressione extratributaria per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi, in migliaia di lire, per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	375,7	422,9	443,52	420,4
Non montani / meno di 5.000 abitanti	460,5	435,4	439,23	440,5
Da 5.000 a 15.000 abitanti	424,9	420,4	461,91	465,4
Da 15.000 a 50.000 abitanti	559,7	603,1	573,22	553,5
Con più di 50.000 abitanti	456,0	463,4	461,33	454,6
Tutti i Comuni	461,9	473,0	475,76	474,9

FIG. 9 *Indice di pressione finanziaria per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi, in migliaia di lire, per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	1.026,9	1100,2	1.202,5	1.128,5
Non montani / meno di 5.000 abitanti	1.016,8	1030,5	1.084,0	1.041,4
Da 5.000 a 15.000 abitanti	1.106,6	1116,1	1.167,4	1.152,8
Da 15.000 a 50.000 abitanti	1.393,8	1453,8	1.398,3	1.410,2
Con più di 50.000 abitanti	1.355,5	1299,3	1.298,9	1.230,8
Tutti i Comuni	1.994,3	1250,2	1.265,9	1.221,5

della classe 15.000-50.000. Lo stesso andamento fra le classi evidenziano il valore di ICI, TARSU e, parzialmente, i proventi dei servizi pubblici, anche se in questo caso la differenza fra comuni montani e non montani con meno di 5.000 abitanti pressoché si azzera. Per quanto concerne le entrate tributarie e le entrate ICI e

TARSU per abitante, si va dai minimi registrati per i comuni minori non montani (rispettivamente circa 600.000, 390.000 e 128.000 lire) ai valori massimi dei comuni della classe fra 15.000 e 50.000 abitanti (rispettivamente circa 865.000, 538.000 e 210.000 lire). Per le entrate extratributarie si va dai valori minimi registrati per i piccoli comuni (circa 320.000 lire) ai valori massimi registrati dalla classe 15.000-50.000 (circa 553.000 lire). Si noti anche che il valore dei proventi dei servizi pubblici *pro capite* più basso è quello dei comuni con più di 50.000 abitanti, a fronte di un valore massimo dei comuni della classe 15.000-50.000 pari a circa 436.000 lire. I comuni che invece meno beneficiano di trasferimenti pubblici in termini *pro capite*, sono i comuni della classe 5.000-15.000 abitanti. Il maggior prelievo finanziario diretto per abitante (tributario e tariffario) si rileva quindi nei comuni della classe 15.000-50.000 (circa 1.410.000 lire), il più basso nei comuni non montani con meno di 5.000 abitanti (circa 1.041.000 lire). Se si considerano invece le entrate correnti totali, il primato torna ai grandi comuni con 1.830.000 lire per abitante, mentre ancora una volta spetta ai comuni con meno di 5.000 abitanti non montani il valore minimo (circa 1.470.000 lire per abitante).

Le figg. 7, 8 e 9 rappresentano graficamente il *trend*, nel periodo di riferimento dell'analisi, relativamente agli indici di pressione tributaria per abitante, pressione extratributaria per abitante e pressione finanziaria per abitante, per classi demografiche. La fig. 7 relativa all'indice di pressione tributaria evidenzia per ciascuna classe un andamento nel quadriennio non troppo differente, ad eccezione delle due classi maggiore e in primo luogo dei comuni con più di 50.000 abitanti, per i quali nel 1998 si registrava il maggior livello di pressione tributaria *pro capite*, significativamente superiore alla stessa classe 15.000-50.000.

La fig. 8 relativa invece alle entrate extratributarie per abitante evidenzia come ci sia maggior omogeneità fra le classi, rispetto a tale indice, ad eccezione dei comuni della classe 15.000-50.000 che evidenzia livelli significativamente superiori. L'andamento temporale nel quadriennio risulta differente in ogni classe demografica.

TAB. 6a *Distribuzione percentuale delle entrate correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi per province*

	Bo	Fc	Fe	Mo	Pc
Entrate tributarie (Tit. I)	48,0	39,5	43,6	42,5	37,5
<i>Di cui: ICI</i>	31,7	27,6	25,9	27,5	24,7
<i>Addizionale IRPEF</i>	1,2	2,5	0,9	0,7	2,1
<i>Add. com. sul consumo di en. el.</i>	1,2	1,3	1,2	1,2	1,5
<i>TARSU</i>	10,6	5,2	12,1	9,9	5,5
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	22,6	37,6	28,8	26,4	31,1
<i>Di cui: Trasf. corr. dello stato</i>	18,5	29,0	24,4	19,7	27,1
<i>Trasf. corr. della regione</i>	2,5	3,6	2,3	2,6	2,5
<i>Trasf. corr. dalla regione per funzioni delegate</i>	0,2	0,5	0,6	0,5	0,7
Entrate extratributarie (Tit. III)	29,4	22,9	27,6	31,1	31,4
<i>Di cui: Prov. di servizi pubblici</i>	20,3	11,6	19,5	21,1	23,9
<i>Prov. dei beni dell'ente</i>	3,1	4,3	3,6	3,0	3,1
<i>Utili netti di az. spec.</i>	1,6	1,4	0,3	1,6	0,1
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	77,4	62,4	71,2	73,6	68,9
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Pr	Ra	Re	Rn	
Entrate tributarie (Tit. I)	34,4	46,4	44,7	55,3	
<i>Di cui: ICI</i>	21,1	31,5	32,6	31,0	
<i>Addizionale IRPEF</i>	2,2	0,7	1,1	0,3	
<i>Add. com. sul consumo di en. el.</i>	1,0	1,4	1,7	0,6	
<i>TARSU</i>	7,7	9,0	7,2	16,5	
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	18,1	31,6	29,0	27,2	
<i>Di cui: Trasf. corr. dello stato</i>	14,2	27,0	22,6	23,3	
<i>Trasf. corr. della regione</i>	2,0	1,8	2,6	2,1	
<i>Trasf. corr. dalla regione per funzioni delegate</i>	0,3	1,2	0,9	0,8	
Entrate extratributarie (Tit. III)	47,5	22,0	26,4	17,4	
<i>Di cui: Prov. di servizi pubblici</i>	41,2	12,6	19,4	10,9	
<i>Prov. dei beni dell'ente</i>	1,2	2,7	1,9	2,2	
<i>Utili netti di az. spec.</i>	0,5	1,6	0,2	0,6	
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	81,9	68,4	71,0	72,8	
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

La fig. 9 relativa alla pressione finanziaria per abitante mostra

come per tutte le classi vi sia complessivamente un *trend* crescente nel quadriennio considerato, ad eccezione dei comuni maggiori per i quali è decisamente decrescente.

La tab. 6a. rappresenta la distribuzione percentuale, nel 2001, delle entrate correnti dei comuni emiliano-romagnoli, ripartiti in classi in base alla provincia di appartenenza. La tab. 6a. evidenzia una forte variabilità fra le medie per provincia, sia nei livelli di autonomia tributaria ed extratributaria, sia rispetto ai trasferimenti dallo stato.

La tab. 6b. riporta la distribuzione delle entrate correnti per abitante dei comuni emiliano-romagnoli per provincia di appartenenza, nel 2001.

Esaurita l'analisi delle entrate correnti, con la tab. 7 si passa ad esaminare la distribuzione percentuale delle entrate del titolo quarto, ovvero le entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti, nel periodo di riferimento considerato.

Le entrate derivanti dalla vendita di immobili del comune costituiscono nel 2001 ben il 32,3% del totale, ma si deve osservare anche il significativo *trend* crescente di tale posta di bilancio nel quadriennio (erano il 20,4% nel 1998), segno che i comuni – sottoposti al crescente rigore finanziario sotteso al rispetto del Patto di stabilità interno – hanno sempre più ridimensionato il ricorso all'indebitamento (con la contrazione di mutui e prestiti obbligazionari) a fronte di un concomitante calo dei trasferimenti in conto capitale da parte dello stato (che passano dal 7,4% del 1998 al 2,3% del 2001).

La vendita di immobili è infatti uno strumento importante per il finanziamento delle spese di investimento: il *trend* crescente invero registra il massimo livello nel 2000 (35,2%), anno nel quale più hanno pesato i vincoli posti dal rispetto del Patto di stabilità interno.

I trasferimenti in conto capitale dalla regione sono invece aumentati (dal 9,6% del 1999 al 14,5% del 2001), anche per effetto del conferimento di nuovi compiti e risorse alle regione – e da queste ai comuni – nell'ambito dell'attuazione del “federalismo a costituzione invariata” introdotto dalle leggi

TAB. 6b *Distribuzione delle entrate correnti per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi, in migliaia di lire, per province*

	Bo	Fe	Fc	Mo	Pr
Entrate tributarie (Tit. I)	765,8	556,1	816,2	799,8	520,4
<i>Di cui:</i> ICI	506,1	388,8	484,0	517,6	342,0
Addizionale IRPEF	18,5	35,8	16,4	13,1	29,6
Add. com. sul consumo di en. el.	18,9	17,8	22,3	22,8	20,3
TARSU	169,3	72,8	226,4	185,7	76,2
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	361,5	529,5	539,8	497,2	431,4
<i>Di cui:</i> Trasn. corr. dello stato	295,0	408,7	456,3	370,7	376,3
Trasn. corr. della regione	39,6	51,2	43,6	49,4	34,6
Trasn. corr. dalla regione per funzioni delegate	3,5	6,8	10,6	9,6	9,4
Entrate extratributarie (Tit. III)	469,3	322,6	516,4	586,7	434,7
<i>Di cui:</i> Prov. di servizi pubblici	324,2	163,4	366,0	396,8	331,1
Prov. dei beni dell'ente	48,9	59,9	67,1	56,7	42,6
Utili netti di az. spec.	26,1	19,1	5,0	31,1	0,8
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	1.235,1	878,8	1.332,6	1.386,5	955,2
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	1.596,6	1.408,2	1.872,3	1.883,7	1.386,6

	Pc	Ra	Re	Rn
Entrate tributarie (Tit. I)	757,1	724,9	596,6	1.036,5
<i>Di cui:</i> ICI	463,6	492,4	434,9	580,3
Addizionale IRPEF	48,7	10,2	14,2	5,9
Add. com. sul consumo di en. el.	22,9	22,4	23,2	10,6
TARSu	169,6	140,6	96,1	309,0
Contributi e trasferimenti (Tit. II)	397,4	493,8	386,7	510,5
<i>Di cui:</i> Trasn. corr. dello stato	312,6	422,4	301,2	436,8
Trasn. corr. della regione	44,3	27,5	34,6	40,1
Trasn. corr. dalla regione per funzioni delegate	6,8	19,2	11,9	15,6
Entrate extratributarie (Tit. III)	1.045,4	344,4	352,0	326,8
<i>Di cui:</i> Prov. di servizi pubblici	907,1	196,8	258,8	203,4
Prov. dei beni dell'ente	26,0	42,0	25,5	40,5
Utili netti di az. spec.	11,0	24,8	3,0	11,0
Tot. entrate proprie (Tit. I+III)	1.802,5	1.069,3	948,6	1.363,3
Tot. entrate corr. (Tit. I+II+III)	2.200,0	1.563,2	1.335,3	1.873,8

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei Comuni dell'Emilia-Romagna

Bassanini. Infine, per quanto concerne le entrate derivanti da

TAB. 7 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001)*

	1998	1999	2000	2001
Alienazione dei beni patrimoniali	20,4	27,2	35,2	32,3
Trasferimenti dallo Stato	7,4	3,9	5,7	2,3
Trasferimenti dalla Regione	10,1	9,6	13,5	14,5
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	2,7	3,0	2,9	3,0
<i>Di cui: Trasf. dalle province</i>	0,4	0,3	0,3	1,3
Trasferimenti da altri soggetti	31,2	39,1	32,7	35,2
<i>Di cui: Concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche</i>	25,8	31,6	23,9	28,0
Riscossione di crediti	29,1	17,2	10,0	12,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche, si registra un andamento alterno nel quadriennio, passando da un livello massimo del 31,6% del 1999 a livello minimo del 23,9% del totale nel 2000. La tab. 8 riporta la distribuzione delle entrate del titolo quarto, ma in riferimento ai valori medi per classe demografica e per il solo anno 2001. Per quanto riguarda le alienazioni di immobili, mentre si registra una certa omogeneità fra classi intermedie (con valori intorno al 20%), i piccoli comuni montani registrano entrate per il 6,5%, dovute in primo luogo al fatto che tali enti sono già destinatari di un livello altissimo di trasferimenti in conto capitale dalla regione (60%); invece, i comuni con più di 50.000 abitanti registrano entrate in tale voce di bilancio per il 47%, denunciando da un lato una maggiore disponibilità di unità immobiliari da alienare e, dall'altro, un forte bisogno di ricorrere alla loro vendita per finanziare altri investimenti.

Per quanto riguarda i trasferimenti dello Stato in conto capitale, i piccoli comuni possono beneficiare di entrate due/tre volte superiori a quelle degli altri comuni. Ma sono soprattutto i trasferimenti regionali a pesare in modo totalmente diverso fra

TAB. 8 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon. meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Alienazione dei beni patrimoniali	6,5	18,5	21,9	22,7	47,0
Trasferimenti dallo Stato	7,6	5,6	1,7	2,2	1,4
Trasferimenti dalla Regione	60,1	24,6	14,8	7,8	10,6
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	8,4	8,6	3,7	2,2	1,2
<i>Di cui: Trarf. dalle province</i>	1,7	4,8	1,5	0,9	0,5
Trasferimenti da altri soggetti	15,7	22,9	54,6	45,4	24,8
<i>Di cui: Concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche</i>	10,1	18,3	40,9	34,0	22,2
Riscossione di crediti	1,7	19,9	2,7	19,7	15,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

TAB. 9 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da accensione di prestiti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001)*

	1998	1999	2000	2001
Anticipazioni di cassa	12,5	12,8	8,7	16,0
Finanziamenti a breve termine	0,7	0,5	0,8	0,6
Assunzioni di mutui e prestiti	66,2	63,0	71,6	69,9
Emissioni di prestiti obbligazionari	20,5	23,7	18,9	13,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

piccoli comuni (montani 60,1%, segno di un forte intervento regionale a favore dello sviluppo delle aree montane caratterizzate da elementi di debolezze strutturali; non montani 24,6%) e le re-

TAB. 10 *Distribuzione percentuale delle entrate derivanti da accensione di prestiti. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Anticipazioni di cassa	27,1	17,6	27,9	11,6	8,0
Finanziamenti a breve termine	0,0	3,3	0,9	0,0	0,3
Assunzioni di mutui e prestiti	72,9	76,4	61,3	65,4	76,7
Emissioni di prestiti obbligazionari	0,0	2,7	9,9	22,9	15,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei Comuni dell'Emilia-Romagna

stanti classi. Anche i trasferimenti da altri enti del settore pubblico vedono privilegiati i piccoli comuni. Mentre, nei trasferimenti da altri soggetti, ed in particolare nelle concessioni edilizie, i comuni delle classi intermedie registrano valori a volte più che doppi rispetto agli altri comuni (compresi i comuni con più di 50.000 abitanti). Passando ad analizzare la distribuzione percentuale delle entrate del titolo quinto, derivanti da accensione di prestiti, nel quadriennio (tab. 9), si nota che le entrate relative all'assunzione di mutui costituiscono all'incirca i due terzi del totale. L'aumento dell'incidenza delle entrate da mutui e da prestiti obbligazionari nel biennio 2000-2001 rispetto al biennio 1998-1999 sembra dipendere in parte dalle dinamiche della voce anticipazioni di cassa. Resta indubbio, però, che nel quadriennio il ricorso ai mutui è cresciuto anche a scapito delle entrate da emissione di titoli obbligazionari.

Dalla tab. 10 che mostra la stessa distribuzione, solo con valori medi riferiti alle classi demografiche, nel 2001, si evidenzia che i piccoli comuni montani non utilizzano i prestiti obbligazionari, e che a ricorrervi sono soprattutto i comuni medio-grandi.

FIG. 10 *Distribuzione percentuale delle spese (escluso il Tit. IV. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001))*

	1998%	1999%	2000%	2001%
Spese correnti (Tit. I)	58,9	65,7	68,0	65,6
Spese in conto capitale (Tit. II)	31,9	26,1	25,1	28,0
Spese per rimborso di prestiti (Tit. III)	9,2	8,3	6,9	6,4
Totale spese (escluso Tit. IV)	100,0	100,0	100,0	100,0

5. *Analisi delle spese*

Anche per l'analisi della parte spese dei bilanci comunali, come per la parte entrate, prima di entrare nel merito dei singoli titoli di spesa (corrente, in conto capitale e per rimborso di prestiti) si propone, con la fig. 10, una valutazione della complessiva incidenza dei titoli di spesa sul totale delle stesse spese correnti, nel quadriennio 1998-2001. Anche in questo caso, vengono escluse dal calcolo le spese per servizi per conto di terzi (titolo quarto), per le stesse ragioni per cui si è escluso sul versante delle entrate il titolo sesto (entrate per conto terzi).

Le spese correnti, che costituiscono mediamente i due terzi delle spese totali, evidenziano un *trend* crescente fino al 2000 (quando costituiscono il 68% delle spese) per poi ridursi di circa due punti percentuali nel 2001. In altri termini, l'incidenza delle spese correnti ha continuato a crescere, nonostante il rispetto del Patto di stabilità spinga gli enti a ridurre la spesa corrente. Ciò è dovuto certamente ad una pluralità di fattori, fra i quali c'è presumibilmente il trasferimento di nuove funzioni e il relativo innalzamento della spesa. In altri termini, un'incidenza delle spese correnti con un *trend* crescente non è di per sé segno di mancato o scarso impegno nel rispetto del Patto di stabilità. Per quanto riguarda le spese in conto capitale, il loro andamento può risultare piuttosto irregolare in quanto è sufficiente l'avvio di alcuni grandi progetti nello stesso anno per innalzarne il livello in modo significativo, o viceversa. La fig. 10 evidenzia un *trend*

FIG. 11 *Indice di incidenza delle spese correnti sul totale delle spese (escluso il Tit. IV). Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	58,9	59,2	58,9	52,2
Non montani / meno di 5.000 abitanti	65,7	70,4	64,8	61,7
Da 5.000 a 15.000 abitanti	68,0	69,4	66,8	67,5
Da 15.000 a 50.000 abitanti	65,6	67,8	64,4	69,3
Con più di 50.000 abitanti	68,5	71,1	63,2	66,8

FIG. 12 *Indice di incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese (escluso il Tit. IV). Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	31,9	33,3	32,0	39,4
Non montani / meno di 5.000 abitanti	26,1	24,3	29,0	32,9
Da 5.000 a 15.000 abitanti	25,1	24,2	26,8	26,0
Da 15.000 a 50.000 abitanti	28,0	23,7	29,0	24,8
Con più di 50.000 abitanti	26,2	21,3	27,6	24,4

FIG. 13 *Indice di incidenza delle spese per rimborso prestiti sul totale delle spese (escluso il Tit. IV). Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	9,2	7,5	9,1	8,5
Non montani / meno di 5.000 abitanti	8,3	7,3	6,1	5,4
Da 5.000 a 15.000 abitanti	6,9	6,4	6,4	6,6
Da 15.000 a 50.000 abitanti	6,4	8,5	6,6	5,8
Con più di 50.000 abitanti	5,3	7,5	9,2	8,9

decescente fra il 1998 e il 2000, per poi aumentare nel 2001 assestandosi al 28% del totale. Le spese per il rimborso di prestiti risultano invece in calo, passando da circa il 9% nel 1998 a circa il 6% nel 2001 (vedremo di seguito quali voci di ciascun titolo determinano gli andamenti appena descritti).

Le figg. 11, 12 e 13 evidenziano l'incidenza delle spese di ciascun titolo sul totale delle spese (al netto delle spese per conto terzi) per classi demografiche nel quadriennio. L'indice di

TAB. 11 *Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001)*

Anno	'98	'99	'00	'01
Funzioni di amministrazione, di gestione e di controllo	24,2	24,6	26,1	27,5
Funzioni relative alla giustizia	0,4	0,4	0,5	0,3
Funzioni di polizia locale	3,5	3,6	3,9	3,7
Funzioni di istruzione pubblica	14,5	14,5	12,9	11,8
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	4,8	5,2	5,6	4,7
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	2,3		2,3	2,1
Funzioni nel campo turistico	0,5	0,5	0,5	0,6
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	6,8	6,6	6,7	6,6
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	19,6	19,0	16,6	17,5
Funzioni nel settore sociale	14,9	15,6	17,9	16,6
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	1,3	1,3	1,4	1,4
Funzioni relative a servizi produttivi	7,2	6,3	5,7	7,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

incidenza della spesa corrente sul totale della spesa (fig. 11) evidenzia un andamento nel tempo abbastanza omogeneo fra le classi (crescente fino al 2000 e poi decrescente) fatta eccezione per i comuni medio-grandi che evidenziano una crescita anche fra il 2000 e il 2001 (segnale, presumibilmente, di una maggiore difficoltà per i grandi centri nel contenere la spesa corrente, a fronte dei piccoli centri che beneficiano di livelli significativamente più alti di trasferimenti in conto capitale).

L'indice di incidenza della spesa in conto capitale (fig. 12) evidenzia infatti una forte dinamicità al rialzo per i piccoli comuni, destinatari di specifici interventi di stato e regione a sostegno degli investimenti locali. Esclusi i piccoli comuni, le altre classi evidenziano andamenti simili nel tempo, con una decrescita fra il 2000 e il 2001, e un'incidenza che si aggira sul 25% nel 2001.

L'incidenza delle spese per rimborso di prestiti (fig. 13) presenta andamenti molto differenziati fra le classi dei comuni, evidenziando nel 2001 i valori massimi (circa 9%) nei comuni

TAB. 12a *Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon. meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Ammin., gestione e controllo	32,5	32,6	27,7	29,4	25,1
Giustizia	0,2	0,0	0,0	0,1	0,7
Polizia locale	3,2	2,9	3,1	3,8	4,3
Funzioni di istruzione pubblica	10,9	11,0	12,1	10,3	12,4
Cultura e beni culturali	1,4	2,5	3,4	3,7	6,6
Settore sportivo e ricreativo	2,9	1,7	2,2	2,1	2,1
Turismo	1,3	0,4	0,4	1,2	0,5
Viabilità e trasporti	13,2	7,3	6,2	6,3	6,4
Territorio e ambiente	18,4	15,9	15,6	19,0	18,4
Settore sociale	11,7	14,4	17,6	14,1	18,0
Sviluppo economico	0,4	2,5	1,1	1,1	1,7
Servizi produttivi	3,8	8,8	10,5	8,9	3,6
Totale spese correnti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

montani con meno di 5.000 abitanti e nei comuni *over* 50.000, e per i restanti comuni valori intorno al 6%.

Passando ad analizzare nel dettaglio le spese correnti, si propongono differenti chiavi di lettura: per ambiti di intervento funzionale e per fattori produttivi acquisiti.

La distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni nel quadriennio (tab. 11) evidenzia un certo livello di consolidamento della ripartizione della spesa fra i diversi settori di intervento nell'intero periodo di riferimento, con la parziale eccezione delle spese per amministrazione gestione e controllo (in crescita di circa tre punti), polizia locale (in calo di circa tre punti), l'ambiente (in calo di circa due punti) e il settore sociale (in crescita di circa due punti), che sono i quattro settori che assorbono la percentuale più alta di risorse. Rispetto alle classi demografiche la distribuzione delle spese correnti per settore funzionale (tab. 12.a.) evidenzia significative differenze fra le classi. Ad esempio, sui comuni con meno di 5.000 abitanti grava

TAB. 12b *Spese correnti per funzioni, per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi, in migliaia di lire, per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon. meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Ammin., gestione e controllo	526,4	457,8	399,9	509,6	448,4
Giustizia	2,6	0,5	0,7	1,7	12,9
Polizia locale	51,3	40,7	45,4	65,6	77,2
Funzioni di istruzione pubblica	177,1	154,5	175,3	179,2	222,0
Cultura e beni culturali	23,1	35,0	49,3	64,5	117,5
Settore sportivo e ricreativo	46,4	24,3	32,2	35,7	38,2
Turismo	21,3	5,7	5,3	21,6	9,6
Viabilità e trasporti	214,1	102,2	89,6	109,3	114,0
Territorio e ambiente	298,1	223,1	224,6	328,4	328,1
Settore sociale	188,9	202,5	253,8	243,6	321,7
Sviluppo economico	7,2	34,8	15,8	18,4	30,9
Servizi produttivi	62,2	124,0	152,0	154,8	64,7
Totale spese correnti	1.618,8	1.405,1	1.443,9	1.732,4	1.785,3

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

una maggior incidenza delle spese di amministrazione e gestione (circa 32,5%), nonché per viabilità e trasporti (13,2%, praticamente doppia rispetto alle altre classi demografiche) settore sportivo e ricreativo e turismo. La spesa per le funzioni di polizia locale mostra una correlazione positiva rispetto alla dimensione demografica dei comuni; e lo stesso andamento si ritrova in relazione alle spese per l'istruzione pubblica e per il settore sociale (ad eccezione dei comuni della classe 15.000-50.000). La spesa per la cultura e i beni culturali evidenzia invece una correlazione negativa rispetto alla popolazione dei comuni. La spesa per il settore ambiente e territorio incide maggiormente sui bilanci dei comuni medio-grandi e dei piccoli comuni montani.

La tab. 12.b. riporta la distribuzione dei livelli di spesa corrente per abitante nei diversi settori funzionali di intervento. Essendoci una bassa densità abitativa nei piccoli comuni montani rispetto alle altre classi (e, parzialmente lo stesso può dirsi per i

TAB. 13a *Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzioni. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi per province*

	Bo	Fc	Fe	Mo	Pc	Pr	Ra	Re	Rn
Ammin., gestione e controllo	35,0	29,8	25,3	22,0	28,4	22,8	30,3	28,3	28,0
Giustizia	0,1	0,5	0,6	0,4	0,4	0,1	0,5	0,1	0,3
Polizia locale	3,1	4,4	3,7	3,5	4,6	2,6	4,3	2,7	5,1
Funzioni di istruzione pubblica	12,7	14,2	9,3	13,1	10,6	6,6	12,5	14,9	11,2
Cultura e beni culturali	4,0	5,0	6,2	5,1	4,8	2,1	6,2	4,1	3,7
Settore sportivo e ricreativo	2,5	2,7	1,9	2,3	2,5	1,4	1,8	2,8	1,6
Turismo	0,2	0,4	1,0	0,1	0,2	1,0	0,8	0,4	2,0
Viabilità e trasporti	5,2	7,2	6,3	5,3	7,0	5,6	7,8	7,2	9,0
Territorio e ambiente	15,9	10,6	20,0	18,7	13,7	16,4	16,8	11,2	26,7
Settore sociale	15,8	22,9	14,1	20,6	16,8	13,0	14,4	21,9	11,0
Sviluppo economico	0,8	2,0	1,5	1,5	1,6	2,0	1,6	1,1	1,3
Servizi produttivi	4,9	0,2	10,1	7,4	9,4	26,3	2,9	5,4	0,2
Totale spese correnti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai Certificati del conto del bilancio (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

comuni non montani con meno di 5.000 abitanti), il calcolo dei valori per abitante “altera” parzialmente le differenze fra le classi, registrate nella precedente tabella, innalzando i valori, in primo luogo, dei piccoli comuni montani rispetto alle altre classi. Scontati tali effetti, non si riscontra nella tab. 12b. una distribuzione molto diversa rispetto a quella della tab. 12a. Per quanto riguarda la spesa corrente complessiva per abitante, si può osservare una correlazione positiva rispetto alla dimensione demografica, nel senso che al crescere della popolazione cresce il livello di spesa sostenuto per abitante dal comune (si va da 1.405.000 lire dei piccoli comuni non montani a 1.785.000 lire dei comuni con più di 50.000 abitanti), con l’eccezione dei piccoli comuni montani (1.619.000 lire).

Con le tab. 13a. e 13b., la distribuzione delle spese correnti per funzione come percentuali per anno e come valori assoluti per abitante sono calcolati raggruppando i comuni per provincia

TAB. 13b *Spese correnti per funzioni, per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi, in migliaia di lire, per province*

	Bo	Fc	Fe	Mo	Pc	Pr	Ra	Re	Rn
Ammin., gestione e controllo	540,7	393,3	461,5	403,1	394,2	478,4	466,8	364,1	497,9
Giustizia	0,9	6,9	11,8	7,2	4,9	1,1	8,4	1,1	6,1
Polizia locale	47,2	58,5	68,0	64,6	63,8	53,9	66,0	35,0	90,7
Funzioni di istruzione pubblica	196,6	187,1	169,8	239,7	147,0	137,6	191,7	191,9	198,7
Cultura e beni culturali	61,4	65,9	113,8	93,1	66,9	45,0	94,8	52,4	65,9
Settore sportivo e ricreativo	38,1	35,3	34,1	41,9	34,4	30,1	27,3	36,6	28,7
Turismo	2,5	4,6	18,0	1,7	3,1	21,8	12,8	4,8	35,4
Viabilità e trasporti	80,5	94,7	114,1	97,5	97,4	116,6	120,5	93,2	160,0
Territorio e ambiente	245,3	139,9	365,7	343,6	190,1	343,8	259,2	143,6	476,0
Settore sociale	244,8	301,5	257,4	378,8	233,2	273,4	221,3	282,0	195,5
Sviluppo economico	12,1	26,9	26,7	28,2	21,6	42,7	24,9	13,9	23,5
Servizi produttivi	75,0	3,1	183,9	136,4	129,9	551,5	44,5	69,0	2,8
Totale spese correnti	1.545,1	1.317,8	1.824,7	1.835,9	1.386,5	2.095,8	1.538,2	1.287,6	1.781,2

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

di appartenenza. Anche sul versante delle spese, si riscontrano differenze significative fra le medie calcolate su base provinciale. Per quanto riguarda le spese correnti per abitante, il valore minimo si registra per la provincia di Ferrara (1.319.000 lire), il valore massimo per la provincia di Parma (2.096.000 lire).

Con la tab. 14 si passa ad esaminare la distribuzione delle spese correnti per fattori produttivi impiegati nella gestione delle funzioni e dei servizi comunali negli anni 1998-2001. Una prima evidenza si ricava dalla stazionarietà della spesa per il personale fino al 2000, mentre nel 2001 si registra un calo (dal 30,8% al 30%), sul quale possono aver influito il rispetto del Patto di sta-

bilità ed di una serie di altri provvedimenti previsti dal legislatore per contenere tale voce di spesa, nonché operazioni di esternalizzazioni di funzioni e servizi (con conseguente blocco del *turn over* del personale impiegato nelle funzioni/servizi esternalizzati).

Per contro, si assiste ad un aumento della spesa per l'acquisto di servizi (presumibilmente influenzata anch'essa da operazioni di esternalizzazioni). Le spese per l'acquisto di beni di consumo si riducono fino al 2000, per poi aumentare nel 2001 fino ai livelli del 1998 (circa il 9%). Inoltre, si riducono progressivamente le spese per interessi passivi (dal 7,5% del 1998, al 6,5% del 2001), ciò verosimilmente anche per effetto sia della riduzione dei tassi di interesse ⁽¹⁹⁾, sia di più incisive politiche di riduzione dell'indebitamento poste in essere da alcuni comuni, per effetto del Patto di stabilità. Si noti, infine, come le spese di personale e per l'acquisto di servizi assorbano da sole circa il 70% della spesa corrente dei Comuni.

La spesa per trasferimenti verso terzi risulta stazionaria (circa il 10%). Per quanto riguarda la voce di spesa ammortamenti di esercizio, si segnala che anche per il 2001 la legge finanziaria ha differito l'obbligo di applicare al bilancio una quota di risorse per il finanziamento dell'ammortamento dei beni patrimoniali. Ciò spiega perché tale voce risulti pari a zero nell'intero quadriennio ⁽²⁰⁾.

(19) Lo ricordiamo, il raggiungimento del principale obiettivo posto dal Patto di stabilità interno, ovvero il miglioramento del saldo finanziario, per quanto riguarda il comparto degli enti locali, nel biennio 1999-2000, ha fatto scattare gli incentivi previsti dal Patto, in termini di riduzione del tasso di interesse praticato sui mutui della Cassa Depositi e prestiti. In merito di rimanda alla nota 7 del § 3.

(20) Inoltre, si segnala che la legge finanziaria per il 2002 ha previsto la definitiva trasformazione dell'obbligo di applicazione al bilancio degli ammortamenti economici in una mera facoltà.

TAB. 14 *Distribuzione percentuale delle spese correnti per fattore produttivo. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001)*

Anno	1998	1999	2000	2001
Personale	31,1	31,9	31,8	30,2
Acquisto beni consumo	9,2	8,3	7,6	9,0
Prestazione servizi	36,7	38,2	38,2	39,3
Utilizzo beni di terzi	1,0	0,9	1,1	1,0
Trasferimenti	9,8	8,8	10,6	10,2
Interessi passivi e oneri diversi	7,5	6,5	5,8	5,4
Imposte e tasse	4,3	4,3	4,0	3,6
Oneri straordinari gest. corr.	0,6	0,9	0,9	1,2
Ammortamenti di esercizio	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

TAB. 15. *Distribuzione percentuale delle spese correnti per fattore produttivo. Comuni dell'Emilia-Romagna (2001). Valori medi per classi demografiche*

	Montani meno di 5.000 abitanti	Non mon. meno di 5.000 abitanti	Da 5.000 a 15.000 abitanti	Da 15.000 a 50.000 abitanti	Con più di 50.000 abitanti
Personale	31,4	28,6	28,6	29,6	31,7
Acquisto beni consumo	12,7	14,8	13,0	10,1	4,7
Prestazione servizi	31,9	35,7	39,6	39,4	40,0
Utilizzo beni di terzi	0,6	0,4	0,3	0,8	1,7
Trasferimenti	11,1	9,8	8,0	7,7	13,1
Interessi passivi e oneri diversi	8,5	5,1	5,0	5,8	5,3
Imposte e tasse	2,3	4,5	4,3	5,3	2,2
Oneri straordinari gest. corr.	1,5	1,1	1,2	1,2	1,2
Ammortamenti di esercizio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

La tab. 15 riporta, invece, la distribuzione percentuale delle spese correnti per fattori produttivi nelle consuete classi demografiche. In merito alla spesa per il personale, si registrano valori superiori alla media nei comuni montani con meno di 5.000 abitanti e nei comuni con più di 50.000 abitanti.

TAB. 16 *Spese correnti per fattore produttivo per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi, in migliaia di lire*

Anno	1998	1999	2000	2001
Personale	501,2	510,8	518,7	495,5
Acquisto beni consumo	148,8	132,1	124,6	148,3
Prestazione servizi	592,8	611,3	623,9	644,1
Utilizzo beni di terzi	15,9	15,0	17,7	16,5
Trasferimenti	157,8	141,2	172,8	167,9
Interessi passivi e oneri diversi	121,6	104,3	95,1	88,4
Imposte e tasse	69,2	69,2	64,7	58,9
Oneri straordinari gest. corr.	9,0	15,2	15,2	20,1
Ammortamenti di esercizio	0,2	0,1	0,1	0,0
Totale spese correnti	1.614,0	1.599,3	1.632,8	1.639,8

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

La spesa per prestazioni di servizio risulta inferiore nei piccoli comuni, specie montani (31,9%), mentre per le restanti classi si aggira intorno al 40%. La spesa per beni di consumo è, in percentuale, molto più bassa nei comuni con più di 50.000 abitanti. Tali comuni registrano, inoltre, un valore molto superiore alla media per quanto riguarda i trasferimenti verso terzi. Invece, i comuni montani registrano una spesa per gli interessi (circa l'8%) molto più elevata delle restanti classi (in media pari a circa il 5%).

Le analisi di bilancio appuntano tradizionalmente l'attenzione sull'andamento di alcune voci di spesa corrente considerate a carattere "rigido" (spese di personale e per il rimborso di prestiti, sia in parte corrente – ovvero gli interessi passivi – sia in termini di quote in conto capitale). Sono considerate "rigide" quelle spese che per loro natura si ripetono di anno in anno e che è difficile tagliare in tempi rapidi. Tali voci di spesa vengono rapportate al totale delle spese correnti, per valutarne l'incidenza relativa.

Le figg. 14 e 15 rappresentano appunto l'andamento nel quadriennio di riferimento degli indici di incidenza delle spese di personale e delle spese per interessi passivi sul totale delle spese

Fig. 14 *Indice di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche.*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,31	0,31	0,31	0,31
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,30	0,30	0,28	0,29
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,31	0,31	0,29	0,29
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,30	0,29	0,29	0,30
Con più di 50.000 abitanti	0,32	0,34	0,34	0,32
Tutti i Comuni	0,31	0,32	0,32	0,30

Fig. 15 *Indice di incidenza delle spese per oneri finanziari sulle spese correnti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche.*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,10	0,09	0,08	0,08
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,07	0,06	0,06	0,05
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,07	0,06	0,06	0,05
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,07	0,06	0,05	0,06
Con più di 50.000 abitanti	0,08	0,07	0,06	0,05
Tutti i Comuni	0,08	0,07	0,06	0,05

correnti. La fig. 14 conferma nel tempo, la scarsa dinamicità della spesa per il personale, per tutte le classi. La fig. 15 mostra con evidenza il *trend* decrescente degli interessi passivi, che interessa tutte le classi.

Le spese per il personale e per il rimborso dei prestiti vengono rapportate anche al totale delle entrate correnti, a fine di valutare appunto il grado di “ingessamento delle spesa” a fronte di un determinato livello di entrate disponibili per la gestione corrente. Da tale operazione si ricava un indice tradizionalmente utilizzato nelle analisi di bilancio per “misurare” in modo sintetico il grado di rigidità delle spesa: ovvero, l’indice di rigidità strutturale, il quale rapporta la spesa per il personale e per le quote di ammortamento di mutui e prestiti (quota interessi più quota capitale), con il totale delle entrate correnti. Pur considerando anche le entrate correnti, tale indice è stato inserito in questa sezione del capitolo, in quanto è deputato a valutare la rigi-

FIG. 16 *Indice di rigidità strutturale. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,45	0,46	0,43	0,44
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,38	0,39	0,38	0,37
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,42	0,41	0,39	0,37
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,42	0,41	0,39	0,41
Con più di 50.000 abitanti	0,45	0,49	0,52	0,45
Tutti i Comuni	0,43	0,45	0,46	0,42

dità della spesa.

La fig. 16 riporta i valori dell'indice di rigidità strutturale per classi demografiche nel periodo 1998-2001. Si noti come le classi estreme (comuni montani con meno di 5.000 abitanti e con più di 50.000 abitanti) riportino i valori medi più elevati rispetto alle altre classi. Inoltre, non c'è omogeneità fra le classi, rispetto all'andamento temporale dell'indice. Una maggior dinamicità viene registrata per i comuni con più di 50.000 abitanti, che nel 2000 hanno raggiunto un valore pari al 52%, per poi passare nel 2001 al 45%, segno presumibilmente anche di una forte vivacità sul versante degli investimenti finanziati con il ricorso all'indebitamento.

In effetti, l'indice di propensione all'investimento dei comuni, ovvero l'incidenza delle spese di investimento sul totale delle spese (fig. 17), conferma nel 2000 una consistente crescita degli investimenti per i comuni con più di 50.000 abitanti.

Più nel dettaglio, l'indice di propensione all'investimento costituisce il rapporto tra la spesa in conto capitale – a cui viene sottratta la spesa per concessioni di crediti ed anticipazioni⁽²¹⁾ – e il totale delle spese, calcolato al netto delle spese per conto di

(21) Le concessioni di crediti ed anticipazioni (intervento 10 del Titolo secondo, spesa in conto capitale) non vengono conteggiate in quanto non possono essere considerate vere e proprie spese per investimento, né diretto né indiretto, come nel caso dei trasferimenti ad altri soggetti, enti pubblici o imprese, per il finanziamento di spese di investimento (intervento 7 del Titolo secondo della spesa).

FIG. 17 *Indice di propensione all'investimento. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,32	0,27	0,30	0,39
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,27	0,24	0,29	0,33
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,25	0,24	0,26	0,26
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,25	0,23	0,25	0,22
Con più di 50.000 abitanti	0,19	0,20	0,25	0,22
Tutti i Comuni	0,23	0,22	0,26	0,24

FIG. 18 *Indice di propensione all'investimento per abitante. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi, in migliaia di lire, per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	772,5	650,7	797,8	1.208,9
Non montani / meno di 5.000 abitanti	524,2	470,3	619,9	741,0
Da 5.000 a 15.000 abitanti	506,8	466,0	548,0	546,2
Da 15.000 a 50.000 abitanti	626,1	568,9	627,8	545,1
Con più di 50.000 abitanti	510,2	486,6	691,4	582,5
Tutti i Comuni	538,0	499,4	645,8	593,2

terzi (Titolo quarto). In tutte le classi si registra prima una diminuzione dell'incidenza degli investimenti fra il 1998 e il 1999 (con l'eccezione dei comuni con più di 50.000 abitanti) e poi un incremento fra il 1999 e il 2000. Fra il 2000 e il 2001 si registra, invece, una flessione, con la rilevante eccezione dei piccoli comuni, specie montani. Questi ultimi sono stati oggetto nel 2001 di specifici interventi da parte dello stato e della regione a sostegno dello sviluppo dei territori montani dell'Appennino.

La fig. 18 relativa alla distribuzione per classi demografiche dell'indice di propensione all'investimento *pro capite* – calcolato rapportando le spese di investimento del Titolo secondo (al netto della spesa per la concessione di crediti e anticipazioni) alla popolazione – evidenzia nel quadriennio un andamento equivalente a quello evidenziato dalla distribuzione dell'indice di propensione all'investimento (fig. 17). Si noti come i comuni montani con meno di 5.000 abitanti presentino un valore più che

doppio rispetto ai comuni con più di 5.000 abitanti (circa 1.200.000 lire contro una media di circa 550.000-560.000 mila lire).

6. *Equilibri di bilancio*

Le norme dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali fissano dei precisi obblighi di pareggio di bilancio ed impongono ai comuni di non finanziare la propria spesa corrente in disavanzo. Il sistema dei vincoli ai saldi differenziali dei bilanci degli enti locali è stato ampliato dalle norme dettate dal Patto di stabilità interno (cfr. § 3), attraverso il quale gli enti pubblici territoriali concorrono al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti all'Italia dall'adesione all'Unione Economica e Monetaria europea.

Nel tentativo di valutare in termini sintetici il mantenimento dell'equilibrio finanziario fra entrate ed uscite nei bilanci comunali, nel presente paragrafo viene analizzato l'indice di equilibrio di parte corrente. Tale indice viene calcolato come rapporto fra le entrate correnti (ovvero entrate tributarie, extratributarie e da trasferimenti) e le spese correnti a cui sono sommate le spese, per la quota capitale, dell'ammortamento annuo di mutui e prestiti. Valori dell'indice prossimi o appena superiori all'unità sono il segno di una sostenibilità delle politiche di bilancio, almeno nel breve periodo, anche se l'inserimento – nel calcolo dell'indice – delle quote capitali dovute per l'ammortamento annuo di mutui e prestiti, dovrebbero far presumere, in caso di valori “positivi” dell'indice, una situazione di equilibrio proittabile nel futuro, se non vi sono altri fattori che possano minare l'equilibrio fra ammontare annuo delle entrate e delle spese.

FIG. 19 *Indice di equilibrio di parte corrente. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	1,01	0,99	1,01	1,00
Non montani / meno di 5.000 abitanti	1,06	1,02	1,00	0,99
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,99	0,99	0,99	0,98
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,99	0,98	0,98	0,97
Con più di 50.000 abitanti	0,99	0,94	0,91	0,94
Tutti i Comuni	0,99	0,96	0,94	0,96

La fig. 19 rappresenta la distribuzione dei valori medi per classi demografiche dell'indice di equilibrio di parte corrente nel periodo di riferimento. Ciò che si evidenzia è una correlazione negativa fra dimensione demografica e valore dell'indice. Particolarmente positivo è il valore registrato dai piccoli comuni non montani nel 1998. In generale e per tutte le classi, i valori dell'indice sono quasi sempre inferiori all'unità, a dire che le entrate non coprono il totale delle spese correnti e delle quote capitali di rimborso dei prestiti ⁽²²⁾. Inoltre, si può osservare che l'andamento per serie storica è di segno negativo, se si confrontano gli anni 1998 e 2001 per ciascuna classe.

Nelle precedenti edizioni del presente Rapporto, veniva proposto un secondo indice, deputato a fornire una valutazione sintetica della sostenibilità, nel lungo periodo, della spesa di indebitamento, dato un certo livello di entrate correnti. L'indice di "sostenibilità del debito" veniva infatti calcolato rapportando le entrate correnti alla consistenza finale dei debiti di finanziamento (al 31 dicembre dell'anno di riferimento) e doveva servire ad apprezzare l'equilibrio di lunga durata delle di-

(22) Si tenga presente che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali non consente ai comuni di finanziare la spesa corrente con entrate in conto capitale, con alcune eccezioni quali, ad esempio, i proventi delle concessioni edilizie e da sanzioni urbanistiche, che si è visto costituiscono una posta di bilancio di una certa entità. Tali meccanismi concorrono a spiegare come l'indice di equilibrio di parte corrente possa registrare valori anche significativamente negativi – come mostra la fig. 19 – pur non trovandosi gli enti interessati in condizioni di disequilibrio ai sensi delle norme dell'ordinamento finanziario.

namiche di bilancio. La mancanza per molti comuni del dato relativo alla consistenza finale dei debiti di finanziamento e la scarsa affidabilità di numerosi dati hanno suggerito di non adottare più tale indice.

Si è mantenuta, invece, l'impostazione per cui nel presente paragrafo vengono presi in esame alcuni indici che rapportano spese di investimento e entrate che costituiscono fonti di finanziamento delle spese di investimento stesse. Inoltre, si deve considerare che le scelte operate in termini di finanziamento delle spese di investimento condizionano in modo significativo le dimensioni di equilibrio e sostenibilità finanziaria delle politiche comunali, sia nel breve che nel lungo periodo.

In passato, i comuni hanno finanziato gli investimenti essenzialmente con i trasferimenti in conto capitale o ricorrendo a mutui finanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti. Negli ultimi anni, invece, hanno cercato di trovare nuove opportunità di finanziamento, ricorrendo agli strumenti della cosiddetta "finanza innovativa", quali ad esempio l'emissione di buoni ordinari comunali (BOC), generalmente sottoposti a condizioni di rimborso meno onerose e a modalità di gestione più flessibili. Tuttavia, anche il ricorso all'emissione di titoli obbligazionari resta una operazione di indebitamento.

Gli enti locali, quindi, sono stati spinti dal rispetto del Patto di stabilità a razionalizzare e ridurre la spesa corrente, per destinare le risorse risparmiate al finanziamento degli investimenti. Inoltre, come già anticipato, è cresciuto il ricorso da parte degli enti pubblici alla dismissione di quegli immobili considerati meno strategici e non necessari alla gestione delle funzioni e dei servizi locali, concorrendo a razionalizzare la gestione del patrimonio immobiliare degli enti. È evidente però che anche questo strumento porta con sé dei limiti oggettivi.

FIG. 20 *Indice di ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,41	0,38	0,45	0,33
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,25	0,29	0,30	0,23
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,31	0,33	0,24	0,29
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,45	0,36	0,36	0,43
Con più di 50.000 abitanti	0,47	0,42	0,35	0,40
Tutti i Comuni	0,41	0,37	0,33	0,35

Il ricorso ad altre fonti di finanziamento quali l'avanzo corrente, l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e i proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni urbanistiche, costituisce una operazione non onerosa per gli enti locali, ma richiede uno sforzo di razionalizzazione e risparmio sulla spesa corrente. Anche la disponibilità di trasferimenti in conto capitale (dallo stato, dalla regione o da altri enti pubblici) costituisce una fonte di finanziamento non onerosa. È anche vero però che una forte dipendenza dai trasferimenti potrebbe creare problemi di continuità delle politiche di investimento del comune, nel lungo periodo.

La fig. 20 riporta la distribuzione per classi demografiche e per anno, dell'indice di ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti. Tale indice viene calcolato come il rapporto fra le entrate derivanti dalla contrazione di mutui e prestiti obbligazionari (categorie 3 e 4 del titolo quinto) e le spese di investimento (spese in conto capitale, titolo secondo, al netto delle spese per la concessione di crediti ed anticipazioni, intervento 10). I comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti evidenziano un *trend* prima decrescente (presumibilmente legato al rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità), poi crescente fra il 2000 e il 2001. I piccoli comuni evidenziano invece un *trend* significativamente crescente fra il 2002 e il 2001, dovuto alla forte disponibilità di trasferimenti in conto capitale, soprattutto da parte della regione (cfr. tab. 8).

FIG. 21 *Indice di ricorso alla vendita di immobili per il finanziamento degli investimenti. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,08	0,11	0,10	0,04
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,11	0,14	0,10	0,14
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,19	0,16	0,22	0,16
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,17	0,16	0,23	0,17
Con più di 50.000 abitanti	0,15	0,27	0,37	0,47
Tutti i Comuni	0,16	0,20	0,30	0,27

FIG. 22 *Indice di incidenza delle spese di investimento finanziate da trasferimenti da enti pubblici. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

	1998	1999	2000	2001
Montani / meno di 5.000 abitanti	0,30	0,30	0,26	0,49
Non montani / meno di 5.000 abitanti	0,18	0,16	0,25	0,29
Da 5.000 a 15.000 abitanti	0,10	0,08	0,13	0,15
Da 15.000 a 50.000 abitanti	0,16	0,23	0,13	0,09
Con più di 50.000 abitanti	0,16	0,08	0,21	0,13
Tutti i Comuni	0,15	0,12	0,19	0,17

Nel 2001, sono i piccoli comuni non montani a segnare la maggior incidenza del ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (23%), mentre il valore superiore viene fatto registrare dai comuni della classe 15.000-50.000 (43%), seguiti dai comuni con più di 50.000 abitanti (40%).

La fig. 21 riporta invece la distribuzione sempre per classi demografiche dell'indice di ricorso alla vendita di immobili per il finanziamento degli investimenti, calcolato rapportando le entrate da alienazione di beni patrimoniali (categoria 1 del titolo quarto) alle spese di investimento (sempre, spese in conto capitale del titolo secondo, al netto delle spese per la concessione di crediti ed anticipazioni, intervento 10). La fig. evidenzia una certa omogeneità fra le classi intermedie, specie nel 2001, con valori intorno al 15%. I piccoli comuni montani evidenziano un calo fra il 2000 e il 2001 registrando il valore minimo della di-

istribuzione (8%). All'opposto, i comuni maggiori evidenziano una crescita costante, passando in pochi anni dal 15% al 47%, valore massimo della distribuzione.

In ultimo, la fig. 22 riporta i valori medi per classi demografiche dell'indice di incidenza delle spese di investimento finanziarie con trasferimenti da enti pubblici, calcolato come rapporto tra entrate da trasferimenti in conto capitale da enti pubblici (categorie 2-4 del titolo quarto) e spese di investimento (sempre, spese in conto capitale del titolo secondo, al netto delle spese per la concessione di crediti ed anticipazioni, intervento 10). La fig. 22 conferma il rilevante impegno dello Stato e di altri enti pubblici (in primo luogo della regione) nel sostenere lo sviluppo delle piccole comunità specie delle aree montane. Infatti, per i comuni montani con meno di 5.000 abitanti si passa dal 26% circa del 2000, a quasi il 50% delle spese di investimento nel 2001. Le classi dei comuni con più di 15.000 abitanti registrano invece una flessione, con il livello minimo nel 2001 per i comuni della classe 15.000-50.000 (meno del 10%).

7. Un valutazione sintetica della "solidità finanziaria"

Nel presente paragrafo viene tentata una valutazione della prestazione finanziaria di bilancio dei comuni, attraverso la costruzione di indici "standardizzati" ⁽²³⁾ che sintetizzano alcune delle principali variabili di bilancio analizzate nei precedenti paragrafi.

La selezione e l'assemblaggio di alcuni indici finanziari, fra

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

TAB. 17 *Modalità di calcolo degli indici finanziari*

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

quelli più comunemente impiegati nelle analisi di bilancio degli enti locali, implica certamente un certo grado di arbitrarietà e non è immune dal rischio di un'eccessiva semplificazione delle dinamiche e delle problematiche connesse alla gestione dei bilanci. Eppure, si ritiene che la standardizzazione e la costruzione attraverso di essa di pochi indici sintetici possa fornire uno strumento utile a fotografare la *solidità* della gestione finanziaria degli enti locali, senza dover necessariamente ricorrere a lunghe e complesse analisi, accessibili di fatto a pochi esperti addetti ai lavori.

Il ricorso a indici standardizzati consente di cumulare più dimensioni e di fare quindi una comparazione fra i comuni in termini di gestione finanziaria complessiva. È proprio dalla comparazione fra comuni che si ricavano punti di riferimento in base ai quali individuare situazioni di maggior o minore sostenibili-

TAB. 18 *Indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, di sostenibilità delle spese, di equilibrio finanziario e indice sintetico di solidità finanziaria. Comuni dell'Emilia-Romagna (1998-2001). Valori medi per classi demografiche*

1998	SOST ENT	SOST SPE	EQU FIN	SOL FIN
Mont./ - di 5.000 ab.	-0,74	0,26	-0,01	-0,30
Non mont./ - di 5.000 ab.	-0,18	0,09	0,21	0,08
Da 5.000 a 15.000 ab.	0,50	-0,17	-0,11	0,14
Da 15.000 a 50.000 ab.	0,26	0,02	-0,20	0,05
Con più di 50.000 ab.	-0,37	-0,42	-0,30	-0,66
1999	SOST ENT	SOST SPE	EQU FIN	SOL FIN
Mont./ - di 5.000 ab.	-0,89	0,04	0,10	-0,22
Non mont./ - di 5.000 ab.	-0,20	0,04	0,16	0,25
Da 5.000 a 15.000 ab.	0,55	0,02	-0,10	-0,06
Da 15.000 a 50.000 ab.	0,20	-0,03	-0,14	0,01
Con più di 50.000 ab.	-0,40	-0,63	-0,48	-0,54
2000	SOST ENT	SOST SPE	EQU FIN	SOL FIN
Mont./ - di 5.000 ab.	-0,99	0,02	0,58	-0,19
Non mont./ - di 5.000 ab.	-0,22	0,16	0,15	0,04
Da 5.000 a 15.000 ab.	0,46	0,03	-0,07	0,21
Da 15.000 a 50.000 ab.	0,38	-0,04	-0,11	0,12
Con più di 50.000 ab.	-0,50	-1,13	-1,58	-1,64
2001	SOST ENT	SOST SPE	EQU FIN	SOL FIN
Mont./ - di 5.000 ab.	-1,14	0,40	0,44	-0,17
Non mont./ - di 5.000 ab.	-0,18	0,19	0,17	0,10
Da 5.000 a 15.000 ab.	0,51	-0,06	-0,08	0,21
Da 15.000 a 50.000 ab.	0,15	-0,50	-0,37	-0,41
Con più di 50.000 ab.	-0,67	-1,05	-1,06	-1,57

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

tà/solidità della gestione finanziaria, in rapporto alla situazione media calcolata sull'insieme dei comuni emiliano-romagnoli.

In continuità con il Rapporto dello scorso anno, gli indicatori selezionati e sintetizzati negli indici standardizzati sono rimasti gli stessi, fatta eccezione per l'indice di sostenibilità dell'indebitamento che è stato eliminato per le ragioni esposte nel precedente paragrafo.

Gli indici sono stati scelti cercando di individuare le dimensioni più rilevanti, e cercando di tenere conto delle inevitabili interconnessioni esistenti fra tali indici. Ad esempio, un alto livello di autonomia finanziaria viene considerato un elemento positivo per il bilancio di un comune, ma ciò può essere il risultato di un alto livello di prelievo fiscale e tariffario a carico dei cittadini, evidenziato da un valore elevato di pressione finanziaria per abitante. Oppure, un alto livello di propensione all'investimento, considerato come aspetto positivo della gestione di bilancio, può essere connesso ad un alto livello di ricorso all'indebitamento, aspetto questo da considerarsi non positivo, e che potrà essere registrato dall'indice di rigidità strutturale. A fine di tenere conto di tali dinamiche e di soppesare risvolti positivi e negativi delle dimensioni di bilancio considerate, si è proceduto a sommare o sottrarre i valori delle distribuzioni degli indici standardizzati secondo le modalità di calcolo riportate dalla tab. 17.

Rispetto alla parte entrate dei bilanci comunali, sono stati selezionati e standardizzati gli indici di autonomia finanziaria e di pressione finanziaria per abitante. Sottraendo il valore *standard* di pressione per abitante dal valore *standard* di autonomia finanziaria, si ottiene l'indice di *sostenibilità delle entrate*. Per quanto riguarda la parte spese dei bilanci, sono stati selezionati e standardizzati gli indici di rigidità strutturale e di propensione all'investimento; dalla loro somma standardizzata, si ricava l'indice di *sostenibilità delle spese*.

Infine, per ciò che riguarda l'analisi degli equilibri di bilancio, si è scelto e standardizzato l'indice di equilibrio finanziario di parte corrente, ricavandone l'indice di *equilibrio finanziario*.

Gli indici standardizzati di *sostenibilità delle entrate*, *sostenibilità delle spese* e *equilibrio finanziario* sono a loro volta cumulati, attraverso un'ulteriore operazione di standardizzazione della media dei tre indici calcolati per ciascun comune, al fine di costruire un indice complessivo di *solidità finanziaria* dei bilanci comunali.

Si tenga conto del fatto che nella distribuzione degli indici standardizzati, il valore medio è pari allo zero. Di conseguenza,

per ciascun comune si registra un valore positivo o negativo a seconda che vi sia una prestazione “migliore” o “peggiore” rispetto alla media, corrispondente allo zero della distribuzione. Se si condivide la significatività degli indici finanziari selezionati e la cumulabilità dei loro valori attraverso l’operazione di standardizzazione, allora il punteggio sintetico attribuito a ciascun comune nell’indice di *solidità finanziaria* dovrebbe indicare la distanza del comune stesso da una ipotetica gestione “mediamente virtuosa”, ricavata dall’insieme dei comuni emiliano-romagnoli. Un valore di segno negativo dell’indice standardizzato indica una gestione finanziaria nel complesso relativamente “meno virtuosa” della media. Un valore di segno positivo dell’indice standardizzato indica un gestione nel complesso relativamente “più virtuosa” della media.

Nella tab. 18 sono riportati i valori degli indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e di solidità finanziaria, calcolati come valori medi per classe demografica e per ciascun anno del periodo di riferimento dell’analisi.

I piccoli comuni montani evidenziano i più bassi livelli di sostenibilità delle entrate dovuti essenzialmente all’elevato livello di dipendenza finanziaria da altri enti pubblici (o, se si vuole, dovuti al basso livello di autonomia finanziaria). Inoltre, il *trend* storico dell’indice di sostenibilità delle entrate è sensibilmente negativo. Sul versante delle spese e dell’equilibrio finanziario, i piccoli comuni montani evidenziano invece anche livelli positivi, in particolare nel 2001. Complessivamente però l’indice di sostenibilità registra valori negativi in tutto il quadriennio. I piccoli comuni non montani riportano valori moderatamente negativi sul versante delle entrate (dovuti al basso livello di autonomia finanziaria), mentre i punteggi dei restanti indici risultano positivi. Inoltre complessivamente il *trend* è in positivo. In merito, occorre anche tenere presente che, dal 2001, ai comuni con meno di 5.000 abitanti non si applicano più le norme del Patto di stabilità.

I comuni con popolazione fra 5.000 e 15.000 evidenziano invece una situazione positiva per il versante delle entrate, e valori negativi ma prossimi allo zero per l’indice di sostenibilità delle

spese e di equilibrio finanziario. Complessivamente, dunque, è positivo l'indice di sostenibilità finanziaria. Anche i comuni con popolazione da 15.000 e 50.000 abitanti riportano punteggi positivi di sostenibilità delle entrate e valori prossimi allo zero per gli altri versanti, fatta eccezione per il 2001 che registra un peggioramento dell'indice di sostenibilità delle spese dovuto ad un peggioramento sia dell'indice di propensione all'investimento sia dell'indice di rigidità strutturale.

Infine, i comuni con più di 50.000 abitanti evidenziano valori tutti negativi e con un complessivo *trend* negativo per tutti gli indici, specie nel 2001.

In sintesi, i comuni medio-grandi (specie i comuni con più di 50.000 abitanti) evidenziano situazioni di crescente criticità, dovute presumibilmente alla forte domanda di servizi e ad un ingente patrimonio di strutture da gestire, a fronte di risorse sempre più scarse per farvi fronte. Per ragioni differenti, anche i piccoli comuni montani evidenziano condizioni meno favorevoli 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. Invece, i piccoli comuni non montani e i comuni della classe fra 5.000 e 15.000 registrano mediamente le migliori prestazioni di bilancio, rispetto alle dimensioni selezionate, presumibilmente perché possono godere di migliori condizioni ambientali e strutturali che consentono loro di fornire un buon livello di servizi mantenendo una condizione di sostenibilità e solidità finanziaria al di sopra della media.

A conclusione del capitolo vengono riportate le tabelle (da 19 a 22) contenenti i valori degli indici standardizzati di solidità finanziaria di tutti i comuni emiliano-romagnoli dal 1998 al 2000, nonché i valori degli indici standardizzati di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese, equilibrio finanziario e solidità finanziaria degli stessi comuni per l'esercizio 2001. I comuni sono divisi per classi demografiche di appartenenza.

TAB.19a *Comuni montani dell'Emilia-Romagna con meno di 5.000 abitanti. Indici standardizzati di solidità finanziaria (1998-2001) e indici di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese e di equilibrio finanziario (2001)*

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SOSENT 2001	SOSPE 2001	EQUFI N2001
Albareto	-0,01	-0,98	0,20	0,26	-0,94	0,07	1,33
Bardi	-0,58	-1,14	-0,33	-0,31	-0,54	-0,66	0,65
Bedonia	0,24	0,46	0,19	0,95	-0,33	0,56	1,45
Berceto	-0,48	-0,89	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bettola	0,51	-0,30	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bobbio	0,82	-2,38	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bore	-0,59	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Busana	1,15	0,57	1,67	3,06	-0,52	1,35	4,60
Camugnano	-0,63	-0,09	-0,78	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Carpineti	-0,27	-0,68	0,40	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castel d'Aiano	-0,78	-0,38	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castel di Casio	n.d.	0,30	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cerignale	-0,25	-2,52	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Coli	-0,58	-1,52	1,04	-0,61	-1,03	0,43	-0,49
Collagna	-0,11	0,42	1,77	0,81	-3,05	1,62	2,86
Compiano	0,66	0,53	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Corniglio	-0,01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Corte Brugnatella	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fanano	-0,03	0,41	-0,40	-1,11	-0,46	-0,96	-0,53
Farini	-0,69	-1,26	n.d.	0,47	-1,06	0,83	1,06
Ferriere	-0,72	0,00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fiumalbo	-0,73	0,02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Frassinoro	0,26	-0,62	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gaggio Montano	0,91	0,57	-0,03	-0,19	0,27	0,22	-0,83
Granaglione	-0,26	1,10	n.d.	0,42	-0,37	0,33	0,78
Grizzana Morandi	-0,04	-0,36	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lama Mocogno	-0,22	-0,65	-0,31	-1,08	-0,47	-1,19	-0,25
Ligonchio	-1,48	-0,86	0,42	0,83	-2,61	1,85	2,24
Lizzano in Belvedere	n.d.	0,27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Monchio delle Corti	-1,05	-0,98	-1,16	0,00	-2,12	1,04	1,08
Monghidoro	1,80	0,31	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montecreto	-1,11	-1,60	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montefiorino	-0,71	0,17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montese	-0,93	-0,85	-0,94	-1,20	-1,62	-0,92	0,41
Monzuno	-0,44	-0,61	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Morfasso	n.d.	n.d.	n.d.	-0,01	-1,48	1,05	0,41
Ottone	1,01	-0,34	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Palagano	-1,18	-0,49	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Palanzano	-0,62	-0,52	-0,66	-1,69	-0,90	0,92	-3,02
Pecorara	-0,88	-0,48	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pievepelago	0,45	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Polinago	0,42	-0,60	0,96	1,06	-1,08	0,74	2,23

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SosENT 2001	SosSPE 2001	EQUFI N2001
Porretta Terme	-1,00	-0,28	-0,55	-1,25	-0,51	-1,44	-0,27
Portico e S. Benedetto	0,21	n.d.	-0,76	-1,67	-1,24	-0,77	-0,96
Premilcuore	-0,41	0,13	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ramiseto	0,10	0,08	-1,29	0,55	-1,37	2,40	-0,04
Riolunato	-2,29	-1,84	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
San Benedetto V.di S.	-0,72	-2,92	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Santa Sofia	n.d.	0,29	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sestola	-0,61	-2,51	-1,17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Solignano	0,25	0,91	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tizzano Val Parma	-0,70	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Toano	0,05	-0,28	-0,69	-0,60	0,19	0,08	-1,33
Tornolo	n.d.	-2,38	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Valmozzola	-0,69	n.d.	-0,66	-0,66	-2,11	0,61	0,33
Varsi	-1,58	2,20	-0,99	-0,84	-3,16	1,94	-0,28
Verghereto	-0,86	-1,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vetto	-0,35	-0,17	-0,81	-0,98	-0,83	-1,09	0,18
Villa Minozzo	-1,07	-0,03	-0,37	-0,41	-1,19	1,03	-0,56
Zerba	0,03	0,25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Zocca	0,33	0,70	0,27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

TAB. 19b *Comuni non montani dell'Emilia-Romagna con meno di 5.000 abitanti. Indici standardizzati di solidità finanziaria (1998-2001) e indici di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese e di equilibrio finanziario (2001)*

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SOSEN T2001	SOSPE 2001	EQUFI N2001
Agazzano	0,24	-0,17	1,00	-0,24	0,22	-0,01	-0,63
Alseno	0,24	0,34	n.d.	-0,37	-0,48	0,64	-0,81
Bagnara di Romagna	0,06	0,64	0,68	1,14	0,45	-0,73	2,31
Baiso	0,02	-0,66	-0,21	0,23	-0,77	0,72	0,46
Bastiglia	n.d.	-0,11	n.d.	0,16	0,78	0,45	-0,96
Bentivoglio	0,92	1,17	n.d.	2,24	-0,09	2,87	1,19
Besenzone	-0,40	-0,14	-0,11	0,76	-0,68	1,40	0,64
Boretto	-0,35	0,17	n.d.	-0,55	0,13	-0,79	-0,31
Borghi	2,89	0,10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Borgo Tossignano	-0,96	0,12	-0,49	-0,13	-0,66	-0,79	1,22
Brescello	1,32	1,11	1,50	0,41	1,23	-0,18	-0,32
Calendasco	1,65	1,73	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calestano	-0,84	0,01	-0,67	-0,26	-0,55	-0,12	0,21
Caminata	-0,39	-0,05	n.d.	-2,07	-1,57	-2,65	0,54
Campagnola Emilia	0,05	-0,30	0,08	-0,36	-0,62	-1,43	1,41
Campegine	-0,51	0,02	0,08	-0,19	0,67	-1,69	0,69
Camposanto	-0,74	-0,47	-0,89	-1,22	0,00	-1,34	-0,81
Canossa	n.d.	0,00	n.d.	1,18	-0,34	1,39	1,04
Caorso	-0,17	-0,17	0,27	0,59	0,46	0,60	-0,02
Casalfiumanese	-0,04	0,86	0,97	1,35	-0,17	0,24	2,31
Casina	n.d.	-0,23	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Casola Valsenio	0,48	-1,02	n.d.	0,02	-0,98	-0,33	1,34
Castel del Rio	n.d.	-0,85	-0,83	-1,92	-0,65	-2,00	-0,77
Castel Guelfo di B.	0,94	1,05	0,55	0,45	1,03	0,70	-0,93
Castell'arquato	2,37	0,88	-1,92	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castello di Serravalle	-0,36	-0,52	n.d.	0,73	0,22	0,40	0,66
Castelvetro Piacent.	0,88	0,97	1,78	1,84	1,23	1,27	0,77
Civitella di Romagna	1,52	-0,61	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cortemaggiore	0,74	0,97	0,20	0,50	0,09	0,17	0,63
Dovadola	-0,90	-0,63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fontanelice	-0,55	-1,15	0,57	0,59	-0,75	0,09	1,70
Fontevivo	1,25	0,40	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Formignana	-0,47	-0,82	-0,63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Galeata	n.d.	-0,50	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gazzola	0,93	0,69	1,62	1,52	0,94	0,47	1,29
Gemmano	-0,71	-0,19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Goro	-0,93	0,25	-0,21	-0,67	-1,35	-0,06	0,22
Gossolengo	0,64	0,79	0,60	0,64	0,77	1,00	-0,63
Gragnano Trebbiense	1,20	0,51	n.d.	-1,07	1,18	-1,48	-1,61
Gropparello	-5,54	-6,57	-0,10	-0,62	-0,18	-0,95	0,03
Guiglia	0,14	-0,54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Jolanda di Savoia	-0,43	0,20	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SosEN T2001	SosSPE 2001	EQUFI N2001
Lagosanto	-2,20	-1,12	-1,48	-1,23	-0,53	-1,22	-0,44
Lesignano de' Bagni	0,67	0,90	0,86	0,72	1,14	0,28	-0,13
Loiano	0,38	-0,16	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lugagnano Val d'A.	0,68	-0,17	1,04	0,66	0,22	0,96	-0,02
Marano sul Panaro	-0,41	-0,56	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Masi Torello	-0,02	-0,48	-0,25	0,45	0,30	0,30	0,20
Massafiscaglia	-1,36	-1,33	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mezzani	0,81	-0,09	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Migliarino	-0,74	-0,61	n.d.	1,09	0,41	1,28	0,24
Migliaro	-0,49	-0,97	-0,35	-1,11	-0,25	-1,06	-0,65
Mirabello	0,19	0,63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Modigliana	0,05	-0,07	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mondaino	-1,43	-0,89	n.d.	-0,68	-0,74	-0,53	0,07
Monte Colombo	0,69	-0,21	n.d.	1,54	-0,25	1,96	1,03
Montefiore Conca	-1,60	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montegridolfo	-1,01	-0,77	-0,83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montescudo	-0,36	-0,38	0,65	1,54	-0,04	2,37	0,41
Monteveglia	-0,12	0,72	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montiano	-1,30	-0,29	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Mordano	1,81	0,80	0,40	0,79	1,53	-0,12	-0,01
Neviano degli							
Arduini	-0,62	-0,65	-0,52	-0,67	-0,56	-0,29	-0,34
Nibbiano	1,22	0,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pellegrino Parmense	-0,23	-1,07	-1,73	-0,22	-2,15	1,24	0,51
Pianello Val Tidone	n.d.	0,75	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piozzano	-0,87	-1,96	-0,81	-1,31	-1,52	0,82	-1,61
Poggio Berni	0,27	-0,82	n.d.	0,70	0,24	0,89	0,11
Polesine Parmense	-0,65	n.d.	-0,55	-1,17	-3,22	1,05	0,10
Ponte dell'olio	1,96	2,01	0,66	0,60	0,82	-0,02	0,28
Prignano sulla S.	3,63	-1,63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ro	n.d.	0,27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rocca San Casciano	1,24	-0,63	0,02	-0,51	0,14	-0,51	-0,54
Roccabianca	0,79	0,95	1,08	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rolo	0,23	0,75	-0,02	2,26	0,63	2,70	0,67
Roncofreddo	-0,93	-1,15	-0,69	-0,43	-0,45	-0,23	-0,09
Sala Baganza	0,17	1,09	0,97	0,03	-0,99	0,81	0,23
Saludecio	-0,19	-0,29	-0,68	-0,52	-0,80	-0,01	-0,10
San Clemente	-0,01	0,20	n.d.	0,76	-0,13	0,91	0,57
San Pietro in Cerro	0,88	0,01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
San Possidonio	-0,32	0,10	0,28	0,25	0,04	0,65	-0,25
San Prospero	0,77	0,03	-0,64	-1,79	0,55	-1,34	-2,39
Sant'Agata sul S.	-0,19	0,57	0,68	1,49	0,17	2,04	0,44
Sarmato	0,94	0,59	0,46	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sarsina	-0,92	-1,01	0,22	0,09	-1,47	0,06	1,56
Savigno	-0,76	0,34	-0,66	0,14	-0,05	-0,03	0,33
Sissa	0,09	-0,22	-0,19	0,27	-0,28	1,42	-0,66
Sogliano al Rubicone	1,52	-0,32	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SOSEN T2001	SOSPE 2001	EQUFI N2001
Solarolo	0,91	0,14	-0,15	-0,06	0,51	-0,02	-0,61
Soragna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Terenzo	-0,82	7,56	n.d.	0,80	-0,28	1,34	0,36
Torriana	0,91	0,35	1,08	-0,43	-0,15	-0,07	-0,55
Travo	1,26	-0,44	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Trecasali	0,09	0,62	0,31	0,84	0,28	0,58	0,62
Treozio	-0,02	-0,94	-1,06	-0,30	-0,80	0,38	-0,11
Tresigallo	-0,81	-0,52	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Varano de' Melegari	-1,13	0,29	0,52	-2,12	-2,21	-0,75	-0,80
Vernasca	0,86	0,75	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vezzano sul Crostolo	0,58	n.d.	n.d.	0,07	0,49	-1,10	0,74
Viano	-0,38	-0,72	-0,11	-0,16	0,07	0,26	-0,60
Vigolzone	0,44	0,27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Villanova sull'Arda	-1,07	-0,52	-0,62	-1,61	-1,07	-1,28	-0,52
Voghiera	0,11	0,49	1,60	2,04	0,53	0,50	2,58
Ziano Piacentino	-0,31	1,22	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Zibello	-0,33	-0,58	-0,76	-0,61	-2,31	1,12	0,10

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

TAB. 20 *Comuni dell'Emilia-Romagna con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. Indici standardizzati di solidità finanziaria (1998-2001) e indici di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese e di equilibrio finanziario (2001)*

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SosENT 2001	SosSPE 2001	EQUFI N2001
Albinea	0,31	0,58	0,48	0,82	1,17	0,25	0,04
Alfonsine	-2,04	0,01	0,13	-0,09	0,01	-0,85	0,68
Anzola dell'Emilia	0,33	0,78	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Argelato	1,09	1,52	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bagno di Romagna	-0,33	-1,01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bagnolo in Piano	0,38	0,91	0,28	0,14	1,16	-0,18	-0,72
Baricella	0,73	-0,08	1,19	0,14	-0,18	0,25	0,17
Bazzano	0,01	0,11	0,75	1,59	1,00	0,91	0,90
Berra	-7,93	-1,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bertinoro	0,70	0,15	0,81	0,40	1,02	-0,83	0,52
Bibbiano	0,02	-0,41	1,47	1,53	0,94	0,51	1,26
Bomporto	0,75	0,44	0,78	1,67	1,42	0,78	0,75
Borgo Val di Taro	-0,14	0,31	0,01	0,39	-0,77	1,16	0,31
Borgonovo V. Tidone	0,12	1,16	1,55	0,49	1,62	-0,88	0,13
Brisighella	-0,96	-0,64	-0,35	-0,98	-0,46	-0,24	-1,03
Busseto	0,31	n.d.	n.d.	0,22	-1,08	1,39	0,08
Cadelbosco di Sopra	0,50	1,01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cadeo	0,79	0,06	0,66	1,24	1,45	0,05	0,69
Calderara di Reno	-0,07	0,01	n.d.	0,09	0,37	0,15	-0,36
Campogalliano	n.d.	0,16	n.d.	-0,65	0,64	-1,02	-0,78
Carpaneto Piacentino	n.d.						
Casalgrande	0,34	0,30	1,73	0,77	0,90	-0,05	0,51
Castel Bolognese	0,18	1,03	-0,11	-0,40	1,32	-0,97	-1,05
Castel San Giovanni	-0,02	-0,56	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castellarano	1,27	-0,31	n.d.	-1,10	1,62	-0,26	-3,30
Castello d'Argile	n.d.	0,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castelnovo di Sotto	0,24	0,33	-0,68	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castelnovo ne' Monti	n.d.	0,40	n.d.	0,22	-0,65	0,83	0,20
Castelnuovo Rangone	0,45	0,18	-0,15	0,22	0,97	-0,26	-0,32
Castelvetro di M.	1,01	1,15	n.d.	1,26	1,64	0,50	0,10
Castenaso	0,93	0,70	0,70	1,07	1,08	0,22	0,61
Castiglione dei Pepoli	-0,72	0,66	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castrocaro Terme e Terra del Sole	4,31	0,74	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cavezzo	-0,75	-0,04	0,30	-0,09	-0,63	-0,31	0,77
Cavriago	-0,30	-0,47	0,12	-0,88	-1,18	-0,65	0,27
Codigoro	0,37	-0,35	0,30	-0,54	-0,95	-0,28	0,27
Collecchio	0,49	1,03	0,49	0,29	-1,00	1,38	0,14
Colorno	0,44	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Concordia sulla S.	-0,51	-0,34	0,17	-0,53	-0,12	-0,81	-0,01
Conselice	-0,47	-0,23	n.d.	-0,53	0,97	-1,39	-0,53
Coriano	n.d.	0,81	0,26	0,70	1,07	0,62	-0,45

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SOSENT 2001	SOSPE 2001	EQUFI N2001
Cotignola	0,39	-0,07	-0,03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Crespellano	0,25	0,87	n.d.	0,72	1,26	0,07	-0,06
Crevalcore	-0,07	0,06	-0,93	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dozza	-0,02	0,45	0,05	0,00	1,02	0,08	-1,09
Fabbrico	0,09	-0,45	-2,68	-1,84	-0,31	-1,79	-1,17
Felino	0,53	0,98	0,41	0,49	-0,51	1,08	0,30
Fiorenzuola d'Arda	n.d.	0,18	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fontanellato	-0,55	1,49	n.d.	0,81	-0,62	1,10	0,96
Forlimpopoli	-0,06	0,36	0,42	1,11	1,26	0,05	0,66
Fornovo di Taro	-0,10	-0,72	-0,90	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fusignano	-0,02	0,13	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Galliera	-0,06	-0,89	-1,09	-1,30	0,13	-1,39	-1,05
Gambettola	-0,52	0,30	0,86	0,95	1,49	-0,19	0,40
Gattatico	0,91	0,59	0,13	0,27	1,54	-0,49	-0,57
Gatteo	0,22	-0,03	0,29	0,09	0,66	-0,39	-0,11
Granarolo dell'Emilia	n.d.	1,83	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gualtieri	n.d.	0,74	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guastalla	0,15	0,54	0,78	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Langhirano	n.d.	-0,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Longiano	0,64	-0,26	-0,18	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Luzzara	-0,03	0,04	0,52	1,55	0,87	2,19	-0,31
Malalbergo	0,72	0,57	1,25	0,12	0,66	-0,70	0,26
Marzabotto	-0,67	-0,30	n.d.	0,07	-0,07	-0,21	0,41
Massalombarda	-0,29	0,29	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Medesano	1,18	1,42	1,52	1,21	1,03	0,71	0,42
Medicina	0,11	0,39	-0,18	0,11	0,45	0,10	-0,35
Medolla	-0,19	0,09	-0,14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Meldola	0,10	0,78	1,11	0,44	0,20	0,04	0,53
Mercato Saraceno	-0,47	n.d.	n.d.	-0,20	0,25	-0,66	0,05
Mesola	-0,02	-0,55	-0,71	-0,13	-0,44	-0,10	0,32
Minerbio	-0,11	1,07	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Misano Adriatico	-0,43	-1,00	n.d.	-0,82	-0,03	-0,61	-0,82
Molinella	n.d.	-0,18	-0,38	-0,58	-1,46	0,33	0,09
Monte San Pietro	0,09	-0,16	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montecchio Emilia	0,18	1,12	-0,53	-0,06	0,89	-0,26	-0,75
Montechiarugolo	0,45	1,50	n.d.	0,56	-0,07	1,05	0,02
Monterenzio	0,07	0,31	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Monticelli d'Ongina	n.d.	0,63	1,63	1,37	0,98	0,87	0,58
Morciano di Romagna	0,66	0,35	1,02	0,22	1,10	0,16	-0,86
Noceto	0,15	0,24	-0,26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nonantola	-0,26	0,08	-1,18	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novellara	n.d.	-0,44	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Novi di Modena	-0,02	-0,01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ostellato	1,27	1,02	-0,71	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ozzano dell'Emilia	0,18	0,44	-0,46	-0,26	1,19	-0,83	-0,83
Pavullo nel Frignano	-0,02	0,23	-0,12	-0,49	0,31	-0,64	-0,54

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SosENT 2001	SosSPE 2001	EQUFI n2001
Pieve di Cento	-0,58	-0,67	-0,60	-0,21	0,40	-0,50	-0,27
Podenzano	n.d.	1,51	1,87	2,50	1,55	1,60	1,28
Poggio Renatico	-0,82	-0,48	-0,21	0,77	-0,15	-0,09	1,61
Pontenure	1,14	0,31	n.d.	0,60	0,98	0,38	-0,29
Portomaggiore	-0,35	n.d.	n.d.	-0,96	0,29	-2,17	0,17
Poviglio	-0,30	-0,29	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Predappio	n.d.	1,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Quattro Castella	1,15	1,47	0,98	0,45	1,01	0,58	-0,80
Ravarino	n.d.	-1,67	-0,81	-1,17	-0,70	-1,40	0,02
Reggiolo	0,58	-0,15	n.d.	0,87	0,76	0,01	0,77
Rio Saliceto	0,49	0,87	1,13	0,83	0,89	-0,17	0,75
Riolo Terme	-0,71	0,00	0,22	0,64	0,60	0,20	0,35
Rivergaro	n.d.	1,26	1,32	1,69	1,84	0,66	0,49
Rottofreno	0,26	0,86	1,56	-0,37	1,34	-1,11	-0,88
Rubiera	1,17	0,95	1,17	2,05	0,65	1,55	1,45
Russi	0,48	-0,64	0,28	-0,14	1,15	-1,29	-0,11
Sala Bolognese	0,32	0,37	1,08	1,66	0,50	1,17	1,27
San Cesario sul P.	0,67	0,53	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
San Felice sul Panaro	0,68	0,42	-0,52	-0,76	1,15	-0,85	-1,66
San Giorgio di Piano	0,63	0,07	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
San Giorgio Piacent.	0,36	0,75	-0,24	0,57	0,62	1,42	-1,03
San Giovanni in M.	0,19	0,64	0,37	0,10	0,38	0,20	-0,41
San Martino in Rio	0,85	1,08	1,12	1,14	1,34	-0,07	0,75
San Mauro Pascoli	0,12	-0,15	-0,41	-0,23	0,83	-0,32	-0,91
San Pietro in Casale	-0,35	-0,40	-0,67	-0,25	-0,29	-0,32	0,16
San Polo d'Enza	-0,12	-0,38	1,02	-1,17	0,16	-1,15	-1,09
San Secondo P.	n.d.						
Sant'Agata Bolognese	-0,07	0,29	-0,22	-0,73	0,64	-1,26	-0,68
Sant'Agostino	0,80	0,31	1,10	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sant'Ilario d'Enza	-0,52	0,28	0,03	-0,62	0,30	-1,57	0,17
Sasso Marconi	0,55	1,13	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Savignano sul Panaro	0,07	-0,38	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Savignano sul R.	-0,49	-0,40	-0,10	0,00	0,33	0,27	-0,60
Serramazzoni	n.d.	0,41	n.d.	-0,60	0,85	-0,34	-1,58
Soliera	0,40	0,20	0,08	0,09	0,53	-0,21	-0,16
Sorbolo	0,91	1,91	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Spilamberto	0,13	0,32	-0,03	0,02	0,92	-0,17	-0,72
Torrile	1,17	n.d.	0,27	-0,23	-2,38	1,49	0,48
Traversetolo	n.d.	1,52	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vergato	0,26	0,23	-3,41	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Verucchio	0,19	-1,32	n.d.	-0,52	0,95	-0,69	-1,18
Vigarano Mainarda	0,04	0,67	n.d.	0,23	1,03	-0,25	-0,38

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

TAB. 21 *Comuni dell'Emilia-Romagna con popolazione compresa tra 15.000 e 50.000 abitanti. Indici standardizzati di solidità finanziaria (1998-2001) e indici di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese e di equilibrio finanziario (2001)*

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SOSENT 2001	SOSPE 2001	EQUFI N2001
Argenta	-0,26	-0,10	-0,95	-1,11	-0,90	-0,44	-0,63
Bagnacavallo	0,82	-0,51	0,07	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bellaria-Igea Marina	0,84	n.d.	n.d.	-1,76	0,12	-1,42	-1,82
Bondeno	-0,47	-0,68	-0,34	0,48	0,35	0,03	0,48
Budrio	n.d.	0,54	0,23	0,27	1,03	-0,04	-0,52
Casalecchio di Reno	-0,19	-1,77	1,05	-0,02	0,55	-0,86	0,28
Castel Maggiore	0,58	0,58	0,14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castel San Pietro T.	0,45	0,87	0,26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castelfranco Emilia	0,17	0,43	n.d.	0,14	-0,19	0,29	0,14
Cattolica	-1,23	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cento	n.d.	0,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cervia	-1,51	-0,76	-0,96	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cesenatico	-0,24	0,22	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Comacchio	n.d.	-0,39	n.d.	-1,39	-0,97	-1,04	-0,47
Copparo	-1,45	0,03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Correggio	n.d.	0,15	1,59	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fidenza	-0,09	0,33	0,76	0,59	-1,01	1,04	1,02
Finale Emilia	-0,72	-2,16	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fiorano Modenese	0,75	0,75	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Formigine	0,97	0,62	0,30	0,42	1,02	0,31	-0,59
Lugo	0,16	0,28	-0,24	-2,06	0,10	-1,31	-2,43
Maranello	1,36	0,49	n.d.	1,23	0,63	0,84	0,72
Mirandola	-0,19	0,09	0,58	0,10	-0,26	0,24	0,19
Pianoro	1,32	1,71	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Riccione	-1,60	-1,36	n.d.	-2,24	-1,64	-1,22	-1,12
Salsomaggiore Terme	n.d.	0,20	-2,90	-1,05	-0,33	-1,54	0,00
San Giovanni in P.	n.d.	-0,23	n.d.	-0,75	0,38	-1,46	-0,24
San Lazzaro di S.	0,14	0,35	-0,65	-0,84	n.d.	n.d.	n.d.
Santarcangelo di R.	0,54	n.d.	n.d.	-0,36	0,94	-0,38	-1,19
Sassuolo	0,71	0,78	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Scandiano	0,62	0,78	1,39	0,27	0,71	-0,77	0,52
Vignola	n.d.	0,39	0,18	-0,07	0,65	-0,57	-0,21
Zola Predosa	0,50	-1,50	1,59	-0,04	0,39	-0,21	-0,26

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna

TAB. 22. *Comuni dell'Emilia-Romagna più di 50.000 abitanti. Indici standardizzati di solidità finanziaria (1998-2001) e indici di sostenibilità delle entrate, sostenibilità delle spese e di equilibrio finanziario (2001)*

	SOLFIN 1998	SOLFIN 1999	SOLFIN 2000	SOLFIN 2001	SOSEN T2001	SOSPE 2001	EQUFI N2001
Bologna	-0,99	-1,45	-1,35	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Carpi	-0,76	-1,19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cesena	-0,98	-0,75	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Faenza	-0,23	-0,24	-1,02	-0,95	-0,20	-0,67	-0,82
Ferrara	-0,71	-1,16	n.d.	-2,43	-0,89	-1,91	-1,51
Forlì	-0,60	-1,87	-1,09	-1,12	-0,99	-0,90	-0,10
Imola	-0,61	-1,11	-0,41	-0,83	-0,09	-1,00	-0,37
Modena	-0,70	-1,80	-1,68	-1,20	-1,43	-0,21	-0,49
Parma	-0,31	-0,09	-4,23	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piacenza	-0,60	-0,63	-4,22	-3,50	-0,44	-2,26	-3,50
Ravenna	-0,59	-0,55	-0,51	-1,25	-0,52	-0,46	-1,23
Reggio nell'Emilia	n.d.	-0,06	-0,60	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rimini	-0,78	-0,43	-1,30	-1,27	-0,81	-0,96	-0,47

Fonte: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati del conto del bilancio* (1998-2001) dei comuni dell'Emilia-Romagna