

## **I sindaci: carriere ed opinioni di una nuova classe politica**

---

---

### **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. I profili dei sindaci dell'Emilia-Romagna.** – **3. La figura del sindaco dell'Emilia-Romagna rispetto ai sindaci del resto d'Italia.** – **4. Gli effetti del limite del doppio mandato sui sindaci.** – **5. Le carriere dei sindaci emiliano-romagnoli in prospettiva comparata.** – **6. Sindaci e amministrazioni regionali: il caso emiliano-romagnolo in prospettiva comparata.** – **7. Indicatori di performance regionale: soddisfazione per le politiche pubbliche regionali.** – **8. Indicatori di performance regionale: soddisfazione per i meccanismi di rappresentanza e cooperazione a livello.** – **9. Fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale.** – **10. Uno sguardo alle opinioni politiche dei sindaci ed ex-sindaci.**

### **1. Introduzione**

Dalla prima metà degli anni Novanta il sistema politico italiano ha conosciuto un profondo processo di riforma. La crisi del sistema politico a seguito delle inchieste giudiziarie e del tramonto dei tradizionali partiti politici ha portato, tra l'altro, all'adozione di un numero rilevante di riforme riguardanti tutti i livelli istituzionali. A livello nazionale, per esempio, la l. 276 del 1993 ha modificato il sistema elettorale in senso quasi maggioritario, che ha incentivato una parziale bipolarizzazione del sistema partitico, favorendo al contempo l'identificazione di una maggioranza politica per via elettorale e la stabilità dei governi. Al contempo, la riforma del Titolo V approvata dal governo del centrosinistra nel 2001 ha ridisegnato in senso quasi federale le relazioni tra il centro nazionale e le Regioni (1). A

---

(1) Cfr. S. FABBRINI e M. BRUNAZZO, *Federalising Italy. The convergent effects of Europeanization and domestic mobilization on the Italian territorial system*, in Re-

livello subnazionale, la l. 81 del 1993 ha introdotto l'elezione diretta del sindaco e del presidente delle Province, così come la l. costituzionale 1 del 1999 ha introdotto l'elezione diretta del presidente delle Regioni. Lo specifico incontro venutosi a creare tra la crisi a livello nazionale e le riforme avvenute a livello locale e regionale ha costituito i presupposti per un cambiamento significativo della vita politica italiana e della sua classe politica <sup>(2)</sup>.

In particolare, la pressione congiunta di fattori politici nazionali e regionali ha comportato un rilevante cambiamento nella struttura delle opportunità politiche, ovvero delle dimensioni rilevanti del sistema politico che incentivano o scoraggiano la mobilitazione collettiva a livello individuale e/o collettivo <sup>(3)</sup>. Soprattutto a livello locale, tale pressione ha permesso la mobilitazione di attori sociali prima esclusi dalla vita politica, incentivando, quindi, il cambiamento della composizione della classe politica, della strutturazione delle carriere degli uomini politici e ha favorito l'affermarsi di nuovi rapporti tra le diverse istituzioni <sup>(4)</sup>. In questo capitolo si cercherà di portare evidenze empiriche favorevoli a questa tesi, guardando ai cambiamenti intercorsi alla figura che forse ha meglio interpretato questa stagione di profonde riforme: quella del sindaco <sup>(5)</sup>.

---

*gional and federal studies*, 2003, pp. 100-120.

(2) Cfr. i lavori, soprattutto, di L. VERZICHELLI, tra cui: *Changing patterns of political careers in Italy: Pluralized opportunities and permeable elite circulation*, relazione non pubblicata, Circap, Università di Siena; *Da un ceto parlamentare all'altro: il mutamento del personale legislativo italiano*, in *Maggioritario finalmente? La trasformazione elettorale, 1994-2001*, a cura di ROBERTO D'ALIMONTE e STEFANO BARTOLINI, Bologna, il Mulino, pp. 319-361.

(3) Cfr. S. TARROW, *Power in movement. Social movements, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 18.

(4) Si veda, per esempio, *Caratteristiche della classe politica locale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2000, pp. 1189-1208.

(5) La letteratura scientifica sui cambiamenti intercorsi a livello comunale è piuttosto vasta. Si veda, tra gli altri, G. BALDINI, G. LEGNANTE, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. BALDINI, *The direct election of mayors: An assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001*, in *Journal of modern Italian studies*, 2002, pp. 364-379; Cfr. S. FABBRINI, *Features and implications of semi-parliamentarism. The Direct election of Italian mayors*, in *South European society and politics*, 2001, pp. 47-70; A. AGOSTA,

L'attenzione particolare che qui si vuole attribuire alla figura del sindaco deriva da più considerazioni. In primo luogo, la l. 81 del 1993 ha attribuito al sindaco di disporre di una forma di legittimazione prima sconosciuta. In effetti, attraverso l'elezione diretta, la sua legittimazione viene ad essere prima di tutto personale, così come il rendiconto delle azioni promosse dalla giunta da lui presieduta. Questo ha permesso al sindaco di diventare il capo indiscusso dell'organo esecutivo comunale, esaltando la funzione trasformativa della sua *leadership* (contrapposta a quella conservativa esercitata fino a quel momento)<sup>(6)</sup>. In secondo luogo, la pur scarsa letteratura scientifica è concorde nel mostrare come la riforma abbia contribuito a modificare in modo significativo le caratteristiche socio-anagrafiche dei sindaci e i loro percorsi di carriera, nel più ampio ambito dei cambiamenti intercorsi all'interno della classe politica degli amministratori locali<sup>(7)</sup>. Infine, i sindaci (soprattutto quelli delle grandi città) hanno acquisito una visibilità prima sconosciuta sia sul piano regionale che su quello nazionale. A seguito della riforma promossa dalla l. 81 del 1993, i sindaci hanno sviluppato una visione critica dei loro rapporti con le istituzioni di livello "superiore", soprattutto quelle regionali e nazionali. Il miglior esempio della "nuova coscienza" di sé stessi e del loro ruolo sviluppata dai sindaci è forse costituita dal progetto di un "partito dei sindaci" di cui si è a lungo discusso nella seconda metà degli anni Novanta.

L'obiettivo di queste pagine è duplice: in primo luogo si presentano i cambiamenti conosciuti dalla figura del sindaco analizzando brevemente le sue principali caratteristiche socio-

---

*Sistema elettorale e governo locale. Gli effetti politici e istituzionali della riforma del 1993*, in *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, a cura di S. OPERTO, Milano, Angeli, pp. 31-58; G. PASQUINO, *Le elezioni comunali nella transizione italiana. La costruzione della leadership*, in *Teoria politica*, 2001, pp. 91-106; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

(6) Sulle caratteristiche delle diverse *leadership*, cfr. S. FABBRINI, *Il principe democratico*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

(7) Cfr. F. RAMELLA (a cura di), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e LaPolis - Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino, settembre 2004.

politiche; un'attenzione particolare verrà attribuita ai cambiamenti conosciuti dalla figura del sindaco a poco più di dieci anni dall'entrata in vigore della riforma, così come agli effetti del limite del doppio mandato per il sindaco introdotto nel 1993 sul ricambio dei vertici dei consigli comunali.

In secondo luogo, si presenteranno alcune analisi che delineano i rapporti generatisi tra i sindaci e gli altri livelli istituzionali. Per fare questo si presenteranno alcuni dati sulle carriere dei sindaci, per verificare se esse rimangano carriere principalmente legate al livello locale/comunale o se si stiano affermando in Italia percorsi multilivello<sup>(8)</sup>. Inoltre, verranno presentati dei dati che misurano le considerazioni dei sindaci rispetto alla quantità e qualità dei rapporti tra le amministrazioni regionali, il loro grado di fiducia nelle istituzioni regionali, le preferenze politiche dei sindaci.

L'analisi riguarderà principalmente i sindaci della regione Emilia-Romagna, ma, per una più completa comprensione del caso in questione, laddove si renderà necessario i dati saranno riportati in chiave comparata. Le caratteristiche socio-anagrafiche dei sindaci, gli effetti del limite del doppio mandato e l'analisi dei percorsi di carriera verranno studiati servendosi della banca dati messa a disposizione dal Ministero degli Interni che va sotto il nome di Anagrafe degli amministratori locali. In essa sono riportate le principali caratteristiche socio-anagrafiche dei sindaci, dei membri delle giunte e dei consigli comunali. Il periodo preso in considerazione per l'analisi va dal 1985 al 2005. Le opinioni dei sindaci rispetto alle istituzioni

---

(8) Nonostante l'onerosità della costruzione di banche dati finalizzate all'identificazione delle carriere politiche, alcuni autori hanno compiuto importanti (primi) tentativi nello studio della mobilità degli uomini politici. Si veda, tra gli altri: K. DESCHOUWER, *Multilevel systems and political careers: the pleasure of getting lost*, relazione presentata all'ECPR Joint Sessions di Grenoble, 6-11 aprile 2001; J. BORCHERT, *Movement and linkage in political careers, individual ambition and institutional repercussions in a multi-level setting*, relazione presentata all'ECPR Joint Sessions di Grenoble, 6-11 aprile 2001; K. STOLZ, *Moving up, moving down: political careers across territorial levels*, in *European journal of political research*, 42, 2, 2003, pp. 223-248. Sull'Italia si veda, L. VERZICHELLI, *Changing patterns of political careers in Italy: Pluralized opportunities and permeable elite circulation*, Circap, Università di Siena, paper non datato.

regionali e le loro opinioni politiche sono invece il risultato di interviste telefoniche condotte nella seconda metà del 2005 su un campione rappresentativo di sindaci o *ex-sindaci*.

## *2. I profili dei sindaci dell'Emilia-Romagna*

I dati messi a disposizione del Ministero degli Interni mostrano come il sindaco emiliano-romagnolo sia tipicamente una persona con età compresa tra i quaranta e i cinquant'anni, abbia un titolo di studio elevato, sia di sesso maschile e svolga (o abbia svolto) una professione nel campo prevalentemente amministrativo. I sindaci con meno di quarant'anni sono relativamente poco numerosi, circa il 22% del totale, così come i sindaci con più di sessant'anni, circa l'8% del totale. E' da notare che al crescere delle dimensioni dei comuni cresce tendenzialmente anche l'età media dei sindaci. Ben il 61,5% dei primi cittadini delle grandi città (con popolazione superiore a 50.000 abitanti) ha un'età compresa tra i cinquanta e i sessant'anni (contro una percentuale del 23,3% nei comuni di dimensioni medio-grandi (da 15.000 a 50.000 abitanti) e del 32% nei comuni con dimensioni medio-piccole (da 5.000 a 15.000 abitanti)).

Seppure in modo meno marcato, un uguale andamento è riscontrabile anche guardando alla distribuzione dei titoli di studio conseguiti. In linea generale, i sindaci possiedono la licenza di scuola media superiore (nel 49,8% dei casi) o la laurea (nel 41,4% dei casi). Nel caso dei comuni medio-grandi, il 69% dei sindaci possiede un titolo di studio di scuola media superiore, una percentuale grosso modo analoga a quella dei sindaci che possiedono un diploma di laurea riscontrata nei comuni di grandi dimensioni. Di converso, i sindaci con titoli di studio inferiori si trovano principalmente nei comuni piccoli o medio-piccoli.

L'età dei sindaci e il titolo di studio posseduto sembrano rispondere ad un andamento che identifica quella che si potrebbe definire la "logica della specializzazione": al crescere delle dimensioni dei comuni, cresce la responsabilità associata alla ge-

stione della cosa pubblica; di conseguenza, aumenta l'esigenza che il sindaco disponga di una preparazione intellettuale e di una esperienza amministrativa e politica adeguata. Questa considerazione è confermata anche dal tipo di professioni svolte dai sindaci emiliano-romagnoli. La maggior parte dei sindaci infatti viene da esperienze di lavoro nel campo dell'amministrazione, ma, soprattutto nei grandi Comuni, non è raro trovare appartenenti alle professioni intellettuali, liberali, tecniche e scientifiche. Molto sottorappresentati sono i sindaci provenienti dalle professioni agricole e dalle professioni legate alla produzione e trasformazione dei materiali. Infine, nei comuni di dimensioni piccole o medio-piccole si nota la presenza di sindaci appartenenti alle professioni inerenti il commercio o non occupati (studenti, pensionati e altre categorie) <sup>(9)</sup>.

Infine, i sindaci emiliano-romagnoli sono principalmente uomini, anche se, nei comuni di dimensioni piccole, medio-piccole o medio-grandi si nota una certa presenza femminile (rispettivamente 17,1%, 21,9% e 21,2%). Resta il fatto che una presenza femminile che, nel complesso, arriva a malapena al 20% mostra ancora una volta le difficoltà di accesso ai vertici delle amministrazioni comunali delle donne. E' da notare come le donne trovino un più facile accesso alle cariche di consigliere o di assessore rispetto alla carica di sindaco. Sono di genere femminile circa il 23% dei consiglieri, il 28% degli assessori esterni al consiglio e il 22% degli assessori. Tali percentuali non subiscono significative variazioni al crescere delle dimensioni dei comuni. Esse permettono alcune considerazioni più generali rispetto al reclutamento delle donne nella vita politica dei municipi emiliano-romagnoli. Se in passato la scarsa presenza femminile tra i sindaci poteva essere imputata alle caratteristiche che assumeva il processo decisionale (a livello di partiti e di consiglio) attraverso cui veniva identificato il primo cittadino, dopo l'introduzione della riforma essa sembra riguarda-

---

(9) L'archivio del Ministero degli Interni classifica gli amministratori secondo le categorie professionali dell'ISTAT del 1981. Questa classificazione privilegia la specificità delle mansioni, la posizione gerarchica e i settori merceologici, rispetto alla tradizionale collocazione di classe.

re maggiormente il processo di selezione dei candidati. In effetti, come si vedrà tra poco, il numero delle donne assessore cresce costantemente nel tempo, arrivando a stabilizzarsi attorno al 20-25% fatto registrare negli ultimi anni. Il fatto che anche il numero delle donne consigliere sia cresciuto nelle ultime elezioni non è cosa di poco conto se si pensa che la l. 81 del 1993 introduce il regime della preferenza unica, che, di per sé, inasprisce la concorrenza interna alle singole liste. I buoni risultati ottenuti dai candidati di genere femminile mostrano da una parte che le donne che riescono ad accedere alle liste sono competitive, dall'altra evidenziano come le barriere alla rappresentanza femminile rimandino probabilmente a una dimensione extra-elettorale.

### 3. *La figura del sindaco dell'Emilia-Romagna rispetto ai sindaci del resto d'Italia*

Fin qui si è visto come i sindaci attualmente in carica in Emilia-Romagna siano stati scelti non solo per la loro capacità politica, ma anche per la professionalità nel gestire la cosa pubblica che possono mettere a disposizione dei cittadini. E' sempre stato così? La riforma del 1993 ha inciso sulla modificazione dei profili socio-anagrafici dei sindaci emiliano-romagnoli? L'evoluzione della figura del sindaco emiliano-romagnolo segue andamenti simili a quella registrata nel resto d'Italia <sup>(10)</sup>?

Alla prima domanda, la letteratura ha dato una risposta sostanzialmente positiva. Diversi autori mettono in luce una discontinuità nella figura del sindaco rispetto agli anni passati <sup>(11)</sup>. Dalla seconda metà degli anni Novanta, i sindaci italiani

---

(10) Per questo paragrafo, l'ultimo anno di riferimento è costituito dal *file* nazionale aggiornato al 31 dicembre 2004. Purtroppo, al momento in cui si scrive, i dati nazionali del 2005 sono incompleti e distinti per Provincia.

(11) Cfr. F. RAMELLA (a cura di), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e La-Polis – Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino, settembre 2004; A. FLORIDIA, *Sindaci assessori e consiglieri. Figure sociali e differenze di genere nei governi locali della Toscana*, IRPET e Regione Toscana, 1999; G. BET-

possiedono un titolo di studio in media superiore ai loro predecessori (soprattutto quelli delle grandi città); il profilo lavorativo è oggi più orientato verso le professioni intellettuali e liberali che nel passato e, dai primi anni del decennio in corso, vi è un bilanciamento tra queste professioni e la sostanziale storica preminenza delle professioni amministrative. Come ricorda Ramella, “Le professioni intellettuali e liberali crescono in modo consistente fino al 1998-1999 per andarsi poi a stabilizzare su una posizione di sostanziale parità con i sindaci delle professioni amministrative. Questo è avvenuto soprattutto nei centri urbani più grandi”<sup>(12)</sup>. Infine, le donne hanno avuto un maggiore accesso alla carica di sindaco, anche se la loro presenza resta molto limitata. Nel complesso, insomma, la riforma sembra aver provocato un rilevante innalzamento dei pre-requisiti sociali (e successivamente politici) per ricoprire un incarico di governo. E questo è avvenuto soprattutto nei centri maggiori. I soggetti che si sono tendenzialmente avvantaggiati della riforma sono state le donne, i non-occupati, i soggetti più istruiti e gli appartenenti alle professioni liberali e intellettuali. Al contrario, rimangono esclusi dai benefici della riforma i giovani e gli appartenenti alle professioni amministrative (questi ultimi, comunque, erano molto presenti già in passato).

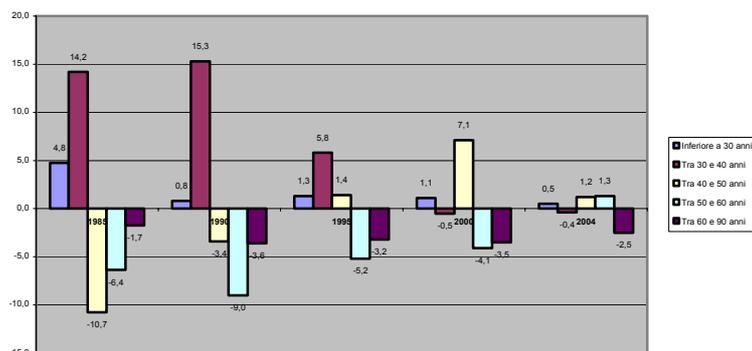
Se questa è la tendenza generale, un’osservazione più attenta del caso emiliano-romagnolo mostra alcuni elementi di complessità. I grafici 1, 2, 3 e 4 riportano le differenze in punti percentuali dei sindaci emiliano-romagnoli rispetto ai profili socio-anagrafici dei primi cittadini degli altri comuni italiani. Trattandosi di differenze, un risultato positivo registra un *surplus* di una certa caratteristica dei sindaci dell’Emilia-Romagna rispetto al resto d’Italia. Un risultato negativo registra invece un *deficit* di una certa caratteristica nei sindaci emiliano-romagnoli.

---

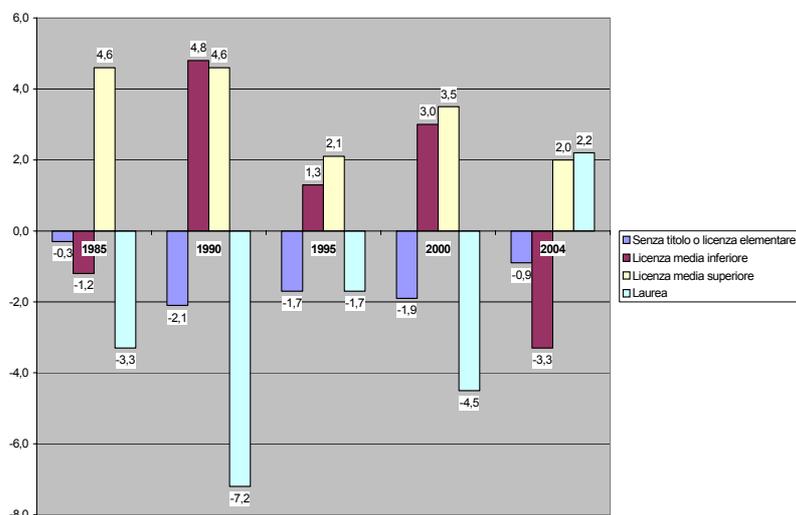
TIN e A. MAGNIER, *I nuovi sindaci: come cambia una carriera politica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, pp. 91-118.

(12) Cfr. F. RAMELLA (a cura di), *Il governo municipale nelle Marche. Gli effetti della legge elettorale dei sindaci 10 anni dopo*, Consiglio regionale delle Marche e La-Polis – Laboratorio di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Urbino, settembre 2004, p. 52.

Per quanto attiene all'età (GRAF. 1), dopo la riforma si è assistito al progressivo allineamento delle classi d'età dei sindaci emiliano-romagnoli con quelle dei colleghi del resto d'Italia. Nel 1985, infatti, i sindaci emiliano-romagnoli erano tendenzialmente più giovani dei loro colleghi. Il dato più interessante, ancora una volta, riguarda i sindaci con età compresa tra 30 e 40 anni, che è passata da un *deficit* del -10,7%, ad un *surplus* dell'1,2%. Anche la distribuzione dei titoli di studio mostra andamenti peculiari. In generale, con il passare del tempo aumentano in Emilia-Romagna i sindaci con titoli di studio elevati rispetto al resto d'Italia. I possessori di un diploma di laurea sono passati dal -3,3% del 1985, ad un -7,2% del 1990, ad un -1,7% del 1995, ad un -4,5% del 2000 fino a conoscere un'importante crescita nel 2004 (+2,2%). Ad oggi, anche i sindaci emiliano-romagnoli titolari di un diploma di scuola media superiore sono percentualmente più numerosi che nel resto d'Italia.



Graf. 1 - Differenze in punti percentuali tra le classi di età dei sindaci emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.



Graf. 2 - Differenze in punti percentuali tra i titoli di studio dei sindaci emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.

Le professioni amministrative (GRAF. 3) continuano ad essere, in Emilia-Romagna, stabilmente più rappresentate che nel resto d'Italia, a svantaggio, principalmente, delle professioni intellettuali e liberali (-8% nel 2004). Infine, i sindaci emiliano-romagnoli di genere femminile sono oltre il 9% più numerosi che nel resto d'Italia, anche se, a dire il vero, la presenza in termini assoluti, come visto in precedenza, resta irrisoria (GRAF. 4).

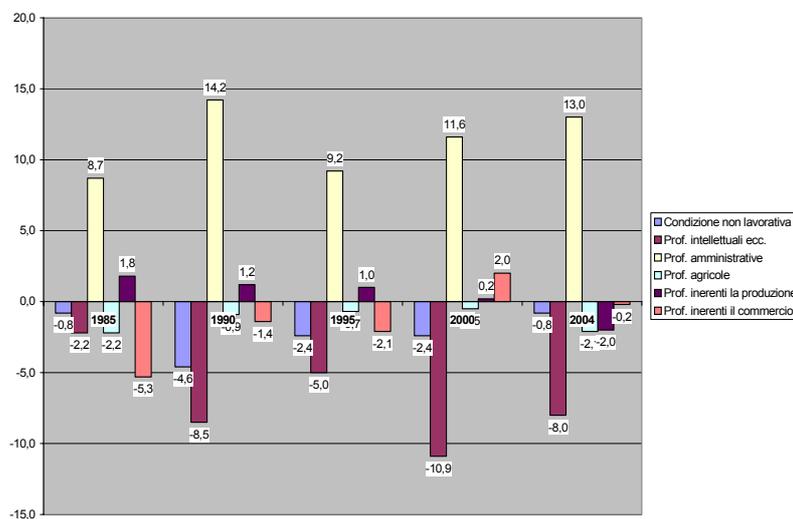


Fig. 3 - Differenze in punti percentuali delle categorie professionali dei sindacati emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.

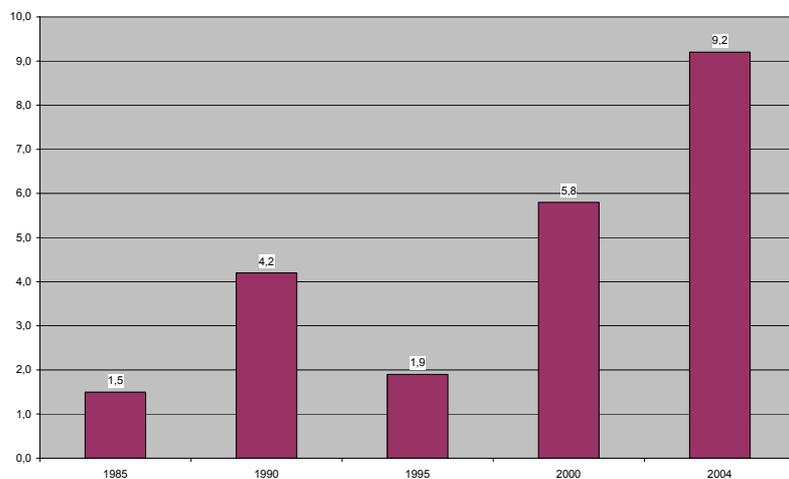


Fig. 4 - Differenze in punti percentuali dei sindacati di genere femminile emiliano-romagnoli e del resto d'Italia, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004.

#### 4. *Gli effetti del limite del doppio mandato sui sindaci*

Una delle maggiori novità introdotte dalla legge n. 81 del 1993 è quella del limite del doppio mandato: un sindaco non può ricoprire la carica di primo cittadino per più di due volte consecutivamente. E' estremamente difficile capire quale sia stato l'effetto del limite del doppio mandato sulla figura del sindaco. I dati, infatti, permettono di verificare quanti siano i sindaci che hanno portato a termine un doppio mandato nel periodo di tempo considerato, ma, per quanto riguarda il periodo precedente la riforma del 1993, essi non spiegano i motivi per cui un primo cittadino non sia stato riconfermato. In più, il periodo preso in considerazione dai dati forniti dal Ministero comincia solamente dal 1985, ed è troppo breve per costituire un termine di paragone sufficiente con il periodo seguente la riforma.

Nonostante questi limiti, i dati evidenziano alcuni andamenti generali significativi. La TAB. 1 riporta il numero di mandati ricoperti dai sindaci emiliano-romagnoli e il periodo in cui li hanno svolti (prima, dopo o a cavallo della riforma del 1993).

Come si può vedere, solamente 11,1% dei sindaci emiliano-romagnoli hanno ricoperto la carica di primo cittadino nel periodo precedente e posteriore al 1993. In particolare, solamente 51 di essi hanno totalizzato 3 mandati e 24 sono arrivati a 4 mandati. Un dato che la tab. 1 mostra, quindi, è l'elevato tasso di ricambio della classe politica dei primi cittadini emiliano-romagnoli <sup>(13)</sup>. Purtroppo, è difficile spingersi oltre con le generalizzazioni. Da queste prime analisi, sembra che l'effetto congiunto della crisi politica nazionale e la modificazione del sistema elettorale a livello comunale abbiano incentivato un profondo mutamento della classe politica dei sindaci, cui è andato sommandosi l'effetto del limite del doppio mandato.

---

(13) Il dato dell'Emilia-Romagna è molto simile a quello nazionale. Solamente il 12% dei sindaci italiani ha ricoperto la carica di primo cittadino nel periodo a cavallo della riforma del 1993.

TAB. 1 - *Distribuzione percentuale del numero dei mandati dei sindaci emiliano-romagnoli e periodo in cui li hanno svolti, anni 1985, 1990, 1995, 2000 e 2004 (percentuali di colonna)*

Numero dei mandati	Periodo di svolgimento							
	Prima della riforma		Dopo la riforma		A cavallo della riforma		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
1 mandato	219	69,7	353	60,2	-	-	572	56,6
2 mandati	95	30,3	233	39,8	36	32,4	364	36,0
3 mandati	-	-	-	-	51	45,9	51	5,0
4 mandati	-	-	-	-	24	21,6	24	2,4
Totale	314	100,0	586	100,0	111	100,0	1011	100,0

### 5. *Le carriere dei sindaci emiliano-romagnoli in prospettiva comparata*

Questo elevato tasso di ricambio della classe politica locale avvenuto a cavallo degli anni Novanta può essere all'origine dello scarso numero di sindaci per i quali è identificabile una vera e propria carriera politica. Assumendo che gli scambi tra il livello locale e il livello nazionale (governo o parlamento) o sovranazionale (Parlamento europeo) siano molto limitati (se non altro per la dimensione relativamente ristretta del numero degli eletti), per lo studio delle carriere si è privilegiato l'interscambio tra i livelli comunale (ovviamente), provinciale e regionale. In particolare, si sono ricostruite le carriere degli uomini politici che hanno esercitato almeno una volta la carica di sindaco nel 1990, 1995, 2000 e 2004 e che hanno continuato senza interruzione il loro impegno politico. In altre parole, sono stati selezionati quei politici presenti in tutti e quattro gli anni considerati e che hanno detenuto la carica di sindaco almeno una volta tra il 1990 e il 2004. La scelta della scansione temporale non è casuale. Per quanto riguarda il 1990, 1995 e 2000 la scansione temporale è determinata dalla copertura offerta dalla

banca dati del Ministero e dal fatto che il mandato di sindaco dura 5 anni. Di conseguenza, con ogni probabilità i sindaci in carica nel 1995 sono passati attraverso almeno una elezione dal 1990 e i sindaci in carica nel 2000 sono passati attraverso almeno una elezione dal 1995. L'anno 2004 è stato scelto in quanto ultimo anno per cui sono disponibili dati relativi all'Italia e perché è l'anno più vicino alla scansione del quinquennio appena giustificata.

Come detto, questo processo di selezione ha prodotto un numero relativamente basso di casi considerati, che, però, costituisce una prima conferma rispetto a quanto si è sostenuto in precedenza: negli anni Novanta si è assistito ad un significativo ricambio della classe politica locale. Nel complesso, infatti, solo 1.488 persone sono "sopravvissute" in tutta Italia al processo di selezione. Guardando agli andamenti generali sul territorio nazionale riportati nella tab. 2, è evidente come il numero di sindaci in carica tra il 1990 e il 2004 senza soluzione di continuità sia significativamente basso, solo il 7,5% dei sindaci considerati. Questo dato sarebbe ancora inferiore se non fosse viziato dalle diverse legislazioni adottate nelle regioni a statuto autonomo. Per esempio, nel Trentino-Alto Adige, i sindaci costantemente in carica sono ben 87, circa la metà del personale politico considerato. Eliminato il dato fuorviante delle regioni a statuto autonomo, l'Emilia Romagna non mostra un andamento diverso dalle altre regioni.

La tabella in questione mostra anche un secondo dato molto interessante. La scarsa comunicazione in termini di carriere tra i comuni, le province e le regioni. Questo almeno per quanto riguarda i sindaci, oggetto principale dell'analisi. In effetti, circa l'82% della popolazione esaurisce le cariche detenute a livello comunale, ovvero non ricopre nessuna carica a livello provinciale o regionale. Questo aspetto può essere in parte determinato dal fatto che un sindaco è forse più portato a legare la sua esperienza politica a livello locale. Certamente, però, il dato mette in evidenza come il fatto di essere stato sindaco costituisca una risorsa difficilmente spendibile in altri livelli politici. A ri-

TAB. 2 - Distribuzione percentuale dei diversi tipi di carriere dei sindaci emiliano-romagnoli e delle altre regioni italiane, anni 1990, 1995, 2000 e 2004 (percentuali di colonna)

Regione	Tipo di carriera												Totale	
	Sempre sindaci		Sindaci o assessori comunali		Sindaci o consiglieri comunali		Sindaci o consiglieri o assessori comunali		Sindaci con esperienza a livello provinciale		Sindaci con esperienza a livello regionale			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Emilia-R.	2	3	6	9,1	45	68,2	5	7,6	7	10,6	1	1,5	66	100,0
Abruzzo	1	1,4	-	-	58	84,1	1	1,4	7	10,1	2	2,9	69	100,0
Basilicata	-	-	-	-	15	83,3	-	-	3	0,7	-	-	18	100,0
Calabria	1	1,8	1	1,8	44	80,0	2	3,6	6	10,9	1	1,8	55	100,0
Campania	5	4,5	-	-	94	84,7	5	4,5	6	5,4	1	0,9	111	100,0
Lazio	3	3,2	2	2,1	81	85,3	1	1,1	7	7,4	1	1,1	95	100,0
Liguria	-	-	-	-	32	76,2	3	7,1	7	16,7	-	-	42	100,0
Lombardia	4	1,7	10	4,3	190	82,3	4	1,7	22	9,5	1	0,4	231	100,0
Marche	-	-	1	1,9	40	76,9	2	3,8	9	17,3	-	-	52	100,0
Molise	3	11,1	-	-	16	59,3	-	-	3	11,1	5*	15,5	27	100,0
Piemonte	3	1,7	7	4,0	146	83,0	5	2,8	15	8,5	-	-	176	100,0
Puglia	1	2,9	-	-	29	82,9	2	5,7	3	8,6	-	-	35	100,0
Toscana	2	4,2	-	-	27	56,3	-	-	15	31,3	4	8,3	48	100,0
Umbria	-	-	1	5,0	15	75,0	-	-	4	20,0	-	-	20	100,0
Veneto	2	2,0	2	2,0	79	78,2	1	1,0	13	12,9	4	4,0	101	100,0
Sardegna	13	12,0	-	-	87	80,6	2	1,9	6	5,6	-	-	108	100,0
Sicilia	-	-	-	-	33	78,6	6	14,3	2	4,8	1	2,4	42	100,0
Trent.-AA	87	52,1	-	-	75	44,9	2	1,2	3	1,8	n.a.	n.a.	167	100,0
V. d'Aosta	12	48,0	1	4,0	9	36,0	1	4,0	n.a.	n.a.	2	8,0	25	100,0

Note: \* Un sindaco ha avuto esperienze anche a livello provinciale; n.a.: non applicabile, perché nel caso del trentino-Alto Adige il consiglio regionale è composto dai due consigli provinciali e nel caso della Valle d'Aosta il consiglio regionale coincide con il consiglio provinciale.

prova di questo, si cita il fatto che un sindaco (almeno tra quelli qui considerati) ha svolto almeno un mandato di consigliere comunale o siederà in consiglio una volta esauritasi l'esperienza di primo cittadino. Se questo è il quadro generale, l'Emilia-Romagna è grosso modo in linea con esso, pur riportando una percentuale di circa 6 punti superiore alla media nazionale.

I dati forniti dal Ministero riguardano un periodo di tempo troppo limitato per poter notare delle discontinuità con il passa-

to. Se davvero si va (come sarebbe logico aspettarsi, visto l'accresciuto potere e visibilità dei sindaci) verso una carriera "multilivello", ovvero ad una carriera politica che prevede esperienze in istituzioni di livelli diversi, è ancora presto, quindi, per dirlo.

#### 6. Sindaci e amministrazioni regionali: il caso emiliano-romagnolo in prospettiva comparata

Nelle pagine che seguono verranno presentati i risultati di una ricerca condotta su un campione di sindaci ed *ex* sindaci di alcune regioni italiane (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania e Puglia) scelte in modo da rappresentare aree diverse del territorio nazionale e favorire ipotesi di comparazione in sede di analisi dei dati <sup>(14)</sup>.

L'indagine si è posta un triplice obiettivo: indagare *quantità* e *qualità* dei rapporti con le regioni di appartenenza degli intervistati attraverso alcuni indicatori di *performance* (soddisfazione verso le politiche pubbliche regionali e verso i meccanismi di rappresentanza e cooperazione tra Regione ed enti locali); valutare la *fiducia* degli intervistati nei confronti dell'amministrazione e della politica regionale; rilevare alcune *preferenze politiche*, in senso lato, di sindaci ed *ex* sindaci interpellati.

Prima di procedere risultano opportune due precisazioni di metodo. In primo luogo, la scelta dei casi sui quali effettuare l'indagine è avvenuta su basi probabilistiche in modo da avere una rappresentazione adeguata della popolazione di riferimento (composta dai sindaci e dai loro immediati predecessori dei Comuni delle regioni citate). In secondo luogo, come si può osservare nella TAB. 3, i casi sono stati innanzi tutto classificati per area geografica ottenendo tre classi distinte di intervistati <sup>(15)</sup>: Nord (Lombardia e Veneto), Emilia-Romagna e Sud

(14) L'indagine, condotta attraverso interviste telefoniche tra il mese di maggio e il mese di ottobre 2005, ha riguardato 82 tra sindaci ed *ex* sindaci (64,6% sindaci e 35,4% loro predecessori), entrati in carica per la prima volta tra il 1991 ed il 2005.

(15) Il campione risulta sovrarappresentato rispetto alla popolazione per quanto ri-

TAB. 3 - Distribuzione degli intervistati per area geografica (N = 82)

Area	Ex sindaci	Sindaci	Totale
Nord	11,0	28,0	39,0
Emilia-Romagna	14,6	17,1	31,7
Sud	9,8	19,5	29,3
Totale	35,4	64,6	100,0

(Campania e Puglia).

### 7. Indicatori di performance regionale: soddisfazione per le politiche pubbliche regionali

Agli intervistati è stato chiesto di esprimere – lungo una scala di valutazione comprensiva di cinque intervalli (*per niente, poco, abbastanza, molto, moltissimo*) – il proprio grado di soddisfazione circa l'efficacia/efficienza delle politiche pubbliche portate avanti dall'amministrazione regionale in alcuni settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio e urbanistica; difesa dell'ambiente; opere pubbliche viabilità e trasporti; protezione civile; servizi sociali e sanitari; attività culturali e sportive; istruzione scolastica e formazione professionale.

Prima di procedere nell'analisi, è bene tenere presente come il giudizio su un corso d'azione amministrativo, per quanto obiettivo, risenta inevitabilmente dell'orientamento politico di chi lo esprime. In altre parole, una valutazione negativa può derivare, semplicemente, da un'ostilità preconcepita nei confronti di una compagine governativa espressione di un'area politica diversa dalla propria. Viceversa, è ipotizzabile maggiore indulgenza quando chi giudica è politicamente *omogeneo* a chi ha svolto l'azione di governo.

Per limitare gli effetti di distorsione indotti dalla *partigianeria* politica, i nostri interlocutori sono stati classificati – oltre che per area geografica – in due categorie distinte che per co-

---

guarda gli intervistati appartenenti alla regione Emilia-Romagna.

TAB. 4 - Distribuzione degli intervistati per area geografica e omogeneità politica al governo regionale (N = 82)

	Nord	Emilia-Romagna	Sud	Totale
Disomogenei	53,1	3,8	45,8	35,4
Omogenei	43,8	92,4	45,8	59,8
Altro	3,1	3,8	8,4	4,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

modità espositiva abbiamo denominato dei *disomogenei* e degli *omogenei* a seconda della loro vicinanza allo schieramento alla guida della regione. Come si può osservare nella TAB. 4, sulla base di queste premesse, il 53,1% degli intervistati lombardo-veneti risulta *disomogeneo* rispetto al governo regionale. Di fatto, si tratta di sindaci o ex sindaci riconducibili a partiti di centro-sinistra, essendo le regioni in questione stabilmente governate da coalizioni di centro-destra. L'Emilia-Romagna presenta invece, com'era nelle attese, una quasi totalità di interpellati afferenti alla medesima area politica che da sempre governa la regione. Nel mezzogiorno la situazione appare invece numericamente più equilibrata. Tuttavia, mentre nel caso degli intervistati campani i *disomogenei* si riconoscono, specularmente a quanto affermato per il Nord, in formazioni di centro-destra, per la Puglia il discorso è più complesso in seguito al cambio di governo recentemente verificatosi, che ha visto la sostituzione di un'amministrazione di centro-destra con una di segno opposto. È parso opportuno in questo caso riferire le risposte degli intervistati pugliesi alla vecchia amministrazione. D'altra parte, sono trascorsi solo pochi mesi dalle elezioni regionali dell'aprile 2005 per poter attribuire tali giudizi all'azione della nuova giunta.

Notiamo, infine, come, in assenza di un'affiliazione politica vera e propria, per il 4,8% del campione non sia possibile stabilire il grado di *omogeneità* con l'amministrazione regionale <sup>(16)</sup>.

(16) Tale percentuale è quasi doppia al Sud e sostanzialmente non rilevante nelle restanti aree geografiche. Si tratta in prevalenza di primi cittadini eletti in liste civiche

TAB. 5 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda lo sviluppo economico e le attività produttive: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	29,4	-	4,2	-	9,1
Poco	52,9	14,1	8,3	27,2	36,4
Abbastanza	17,7	57,3	50,0	36,4	45,4
Molto	-	28,6	37,5	27,2	9,1
Moltissimo	-	-	-	9,2	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	1,9	3,1	3,2	2,9	2,5

Nelle TABB. dalla 5 alla 14, vengono riportate le distribuzioni di frequenza relative alle risposte degli intervistati – suddivisi per area geografica e *omogeneità* con il governo regionale – circa il grado di soddisfazione verso l'azione della regione di appartenenza in ciascuno dei settori di *policy* considerati.

Se, come abbiamo sostenuto, appare ragionevole affermare che sindaci ed *ex* sindaci tendono ad esprimere giudizi benevoli nei confronti di un governo *amico* piuttosto che verso un'amministrazione percepita come politicamente ostile, diventa utile concentrare l'attenzione sulle tre colonne centrali di ciascuna tabella relative agli intervistati politicamente *omogenei* ai rispettivi governi regionali. Si osservi per inciso per quanto riguarda l'Emilia-Romagna che il 92,4% degli interpellati di questa regione ricade in tale categoria, ragione che ha indotto a tralasciare in sede di analisi gli altri intervistati.

TAB. 6 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda il territorio e l'urbanistica: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	29,4	15,4	4,2	18,2	9,1
Poco	35,3	7,7	16,6	9,1	45,4
Abbastanza	35,3	53,8	37,5	54,5	27,3
Molto	-	23,1	37,5	18,2	18,2
Moltissimo	-	-	4,2	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	13	24	11	11
Punteggio	2,1	2,8	3,2	2,7	2,5

TAB. 7 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda la difesa dell'ambiente: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	41,7	-	-	18,2	27,3
Poco	47,1	28,6	4,2	18,2	27,3
Abbastanza	11,7	57,1	58,3	36,4	36,3
Molto	-	14,3	29,1	27,2	9,1
Moltissimo	-	-	8,4	-	-
Totale	100	100	100	100	100
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	1,7	2,8	3,4	2,7	2,3

Accanto alla distribuzione di frequenza, ciascuna tabella riporta anche un punteggio di soddisfazione media per colonna ottenuto attribuendo un valore da 1 a 5 ad ogni modalità di risposta (in modo che al crescere del livello di soddisfazione cresca anche il relativo punteggio) e facendo la media aritmetica dei giudizi espressi. In altre parole, tale valore rappresenta una

TAB. 8 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda il territorio e l'urbanistica: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	29,4	15,4	4,2	18,2	9,1
Poco	35,3	7,7	16,6	9,1	45,4
Abbastanza	35,3	53,8	37,5	54,5	27,3
Molto	-	23,1	37,5	18,2	18,2
Moltissimo	-	-	4,2	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	13	24	11	11
Punteggio	2,1	2,8	3,2	2,7	2,5

TAB. 9 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione per quanto riguarda la difesa dell'ambiente: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	41,7	-	-	18,2	27,3
Poco	47,1	28,6	4,2	18,2	27,3
Abbastanza	11,7	57,1	58,3	36,4	36,3
Molto	-	14,3	29,1	27,2	9,1
Moltissimo	-	-	8,4	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	1,7	2,8	3,4	2,7	2,3

misura di sintesi del grado di soddisfazione rilevato presso ogni classe di intervistati.

TAB. 10 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore delle opere pubbliche, della viabilità e dei trasporti: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	35,3	7,1	8,4	10,0	-
Poco	41,2	42,9	20,8	-	36,3
Abbastanza	23,5	21,4	45,8	80,0	45,5
Molto	-	28,6	25,0	10,0	18,2
Moltissimo	-	-	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	10	11
Punteggio	1,9	2,7	2,9	2,9	2,8

TAB. 11 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore della protezione civile: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia-Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	12,5	7,1	-	18,4	-
Poco	25	14,3	-	27,2	27,3
Abbastanza	50	21,4	54,2	27,2	54,5
Molto	12,5	42,9	37,5	27,2	9,1
Moltissimo	-	14,3	8,3	-	9,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	16	14	24	11	11
Punteggio	2,6	3,4	3,5	2,6	3,0

TAB. 12 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore dei servizi sociali e sanitari: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	23,5	7,1	-	-	9,1
Poco	29,4	-	4,2	9,1	54,5
Abbastanza	41,2	42,9	8,4	63,6	27,3
Molto	5,9	21,4	58,3	18,2	9,1
Moltissimo	-	28,6	29,1	9,1	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	11	11
Punteggio	2,3	3,6	4,1	3,3	2,4

TAB. 13 - *Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua Regione nel settore delle attività culturali e sportive: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	41,2	-	4,2	-	-
Poco	29,4	-	20,8	20,0	36,4
Abbastanza	17,6	57,1	45,8	40,0	54,5
Molto	11,8	28,6	20,8	40,0	9,1
Moltissimo	-	14,3	8,4	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	14	24	10	11
Punteggio	2,0	3,6	3,1	3,2	2,7

TAB. 14 - Risposte alla domanda: in che misura lei si ritiene soddisfatto circa l'efficacia-efficienza delle politiche portate avanti dalla sua regione nel settore dell'istruzione scolastica e della formazione professionale: per niente, poco, abbastanza, molto o moltissimo? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-5)

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	31,2	7,7	-	-	9,1
Poco	43,8	7,7	4,2	40,0	36,4
Abbastanza	12,5	46,2	25,0	30,0	36,4
Molto	12,5	23,1	58,3	30,0	18,2
Moltissimo	-	15,3	12,5	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	16	13	24	10	11
Punteggio	2,1	3,3	3,8	2,9	2,6

Tralasciando le categorie dei *disomogenei* del Nord e del Sud – che, com'era nelle attese, esprimono i minori livelli di gradimento rispetto all'azione di giunte dal colore politico opposto al proprio – si vede chiaramente come gli intervistati emiliano-romagnoli valutino con maggiore soddisfazione l'attività dell'amministrazione regionale rispetto ai loro omologhi delle altre zone. Seguono, in questa ipotetica graduatoria di gradimento, i sindaci e gli *ex* sindaci del Nord *omogenei* ai rispettivi governi regionali. Meno soddisfatti di tutti sono risultati i primi cittadini delle regioni meridionali.

Il divario è poco pronunciato per quanto attiene le politiche concernenti lo *sviluppo economico* e le *attività produttive* (con l'Emilia-Romagna che precede di poco il Lombardo-Veneto – 3,2 a 3,1 come punteggio medio su una scala 1-5 – e a seguire viene il Sud con una valutazione media di 2,9) e il settore delle *infrastrutture* (opere pubbliche, viabilità e trasporti). In quest'ultimo caso si assiste a un pareggio – sempre limitando lo sguardo alle colonne centrali della TAB. 10 – tra intervistati e-

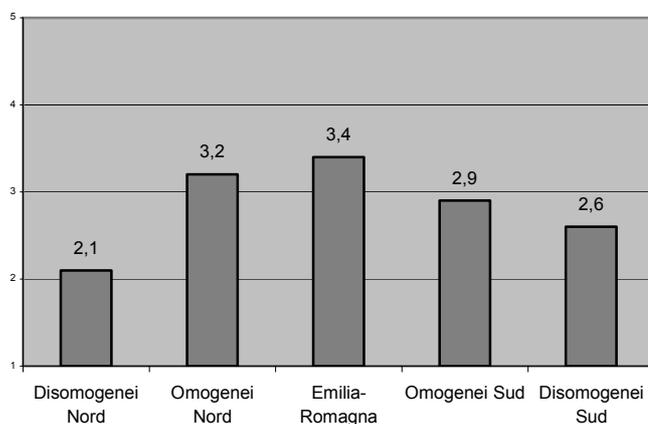
miliano-romagnoli e meridionali (giudizio medio pari a 2,9) mentre la soddisfazione dei settentrionali – pur *omogenei* alle giunte regionali – si ferma a 2,7.

L'Emilia-Romagna riporta la migliore *performance* nell'area dei *servizi sociali e sanitari*, con oltre l'87% di sindaci ed *ex* sindaci *molto* o *moltissimo* soddisfatti e un punteggio medio pari a 4,1 su una scala 1-5. Ad essere altrettanto appagati in ambito sociale sono soltanto il 27,3% degli intervistati delle regioni del Sud (*omogenei* con lo schieramento politico che guida l'amministrazione regionale) e il 50% dei loro colleghi del Nord.

Anche nel caso delle politiche regionali relative all'*istruzione* e alla *formazione professionale* si conferma un divario a favore dell'Emilia-Romagna: il 70,8% degli intervistati di quella regione si colloca ai massimi livelli di soddisfazione (con un punteggio medio di 3,8), circa il doppio del 38,4% dei loro omologhi settentrionali (valutazione media di 3,3) e, sempre considerando i soli *omogenei*, del 30% rilevato presso gli amministratori del Sud (valore medio 2,9). Ancora, l'azione di *policy* nel settore del *territorio* e dell'*urbanistica* è valutata assai positivamente dal 41,7% degli interpellati emiliano-romagnoli (il 37,5% esprime giudizi di soddisfazione moderata) rispetto al 23,1% registrato al Nord e al 18,2% nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le politiche di *difesa dell'ambiente* il punteggio medio emiliano-romagnolo (3,4) supera sia quello degli intervistati del Nord che dei sindaci ed *ex* sindaci del Sud, *omogenei* con la giunta regionale, pari rispettivamente a 2,8 e 2,7.

Gli amministratori del Nord, *omogenei* alle compagini governative regionali, appaiono soddisfatti quasi quanto i loro vicini emiliano-romagnoli per le politiche regionali di *protezione civile* (punteggi medi rispettivamente di 3,4 e 3,5), mentre il Sud continua a segnare il passo con solo il 27,2% che si dichiara *molto soddisfatto* e oltre il 45% che manifesta *poca* o *nessuna* approvazione verso l'azione della regione in materia di protezione civile. L'unico ambito nel quale l'Emilia-Romagna ri-



GRAF. 5 - *Indice di soddisfazione per le politiche pubbliche regionali*

porta una valutazione inferiore alle altre zone geografiche riguarda la promozione delle *attività culturali e sportive*. Il punteggio medio è pur sempre elevato (3,1) ma minore di quanto registrato presso gli amministratori settentrionali (3,6 tra gli *omogenei*) e meridionali (3,2, sempre considerando sindaci ed *ex* sindaci che abbiamo definito *omogenei*).

Per avere una misura di sintesi del grado di soddisfazione verso le politiche pubbliche regionali (rispetto alle aree considerate) siamo andati a calcolare – per ciascuna classe di intervistata – la media aritmetica dei punteggi medi precedentemente analizzati. I risultati sono riportati nel GRAF. 5.

Coerentemente con le premesse di partenza, si osserva come i meno soddisfatti di tutti siano i sindaci e gli *ex* sindaci del Nord afferenti a formazioni politiche *eterogenee* rispetto alle amministrazioni regionali (soddisfazione media pari a 2,1 su una scala 1-5) e i loro omologhi pugliesi e campani (2,6 di media). Venendo alle tre classi centrali sulle quali ci siamo sof-

fermati, si conferma una valutazione tendenzialmente più positiva per l'azione politica regionale da parte degli emiliano-romagnoli (3,4), lievemente inferiore è quella espressa dagli intervistati del nord *omogenei* ai governi regionali (3,2) e ancor più basso è il valore medio degli *omogenei* del Sud (2,9).

Questi numeri non rappresentano evidentemente una misura precisa dell'effettiva *performance* regionale ma piuttosto una percezione di testimoni significativi della realtà locale. Come accennavamo in apertura, il pregiudizio ideologico gioca un ruolo di peso nelle valutazioni degli intervistati ma il confronto tra categorie omogenee permette di ridurre tali effetti e consente una stima più soddisfacente della variabile che si è inteso misurare.

#### 8. Indicatori di performance regionale: soddisfazione per i meccanismi di rappresentanza e cooperazione a livello regionale

Nella tab. 15 sono riportate le opinioni degli intervistati – suddivisi per area geografica e classificati in *omogenei* e *disomogenei* – circa l'efficacia delle forme di rappresentanza e di concertazione praticate al livello regionale. Da tenere presente come in questo caso le valutazioni siano state espresse lungo una scala comprensiva di 4 intervalli (*per niente, poco, abbastanza, molto* efficace).

Anche questa tabella conferma la maggiore soddisfazione dei primi cittadini (in carica ed *ex*) emiliano-romagnoli: il 74% di essi si è detto *abbastanza* o *molto* soddisfatto per come la Regione è in grado di coinvolgere gli enti locali nei processi legislativi e consultivi a livello regionale. Solo un intervistato su 4 ha espresso pareri di segno opposto.

È interessante osservare come nessuno degli intervistati del Nord, *omogenei* con l'amministrazione regionale, abbia scelto la categoria di giudizio più elevata. Addirittura, oltre il 61% ha manifestato *poca* o *nessuna* soddisfazione, un dato lievemente inferiore al 64,8% registrato nella stessa area geografica presso

TAB. 15 - Risposte alla domanda: secondo lei le forme di rappresentanza e concertazione degli enti locali attualmente praticate al livello regionale nella sua Regione sono strumenti efficaci? Consentono cioè un'effettiva concertazione e migliorano il contenuto delle decisioni? Mi dica per favore se per lei sono "per niente", "poco", "abbastanza" o "molto" efficaci. Valori percentuali e punteggi medi (scala 1-4)

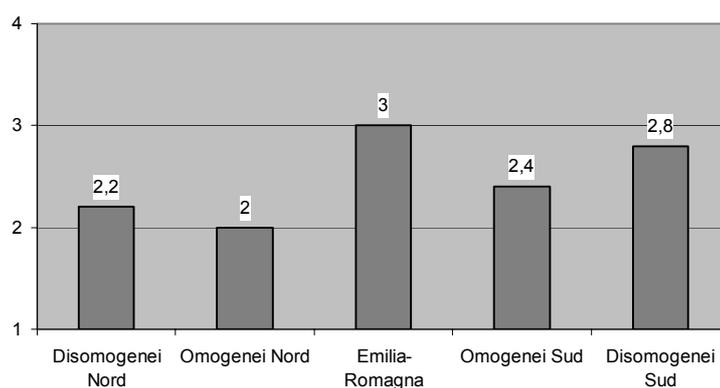
	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	35,4	38,5	4,3	11,1	22,3
Poco	29,4	23,0	21,7	44,5	11,1
Abbastanza	17,6	38,5	43,5	33,3	33,3
Molto	17,6	-	30,5	11,1	33,3
Moltissimo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale	17	13	23	9	9
(N)	2,2	2,0	3,0	2,4	2,8

intervistati di segno politico opposto.

Rispetto alla capacità della Regione di coinvolgere gli enti locali attraverso meccanismi di rappresentanza o concertazione, i settentrionali non risultano meno soddisfatti solo dei loro colleghi d'oltre Po, ma anche degli intervistati pugliesi e campani (il 44,4% degli amministratori meridionali esprime giudizi di soddisfazione buona o moderata). Al Sud si riscontra infine uno strano fenomeno – che contraddice in parte le premesse iniziali – per cui sindaci ed *ex* sindaci non *omogenei* alle rispettive amministrazioni regionali si dichiarano più soddisfatti rispetto ai colleghi di maggioranza, con giudizi negativi pari rispettivamente al 33,4% e al 55,6%.

Del resto, ciò è confermato anche dalla GRAF. 6. L'indice di soddisfazione verso i meccanismi di rappresentanza e cooperazione tra regione ed enti locali – ottenuto nuovamente facendo la media dei giudizi espressi da ciascuna categoria di intervistati – segna il valore massimo per l'Emilia-Romagna (3 su una

scala 1-4). Seguono le due regioni del Sud (con la particolarità, notata in precedenza, di un valore corrispondente a maggiore soddisfazione per i politicamente *disomogenei* rispetto agli *omogenei*).



GRAF. 6 -Indice di soddisfazione per i meccanismi di concertazione e cooperazione praticati al livello regionale

Meno soddisfatti di tutti, per come sono condotti i processi di rappresentanza/concertazione a livello regionale, gli intervistati settentrionali con un valore medio pari a 2 per i sindaci e gli *ex* sindaci di centro-destra, o comunque *omogenei* alle amministrazioni, e pari a 2,2 per quelli tutti gli altri.

In altre parole, nel giudicare la capacità delle Regioni di cooperare con gli enti locali, gli intervistati del Nord e del Mezzogiorno, vicini alle forze politiche che guidano le rispettive maggioranze regionali, sembrano più severi non solo dei loro colleghi emiliano-romagnoli ma anche di quelli appartenenti alla parte politica avversa.

TAB. 16 - *Risposte alla domanda: Quanto ritiene probabile il verificarsi di fenomeni di corruzione all'interno della macchina amministrativa regionale? Per niente probabile, poco probabile, abbastanza probabile, molto probabile? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-4)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	-	25,0	37,5	22,2	-
Poco	15,4	25,0	54,2	11,1	11,1
Abbastanza	61,5	50,0	8,3	44,5	33,3
Molto	23,1	-	-	22,2	55,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	13	8	24	9	9
Punteggio	3,1	2,3	1,7	2,7	3,4

TAB. 17 - *Risposte alla domanda: Quanto ritiene probabile il verificarsi di fenomeni di malcostume amministrativo come, ad esempio, un uso a fini particolaristici, se non per fini privati, delle risorse regionali? Per niente probabile, poco probabile, abbastanza probabile, molto probabile? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-4)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	-	30,0	39,1	20,0	-
Poco	11,8	50,0	43,5	10,0	10,0
Abbastanza	64,7	20,0	13,0	50,0	50,0
Molto	23,5	-	4,4	20,0	40,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	17	10		10	10
Punteggio	3,1	1,9	1,8	2,7	3,3

TAB. 18 - Risposte alla domanda: *Quanto ritiene frequente che, nell'ambito dell'istituzione regionale, vi sia uno spreco di risorse pubbliche per ragioni futili o a causa di inefficienze dell'apparato politico-amministrativo? Per niente frequente, poco frequente, abbastanza frequente, molto frequente? Valori percentuali e punteggio medio (scala 1-4)*

	Disomogenei Nord	Omogenei Nord	Emilia- Romagna	Omogenei Sud	Disomogenei Sud
Per niente	-	-	13,0	-	-
Poco	18,8	61,5	60,9	-	18,2
Abbastanza	43,8	23,1	21,7	60,0	18,2
Molto	37,5	15,4	4,4	40,0	63,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	16	13		10	11
Punteggio	3,2	2,5	2,2	3,4	3,5

### 9. Fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale

Per ottenere una misura della fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale sono stati utilizzati tre indicatori diversi, rilevando la percezione degli intervistati circa la probabilità che all'interno della macchina amministrativa regionale si verificano fenomeni di: corruzione; malcostume amministrativo (uso a fini particolaristici di risorse pubbliche); spreco di risorse pubbliche.

I risultati – suddivisi nelle ormai familiari classi dell'Emilia-Romagna, degli *omogenei* e dei *disomogenei* del Nord e del Sud – sono esposti nelle tabelle dalla 16 alla 18. Anche in questo caso, accanto alle distribuzioni di frequenza, è stato calcolato un punteggio medio attribuendo a ciascuna risposta un valore da 1 a 4 in modo che al crescere del punteggio cresca anche la probabilità attribuita al fenomeno in questione di verificarsi.

Dalla lettura delle tabelle, le differenze regionali appaiono, nuovamente, rilevanti. Sindaci ed *ex* sindaci emiliano-

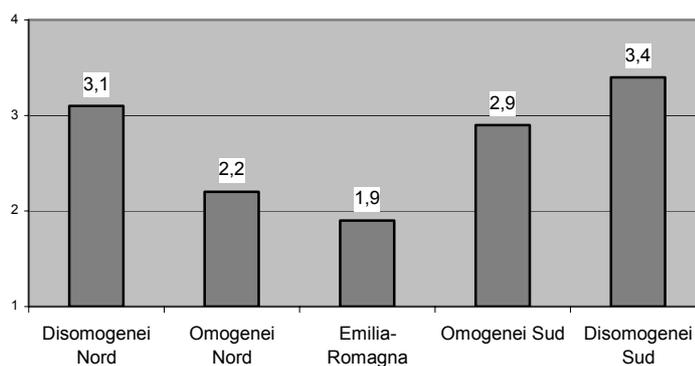
romagnoli mostrano i maggiori livelli di fiducia all'interno del campione: il 73,9% (con un punteggio medio pari a 2,2 su una scala 1-4) non crede o crede poco a inefficienze dell'apparato politico-amministrativo regionale tali da generare frequenti episodi di spreco di risorse pubbliche, l'82,6% (valore medio 1,8) giudica *per niente* o *poco* probabili fenomeni di malcostume amministrativo e il 91,7% (media 1,7) si esprime nello stesso modo nei confronti della corruzione. Come più volte ricordato, questi risultati possono derivare dalla vicinanza ideologica tra intervistati e amministrazione regionale. Tuttavia, se andiamo a prendere in considerazione i dati del Nord e del Sud i valori differiscono.

In realtà, nel caso della fiducia verso l'amministrazione e la politica regionale, lo scarto è soprattutto tra Emilia-Romagna e Lombardo-Veneto da una parte e regioni meridionali dall'altra. Se tra i sindaci e gli *ex* sindaci delle regioni settentrionali il 50% ritiene *poco* o *per niente* probabili fenomeni di corruzione a livello regionale (e nessuno giudica l'eventualità *molto* probabile), al Sud la percentuale di chi considera tali eventi *abbastanza* o *molto* probabili sale al 66,7%.

Passando in rassegna gli altri indicatori troviamo risultati ancora più divergenti: l'80% degli intervistati *omogenei* del Nord reputa il malcostume amministrativo un evento raro o assai raro nelle proprie regioni e solo il 15,4% pensa che lo spreco di risorse pubbliche a livello regionale avvenga molto frequentemente. Nel mezzogiorno tali percentuali sono rispettivamente pari al 30% e al 40%. In altri termini, il 70% degli interpellati del Sud, *omogenei* con i governi regionali, ritiene *abbastanza* o *molto* probabile il manifestarsi, in seno all'amministrazione regionale, di forme di malcostume amministrativo a la quasi totalità considera lo spreco di risorse pubbliche un evento *abbastanza* o *molto* frequente.

Tutto ciò appare ancor più chiaramente se andiamo a combinare i risultati emersi per quanto riguarda corruzione, malcostume e spreco di risorse pubbliche in un unico indice di sfiducia verso l'amministrazione e la politica regionale (graf. 7), ottenuto calcolando, per ogni classe di intervistati, la media arit-

metica dei punteggi medi riportati in ciascuna tabella. Ipotizzando una scala di valutazione da 1 a 4, dove 1 rappresenta il livello di sfiducia minimo e 4 quello massimo, l'Emilia-Romagna consegue di nuovo la migliore *performance* con un indice di sfiducia pari a 1,9. A seguire, con un valore medio di 2,2, i sindaci ed *ex* sindaci di Lombardia e Veneto, di colore politico opposto rispetto agli emiliani-romagnoli ma come questi *omogenei* all'amministrazione regionale. Una sfiducia marcatamente più elevata (2,9 su una scala 1-4) colpisce invece gli intervistati *omogenei* del Sud. Va da sé che i *disomogenei* del Nord e del Sud presentano i maggiori divari dalle altre categorie con punteggi medi pari, rispettivamente, a 3,1 e 3,4.



GRAF. 7 - *Indice di sfiducia nei confronti dell'amministrazione e della politica regionale*

È interessante notare, come l'indice di sfiducia degli intervistati del Sud, omogenei all'amministrazione regionale, sia solo poco più basso del valore registrato presso i disomogenei del Nord e addirittura superiore di un punto alla media degli emiliano-romagnoli, segno di un grado di diffidenza molto elevato nel Mezzogiorno anche in presenza di amministrazioni amiche.

TAB. 19 - *Distribuzione delle preferenze politiche all'interno del campione (iscritti e simpatizzanti). Valori percentuali (N = 82)*

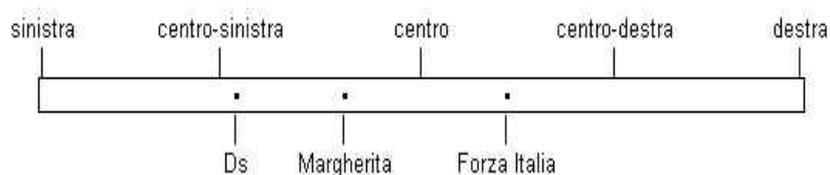
Partito politico	%
Partito della rifondazione comunista	2,4
Partito dei comunisti italiani	-
Verdi	-
Democratici di sinistra	30,5
Socialisti democratici italiani	1,2
Italia dei Valori	-
La Margherita	26,8
Unione democratici per l'Europa	2,4
Unione democratica cristiana	4,8
Forza Italia	17,1
Alleanza Nazionale	3,7
Lega Nord	3,7
Fiamma tricolore	-
Radicali	-
Altro (civiche, ecc.)	3,7
Nessun partito	3,7
Totale	100,0
N	82

#### 10. *Uno sguardo alle opinioni politiche di sindaci ed ex sindaci*

L'81,7% degli intervistati risulta attualmente iscritto ad un partito politico mentre il 14,6%, seppur non direttamente affiliato, simpatizza per una forza politica nazionale. Nel complesso, le preferenze partitiche del campione sono riportate nella TAB. 19.

Si tenga presente come la sovrarappresentazione dell'area di

centro-sinistra sia in larga parte dovuta alla presenza di un congruo numero di intervistati provenienti dall'Emilia-Romagna, Regione nella quale, come ricordavamo, sindaci ed *ex* sindaci che fanno riferimento all'attuale opposizione nazionale costituiscono oltre il 92% degli interpellati. In ogni caso, ragioni di numerosità inducono a prendere in considerazione nel proseguo del discorso le tre formazioni politiche per le quali si è riscontrata la maggiore frequenza: Democratici di sinistra, Margherita e Forza Italia.



Se guardiamo all'autocollocazione degli intervistati lungo il classico *continuum* destra-sinistra non troviamo particolari sorprese (GRAF. 8): chi si riconosce nel partito dei Democratici di sinistra tende a disporsi, in media, immediatamente a ridosso del *centro-sinistra*, mentre iscritti o simpatizzanti della Margherita e di Forza Italia occupano posizioni quasi speculari rispetto al centro dello schieramento politico, con i primi che si collocano in media tra *centro* e *centro-sinistra* (seppur lievemente più vicini al *centro*) e i secondi tra *centro* e *centro-destra*.

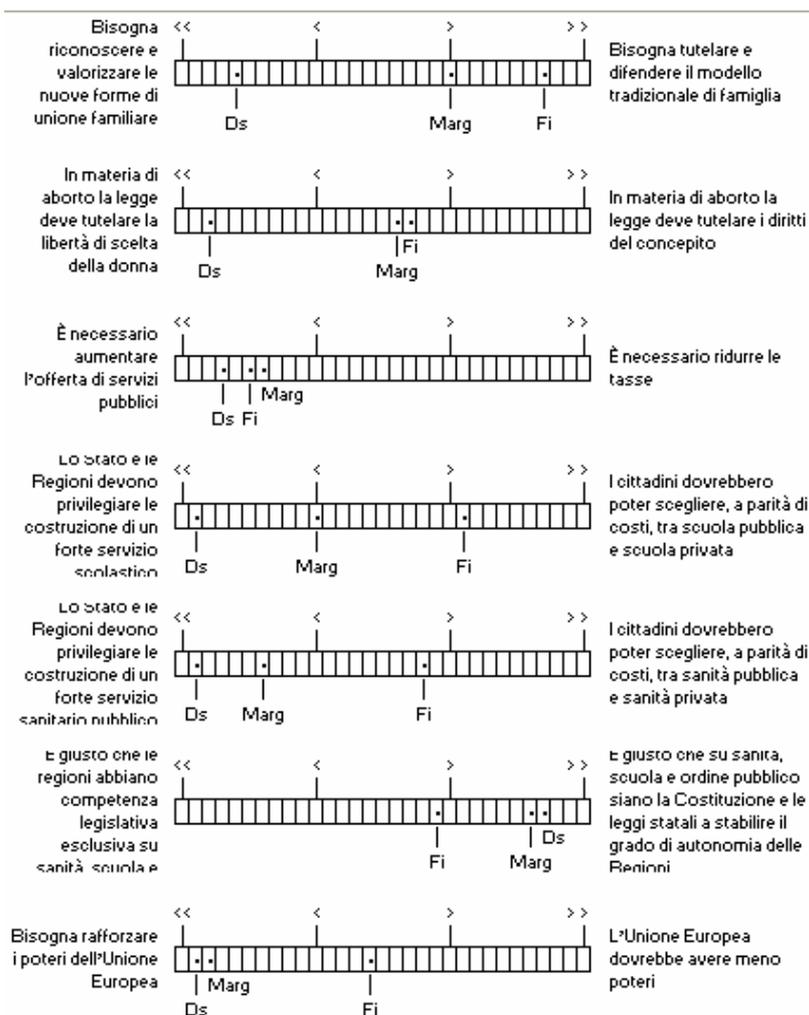
Assai più significativi appaiono invece i dati relativi alle opinioni politiche degli intervistati. Ai sindaci ed *ex* sindaci coinvolti nell'indagine sono state sottoposte una serie di questioni rilevanti nel dibattito politico corrente e, per ciascuna di esse, è stato chiesto loro di scegliere tra due posizioni quella che rappresentava meglio il proprio punto di vista (ogni intervistato aveva quattro possibilità di risposta, potendosi dichiarare d'accordo, completamente o solo in parte, con una delle due affermazioni di volta in volta presentate).

Nel GRAF. 9 sono riportate le coppie di asserzioni in questione con la collocazione media degli intervistati riconducibili a Ds, Margherita e Forza Italia. Sono possibili alcune riflessio-

ni: sul piano dei *valori familiari* gli intervistati della Margherita appaiono mediamente più vicini a Forza Italia che non ai Democratici di sinistra. Ciò è vero soprattutto per quanto riguarda l'aborto, tema rispetto al quale Margherita e Forza Italia assumono una posizione intermedia tra tutela del concepito e libertà di scelta della donna con una lieve tendenza, negli intervistati di entrambi i partiti, a privilegiare il primo versante. I Democratici di sinistra risultano invece decisamente schierati in difesa dell'autodeterminazione della donna in materia di interruzione di gravidanza. Schieramenti analoghi si riproducono anche per quanto riguarda il riconoscimento di nuove forme di unione familiare (questione che incontra nel campione in generale un'opposizione maggiore rispetto all'aborto). Militanti e simpatizzanti di Forza Italia tendono a collocarsi con nettezza a favore del modello tradizionale di famiglia mentre il valore medio riportato dai sindaci e dagli ex sindaci della Margherita appare più distante dal dato forzista di quanto non fosse nel caso dell'aborto. Tuttavia, anche in questo caso la distanza tra Margherita e Democratici di sinistra – assai favorevoli a valorizzare unioni familiari diverse rispetto a quelle fondate sul matrimonio – è più che doppia di quella che separa, sulla stessa questione, la Margherita da Forza Italia. In altre parole, i pochi dati esposti sembrano confermare il permanere di un divario tra laici e cattolici di fronte al tema dei valori e delle libertà individuali.

Passando a questioni di natura economica, troviamo che gli aderenti a Forza Italia vedono con favore l'introduzione di logiche di mercato e di competizione tra pubblico e privato nel settore della sanità e, in particolare, dell'istruzione. All'opposto, i Democratici di sinistra si esprimono in media nettamente a favore del mantenimento di un forte servizio sanitario e scolastico pubblico. La Margherita appare vicina ai Ds per quanto riguarda la sanità ma su posizioni intermedie – quasi equidistante tra gli alleati di sinistra e Forza Italia – rispetto alla scuola (di nuovo è possibile rintracciare un divario tra posizioni laiche e cattoliche in merito al tema delle scuole private). Infine, non senza sorpresa registriamo come non vi siano differenze tra i tre partiti sul tema delle tasse: in altre parole, anche gli intervistati di Forza I-

talia vogliono, in media, più servizi pubblici e non meno tasse, addirittura in misura lievemente superiore dei simpatizzanti della Margherita.



La questione del decentramento, rilevata attraverso l'atteggiamento nei confronti della cosiddetta *devolution*, non incontra molti favori: non solo Ds e Margherita la rigettano con decisione ma anche gli intervistati di Forza Italia, che pure a livello nazionale ha spinto per approvare la riforma, tendono ad essere piuttosto ostili di fronte all'ipotesi di attribuire alle Regioni la competenza legislativa esclusiva su sanità, scuola e ordine pubblico locale; riguardo alla politica estera, e in particolare al ruolo dell'Unione Europea, le differenze all'interno del centro-sinistra (limitatamente ai due *partner* maggiori a livello nazionale) quasi si annullano con i Democratici di sinistra e gli alleati della Margherita concordi nell'auspicare il rafforzamento delle istituzioni comunitarie e gli aderenti a Forza Italia collocati in media su posizioni assai più tiepide verso l'integrazione europea.