



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME



**Libro bianco
sulla rappresentanza regionale**

**Una nuova *constituency* per il prossimo ciclo
politico-istituzionale**

(RAPPORTO FINALE DI RICERCA)

Roma, Luglio 2018

INDICE

PREMESSA	1
1. INTRODUZIONE	5
1.1. LA STRUTTURA DEL TESTO	5
1.2. I PRINCIPALI RISULTATI DELLA RICERCA	6
2. LA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA	13
2.1. LA CRESCITA DELL'ASTENSIONISMO ELETTORALE	13
2.2. LA DEBOLEZZA ISTITUZIONALE TRA RANCORE E DISINTERMEDIAZIONE	23
2.2.1 <i>La perdita di fiducia nelle istituzioni regionali</i>	23
2.2.2 <i>I danni reputazionali connessi alla perdita di fiducia</i>	28
2.2.3 <i>Gli spostamenti nei gruppi consiliari delle assemblee regionali</i>	30
3. LA DIMENSIONE POLITICA: INTERESSE E PARTECIPAZIONE	32
4. L'EVOLUZIONE SOCIO-ECONOMICA DEI TERRITORI REGIONALI: CONTESTI DIVERSI, DIVERSE ESIGENZE DI RAPPRESENTANZA	39
4.1. IL MOSAICO-ITALIA: UNA LETTURA TIPOLOGICA	39
4.2. LA CRESCITA DEI DIVARI TERRITORIALI: UNA QUESTIONE DA NON SOTTOVALUTARE	47
4.2.1 <i>Uno sguardo "dentro" le regioni</i>	47
4.2.2 <i>La dimensione demografica</i>	49
4.2.3 <i>La produzione di valore</i>	51
4.2.4 <i>La proliferazione imprenditoriale e la vocazione all'export</i>	53
4.2.5 <i>I divari socio-economici</i>	57
4.2.6 <i>La questione delle aree interne</i>	60
4.2.7 <i>Un "inevitabile e opportuno" terreno di applicazione per le assemblee elettive regionali</i>	66
5. I "PROTAGONISTI" DELLA RAPPRESENTANZA: RISULTATI DELL'INDAGINE PRESSO I CONSIGLIERI REGIONALI	71
5.1. OBIETTIVI DELL'INDAGINE E METODOLOGIA	71
5.2. CITTADINI E LE ISTITUZIONI REGIONALI: ALLE RADICI DI UN RAPPORTO "SFIBRATO"	72
5.3. IL RUOLO DELLE REGIONI (E PIÙ IN GENERALE DELLA RAPPRESENTANZA TERRITORIALE)	77
5.4. REGIONI SPECIALI, OPINIONI...DIFFERENTI	85
5.5. LO "SCIVOLAMENTO" DI RUOLO DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE CHE COMPLICHA IL LAVORO DELLA RAPPRESENTANZA	87
5.6. L'ESPERIENZA DIRETTA DI CONSIGLIERE	93
ALLEGATI:	96
• LETTERA DI PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA INVIATA A TUTTI I CONSIGLIERI REGIONALI ITALIANI	96
• QUESTIONARIO PER I CONSIGLIERI REGIONALI	98

Il presente lavoro di ricerca è stato realizzato da un gruppo di lavoro del Censis composto da Marco Baldi (progettazione e coordinamento), Andrea Amico (analisi interpretativa dei dati secondari) Federica Rizzo (assistenza alla ricerca) e Vittoria Coletta (rilevazioni ed elaborazioni statistiche). Tutte le attività sono state condotte in stretto coordinamento con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

PREMESSA

Questo lavoro di ricerca, realizzato dal Censis per conto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, intende fare il punto sulla rappresentanza regionale, sulla crisi che l'ha colpita negli ultimi anni, e sulle opzioni per una possibile rivitalizzazione del ruolo del sistema regionale nel suo complesso.

Fino agli inizi degli anni 2000, il dibattito sul ruolo e sulle funzioni delle Regioni, ampio e articolato in ragione della revisione del Titolo V della Costituzione e anche in vista della stesura dei nuovi Statuti regionali, era focalizzato sui grandi temi sollevati dall'ipotesi di riforma dell'ordinamento dello Stato in senso federale, sulle prassi del decentramento e della *devolution* di competenze e poteri dal centro alla periferia territoriale.

In particolare, per i Consigli regionali si ponevano allora diverse questioni aperte e apparivano centrali alcuni nodi:

- come bilanciare il primato della decisionalità (insito nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale) con le esigenze della rappresentanza, anche attraverso una ridefinizione delle funzioni di indirizzo e controllo, poiché le assemblee elettive sembravano destinate a subire una decurtazione di ruolo, avendo perso i poteri di legittimazione dell'esecutivo, di controllo diretto sulle strutture amministrative, di monopolio della produzione normativa;
- come interpretare la rappresentanza in senso ampio, non solo quella politico-istituzionale, ma anche quella delle tante identità territoriali e dei ricchi sistemi di "poliarchia regionale", con riferimento sia alla pluralità dei soggetti sociali ed economici, sia alle autonomie locali e funzionali (i comuni, le province, le comunità montane, ma anche le camere di commercio e le università, gli enti porto e le fiere, fino alle autonomie scolastiche e sanitarie);
- come individuare i percorsi più opportuni per tendere a un "regionalismo differenziato", per dare risposta alle rilevanti disomogeneità territoriali e alle connesse differenze di problematiche e di destini per le diverse componenti socio-economiche locali;

- come determinare una compatibile autonomia finanziaria dei territori regionali, tenendo conto degli equilibri tra il “dare” e l’“avere” dei singoli sistemi regionali rispetto alle altre regioni e allo stato centrale.

A quasi vent’anni di distanza, lo scenario appare profondamente mutato e i termini del dibattito sono radicalmente cambiati. Non si può non tenere conto degli effetti combinati di una serie di processi di tipo socio-economico e socio-politico che si sono dispiegati negli ultimi anni:

- sul piano politico-istituzionale, alla “stagione federalista” ha fatto seguito un processo di forte ricentraggio istituzionale, con l’accentramento delle sedi di potere e una accentuata verticalizzazione della filiera decisionale, di cui un esempio è l’abolizione delle province (e lo stentato decollo delle città metropolitane), con la conseguenza che oggi si pone in tutta evidenza il problema della gestione dell’area vasta;
- sul piano internazionale, abbiamo assistito a una progressiva cessione di ampie porzioni della sovranità statale a poteri sovranazionali, come quelli di Bruxelles e Francoforte, che hanno determinato indirettamente la quasi scomparsa dei territori, ovvero una forte riduzione del loro peso nell’agone politico;
- d’altra parte, ha avuto corso un altrettanto forte ridimensionamento del ruolo esercitato tradizionalmente dai soggetti intermedi della rappresentanza – quei soggetti che condensavano le istanze e le attese dei diversi segmenti sociali e le trasferivano in maniera influente nelle sedi di decisione, in un gioco combinatorio di identità e interessi che è venuto progressivamente meno;
- la radicalizzazione dei processi di disintermediazione ha investito anche i territori, disarticolando la gerarchia tradizionale dei meccanismi dialettici e offrendo alla politica attiva a livello centrale canali diretti di promozione e persuasione;
- la contrazione degli investimenti pubblici ha caratterizzato i lunghi anni di crisi, come effetto di politiche nazionali di gestione dei conti pubblici nel rispetto di stringenti parametri e vincoli europei;
- e abbiamo constatato anche una profonda ridefinizione della geografia economica dei territori, nella complessa dialettica che si è venuta a creare tra i luoghi e i flussi globali, di cui solo alcune regioni hanno

saputo rendersi interpreti. Al riguardo, è sufficiente considerare i divari regionali relativi alla localizzazione delle aziende o agli arrivi turistici internazionali.

Un paese che riaccentra poteri, ruoli, funzioni, risorse, spazi decisionali, e che riduce o neutralizza la dimensione intermedia, finisce evidentemente per comprimere la rilevanza politica dei territori. Ma questo non è un processo indolore, né privo di conseguenze. Alcuni effetti possono rilevarsi:

- nella progressiva disaffezione per la partecipazione elettorale che ha interessato anche il voto locale;
- nella perdita di fiducia dei cittadini verso le istituzioni periferiche e il loro operato;
- in fenomeni di conflittualità esplicita o strisciante tra i partiti nazionali e i loro eletti negli enti territoriali.

Per altri versi, quando il primato del territorio viene ribadito, lo si fa non più come luogo di produzione di identità, cultura imprenditoriale, sfida ai processi di globalizzazione, quanto come terreno di affermazione di una concezione molto personalistica della politica locale.

E' alla luce di tutto ciò si è ritenuto opportuno – con questo lavoro - provare ad innescare una riflessione di ampio respiro su come rappresentare il policentrismo italiano. Una riflessione che non si arresti alla dimensione delle tecnicità giuridico-costituzionali e che, allo stesso tempo, non rimanga imprigionata nella deriva impoverente di un dibattito condizionato dalle retoriche populiste “anticasta”. Occorre, molto probabilmente, individuare le basi di partenza per una nuova *constituency* per le Regioni. E si è ritenuto opportuno partire da un ripensamento del ruolo e delle funzioni di chi, al loro interno, esercita oggi la rappresentanza dentro un panorama socio-politico e socio-economico così profondamente mutato e destinato a mutare ulteriormente.

Il passaggio di ciclo politico-istituzionale che ha investito negli ultimi tempi il paese comporta infatti una significativa discontinuità con il passato, ponendo l'esigenza di individuare una nuova immagine e un ruolo rinnovato per i Consigli regionali, come soggetti istituzionali intermedi dotati di competenze e responsabilità nella gestione delle politiche socio-territoriali, tra indirizzo politico e rappresentanza delle comunità regionali, vocati come sono alla condensazione delle istanze espresse dal territorio.

Il punto di attacco di questo nuovo ruolo e nuovo modo di intendere la rappresentanza dovrà necessariamente partire dall'acquisizione delle trasformazioni in atto a livello nazionale sul piano socio-economico e territoriale da un lato, e politico-istituzionale dall'altro. Sarà inoltre importante immaginare modi nuovi di costruire i rapporti inter-istituzionali "verso il basso", con il ricco e articolato complesso policentrico delle autonomie.

1. INTRODUZIONE

1.1. La struttura del testo

Pur convergendo verso un unico obiettivo questo testo si compone di parti distinte costruite con il ricorso ad analisi fenomenologiche basate su differenti metodologie sia di tipo quantitativo che qualitativo.

Il secondo capitolo affronta il tema della perdita di fiducia degli Italiani nelle istituzioni democratiche del Paese. Una sfiducia che trova il suo più evidente e misurabile campo di applicazione nella progressione dell'astensionismo elettorale.

Nel terzo capitolo si analizza l'evoluzione dell'interesse degli italiani per la dimensione politica e il conseguente "*commitment*" dei cittadini nelle diverse forme di impegno e partecipazione.

Nel quarto capitolo si propone una rilettura dei dati demografici e socio-economici provinciali che consente di interpretare le direttrici del cambiamento e il riassetto dei diversi territori italiani. La "mappatura" che ne deriva evidenzia innanzitutto l'insufficienza o addirittura l'inutilità di un'analisi dei fenomeni a partire dai confini amministrativi delle attuali Regioni. Grazie ad una attenta procedura di *clusterizzazione* è stato possibile evidenziare territori trans-regionali caratterizzati da significativa omogeneità. Territori che richiedono dunque *policies* altrettanto omogenee se non addirittura frutto di concertazione. Un lavoro certamente complicato e delicato, che tuttavia si colloca perfettamente nel solco di una nuova responsabilità delle istituzioni regionali.

Il quarto capitolo propone inoltre una lettura originale dei divari infra-regionali individuando nella loro crescita costante negli ultimi anni un monito contro lo svuotamento delle responsabilità dei decisori regionali. Responsabilità che vanno dalla presa d'atto dei divari, agli interrogativi sulle cause fino alle azioni per un riequilibrio. Certamente una questione che rimanda al nodo di quale potrà essere una efficace forma di *governance* regionale (anche con riferimento alle autonomie locali).

Il quinto capitolo, infine, riporta gli esiti principali di un *auditing* interno alle Regioni. Ai tutti i consiglieri regionali attualmente in carica è stato inviato un questionario di indagine con metodologia Cawi (*Computer Assisted Web*

Interview) finalizzato a raccogliere opinioni sulla transizione in corso, sulle difficoltà emergenti connesse al loro ruolo di rappresentanza e più in generale sugli scenari del regionalismo italiano.

1.2. I principali risultati della ricerca

Nello scenario globale le grandi città metropolitane stanno occupando la scena della crescita economica e dello sviluppo sociale. In particolare questo avviene per quelle realtà che presidiano le tre dimensioni – oggi cruciali – della relazionalità esterna, dell'internazionalizzazione e dell'innovazione. Queste *global cities*, particolarmente diffuse nei continenti americano e asiatico e rappresentate in Europa soprattutto da Londra, Parigi e di alcune città tedesche, hanno saputo affiancare alla crescita dimensionale una generalizzata crescita di interesse e di afferenza. In queste realtà sono presenti università competitive, centri di ricerca, aziende innovative, servizi avanzati, capacità competitive. Molto spesso anche visione politica, capacità di *governance* e intelligenza prospettica. E non a caso, quasi sempre anticipano e guidano la crescita dei contesti più ampi nei quali sono inserite.

Certamente anche in Italia negli ultimi anni si è registrata la tendenza al ricentraggio dei luoghi di produzione più avanzata (tradizionalmente extraurbani come attestato dai nostri storici distretti industriali) verso i perimetri metropolitani. Certamente nuovi driver di sviluppo come l'internazionalizzazione e l'innovazione tecnologica hanno fatto la loro comparsa nello scenario metropolitano nazionale modificando in parte vecchie gerarchie territoriali. Non si può neppure negare che sia in atto una transizione verso la crescita dell'economia dei servizi alla scala urbana. Il ruolo trainante delle grandi città è attestato dalla stessa *nouvelle vague* del ritorno della manifattura nei loro perimetri, sia pure con nuovi caratteri identitari, più avanzata e *customizzata*, meno seriale e impattante. Ma nonostante ciò, il lavoro di ricerca condotto sui dati di natura socio-economica conferma che nel nostro Paese la dimensione territoriale (regionale, provinciale o anche più minuta) continua ad avere una fortissima centralità. Questa dimensione territoriale, quasi di "continuità fisica", rimane fondamentale, mentre non si vede ancora affiorare – se non

in parte per la Capitale e per il Capoluogo lombardo – uno scenario da *global cities* come quello riscontrabile in altre parti del mondo.

E' questo uno dei primi risultati che emerge dalla lettura socio-economica del territorio nazionale proposta da questo lavoro. La procedura di *clusterizzazione* utilizzata fa infatti emergere come realtà a sé stanti, assolutamente *sui generis* e differenti da tutto il resto, le province (o se si vuole le aree metropolitane) di Roma e Milano. Quello che soprattutto le caratterizza è il contemporaneo posizionamento in alto in un piano cartesiano caratterizzato dalle dimensioni della vitalità e del benessere, pur con diverse vocazioni produttive e con diverse accentuazioni nei due contesti.

Sotto il profilo dell'architettura istituzionale del Paese questi dati non possono che ricondurre alla vicenda del nuovo ente "città metropolitana" quando, in modo davvero singolare e anomalo, si è deciso di istituirlo in un numero così consistente di realtà urbane. Mancando peraltro nella gran parte dei casi la dimensione demografica, la capacità relazionale, la funzione di traino, e molto spesso, nel dibattito locale, un reale "sentimento metropolitano".

In un contesto generale dove non è assolutamente chiaro il destino complessivo dei poteri locali, Roma e Milano dovranno dipanare il tema delle funzioni, formulare delle proposte riguardo la questione spinosa delle risorse finanziarie e lanciare nuove sfide. A questo riguardo è certamente auspicabile un'assunzione di protagonismo su temi irrisolti quali la gestione dei rifiuti o la mobilità dei pendolari. Sarebbe un modo per cominciare a conferire legittimazione a questi enti nati da confuse esigenze di riordino "per soppressione" (delle Province) ma oggi chiamati in causa per riannodare i fili del lacerato tessuto amministrativo italiano.

Guardando specificamente alla nuova mappa socio-economica nazionale che scaturisce dalle analisi condotte al livello provinciale (cfr. Cap.4) emerge con evidenza un "mosaico-Italia" in buona parte inedito rispetto alle tradizionali rappresentazioni.

Un mosaico che suggerisce l'importanza di una lettura attenta delle differenze e delle omogeneità fuori e dentro i territori regionali. Una lettura da consigliare alla stessa classe dirigente regionale, forse troppo intenta a ragionare di competenze e risorse attribuite per immaginare

soluzioni programmatiche o bacini di servizi di portata più ampia rispetto ai confini amministrativi della propria regione. Soluzioni che possono basarsi su integrazioni funzionali ed economie di scala da costruire con enti confinanti a beneficio di tutti i soggetti eventualmente coinvolti. La mappa, al riguardo, ben evidenzia i macro-ambiti territoriali con caratteri e vocazioni univoche e sicuramente valorizzabili in logiche cooperative di tipo nuovo.

L'altro aspetto abbondantemente evidenziato in questo lavoro riguarda i significativi (e crescenti) divari che caratterizzano le diverse province ricadenti nella gran parte delle regioni italiane. Divari che suggeriscono l'importanza di tornare a guardare al territorio (o almeno "anche" al territorio), alla sua morfologia, alla sua evoluzione, ai processi socio-economici che lo innervano. Si tratta di un lavoro che potrebbe (o forse "dovrebbe") essere imputato alle istituzioni regionali. Tuttavia è difficile che le regioni possano svolgerlo adeguatamente se non si doteranno al loro interno di "sensori della micro-dimensione" in grado di offrire una restituzione puntuale di quanto accade ed evolve nel localismo.

A questo riguardo, l'indagine di campo realizzata presso i consiglieri regionali italiani (cfr. Cap. 5) evidenzia una non ottimale consapevolezza di questo ruolo possibile per le assemblee elettive. La dotazione di nuovi strumenti di monitoraggio, infatti, non viene individuata come una priorità per supportare il complicato lavoro della rappresentanza. Più in generale si paga il prezzo di una mancata ridefinizione dei ruoli dei consigli regionali dopo che la riforma del 1999 ha introdotto la figura del presidente della giunta eletto direttamente dai cittadini. Con lo spostamento del potere regolamentare sulla giunta (oltre alla sostanziale soppressione del vincolo della fiducia), i consigli hanno perso di fatto ogni controllo politico sull'esecutivo. E allora, forse, venuto meno il precedente ruolo di bilanciamento, si sarebbe potuto progettare un diverso potere di controllo dei consigli, da esercitare sulle procedure, sugli assetti amministrativi, sulle nomine degli enti strumentali, sui risultati dell'azione degli esecutivi. Comunque sia, la questione del nuovo ruolo possibile del consiglio avrebbe dovuto impegnare la scena durante la fase del regime transitorio. Ma c'è stata scarsa lungimiranza al riguardo e la questione è stata sottovalutata. O forse il massimo dell'impegno è stato polarizzato da altre questioni.

In questo scenario, guardando al complesso dei dati della *survey* realizzata presso i consiglieri, emergono con chiarezza alcuni ulteriori elementi di grande interesse:

- innanzitutto, vi è diffusa consapevolezza che il regionalismo italiano ha sempre avuto difficoltà a “scaldare il cuore” degli italiani. E questo viene attribuito per la maggior parte all’incapacità delle Regioni stesse di veicolare diffusamente il vero significato del loro ruolo. Bisogna però precisare che questo vale in misura molto minore per i consiglieri operanti nelle regioni del nord, più inclini a denunciare il ruolo giocato dallo stato centrale come “argine” al pieno dispiegarsi di un regionalismo efficiente e ampiamente riconosciuto dai cittadini;
- nonostante ciò, la gran parte dei consiglieri mantiene inalterata una fiducia di fondo sul futuro della rappresentanza territoriale, convinti che ciò sia in linea col destino stesso dell’Europa, inevitabilmente agganciato a quello dei suoi territori sub-nazionali. Sorprendentemente quasi nessuno pensa che i “luoghi” stiano perdendo rilevanza rispetto ai “flussi”. O perlomeno quasi nessuno si costringe a ragionare su queste variabili che pure sono molto presenti nelle odierne analisi socio-economiche;
- la questione dei rapporti tra le Regioni e lo Stato centrale viene ritenuta prioritaria, al punto che quasi i due terzi dei consiglieri ritengono che sia necessario un riordino complessivo del regionalismo italiano. Tra l’altro, si ritiene indispensabile che questo tema venga inserito ai primi posti nell’agenda del prossimo governo nazionale. Questo tipo di urgenza vede in prima linea soprattutto i consiglieri delle Regioni del nord. L’attuale assetto, là dove prevede una competenza concorrente su una serie di materie, viene ritenuto formalmente sensato, purché il riparto in verticale dei poteri veda lo Stato realmente impegnato solo nella definizione dei principi generali. Si richiede comunque che quando Governo interviene in

materie di sua competenza esclusiva ma con impatti significativi sulla dimensione regionale, attivi necessariamente forme di consultazione preventiva e di cooperazione con le Regioni;

- per quanto concerne l'ipotesi di una ridefinizione dei perimetri amministrativi attuali delle Regioni, la maggior parte dei pareri risultano ovunque negativi (ma soprattutto nel Mezzogiorno e nel perimetro della "specialità"). Certamente nessuno auspica che si esplori questa pista di lavoro per interpretare un clima "antipolitico" che individua in eventuali accorpamenti un modo per ridurre cariche pubbliche e relativi costi. Una certa apertura, soprattutto tra le Regioni del centro Italia, si osserva per quanto concerne nuove forme di dialogo e di integrazione funzionale tra territori trans-regionali con caratteristiche omogenee.
- una materia che realmente divide in due parti percentualmente equivalenti il panel dei consiglieri intervistati è quella del regionalismo differenziato (anche se nel Nord-Est i pareri favorevoli raggiungono il 68% del totale). La questione è stata molto dibattuta dopo la riforma costituzionale del 2001, rimanendo però sostanzialmente inattuata sul piano formale. Nel frattempo, nel concreto, si è delineato un regionalismo differenziato per così dire "di fatto". Per coglierlo è sufficiente osservare l'attività delle diverse Regioni nelle competenze loro attribuite, come la sanità (con una diversa declinazione del rapporto pubblico-privato, ad esempio), il turismo, il paesaggio e l'urbanistica, le politiche culturali, la filiera enogastronomica (con alcuni protagonismi nella politica dei marchi, ad esempio). Certamente risulta differenziato il modo in cui le Regioni padroneggiano i processi di loro attuale competenza, e questo è un elemento che incoraggia gli enti più intraprendenti a chiedere nuove forme di autonomia a "costituzione invariata". D'altra parte, poco meno del 90% dei consiglieri regionali è in sintonia con questo orientamento che dovrebbe condurre ad un maggior protagonismo delle Regioni in quelle "materie concorrenti" che tanti conflitti hanno generato in passato. Sembra dunque del

tutto sdoganato il tema delle “due velocità” (o se si vuole della “geometria variabile”) nel percorso verso il regionalismo differenziato. Si consideri, al riguardo, che solo il 23% degli intervistati ritiene che le Regioni debbano esercitare *ovunque* le stesse funzioni. Ovviamente rimane sul tappeto il tema della responsabilità fiscale dei territori e più in particolare del residuo fiscale;

- notevole centralità nell’indagine è stata posta al tema del rapporto tra gli esecutivi e le assemblee elettive. In generale i consiglieri sono convinti che l’elezione diretta dei presidenti non abbia di fatto aumentato la capacità di incidere delle Regioni. Addirittura, il 41% dei consiglieri più “esperti” (ossia quelli che sono attivi nelle istituzioni da più di 20 anni) ritiene che la legittimazione “*ad personam*” dei presidenti abbia ridotto la possibilità delle Regioni di migliorare significativamente la vita delle comunità amministrate. Certamente tutti sono d’accordo nel ritenere che la dimensione politica (appannaggio dei consigli) sia stata progressivamente sganciata dalla dimensione istituzionale (direttamente ancorata all’operato degli esecutivi). E che questo abbia di fatto estromesso le assemblee elettive dal campo del *policy making*;
- per uscire da questa impasse gli intervistati rivolgono la loro attenzione in primo luogo all’esigenza di un rafforzamento delle prerogative delle assemblee elettive con riferimento all’indirizzo strategico dell’ente ed alla definizione dell’agenda regionale. Ma si tratta, esattamente come per un auspicato recupero di ruolo nell’ambito delle funzioni di programmazione, di valutazione dei processi amministrativi, di valutazione dei costi-benefici dell’azione pubblica, di attese che si collochino fuori dal quadro normativo attuale, e che potrebbero essere soddisfatte solo attraverso profonde modifiche statutarie o addirittura costituzionali. Decisamente minore è invece l’interesse manifestato verso la ricerca di un maggior legame con i territori ed i soggetti rappresentati, o di una maggior interlocuzione con enti locali e

autonomie funzionali operanti in regione. Infine, meno della metà dei consiglieri vedrebbe di buon occhio una crescita di protagonismo e responsabilità nelle audizioni con la società civile nelle sue diverse espressioni e nella veicolazione verso l'esterno dell'identità e delle specificità regionali;

- un ultimo elemento di interesse attiene al senso del *commitment* e al mandato percepito dai consiglieri. In generale sembrano prevalere la volontà e l'impegno verso la crescita economica e sociale della regione piuttosto che l'idea della rappresentanza. Nel *mainstream* generale che vede ogni istanza di equità e di redistribuzione verso i soggetti più deboli legata a doppio filo a percorsi di crescita economica complessiva, i consiglieri ambiscono a svolgere il proprio ruolo in quello che è oggi lo spazio caratterizzante degli esecutivi. La crescita economica rimane la "stella polare" che orienta l'azione, non importa in quale direzione e con quale conseguenza. E i valori di riferimento di cui si fa portatore il partito di appartenenza non sembrano più di tanto oggetto dell'azione politica quotidiana. Questo spiega forse la maggior frustrazione, anche sul piano personale, dei consiglieri con più anni di anzianità nelle istituzioni.

2. LA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA

2.1. La crescita dell'astensionismo elettorale

Lo sviluppo del Paese, negli anni del miracolo economico come in quelli immediatamente successivi caratterizzati dalla crescita per inclusione del ceto medio, è stato indubbiamente realizzato attraverso i meccanismi della rappresentanza. La rappresentanza politica, economica e territoriale hanno garantito contemporaneamente crescita e coesione sociale componendo i tanti conflitti che volta per volta si sono affacciati all'orizzonte. La crescita dei consumi, il benessere diffuso, la partecipazione ai processi imprenditoriali e di lavoro che hanno unito gli italiani sono stati ottenuti grazie ad un minuzioso lavoro di ascolto. Un ascolto che ha potuto realizzarsi solo attraverso un complicato e laborioso "esercizio di prossimità". Un esercizio che necessitava giocoforza di una forte territorialità dei soggetti di rappresentanza. Le articolazioni locali dei partiti politici e delle organizzazioni datoriali e sindacali, gli enti locali, gli enti intermedi, le autonomie funzionali, esprimevano questa territorialità veicolando nei più minuti angoli del Paese approcci culturali, idee del mondo, prese di posizione, ambizioni, a tratti sogni collettivi. E contemporaneamente questi soggetti traevano dal territorio e dai localismi la linfa vitale per interpretare i desideri di cambiamento. Desideri che potevano trovare o meno la via delle riforme, ma che comunque diventavano oggetto di discussione e di lavoro di mediazione.

E' noto a tutti che questo meccanismo, entrato inizialmente in crisi nei primi anni '90 a partire dallo shock di mani pulite, si è progressivamente sfaldato dando vita a diversi surrogati della sua funzione generatrice e armonizzatrice. Il rapporto tra i decisori (o se vogliamo le "élite di potere") e il loro popolo di riferimento è stato ri-costruito su basi diverse, sfruttando le opportunità che volta per volta si affermavano per superare o relativizzare il meccanismo - complesso, laborioso, finanche costoso - della rappresentanza. Negli anni '90 è stata la televisione a porre in presa diretta i leader politici e le moltitudini. In tempi più recenti le reti telematiche. Con delle differenze: nel primo caso il successo della disintermediazione era affidato al carisma dei suoi protagonisti. Nel caso

della rete, è valsa la retorica del suo carattere pervasivamente democratico.

Oggi ci troviamo a navigare in un indistinto terreno di scambio - tra popolo ed élite - dove si rileva la contemporanea presenza di sentimenti antipolitici e di orientamenti populistici. E lo spazio per la rappresentanza tende a ridursi ulteriormente.

Si riduce perché la “coltivazione” della presa diretta sulle masse ha trovato terreno fertile nella crisi economica e finanziaria che ha attanagliato il Paese per almeno sette lunghi anni, guardando ai dati sull’andamento del Pil nazionale.

Negli esecutivi che si sono alternati alla guida del Paese in quegli anni, soprattutto quelli non individuati direttamente attraverso il consenso elettorale, la legittimazione della loro azione è venuta dal riferimento ad alcuni temi assiali, veicolati con l’uso di termini ad alto potere evocativo.

Così è stato per la lotta allo *spread*, così è stato (ed è tutt’ora) per la razionalizzazione dell’intervento pubblico, così è stato per il “riordino” dei soggetti che si collocano in una dimensione intermedia tra lo Stato centrale e le Regioni da un lato, e i cittadini e le imprese dall’altro.

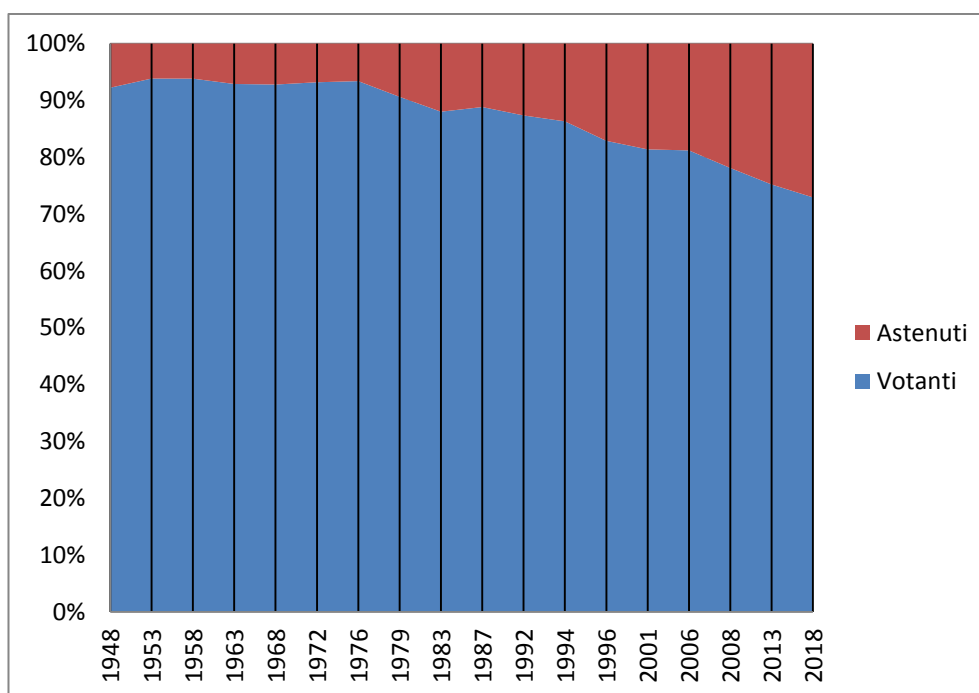
Il tutto nella permanenza delle due principali invarianti che hanno legittimato l’azione del decisore centrale: la tenuta dei conti pubblici attraverso un contenimento della spesa (il termine *spending review* è stato adottato in Italia fin dal 2006), e il tentativo di offrire una risposta ad un *sentiment* diffuso che vedeva l’azione politica come pratica di potere piuttosto che come difesa dell’interesse collettivo.

Gli effetti di tutto ciò sul corpo sociale del Paese si sono visti in due fenomenologie tutto sommato recenti: da un lato il continuo calo di partecipazione elettorale e di interesse per la politica (in alcune elezioni amministrative la partecipazione si è attestata intorno alla metà degli aventi diritto), dall’altro la formazione di un movimento che intorno al tema dell’antipolitica ha costruito la sua stessa ragion d’essere, è divenuto nel 2013 il secondo partito del Paese, ha successivamente conquistato la guida di alcune grandi città, e nelle recentissime elezioni del 4 marzo 2018, ha conquistato la maggioranza relativa in Parlamento. Si aggiunge a tutto ciò che la fiducia dei cittadini nell’operato degli enti territoriali - come si

dimostrerà nei paragrafi seguenti - è scesa ai livelli più bassi di sempre e molto al di sotto della media europea.

I dati che si riportano nelle figure sottostanti, che attestano il calo di partecipazione elettorale a tutti i livelli, parlano da soli: in pochi anni la quota di cittadini che ha deciso di scegliere i soggetti politici da cui farsi rappresentare si è drasticamente ridimensionata. Naturalmente esiste un trend storico di ridimensionamento della partecipazione che incorpora ragioni di tipo diverso. Lo si può agevolmente desumere dal grafico relativo alle elezioni politiche che si sono succedute dal 1948 (92,2%) fino al 4 marzo 2018 (72,9%) (fig.1). Però l'andamento illustrato evidenzia bene l'accelerazione dell'astensione che ha interessato gli anni '80 (con la crisi delle ideologie e delle forti identificazioni partitiche), gli anni '90 con il fenomeno "mani pulite", e l'ultimo decennio con il ridimensionamento della presenza territoriale dei partiti e il fenomeno della disintermediazione.

Fig.1 - Partecipazione alle elezioni politiche, Anni 1948-2018 (val.%)



Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

A ben guardare, però, è stato soprattutto il voto locale a fare le spese di questi processi. Nel confronto tra le comunali del 2010 e del 2015 i votanti sugli aventi diritto sono passati dal 73,2% al 64,8% (-8,3% in cinque anni) (tab.1).

Tab.1 - Partecipazione alle elezioni comunali, per area geografica e tipologia di comune
(*) - Anni 2010-2015 (val.% e differenze assolute)

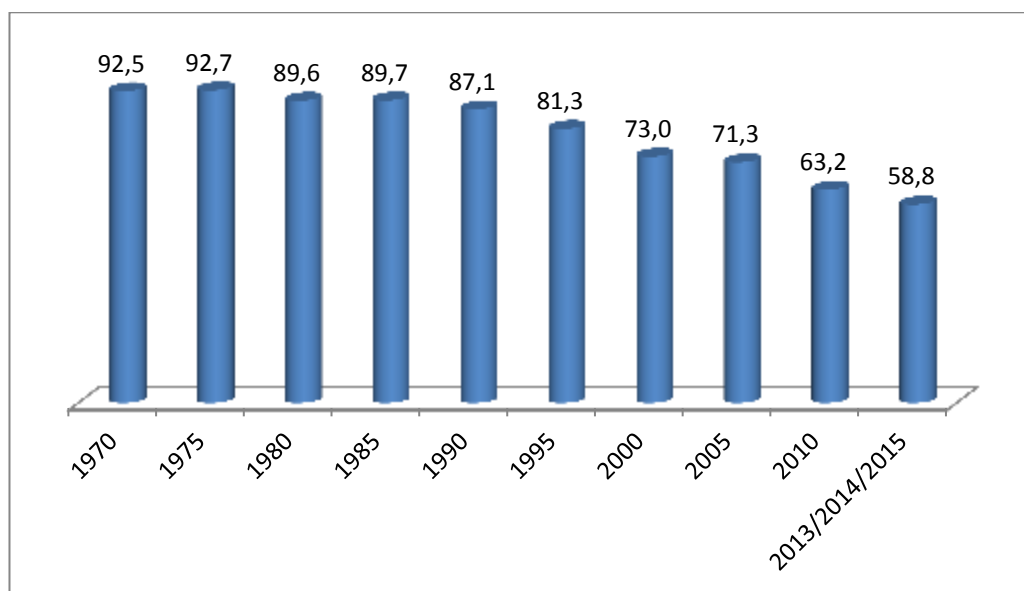
	2010	2015	diff. 2010-2015
Comuni capoluogo			
Nord-ovest	70,6	56,3	-14,3
Nord-est	69,0	60,5	-8,5
Centro	71,9	59,2	-12,7
Sud e Isole	73,9	70,0	-3,9
Italia	71,6	63,6	-8,0
Comuni non capoluogo			
Nord-ovest	72,1	56,7	-15,4
Nord-est	74,5	63,6	-11,0
Centro	73,7	66,2	-7,5
Sud e Isole	73,9	68,0	-5,9
Italia	73,6	65,2	-8,3
Totale			
Nord-ovest	71,9	56,7	-15,3
Nord-est	71,8	62,1	-9,7
Centro	73,1	64,1	-9,0
Sud e Isole	73,9	68,2	-5,7
Italia	73,2	64,9	-8,3

(*) Il confronto è stato fatto per i comuni che sono stati coinvolti nelle ultime elezioni comunali svolte a maggio-giugno 2015, con le precedenti elezioni relative al periodo 2010-2011.

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

Guardando alle elezioni regionali il dato si presenta ancora peggiore: nel rinnovo delle amministrazioni che ha coinvolto le diverse Regioni italiane a statuto ordinario tra il 2013 e il 2015, la percentuale dei votanti si è attestata complessivamente al 58,8% (4,4 punti in meno della tornata precedente). Guardando al lungo periodo si percepisce chiaramente il cambio di fase a cui si è fatto cenno. Alle elezioni regionali del 1990 votò l'87,1% degli aventi diritto: il 28,3% in più rispetto all'ultimo dato considerato (fig.2). Sono particolarmente impressivi anche i dati in valore assoluto riportati nella figura 3 dalla quale si osserva agevolmente che, mentre nel tempo sono aumenti gli aventi diritto, contemporaneamente sono diminuiti gli elettori. Alle ultime elezioni regionali considerate, su 42,5 milioni di elettori potenziali solo 25 milioni hanno deciso di recarsi alle urne. Si tenga conto, inoltre, che la percentuale dei votanti non corrisponde ai voti validi: quest'ultimi variano infatti tra il 90% e il 95% del totale delle schede scrutinate abbassando ancora di più la quota di elettori che scelgono di individuare una forza politica da cui farsi rappresentare.

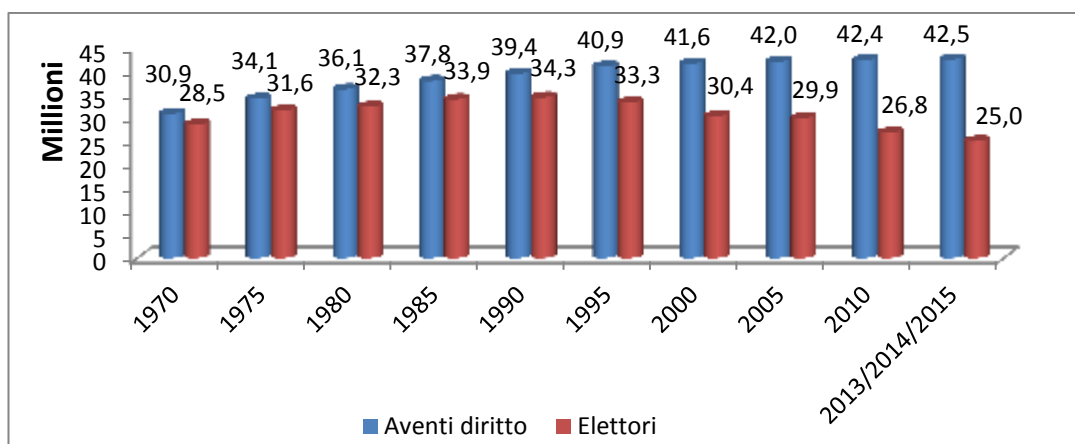
Fig. 2 – Partecipazione elettorale alle elezioni regionali (Regioni a statuto ordinario), 1970-2015 (val. %) (*)



(*) Non è stata inserita l'elezione regionale del Molise nel 2001.

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

Fig. 3 – Partecipazione elettorale alle elezioni regionali (Regioni a statuto ordinario), 1970-2015 (v.a. in milioni) (*)



(*) Non è stata inserita l'elezione regionale del Molise nel 2001

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

Se questo è lo scenario, è evidente che le azioni del governo centrale nella direzione di un depotenziamento del livello istituzionale locale e di una riduzione della maglia amministrativa complessiva sono avvenute in un quadro socio-politico favorevole.

L'azione politico-istituzionale ha progressivamente abbandonato la prospettiva visuale del territorio, da un lato slittando verso l'alto alla ricerca di legittimazione europea, dall'altro organizzando il proprio consenso intorno a tematismi ad elevato impatto emotivo (non è un caso se in pochi anni si sono succedute misure con nomi evocativi come "SalvaItalia", "CambiaItalia", per approdare infine al più draconiano "SforbiciaItalia").

Il risultato è che oggi quello che avviene nei singoli territori non sembra oggetto di particolare attenzione. Solo in caso di profonde crisi aziendali (si pensi alle criticità dell'Ilva di Taranto o al recente caso Endraco), di conflittualità locale verso provvedimenti di livello nazionale (si pensi al referendum cosiddetto delle "trivelle"), o di improvvisi eventi calamitosi (si pensi ai recenti terremoti nel centro Italia), il dibattito si sposta provvisoriamente verso il basso. Molto rapidamente però si rialza il tiro, si torna al dato aggregato, alla media che spiana le diversità, alla dimensione

verticale di un'azione riformista che pone grandi obiettivi statuali e sovra-statali (e che ottiene al riguardo un grande riverbero mediatico).

Tutto ciò ha fatto sì che quel pezzo importante di Paese che da sempre "vive in orizzontale" grazie ad un impasto originale di vitalità imprenditoriale, di coesione sociale, di condivisione locale delle traiettorie di sviluppo, abbia dovuto ascoltare un preoccupante *refrain* sull'esigenza - impellente e ineludibile - di modificare l'architettura della *governance* locale di riferimento. E conseguentemente prepararsi all'impatto di progetti di accorpamento, razionalizzazione, eliminazione dei soggetti istituzionali e funzionali che innervano i territori stessi. E di proposte di ri-articolazione dei servizi alla scala locale o di eliminazione di alcuni presidi fondamentali soprattutto nelle tante "aree interne" del Paese. Nel complesso, una spinta allo "svuotamento" alimentata più dalla retorica della soppressione degli enti inutili piuttosto che dall'esigenza di interventi concreti sull'architettura dei poteri locali.

In sintesi, si è affermata la volontà centrale (e centralistica) di eliminare o relativizzare ogni forma di responsabilità distribuita all'interno del sistema amministrativo periferico. Una volontà di intervento priva però di un disegno unitario in materia di articolazione territoriale delle funzioni pubbliche. La saldatura tra esigenze di contenimento della spesa (proposte come inevitabili e improcrastinabili a copertura delle misure di sostegno all'economia e alle famiglie) ed esigenze di abbattimento del "costo della politica", ha contribuito alla costruzione di un "paniere dei panni sporchi" che poteva essere riempito con qualunque cosa: con enti locali come le Comunità montane o le Province, con autonomie funzionali come le Camere di Commercio, le Autorità portuali o i Consorzi di Bonifica, con strutture periferiche dello Stato come le Prefetture, le Questure, le sedi periferiche della Ragioneria Generale, le Commissioni Tributarie, le sedi dell'Agenzia delle Entrate, la Motorizzazione, l'AcI, ecc.

Sotto attacco sono finiti soprattutto quei soggetti locali o quelle articolazioni dello Stato che operano nell'ambito di una circoscrizione provinciale, ossia il perimetro operativo di quasi tutte le funzioni di servizio del Paese. Non esiste soggetto nazionale che non sia organizzato su base provinciale, dalle rappresentanze di interessi del mondo del lavoro alle associazioni datoriali, dai Carabinieri alla Guardia di Finanza, dalla Croce Rossa al Coni.

In questo scenario sono però emersi quantomeno due problemi che persistono tutt'ora. Il primo attiene all'assenza di chiarezza sul trasferimento di funzioni una volta attuate le riforme previste. Non ha aiutato il riferimento alle Regioni, enti deliberativi e con funzioni programmatiche, ma difficilmente reinterpretabili come soggetti amministrativi. Non ha aiutato neppure il riferimento alle Unioni di Comuni che, per bacini di riferimento e competenze tecniche, difficilmente possono assumere funzioni tipicamente di area vasta. Contemporaneamente, le previste Città metropolitane opereranno (chissà quando?) solo in determinate aree del Paese, e comunque, stando alla situazione attuale, con poteri non molto dissimili da quelli delle Province che sostituiranno.

Il secondo problema è forse anche più serio e attiene al calo di considerazione per la dimensione intermedia, ossia per tutti quei soggetti che, operando alla scala locale, possono cogliere istanze specifiche e offrirne adeguati sostegno e rappresentazione. Solo i soggetti intermedi sono abbastanza prossimi ad imprese e cittadini per coglierne a pieno gli sforzi in questa difficile congiuntura socio-economica. E, comunque sia, nessun grande paese può oggi permettersi una perdita di sincronia tra le linee di indirizzo strategico che vengono assunte a livello centrale e l'attività politico-amministrativa che informa la periferia del sistema.

Ma è l'intero ciclo socio-politico del rapporto tra centro e periferia del nostro Paese che appare schizofrenico. Per anni si è coltivato il teorema del "primato del territorio". Un primato a cui si è cercato di dar corpo in prima istanza con l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, e in seguito con una traiettoria "proto-federalista" basata prima sull'elezione diretta dei vertici delle Regioni. Nella stessa direzione si è mossa, subito dopo, la riforma – imperfetta e forse poco meditata - del Titolo V della Costituzione. In quel momento i cittadini, spesso in difficoltà nel riconoscersi nelle élite nazionali che volta per volta guidavano il Paese, trovavano un maggior rispecchiamento - soprattutto nei contesti economici più evoluti - nei loro rappresentanti locali.

Poi, dalla metà dello scorso decennio, questo processo ha subito una radicale inversione di tendenza. Le motivazioni sono note a tutti e possono essere ricondotte a due distinte fenomenologie:

- da un lato una serie di eventi corruttivi consumati alla scala locale che, riempiendo le cronache giudiziarie, hanno indotto molti a parlare di “morte anticipata del processo federalista”;
- dall’altro lo slittamento di sovranità verso l’alto innescato dalla crisi dei debiti-paese, le difficoltà della finanza locale e la “sensibilizzazione forzata” verso il contenimento della spesa pubblica locale (con i conseguenti patti di stabilità interni, le revisioni della spesa più o meno drastiche, il tentativo di alleggerire dove possibile la maglia amministrativa del Paese).

Da questi processi è derivato il rapido svuotamento dei poteri locali di cui si è detto, con Comuni non più in grado di rispondere alle domande dei cittadini, Province derubricate ad organi di secondo livello, Regioni rese impotenti dai bilanci della sanità e delegittimate dagli scandali. Uno svuotamento che si è amplificato con i processi di soppressione o accorpamento di organismi intermedi.

Il ri-accentramento di poteri, ruoli, funzioni, risorse, spazi decisionali, finisce evidentemente per comprimere la rilevanza politica dei territori. Ma questo non è un processo indolore né privo di conseguenze. Alcuni effetti possono rilevarsi:

- nella progressiva disaffezione per la partecipazione elettorale al voto locale di cui si è ampiamente dato conto;
- nella perdita di fiducia dei cittadini verso le istituzioni periferiche e il loro operato (di cui si offrirà un ampio riscontro fenomenologico nel prossimo paragrafo);
- in fenomeni di conflittualità esplicita o “strisciante” tra i partiti nazionali e i loro eletti negli enti territoriali (di cui è piena la cronaca degli ultimi anni);
- nel processo di allontanamento dei cittadini dalla dimensione politica nel suo complesso e dai soggetti incaricati di dar conto di quanto avviene (i media tradizionali);

Su questo scenario si sono poi innestati:

- il fallito tentativo di modifica costituzionale, bocciato dal Referendum confermativo del 4 dicembre 2016 (59,12% di voti contrari alla riforma) che ha di fatto rese incomplete alcune delle riforme precedente avviate sul fronte dei poteri locali;
- i Referendum consultivi delle Regioni Lombardia e Veneto, finalizzati a supportare l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione là dove prevede che le Regioni a statuto ordinario possano richiedere – su propria iniziativa e con successiva legge statale approvata a maggioranza assoluta da entrambe le Camere – ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nell'ambito dell'organizzazione della giustizia di pace, delle norme generali sull'istruzione e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché delle materie di competenza concorrente;
- l'iniziativa di altre Regioni (per prima l'Emilia Romagna) finalizzata ad ottenere identica attuazione dell'articolo 116;
- infine, le consultazioni elettorali nazionali del 4 marzo 2018 (unite a quelle di due regioni importanti come il Lazio e la Lombardia) che hanno segnato una profonda e in parte inattesa discontinuità con il ciclo politico precedente.

2.2. La debolezza istituzionale tra rancore e disintermediazione

2.2.1 La perdita di fiducia nelle istituzioni regionali

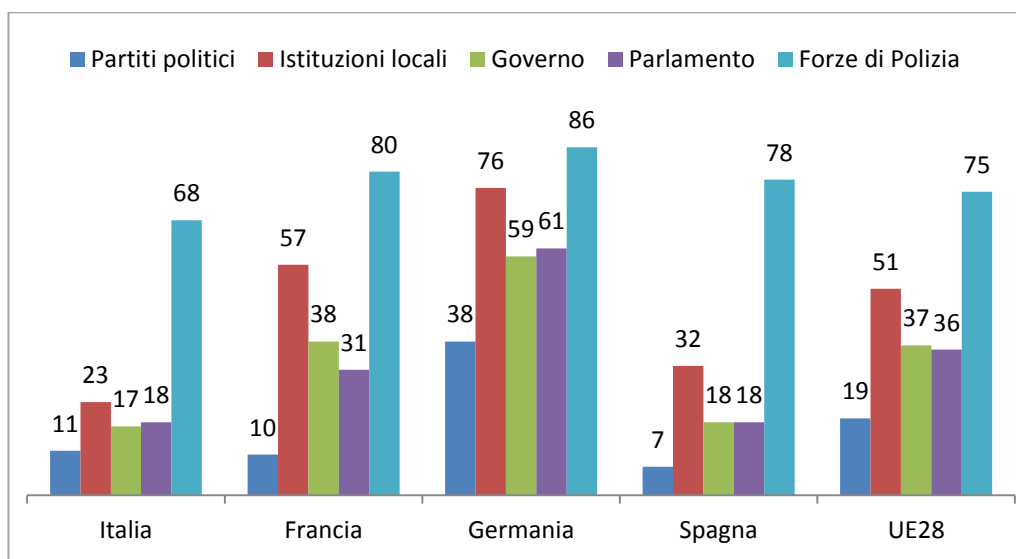
La deriva socio-politica degli ultimi anni ci consegna un Paese profondamente impoverito sotto il profilo della “consistenza istituzionale”. Nessun problema di legittimazione democratica per le istituzioni repubblicane, non è certo di questo che si parla, ma piuttosto della perdita progressiva del loro fondamentale ruolo di “cerniera” tra la dinamica politica e la dinamica sociale. Un ruolo che, come è noto, è stato fondamentale sia nella formazione dello Stato unitario che nei decenni successivi quando il Paese cresceva e trovava nelle sue istituzioni il senso dello stare insieme, del vivere collettivamente.

La frattura attuale tra il mondo politico e il corpo sociale vede i protagonisti di questo processo talmente introflessi su loro stessi, talmente autoreferenziali, da non accorgersi quasi più di quanto le istituzioni stiano diventando luoghi vuoti e sostanzialmente “inermi”, come li definì Giuseppe De Rita, ai quali nessuno pensa più di riferirsi. La politica si sposta verso l’alto, rivendica il primato decisionale, si libera di tutte le articolazioni intermedie o le svuota di poteri e funzioni. Il corpo sociale fa pratica di delegittimazione, in gran parte “rancorosa” verso il facile bersaglio della casta. E questo meccanismo schiaccia le istituzioni, le svuota, le rende occupabili da un lato o accusate di occupazione dell’altro.

Un meccanismo di rilegittimazione, un nuovo ruolo, un rilancio della loro funzione di congiunzione andranno prima o poi ricercati. Ma per farlo occorrerà probabilmente superare la fase attuale caratterizzata da una consistente alimentazione - dall’alto e dal basso – di spinte populiste e di acrobatiche disintermediazioni.

Una prima, sintetica misurazione della situazione descritta può essere ricavata dalla rilevazione annuale di Eurostat sulla fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni nazionali e locali. A questo riguardo, e a conferma della gravità della situazione nazionale, si rileva che l’attuale livello di rispecchiamento dei cittadini nelle istituzioni repubblicane ci colloca molto al di sotto sia della media europea che dei valori rilevati nei principali paesi (fig.4).

Fig. 4 – Cittadini che dichiarano di avere fiducia nelle istituzioni. Confronto tra Italia, Francia, Spagna, Germania e UE 28, 2017 (val.%)



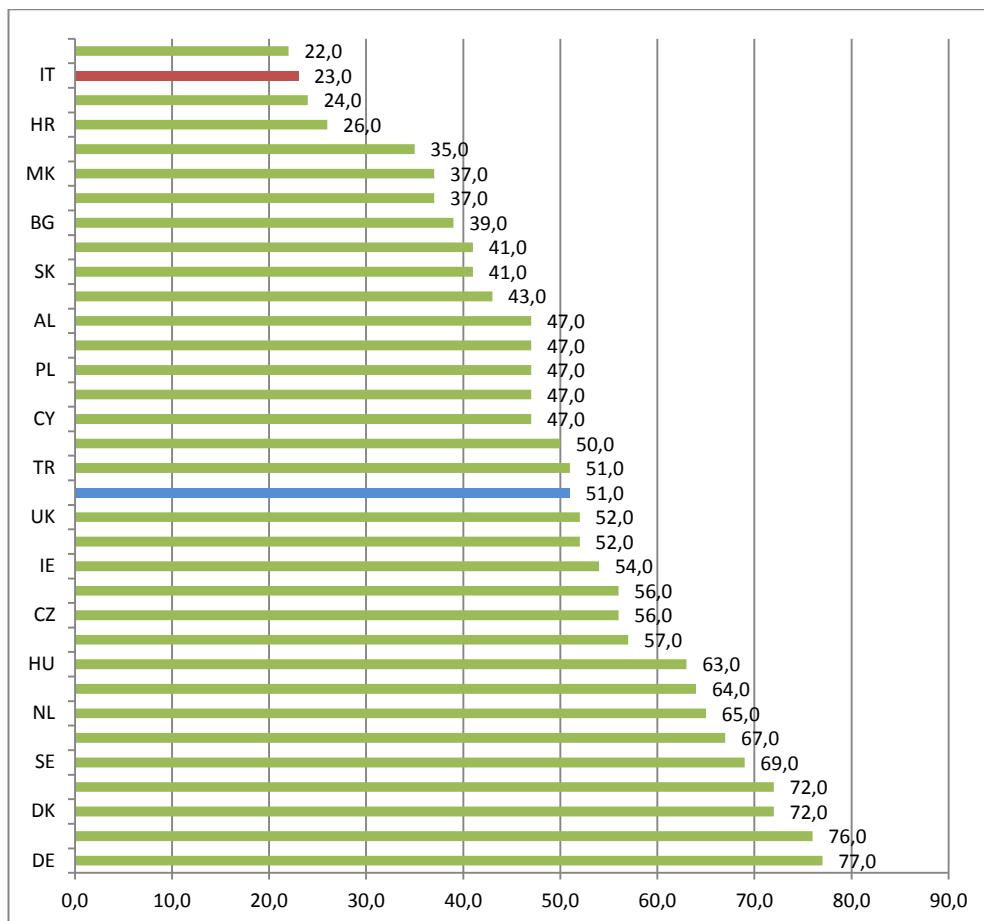
Fonte: elaborazioni Censis su dati Eurobarometro 2017

In termini comparativi, il problema non attiene tanto alla fiducia nei partiti, ai minimi termini in quasi tutti i contesti nazionali con l'esclusione della Germania), quanto piuttosto ai governi (17% in Italia contro il 37% dell'EU) e alle rappresentanze elettive. La fiducia degli italiani nel Parlamento non va oltre il 18% (36% la media UE, 61% per la Germania) e si colloca di poco più in alto per ciò che concerne le istituzioni locali (23%).

Proprio quest'ultimo dato risulta significativo e particolarmente interessante ai fini di questo studio. L'Italia, il paese delle differenze e delle specificità territoriali, il paese che forse più di tutti in Europa ha basato la propria crescita economica e sociale sulla dimensione locale, oggi è agli ultimi posti per fiducia nei soggetti che dovrebbero interpretare e accompagnare questa attitudine e questa specificità.

La figura 5 sottolinea perfettamente la "debolezza reputazionale" delle nostre istituzioni periferiche: a fronte di una fiducia che non riesce a contagiare più del 23% degli italiani, riscontriamo una media europea del 51% con punte del 76% in Germania. Solo la Grecia riesce a fare peggio di noi (22,0%).

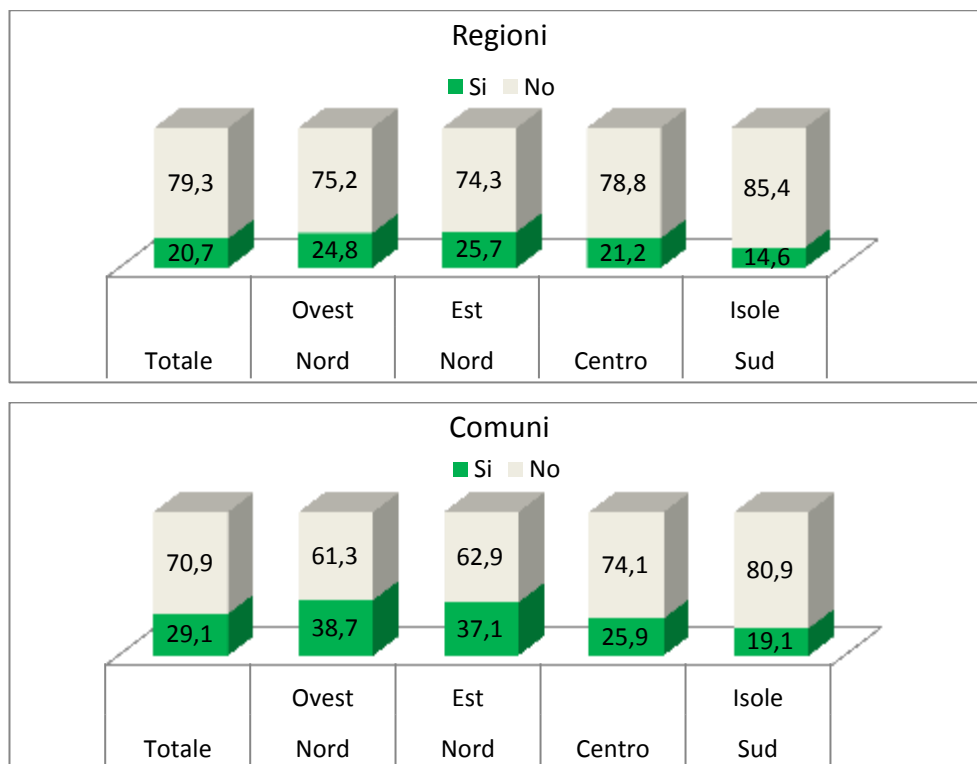
Fig. 5- Cittadini che dichiarano di avere fiducia nelle istituzioni locali – 2017 (val.%)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Se la fiducia genericamente intesa nelle istituzioni territoriali coinvolge meno di un quarto dei cittadini, ancora peggiore è la tendenza a fidarsi del modo in cui questi soggetti gestiscono le risorse pubbliche. Questo vale in particolare per le Regioni dove la diffidenza coinvolge quasi l'80% degli italiani e in misura meno accentuata per i Comuni (poco oltre il 70%). E' interessante notare che in entrambi i casi la fiducia, rilevata dal Censis nel corso del 2016, tende ad essere maggiore nelle regioni del Nord e si riduce progressivamente scendendo verso le aree del Meridione (fig.6).

Fig.6 - Fiducia nel modo con cui le Regioni e i Comuni gestiscono le risorse pubbliche (val.%)



Fonte: indagine Censis 2016

I dati disponibili, in questo caso di fonte Istat, consentono un ultimo livello di analisi nel confronto regionale. In particolare, si osserva che la fiducia nel Parlamento (espressa con un voto da 0 a 10) varia da un minimo di 3 (Sardegna e Veneto) ad un massimo di 4,2 (Campania), con 1,2 punti di scarto. Nel caso invece degli enti locali si passa dal 3,1 (Sicilia) al 5,4 (Bolzano) con un differenziale di 2,2. Questo testimonia, evidentemente, la possibilità di ottenere livelli di fiducia più o meno elevati sulla base del rispecchiamento con le istituzioni più prossime ai cittadini. A questo riguardo è interessante considerare lo scarto di fiducia tra il livello locale e quello nazionale regione per regione. La tabella 2 evidenzia i valori sempre positivi di questo indicatore per le regioni del Nord e del Centro e sempre

negativi per le regioni del Sud. Due sole sono le eccezioni: il Lazio, negativo come il Sud, e la Sardegna, positivo come le regioni del Nord.

Tab. 2 - Voto medio di fiducia espresso da persone con 14 anni e più verso il Parlamento italiano e le istituzioni locali (regioni, province e comuni), 2016

	Parlamento	Istituzioni locali	Differenza istituzioni locali/Parlamento
Piemonte	3,5	4,2	0,7
Valle d'Aosta	3,5	4,5	1
Liguria	3,8	4	0,2
Lombardia	3,5	4,3	0,8
Bolzano	3,4	5,4	2
Trento	3,4	5,3	1,9
Veneto	3,0	4,2	1,2
Friuli-Venezia Giulia	3,4	4,5	1,1
Emilia-Romagna	3,6	4,3	0,7
Toscana	3,8	4,1	0,3
Umbria	3,6	3,8	0,2
Marche	3,4	4	0,6
Lazio	3,7	3,4	-0,3
Abruzzo	3,6	3,6	0
Molise	3,3	3,2	-0,1
Campania	4,2	4	-0,2
Puglia	3,8	3,6	-0,2
Basilicata	3,7	3,5	-0,2
Calabria	3,9	3,6	-0,3
Sicilia	3,7	3,1	-0,6
Sardegna	3,0	3,4	0,4
			0
Italia	3,6	3,9	0,3

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

2.2.2. I danni reputazionali connessi alla perdita di fiducia

Ormai è un fatto accertato: la crescente disaffezione degli italiani verso le istituzioni, alimentata dalla deriva rancorosa e amplificata dalle spinte populiste, produce effetti negativi anche sull'immagine esterna del Paese e sulla sua reputazione internazionale.

Per comprenderlo è sufficiente analizzare in profondità uno dei più importanti strumenti di verifica della capacità competitiva dei sistemi-paese: il *Global Competitiveness Index* elaborato dal *World Economic Forum* che, per il biennio 2017-2018, posiziona l'Italia al 43° posto sui 137 Paesi analizzati.

Si tratta di una posizione apparentemente incomprensibile considerando che siamo la 7^a economia al mondo per produzione industriale, il secondo paese manifatturiero d'Europa, l'8° esportatore e la 5^a destinazione turistica al mondo. Perché cronicamente così in basso?

La spiegazione va ricercata "dentro" la base dati che compone l'indice, la cui costruzione appare comunque metodologicamente ineccepibile e statisticamente robusta. Occorre considerare che un "key ingredient" per la costruzione dell'indice proviene da una "Executive Opinion Survey" condotta presso un panel di 12.755 responsabili di imprese sparse nel mondo. Per l'Italia il campione è di 98 rispondenti, ben distribuiti tra piccole, medie e grandi imprese di tutti i settori e di tutti i territori.

L'indice è composto da 12 sub-indici detti "pillars". Per alcuni si attinge prevalentemente a dati strutturali (hard data), per altri ai dati della survey (soft-data). Ebbene, i "pilastri" che mantengono basso il posizionamento finale dell'Italia sono il 1° ("Istituzioni"), il 3° ("Ambiente macro-economico"), il 7° ("Efficienza del mercato del lavoro") e l'8° ("Sviluppo del mercato finanziario"). Quattro pilastri che - si esclude in parte il 3°, fortemente condizionato dal rapporto tra debito pubblico e Pil, - sono tutti più o meno alimentati dai dati della survey e dunque dalle opinioni di chi risponde ai quesiti.

Vediamo in dettaglio il 1° pilastro, che a sua volta si compone di 21 variabili: la fiducia nei politici ci colloca al 122° posto nel mondo, il peso della regolazione governativa al 134°, l'efficienza della spesa pubblica al 126°, i favoritismi dei funzionari pubblici al 118°, l'efficienza nel comporre le controversie al 134°, l'efficienza delle norme "sfidanti" al 128°, la

trasparenza delle politiche governative al 126°. Inutile proseguire oltre: è chiaro ed evidente che gli imprenditori intervistati non nutrono alcuna fiducia nelle istituzioni nazionali e nella loro capacità di esercitare correttamente le funzioni loro attribuite.

Analoghe considerazioni valgono per il pilastro “Efficienza del mercato del lavoro”: basti pensare che siamo al 131° posto per “flessibilità nella determinazione del salario” o al 127° con riferimento alle “pratiche di assunzione e licenziamento”.

Per quanto concerne il pilastro “Sviluppo del mercato finanziario”, le risposte ottenute sono ugualmente penalizzanti configurando un posizionamento dell’Italia al 127° posto nel mondo per “disponibilità di capitale di rischio” e al 116° posto per “solidità delle banche”.

Quanto tutto ciò danneggi la reputazione internazionale dell’Italia è difficile dirlo. Ma considerando che questi ranking vengono ampiamente ripresi dai media e dunque penetrano profondamente in tutti gli ambienti economici politici e finanziari del mondo, è presumibile che un loro effetto ci sia. E’ comunque difficile pensare che l’Italia, rispetto alle variabili considerate, sia posizionata peggio di Rwanda, Turchia, Egitto o Armenia, tanto per fare qualche esempio. Ma allora perché il panel nazionale risponde in questo modo? Perché trascende completamente le indicazioni per la compilazione fornite dai progettisti dell’indagine quando chiedono *“please answer the questions in view of the situation in your country in international comparison”*?

Si possono formulare tante ipotesi al riguardo, ritenendo ad esempio che la dimensione dell’orgoglio nazionale vari nei diversi contesti e che gli italiani non abbiano una naturale tendenza a restituire un’immagine vincente del proprio paese, contrariamente a quanto accade ad esempio a francesi, giapponesi, o statunitensi.

Se si guarda però agli indicatori europei di fiducia nelle istituzioni proposti nel paragrafo precedente tutto appare molto chiaro e coerente: nel 2017 la percentuale di italiani che sostiene “di fidarsi” del Governo e del Parlamento varia tra il 17% e il 18%. Per la Francia i valori sono rispettivamente del 38% e 31%, per la Germania del 59% e 61%. E non salviamo neppure le istituzioni locali: 23% di fiducia per l’Italia, 57% per la Francia e addirittura 76% per la Germania.

Allora inutile sorprenderci: chi riceve il questionario del WEF ha semplicemente un'ulteriore opportunità per sfogare rabbia e rancore e per segnalare il proprio senso di separatezza nei confronti delle istituzioni e dell'azione pubblica. Una piccola vendetta che in parte gli si ritorcerà conto. Subito dopo, per fortuna, torna al suo lavoro, a produrre accuratezza e qualità. Bilanciando almeno in parte il posizionamento dell'Italia nei ranking internazionali.

2.2.3. Gli spostamenti nei gruppi consiliari delle assemblee regionali

Il primato del territorio viene ribadito anche oggi, ma non più come luogo di produzione di identità, cultura imprenditoriale, sfida ai processi di globalizzazione, quanto piuttosto come terreno di affermazione di una concezione molto personalistica della politica locale.

Una concezione che però è l'unica possibile di fronte all'incapacità dei partiti di avviare una fase di rigenerazione e di superare la frammentazione al loro interno. Una frammentazione che può essere forse gestita alla sfera centrale, ma che esplode nel locale in un caleidoscopio di pretese, rivendicazioni, vendette trasversali, continui rimescolamenti degli assetti di potere.

Una misura di questa situazione si può desumere da una ricognizione sui cosiddetti "cambi di casacca", ossia sugli spostamenti che avvengono all'interno dei gruppi consiliari sia di maggioranza che di opposizione all'interno delle assemblee elettive regionali.

Questo genere di spostamenti caratterizza spesso la cronaca politica nella sua dimensione per così dire "parlamentare". Il fenomeno, che viene puntualmente misurato dall'osservatorio di *Openpolis*, si presenta in crescita costante con un "tasso di spostamento" (eletti che cambiano rispetto agli eletti totali) del 19,5%. Traslando l'analisi sulla dimensione regionale, pur con tutte le difficoltà del caso, è stimabile un "tasso di spostamento" del 9,6%. Questo valore, per poter essere comparato tra i diversi livelli istituzionali, va tuttavia rapportato alla durata media dei mandati. In questo caso i dati del Parlamento e quelli dei Consigli regionali si avvicinano "pericolosamente" (6,1 passaggi al mese per Camera e Senato e 5,0 per la totalità dei Consigli, valore peraltro molto più elevato di quello della 16^a Legislatura del Parlamento) (tab.3).

**Tab. 3 – Tassi di spostamento nei gruppi Parlamentari e nei gruppi consiliari delle
Assemblee regionali (val.%)**

	Consigli regionali attualmente in carica	Parlamento 16 [^] (Intera legislatura)	Parlamento (17 [^] Legislatura)
Tasso di spostamento (eletti che cambiano gruppo/totale eletti)	9,6 (*)	18,9	19,5
Tasso di spostamento normalizzato (rapportato alla durata del mandato)	5,0 (*)	3,0	6,1

(*) Stima Censis

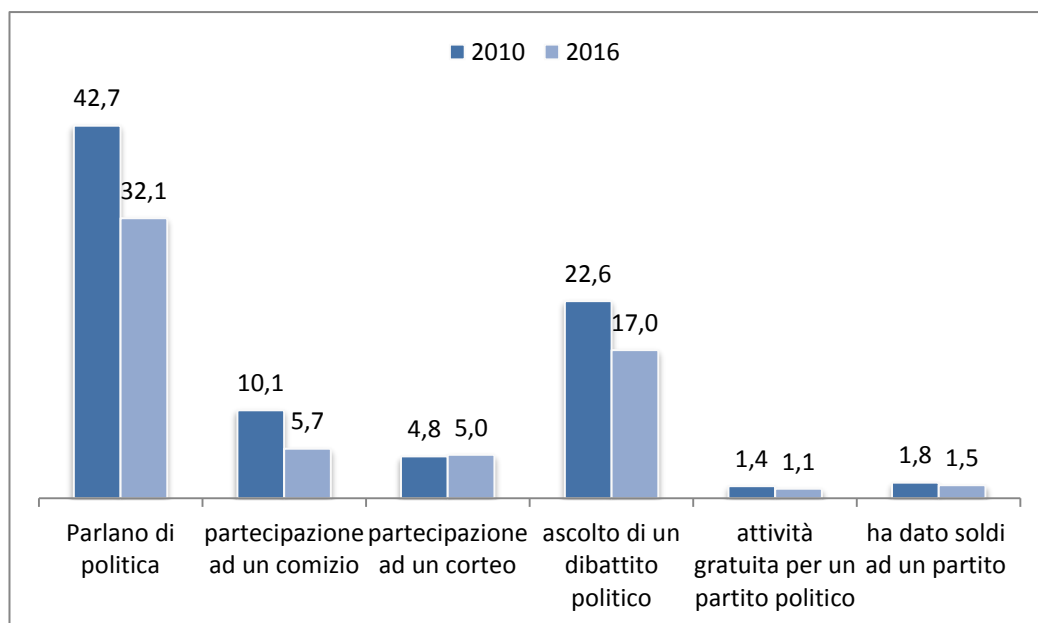
Fonte: elaborazioni Censis su dati Openpolis

3. LA DIMENSIONE POLITICA: INTERESSE E PARTECIPAZIONE

Se l'avvento della rete (e dei *social media* in particolare) sembra aver riaperto la voglia di manifestare pareri e opinioni di stampo politico - in parte anche grazie all'avvento di movimenti che proprio della partecipazione digitale e dell'avvicinamento della politica ai cittadini hanno fatto la propria bandiera - è possibile registrare una lenta eppure continua disaffezione generale nei confronti della politica sia come attività diretta che come interesse generale (fig.7).

Rispetto al 2010, infatti, le persone che dichiarano anche solo di parlare di politica si è ridotta di oltre dieci punti percentuali passando dal 42,7% al 32,1% nel 2016. Seguono questo stesso trend anche le azioni che si collocano su una dimensione crescente di attivismo quale l'ascolto di un dibattito politico (-5,6%), la partecipazione ad un comizio (-4,4%) fino al finanziamento diretto di un partito politico (-0,3%) o alla militanza su base volontaria (-0,3%). L'unico dato in contro tendenza è quello relativo alla partecipazione ai cortei che aumenta, seppur di poco, la quota dei partecipanti arrivando a toccare il 5% della popolazione con più di 14 anni nel 2016 (+0,2% rispetto al 2010). Ma in realtà, come si è visto in precedenza, il trend di disaffezione al riguardo si è originato almeno vent'anni prima.

Fig. 7 - Persone di 14 anni e più per attività politiche svolte, 2010-2016 (val. % per 100 persone con le stesse caratteristiche)



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

È significativa la differenza, che rimane costante nel tempo, fra l'interesse e la partecipazione degli uomini e quella delle donne (4). Per quasi tutte le attività la quota di donne che parlano o partecipano attivamente ad attività politiche è la metà rispetto a quella degli uomini. Se la politica continuerà ad essere "cosa da uomini" che non interessa nemmeno minimamente ad una grande fetta della popolazione femminile sarà complicato riuscire a raggiungere una vera parità di genere. A poco sono servite le così dette "quote rosa" considerato che il numero di donne elette in parlamento durante le ultime elezioni nazionali si è fermata ad un terzo del totale degli eletti, pur in presenza di una quota minima pari al 40% di candidate stabilita per legge dal *rosatellum*. La sproporzione nell'assegnazione di collegi uninominali "sicuri" a favore candidati di sesso maschile, insieme alla scelta inserire donne capilista in più listini plurinominali, hanno fatto eleggere negli altri listini quasi sempre gli uomini che seguivano occupando

posizioni più avanzate. Tutti questi fattori combinati hanno fatto sì che fossero elette un numero ridotto di donne anche se è da registrare il risultato record di questa legislatura rispetto a quelle precedenti nel numero di donne elette.

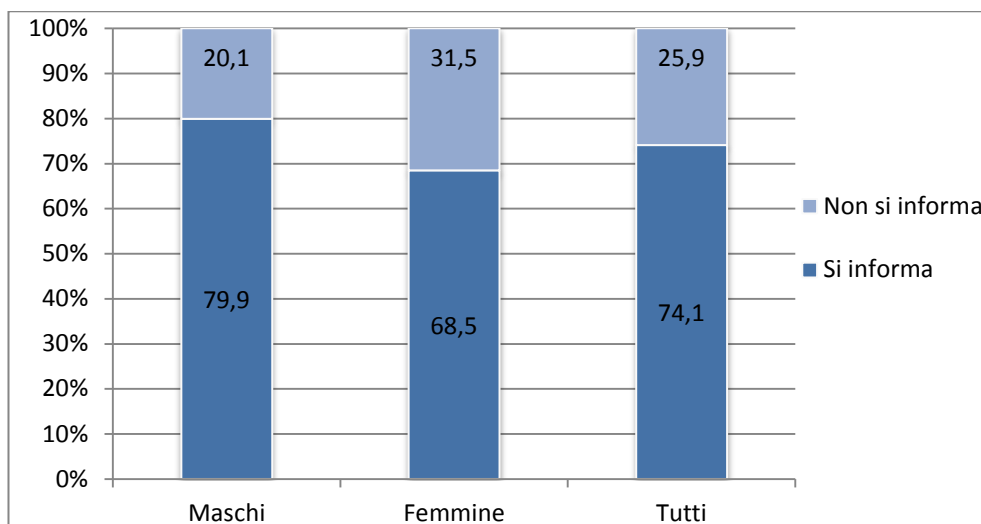
Tab. 4 - Modalità di partecipazione politica delle persone con 14 anni per sesso, 1994-2016 (val. % e var. %)

	1994		2016		1994-2016	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Parlano di politica una o più volte a settimana	50,5	28,3	45,0	29	-10,9	2,5
Ascoltano un dibattito politico	40,6	26,7	21,0	14,7	-48,3	-44,9
Partecipano ad un comizio	13,1	5,0	5,0	2,3	-61,8	-54,0
Partecipano ad un corteo	10,6	5,6	4,8	3,8	-54,7	-32,1
<i>Non parlano di politica</i>	<i>23,0</i>	<i>46,6</i>	<i>24,6</i>	<i>40,5</i>	<i>7,0</i>	<i>-13,1</i>

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

D'altra parte, oggi il 31,2 % delle donne non si informano in nessun modo di politica contro il 20,1% degli uomini (fig. 8). Fintantoché sussisterà una sproporzione così accentuata fra i sessi nell'interesse alla vita politica del paese, sarà molto difficile riuscire a raggiungere una vera parità di genere nei luoghi deputati alla rappresentanza nazionale regionale o persino locale. Se si volesse affrontare veramente il problema alla radice, sarebbe necessario agire molto prima e in maggior profondità sul tessuto sociale italiano.

Fig. 8 - Persone di 14 anni e più che si informano di politica, 2016 (val.%)

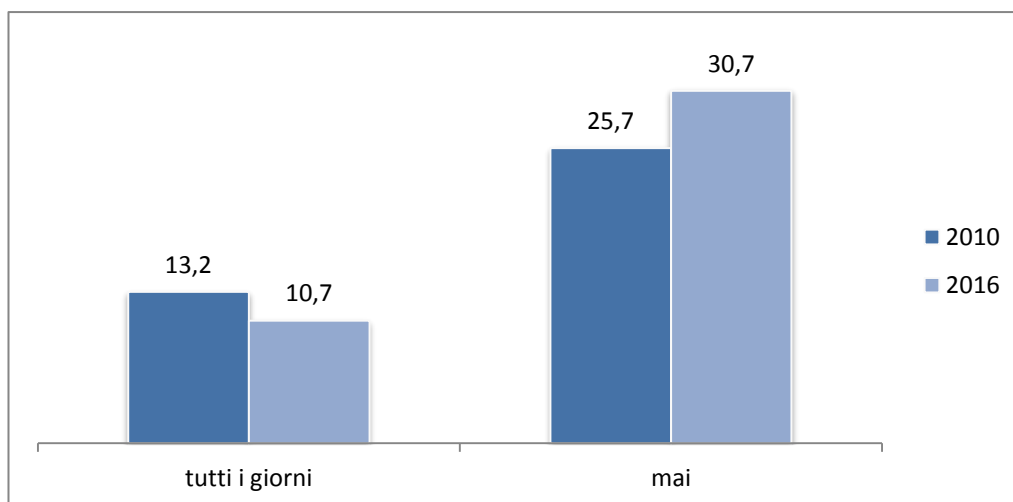


Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

I programmi televisivi e radiofonici che trattano di politica aumentano sempre di più così come aumenta la presenza di *post* a tema sui principali *social network*, eppure nella vita quotidiana degli italiani la politica sembra essere una fetta sempre meno rilevante. A confermarlo vi è la quota crescente di persone che non ne parlano in nessuna occasione, il 30,7% nel 2016, in aumento di cinque punti percentuali rispetto a solo 6 anni prima (9).

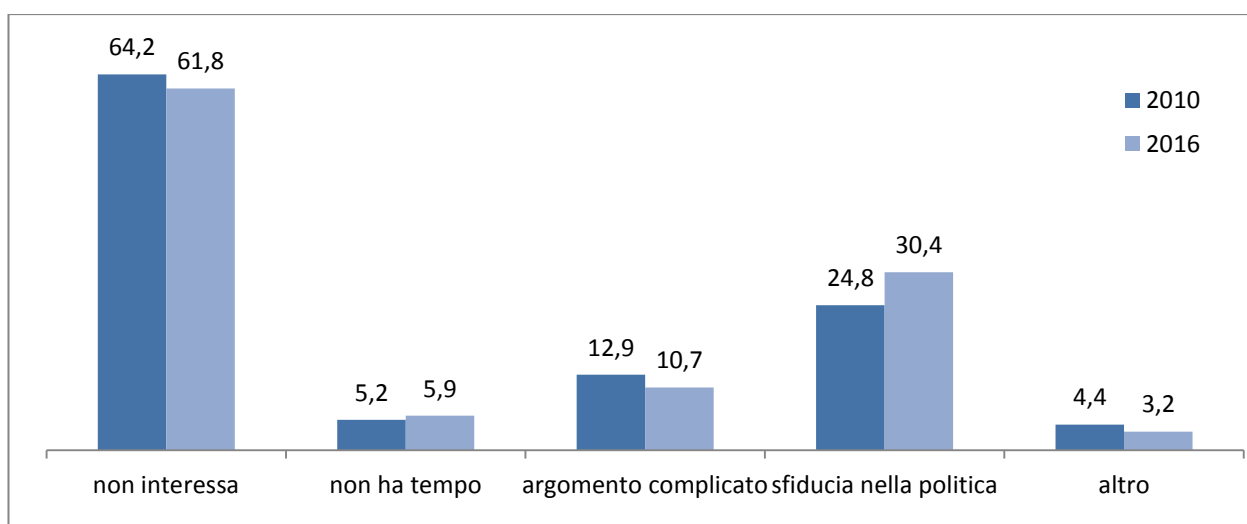
Rimane alta, seppur in lieve contrazione, la quota di chi non si informa mai di politica perché completamente disinteressato all'argomento (61,8% nel 2016) (10). Fra i motivi che hanno causato questa perdita di interesse, la crescente sfiducia sembra essere sempre più la ragione principale. Nel 2016 il 30,4% degli italiani dichiara di non informarsi di politica perché sfiduciati al riguardo. Nel 2010 erano il 24,8%.

Fig. 9 - Persone di 14 anni e più che parlano tutti i giorni di politica e persone che non ne parlano mai 2010-2016 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 10 - Persone di 14 anni che non si informano mai di politica per motivo 2010- 2016 (val. %)



Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

Al netto dell'aumento generalizzato dell'offerta televisiva di dibattiti e *talk* in cui i politici e la politica sono i protagonisti, vi è un leggero calo nella quota di italiani che cercano di mantenersi informati attraverso il mezzo televisivo che, comunque, rimane di gran lunga il canale principale di informazione (5). In netto calo rispetto al 1998 gli italiani che si informano di politica attraverso la carta stampata, un trend che ben configura la generale crisi del mezzo e dei principali quotidiani nazionali. In contro tendenza - sia per gli uomini che per le donne - la radio, che nonostante l'ascesa di internet e dei nuovi media digitali rappresenta ancora una delle fonti di informazione e intrattenimento più amata dagli italiani.

Ma la vera novità rispetto al passato è rappresentata dall'aumento di coloro che dichiarano di tenersi informati attraverso il dialogo con amici, conoscenti e colleghi, una dinamica che coinvolge in egual misura sia l'universo maschile che femminile (44,3% e 42,3% rispettivamente). Questo incremento è certamente dovuto all'avvento dei social network, alla facilità e all'immediatezza dei post e delle conversazioni scambiate con i propri "*amici*". Testimonia però un cambiamento di fase non indifferente dove si affievolisce il "trust" verso i professionisti dell'informazione ed aumenta l'ascolto di chi si colloca in un orizzonte di prossimità.

Tab. 5 - Persone di 14 anni e più che si informano di politica per modalità di informazione e per sesso, 1998-2015 (val. % e var. %)

	1998		2015		1998-2015	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Televisione	94,1	94,5	89,9	91,1	-4,5	-3,6
Quotidiani	58,3	42,6	44,9	34,1	-23,0	-20,0
Amici, parenti, conoscenti e colleghi di lavoro	36,3	34	44,3	42,3	22,0	24,4
Radio	30	26,6	34,8	27,9	16,0	4,9
Settimanali e altri periodici	14,3	16,1	10,7	11,8	-25,2	-26,7
Organizzazioni politiche o sindacali	4,6	1,4	2,8	1,5	-39,1	7,1

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

4. L'EVOLUZIONE SOCIO-ECONOMICA DEI TERRITORI REGIONALI: CONTESTI DIVERSI, DIVERSE ESIGENZE DI RAPPRESENTANZA

4.1. Il mosaico-Italia: una lettura tipologica

L'Italia si presenta come un mosaico in continuo cambiamento e, soprattutto, non completamente colto dalle storiche suddivisioni territoriali amministrative: dalle Terre Alte, lungo l'arco alpino (1.600 comuni montani), che hanno come estremi Cuneo e Gorizia, ai "Piemonti" della manifattura di matrice distrettuale (Biella, Vercelli, l'Alto novarese, Verbanò, Alba), dalla piattaforma dell'industria e dei saperi di Torino ai molti segmenti che compongono la Lombardia (la piattaforma industriale della Brianza, del bergamasco e del bresciano, il polo metropolitano milanese insieme a tutta la parte sud ovest caratterizzata da produzioni high-tech e dall'export specializzato), dal Triveneto dei distretti, che si sta via via differenziando al suo interno per una diversa capacità propulsiva della parte "non montana", all'asse produttivo manifatturiero della via Emilia, dall'Italia di mezzo dell'Umbria e Marche a quella laziale e abruzzese, fino ai molti Mezzogiorni alla ricerca di nuovi percorsi di sviluppo. In qualunque modo lo si osservi o lo si segmenti, il territorio presenta oggi molteplici sfaccettature che danno forte il senso di *transizioni* in atto, positive o negative che siano.

Non è più possibile continuare a sostenere la vulgata comune che vorrebbe l'Italia spaccata in due con le regioni del Nord in grado di rappresentare tutto ciò che è vitale e produttivo e le regioni del Mezzogiorno in difficoltà. I diversi territori, anche all'interno degli stessi confini regionali sono caratterizzati da propensioni, tendenze in atto e contesti socio-economico-produttivi anche molto differenti tra di loro. La capacità di coagulare le spinte innovatrici, le tradizioni e le aspirazioni sono sempre più molecolarizzate all'interno dei confini nazionali. La frammentazione che ne scaturisce implica una proliferazione dei bisogni e istanze che necessitano di una molteplicità di risposte soprattutto da parte dagli organismi intermedi che si ritrovano, quindi, a dover interpretare e rappresentare le diverse anime dei diversi territori.

Per cogliere tali diversità e tali articolazioni è innanzitutto necessario un riesame attento delle caratteristiche fondamentali delle comunità

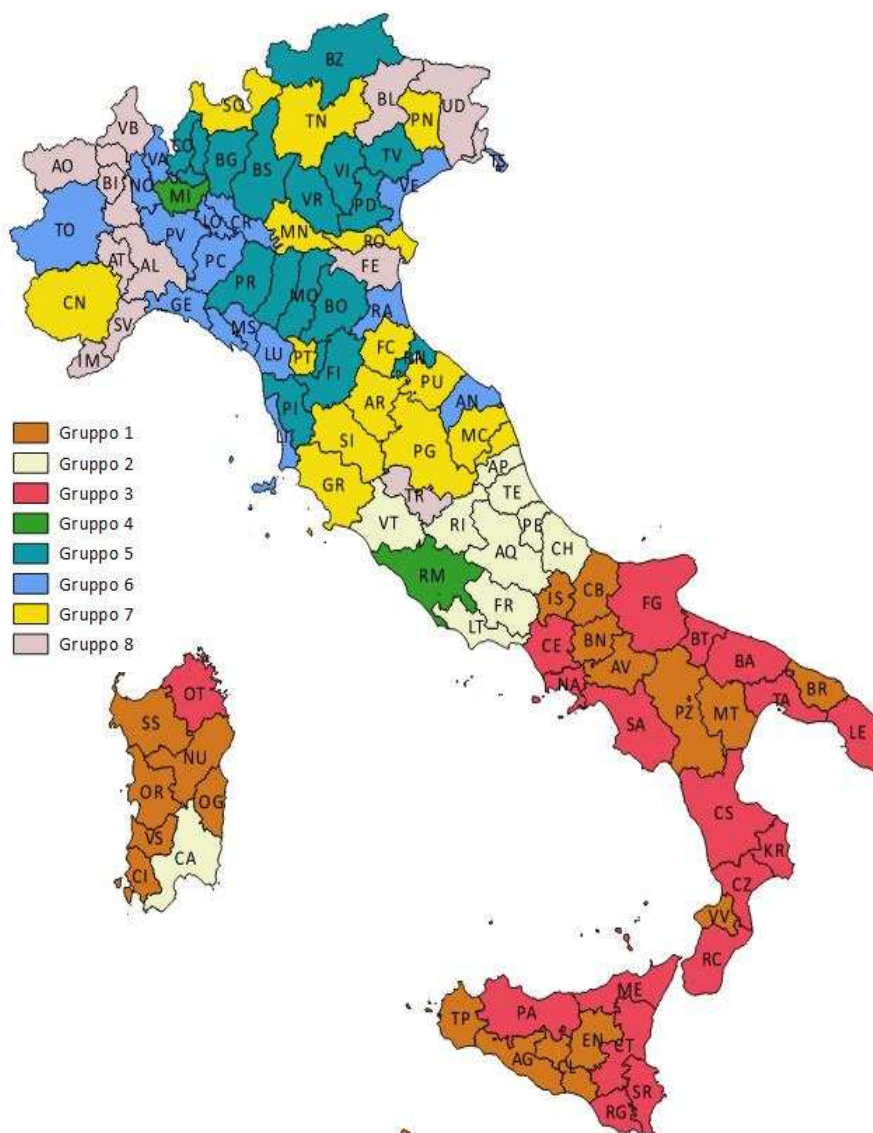
all'interno dei confini amministrativi esistenti. A tale scopo sono stati selezionati in una prima fase di lavoro 199 indicatori socio-economici, fra semplici e composti, disaggregati a livello provinciale. A partire da questo ampio elenco di variabili e attraverso un'analisi in componenti principali sono stati individuati 44 indicatori in grado di descrivere e sintetizzare al meglio le diverse anime territoriali. Questo tipo di analisi mira a sintetizzare quanto più efficacemente possibile l'informazione totale grazie all'identificazione di uno spazio "ottimale" sottostante ai dati di partenza. Le due dimensioni "latenti" principali individuate sono, infatti, in grado di riassumere quasi il 60% di tutta la variabilità originariamente presente.

Questo set ridotto di indicatori e le due dimensioni "latenti" sono state utilizzate come base per una *cluster analysis* in grado di descrivere sia le caratteristiche strutturali che le dinamiche socio-economiche in atto, permettendo la disaggregazione del territorio nazionale in almeno otto aree distinte (fig. 11). I gruppi sono formati mantenendo contemporaneamente il più alto grado di omogeneità interna e la massima differenziazione tra i diversi gruppi. Ciò ha permesso di riunire i territori provinciali più simili tra loro per dinamiche, vocazioni e tipicità.

I dati utilizzati fanno riferimento alle principali caratteristiche socio-demografiche, alla struttura del tessuto d'impresa, all'innovazione dei comparti produttivi, all'apertura di ciascun territorio provinciale agli scambi con l'estero, al reddito e la ricchezza della popolazione, al turismo e, per ultimo ma fondamentale per l'obiettivo specifico di questo lavoro, alla dimensione di senso civico e legalità del territorio.

Gli indicatori, dove possibile, sono aggiornati al 2017 e per una grande parte sono stati analizzati in serie storica per cogliere le dinamiche di cambiamento in atto nei differenti sistemi territoriali in cui si articola il Paese. Gli otto grandi gruppi individuati presentano le seguenti caratteristiche:

Fig. 11 – Le diverse Italie: mappa dei gruppi territoriali individuati attraverso un’analisi per componenti principali e cluster analysis



Fonte: Censis 2018

- **Gruppo 1 - I piccoli centri agricoli del sud, il sud abbandonato, il sud del meridione.** Si tratta di un aggregato costituito prevalentemente dalle aree interne del Mezzogiorno, in cui il ritardo di sviluppo e la vocazione agricola sono i tratti più evidenti, dietro i quali si nascondono, tuttavia, delle potenziali leve della crescita come ad esempio un incremento dell'immigrazione straniera che investe e crea impresa dando un minimo di vitalità ad un tessuto produttivo in grave difficoltà;
- **Gruppo 2 - La piccola e media provincia innovativa.** È un sistema formato dalle province centrali in cui vi è un promettente connubio tra comunità rurali (anche montane) molto coese e con una spiccata vitalità in settori *science based*, innovativi, digitali o anche chimico industriali;
- **Gruppo 3 - Le aree dello squilibrio socio-economico.** È il sistema delle medie e grandi province meridionali in cui la crisi economica ha aumentato le disuguaglianze sia interne che con il resto del Paese. Il gruppo è caratterizzato da una bassa vitalità imprenditoriale, concentrata soprattutto nei settori commerciali, e da una cronica carenza di lavoro che si riflette anche in una bassissima partecipazione delle fasce più "deboli": giovani e donne;
- **Gruppo 4 - I poli metropolitani.** Si tratta delle province (o Città metropolitane) di Roma e Milano i cui sistemi produttivi e sociali appaiono oggi in movimento ed in trasformazione, una sorta di *melting pot* tra terziario tradizionale e terziario avanzato, finanza, servizi ad alta intensità di conoscenza. Sia pure con accentuazioni diverse nei due contesti, è un gruppo che prende le distanze da tutti gli altri;
- **Gruppo 5 - La piattaforma manifatturiera, il cuore produttivo.** È un raggruppamento con una solida ossatura costituita da imprese del manifatturiero tradizionale e da un fitto sistema di servizi, anche avanzati, incardinato in un capitale sociale che ha favorito, attraverso aggregazioni, innovazioni, senso della comunità, lo sviluppo del territorio;
- **Gruppo 6 - Le aree del benessere maturo in metamorfosi.** Questo sistema territoriale è caratterizzato dalla presenza dei centri manifatturieri pesanti e dai principali porti del Paese che stanno

affrontando le sfide globali per competere da leader in alcuni settori fortemente caratterizzati dall'innovazione dei processi produttivi;

- **Gruppo 7 - i territori delle reti multifunzionali e della manifattura competitiva** Si tratta di territori in cui la manifattura di piccole dimensioni ha cercato di coagularsi, sin dagli anni '60 e '70 del secolo scorso, in reti a geometrie variabili o in reti più stabili, fino ad assumere la conformazione del distretto industriale. Qui l'impresa manifatturiera ha come propri indiscutibili fattori competitivi di successo, la qualità, l'internazionalizzazione ed il posizionamento nelle nicchie alte di mercato. Il sistema sociale, in questi territori, sembra avere retto nonostante l'onda d'urto della crisi e nuove sfide si profilano all'orizzonte, a partire da una commistione positiva tra industria e servizi e piccole comunità coese e ancora vitali;
- **Gruppo 8 - Le "carneadi" d'Italia, la fascia mediana inerte a rischio di involuzione.** È un raggruppamento territoriale in cui il tessuto produttivo ha subito un duro processo di ristrutturazione negli anni della crisi perdendo gradualmente la spinta propulsiva pur mantenendo ancora alta la produttività e il tenore di vita, il tutto accompagnato dallo spopolamento di alcuni territori e da un marcato invecchiamento della popolazione. Qui emerge, pertanto, una nuova domanda di politiche industriali, nuove strategie, ma anche, sul piano sociale, nuovi servizi che facciano fronte alle esigenze generate da un quadro demografico in cambiamento.

Ai fini di questo studio è importante sottolineare che questi cluster territoriali si sovrappongono in maniera altamente disomogenea rispetto alla geografia delle regioni italiane. In alcune di esse, infatti, convivono fino a quattro diversi sistemi territoriali contemporaneamente, come si evidenzia nella tavola 1.

Nella figura 1 si restituisce la mappa provinciale del Paese sulla base degli 8 gruppi omogenei ottenuti attraverso la *cluster analysis*. Come si può agevolmente osservare, l'intero Mezzogiorno si articola su due soli gruppi tipologici, mentre i territori settentrionali sono un complesso patchwork caratterizzato dalla presenza di almeno 5 differenti raggruppamenti. Situazione analoga per il Centro Italia che tuttavia si presta ad una lettura di maggiore omogeneità.

Tav. 1 – Numero di province per regione, gruppo di appartenenza e numero di gruppi che presenti negli attuali confini regionali (v.a.)

Regione	Province per gruppo cluster								Numero di gruppi intra-regionali
	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4	Gruppo 5	Gruppo 6	Gruppo 7	Gruppo 8	
Abruzzo		4							1
Basilicata	2								1
Calabria	1		4						2
Campania	2		3						2
Emilia-Romagna					5	2	1	1	4
Friuli-Venezia Giulia						1	1	2	3
Lazio		4		1					2
Liguria						2		2	2
Lombardia				1	5	4	2		4
Marche		1				1	3		3
Molise	2								1
Piemonte					2		1	5	3
Puglia	1		5						2
Sardegna	6	1	1						3
Sicilia	4		5						2
Toscana					3	3	4		3
Umbria							1	1	2
Veneto					4	1	1	1	4
Trentino-Alto Adige					1		1		2
Valle d'Aosta								1	1
Totale	18	10	18	2	18	16	15	13	

Fonte: Censis, 2018

È possibile utilizzare le due dimensioni individuate attraverso l'analisi in componenti principali come assi in un sistema cartesiano. La prima dimensione, o asse, ingloba nella sua parte destra la mancanza di lavoro unito con una bassa ricchezza pro-capite. Caratterizzano invece l'altro semiasse gli alti redditi e risparmi oltre che una spiccata partecipazione al mercato del lavoro e alla vita democratica in generale. La seconda dimensione contrappone i caratteri di vitalità e dinamismo nella sua parte positiva con quelli di staticità e "tradizione" in quella negativa.

La proiezione degli 8 gruppi sui due assi creati dall'analisi in componenti principali ci fa apprezzare soprattutto le distanze e i divari presenti fra i diversi territori. Appare subito chiaro come siano almeno 5 le "Italie". La prima è formata dalle due città metropolitane di Roma e Milano, completamente separate dal resto del Paese. La densità abitativa da 5 a 10 volte superiore rispetto a tutti gli altri gruppi territoriali è il frutto di un'azione "magnetica" in grado di attrarre quote sempre più alte di popolazione sia da migrazioni interne che da migrazioni internazionali, in età lavorativa.

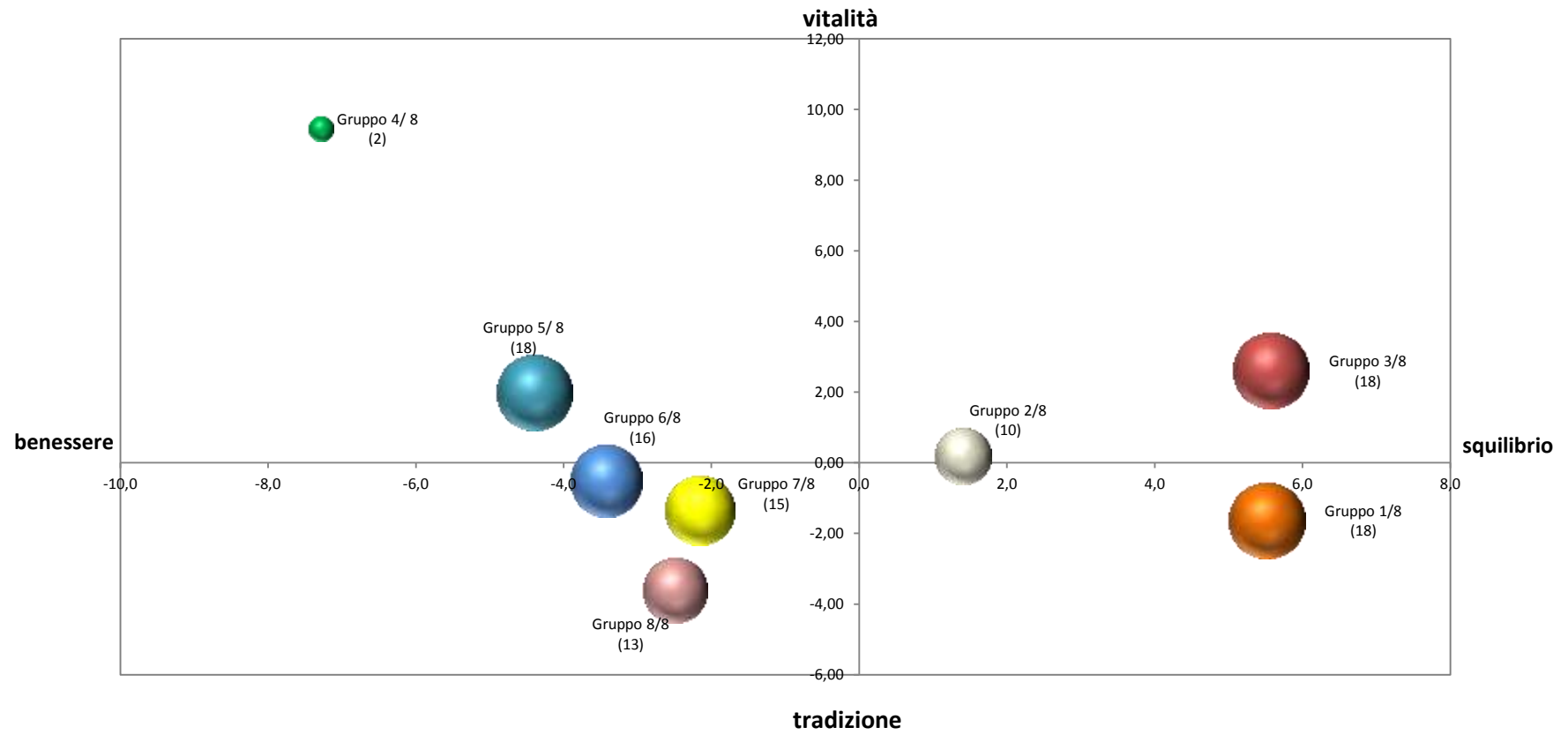
Nello stesso quadrante caratterizzato da una grande vitalità sia imprenditoriale che economica vi è il gruppo delle province che compongono la piattaforma manifatturiera del paese votate all'innovazione e alle esportazioni.

I tre gruppi che racchiudono il resto delle province del Nord Italia si posizionano vicine nel quadrante caratterizzato da bassi tassi di disoccupazione e dai settori più tradizionali del *made in Italy* e dell'industria.

La terza Italia, nettamente distanziata dai gruppi precedenti, è quella *mediana* sia geograficamente che per le caratteristiche del gruppo 2. Pur caratterizzandosi per una vitalità leggermente superiore rispetto alla media nazionale se ne distanzia in maniera negativa per la capacità di offrire ricchezza e lavoro ai suoi abitanti.

Le altre due componenti, pur essendo caratterizzate entrambi da una carenza cronica di opportunità lavorative e da una deprivazione reddituale marcata, si differenziano nettamente per capacità di creare imprese anche nei settori del terziario avanzato piuttosto che nei settori classici dell'agricoltura a bassa redditività e bassa capacità propulsiva (fig.12).

Fig. 12 - I gruppi territoriali e la posizione rispetto alle dimensioni individuate dall'analisi in componenti principali



Fonte: Censis, 2018

4.2. La crescita dei divari territoriali: una questione da non sottovalutare

4.2.1. Uno sguardo “dentro” le regioni

Quando si ragiona di divari territoriali l’attenzione si polarizza solitamente sul livello regionale. Questo vale tanto per il decisore comunitario – che non a caso su questo elemento ha costruito le proprie politiche di coesione – quanto per le istituzioni nazionali che, fin dall’unità d’Italia e pur in assenza delle Regioni come entità amministrative, hanno posto con grande enfasi la questione del riequilibrio dei divari di sviluppo tra le diverse aree del Paese.

Bisogna inoltre considerare che il nostro modello di sviluppo – centrato sulla valorizzazione delle micro-specificità locali – ha determinato nel tempo differenziali di crescita e di coesione sociale molto diversi anche tra territori contigui. Territori che dunque, pur collocati all’interno di una stessa regione, presentano storia, identità, vocazioni produttive e performance economiche molto differenti tra loro (come dimostra tra l’altro il lavoro di *clusterizzazione* riportato nel precedente paragrafo).

Col tempo, basi di partenza diverse e traiettorie di crescita e di sviluppo non uniformi hanno determinato – anche al livello infra-regionale - dei divari significativi in termini di crescita della popolazione, del reddito, dell’attitudine nel fare impresa, del coinvolgimento nel lavoro, della capacità di innovare, di attrarre persone e imprese, dell’erogazione dei servizi, ecc.

Pur ammettendo che questi divari possano essere considerati in qualche misura “fisiologici” (oppure riconducibili ad un diverso “timing” dello sviluppo), guardando però alla loro consistenza e pervasività in quasi tutte le regioni italiane, e ancor più alla loro dinamica crescente degli ultimi anni, emergono notevoli preoccupazioni. È certamente un problema il fatto che lo sviluppo non riesca a contaminare territori contermini. E si pone dunque un problema di responsabilità per le amministrazioni regionali, la cui azione dovrebbe essere orientata a garantire equilibrio, omogeneità, e opportunità di coinvolgimento e di accesso simili in tutto il territorio amministrato.

Se è vero che durante i lunghi anni della crisi economica l’indebolimento della crescita ha riguardato tutti, nondimeno questo è avvenuto in

maniera molto disomogenea all'interno delle regioni italiane, producendo come effetto ulteriore un allargamento dei divari tra le province di territori contigui. Le tabelle da 1 a 6 ne offrono una rappresentazione esauriente presentando, in modo molto impressivo, le significative differenze che caratterizzano le province di ogni regione italiana.

L'analisi, probabilmente l'unica nel suo genere, è stata condotta a livello provinciale per ogni singola regione italiana. Rispetto ad alcuni indicatori chiave è stata calcolata la variabilità infra-regionale dell'ultimo decennio (includendo dunque il periodo di crisi economica). La misura della variabilità regionale è stata ottenuta calcolando lo scarto quadratico medio dei dati relativi alle singole province di ogni regione. Il dato nazionale rappresenta, invece, lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane (a prescindere dai valori di variabilità delle singole regioni) e quindi misura ciò che sta avvenendo nel territorio nazionale complessivamente inteso.

I risultati sono sorprendenti perché rispetto ad ogni indicatore considerato la variabilità tende sempre ad aumentare. Le regioni che si "divaricano" non sono solo quelle dove è presente un grande magnete metropolitano che determina fenomeni di accentrimento che possono incidere sulla misura della variabilità regionale complessiva. L'aumento dei divari interessa quasi tutte le regioni, con delle differenze in base al tipo di indicatore considerato. E d'altra parte, anche il dato nazionale presenta valori sempre positivi a riprova che i divari complessivamente intesi si allargano.

4.2.2. La dimensione demografica

Un primo semplice dato che si può prendere in considerazione è quello demografico (tab.6). La variabilità complessiva a livello nazionale è cresciuta tra il 2006 e il 2016 di circa 47.000 abitanti. Se questo dato di per sé è difficile da interpretare, è interessante notare che in diverse regioni con più di due province al proprio interno la variabilità in valore assoluto è cresciuta di almeno 20.000 abitanti. Nel Lazio e in Lombardia, innanzitutto (227.000 e 64.000 abitanti rispettivamente) dove evidentemente giocano un ruolo chiave le polarità della Capitale e di Milano, ma anche in una regione policentrica come il Veneto dove la provincia più popolosa (Padova) non solo ha il triplo degli abitanti della meno popolosa (Belluno), ma il divario si allarga di circa 50.000 abitanti in dieci anni. Naturalmente l'andamento demografico è lo specchio di molte dinamiche tra loro intrecciate (saldi naturali e migratori, spostamenti da una provincia all'altra, processi di localizzazione industriale, andamento del mercato del lavoro e del mercato immobiliare, ecc.). Resta il fatto che questo fenomeno nel tempo può cambiare i pesi insediativi, la domanda di servizi e di infrastrutture, aumentando la difficoltà di gestire le densità crescenti e di accompagnare le aree di maggior rarefazione.

Tab. 6 - Popolazione residente nelle Province italiane: variabilità intra-regionale ⁽¹⁾, valori massimo e minimo, anni 2006-2016 (scarto quadratico medio, valore massimo, valore minimo, differenze) ⁽²⁾

Regioni	Popolazione residente (v.a.)										Diff. ass. variabilità intra-regionale 2006-2016
	Anno 2006					Anno 2016					
	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	
Lazio	1.554.628	3.823.955	Roma	151.528	Rieti	1.781.686	4.353.738	Roma	157.420	Rieti	227.057,79
Lombardia	763.087	2.977.637	Milano	179.603	Sondrio	827.077	3.218.201	Milano	181.437	Sondrio	63.989,91
Piemonte	688.441	2.201.391	Torino	160.415	Verb.-Cus.-Ossola	714.892	2.277.857	Torino	159.664	Verb.-Cus.-Ossola	26.450,53
Veneto	307.252	890.035	Padova	210.920	Belluno	328.557	936.274	Padova	205.781	Belluno	21.304,89
Campania	1.115.458	3.057.418	Napoli	286.676	Benevento	1.136.507	3.107.006	Napoli	279.675	Benevento	21.049,50
Toscana	217.855	948.616	Firenze	197.760	Massa-Carrara	236.019	1.014.423	Firenze	196.580	Massa-Carrara	18.164,20
Emilia-Romagna	212.653	941.363	Bologna	274.592	Piacenza	229.438	1.009.210	Bologna	286.758	Piacenza	16.784,54
Umbria	289.056	632.469	Perugia	223.682	Terni	305.804	660.690	Perugia	228.218	Terni	16.747,82
Sicilia	367.119	1.235.148	Palermo	174.489	Enna	381.244	1.268.217	Palermo	168.052	Enna	14.124,75
Puglia	315.005	1.234.097	Bari	387.209	Barletta-Andria-Trani	324.364	1.260.142	Bari	392.546	Barletta-Andria-Trani	9.358,96
Sardegna	158.918	547.603	Cagliari	57.675	Ogliastra	164.035	560.373	Cagliari	57.185	Ogliastra	5.117,00
Marche	116.517	463.287	Ancona	171.259	Fermo	120.349	474.124	Ancona	174.849	Fermo	3.831,95
Friuli-Venezia Giulia	165.931	529.442	Udine	139.634	Gorizia	166.946	531.466	Udine	139.673	Gorizia	1.015,03
Molise	99.142	228.707	Campobasso	88.499	Isernia	98.174	224.644	Campobasso	85.805	Isernia	-968,03
Calabria	241.036	716.177	Cosenza	166.476	Vibo Valentia	239.387	711.739	Cosenza	161.619	Vibo Valentia	-1.648,19
Abruzzo	41.827	383.989	Chieti	298.217	Teramo	39.875	389.169	Chieti	301.910	L'Aquila	-1.952,23
Trentino Alto Adige	13.341	503.147	Trento	484.280	Bolzano	10.146	538.604	Trento	524.256	Bolzano	-3.195,42
Basilicata	130.163	384.905	Potenza	200.827	Matera	120.912	370.680	Potenza	199.685	Matera	-9.251,08
Liguria	317.733	867.499	Genova	210.183	Imperia	307.209	850.071	Genova	215.130	Imperia	-10.524,70
Valle d'Aosta	-	124.654	Aosta	124.654	Aosta	-	126.883	Aosta	126.883	Aosta	-
Italia	567.973					614.792					46.819,57

(1) Dato regionale calcolato attraverso lo scarto quadratico medio tra le province appartenenti a ciascuna regione. Dato Italia calcolato attraverso lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

4.2.3. La produzione di valore

Spostando l'analisi dalla dimensione demografica a quella economica si conferma la tendenza alla crescita dei divari nella gran parte delle regioni come nel dato medio nazionale. Molto indicativo è il dato sul contributo dei territori alla formazione del reddito (valore aggiunto pro-capite). A livello nazionale la variabilità già molto elevata nel 2005 (5.400 euro circa) cresce ulteriormente (6.160). In pratica un aumento generalizzato dei divari di circa 750 euro pro-capite all'anno.

Guardando "dentro" le singole regioni spicca tra tutti il dato della Basilicata: se nel 2005 le due province avevano valori sostanzialmente identici, nel 2015 le differenze esplodono e la variabilità si attesta a favore della provincia di Potenza con circa 3.700 euro pro-capite in più rispetto a Matera. La ragione è evidente ed è connessa all'investimento FCA a Melfi, con le nuove linee produttive di Jeep e Fiat 500X, l'assunzione progressiva di 1700 giovani e una capacità produttiva che supera le 1.000 unità al giorno.

Ma anche in assenza di fenomenologie insediative così dirompenti, si registrano differenziali molto ampi (e in crescita costante) in regioni come la Lombardia, dove la provincia di Milano presenta valori più che doppi rispetto a Pavia. Anche nel ricco Trentino-Alto Adige i divari crescono significativamente, con Bolzano che vanta 6.000 euro pro-capite più di Trento con un incremento di 3.000 euro negli ultimi dieci anni.

Le differenze appaiono molto significative nella gran parte delle regioni e sono in aumento nell'intervallo considerato in ben 14 regioni su 20. Ulteriori incrementi dei divari si segnalano in Friuli Venezia Giulia, nelle Marche e in Liguria. Anche l'Emilia Romagna non si sottrae e questo processo di divaricazione grazie al fatto che Bologna (la prima provincia per valore aggiunto pro-capite) cresce di circa 4.000 euro mentre Ferrara rimane sostanzialmente ferma a 22.000. Un caso a parte è rappresentato dal Lazio dove le differenze tra la prima provincia (Roma) e l'ultima (Rieti) sono molto significative (l'una sostanzialmente il doppio dell'altra), ma nell'intervallo considerato non solo non aumentano ma si riducono di circa 120 euro pro-capite (tab.7).

Tab. 7 - Valore aggiunto pro capite nelle Province italiane: variabilità intra-regionale (1), valori massimo e minimo, anni 2005-2015 (scarto quadratico medio, valore massimo, valore minimo, differenze)⁽²⁾

Regioni	Valore aggiunto pro capite (euro correnti)										Diff. ass. variabilità intra-regionale 2005-2015
	Anno 2005					Anno 2015					
	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	
Basilicata	39	16.115	Matera	16.059	Potenza	3.778	20.622	Potenza	15.279	Matera	3.739
Trentino Alto Adige	1.402	30.654	Bolzano	28.671	Trento	4.428	37.364	Bolzano	31.102	Trento	3.026
Lombardia	4.338	39.031	Milano	22.656	Pavia	6.135	45.652	Milano	21.621	Pavia	1.798
Friuli-Venezia Giulia	1.206	25.237	Pordenone	22.741	Gorizia	2.753	30.102	Trieste	23.372	Gorizia	1.547
Marche	622	23.198	Ascoli Piceno	21.778	Macerata	1.858	26.109	Ancona	21.460	Fermo	1.236
Liguria	2.672	26.789	Genova	20.420	Imperia	3.846	30.116	Genova	20.909	Imperia	1.175
Emilia-Romagna	2.857	30.914	Bologna	22.596	Ferrara	3.696	34.986	Bologna	22.970	Ferrara	839
Puglia	1.357	16.683	Bari	12.611	Barletta-Andria-Trani	1.747	18.380	Bari	13.432	Barletta-Andria-Trani	390
Veneto	1.799	27.647	Treviso	22.586	Rovigo	2.168	28.898	Padova	22.731	Rovigo	369
Calabria	993	15.180	Crotone	12.489	Vibo Valentia	1.356	16.294	Catanzaro	13.513	Vibo Valentia	363
Campania	748	16.023	Napoli	14.022	Benevento	943	16.313	Napoli	14.133	Caserta	195
Sardegna	2.735	19.656	Olbia-Tempio	12.223	Medio Campidano	2.859	21.756	Cagliari	12.932	Medio Campidano	125
Toscana	3.193	29.053	Firenze	18.926	Massa-Carrara	3.299	32.040	Firenze	21.077	Massa-Carrara	107
Molise	98	17.690	Campobasso	17.551	Isernia	83	17.383	Campobasso	17.266	Isernia	-16
Sicilia	1.349	17.424	Ragusa	12.923	Agrigento	1.259	16.488	Siracusa	13.205	Agrigento	-90
Piemonte	2.404	26.903	Cuneo	20.472	Verb.-Cus.-Ossola	2.298	27.347	Cuneo	20.908	Verb.-Cus.-Ossola	-106
Lazio	5.886	32.714	Roma	18.371	Rieti	5.764	31.123	Roma	16.671	Rieti	-122
Umbria	2.052	22.785	Perugia	19.882	Terni	1.841	22.277	Perugia	19.673	Terni	-212
Abruzzo	1.019	20.831	Pescara	18.705	L'Aquila	613	21.913	Chieti	20.515	Teramo	-405
Valle d'Aosta	-	29.853	Aosta	29.853	Aosta	-	30.972	Aosta	30.972	Aosta	-
Italia	5.411					6.160					749

(1) Dato regionale calcolato attraverso lo scarto quadratico medio tra le province appartenenti a ciascuna regione. Dato Italia calcolato attraverso lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

4.2.4. La proliferazione imprenditoriale e la vocazione all'export

Anche per quanto concerne la presenza di imprese attive sul territorio, negli ultimi 10 anni (tra il 2007 e il 2017) la variabilità tra le province italiane è aumentata molto: in termini assoluti è passata da circa 44.000 aziende a più di 51.000. Nel caso di questo indicatore, tuttavia, a fronte di un pesante allargamento dei differenziali in alcune specifiche regioni, in molte altre si è registrato un parziale ridimensionamento. È interessante notare che là dove i divari si ridimensionano, ciò è dovuto ad un "impoverimento soggettuale" più consistente dei territori dove la proliferazione pre-crisi era proseguita più velocemente. Nella sostanza tutte le province si ridimensionano ma quelle più forti lo fanno in misura più intensa. La "volatilità imprenditoriale", a questo riguardo, è certamente un fenomeno da monitorare nella sua evoluzione. Nei territori che si caratterizzano in tal senso, la volontà e la capacità di fare impresa corrispondono spesso a scelte adattative: un mercato vivace incoraggia l'ingresso, ma altrettanto facilmente favorisce l'uscita dei soggetti meno strutturati nel far fronte alle difficoltà ed alla competizione.

Il caso più eclatante per ciò che concerne l'allargamento della forbice infra-regionale è sicuramente quello del Lazio, dovuto essenzialmente alla crescita delle imprese nella Capitale (108.000 circa in più) ed alla stagnazione delle altre province, in modo particolare di Rieti dove il numero di imprese non è variato rimanendo attestato sulle 13.000 unità. Analoga fenomenologia, sia pure di intensità molto minore si rileva in Campania (Napoli e Benevento) e in Lombardia (Milano e Sondrio) (tab. 8).

.

Tab. 8 - Le imprese attive nelle Province italiane: variabilità intra-regionale (1), valori massimo e minimo, anni 2007-2017 (scarto quadratico medio, valore massimo, valore minimo, differenze) (2)

Regioni	Imprese attive (v.a.)										Diff. ass. variabilità intra-regionale 2007-2017
	Anno 2007					Anno 2017					
	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	
Lazio	96.575	247.526	Roma	13.026	Rieti	144.620	355.351	Roma	13.063	Rieti	48.045
Campania	76.078	219.504	Napoli	31.670	Benevento	84.487	239.114	Napoli	30.098	Benevento	8.408
Lombardia	71.559	276.492	Milano	15.658	Sondrio	78.262	299.856	Milano	14.047	Sondrio	6.703
Trentino Alto Adige	3.444	53.396	Bolzano	48.525	Trento	5.822	54.659	Bolzano	46.425	Trento	2.378
Calabria	17.706	54.345	Cosenza	13.432	Vibo Valentia	19.176	57.095	Cosenza	12.041	Vibo Valentia	1.470
Liguria	23.633	69.855	Genova	17.542	La Spezia	24.688	70.767	Genova	17.345	La Spezia	1.054
Toscana	20.294	91.335	Firenze	17.970	Massa-Carrara	20.953	93.020	Firenze	18.702	Massa-Carrara	659
Emilia-Romagna	19.131	88.049	Bologna	28.528	Piacenza	18.703	84.632	Bologna	26.452	Piacenza	-428
Marche	10.082	42.261	Ancona	20.595	Fermo	9.617	40.516	Ancona	18.809	Fermo	-465
Umbria	31.571	63.706	Perugia	19.058	Terni	30.922	61.985	Perugia	18.254	Terni	-648
Sardegna	13.624	47.210	Cagliari	5.010	Ogliastra	12.859	43.913	Cagliari	4.954	Ogliastra	-765
Puglia	25.838	102.966	Bari	33.590	Brindisi	24.665	96.867	Bari	31.541	Brindisi	-1.173
Abruzzo	7.315	43.243	Chieti	26.118	L'Aquila	6.064	39.786	Chieti	25.079	L'Aquila	-1.251
Molise	12.166	24.957	Campobasso	7.751	Isernia	10.830	23.160	Campobasso	7.844	Isernia	-1.336
Sicilia	24.431	87.140	Catania	14.683	Enna	22.991	80.566	Catania	13.237	Enna	-1.440
Piemonte	63.029	200.462	Torino	12.514	Verb.-Cus.-Ossola	61.557	194.752	Torino	11.700	Verb.-Cus.-Ossola	-1.471
Basilicata	11.469	35.808	Potenza	19.589	Matera	9.912	33.513	Potenza	19.496	Matera	-1.557
Veneto	31.663	94.255	Padova	15.584	Belluno	30.007	88.267	Padova	14.408	Belluno	-1.656
Friuli-Venezia Giulia	17.248	49.101	Udine	10.357	Gorizia	15.346	43.710	Udine	9.010	Gorizia	-1.902
Valle d'Aosta	-	12.795	Aosta	12.795	Aosta	-	11.033	Aosta	11.033	Aosta	-
Italia	44.129					51.064					6.935

(1) Dato regionale calcolato attraverso lo scarto quadratico medio tra le province appartenenti a ciascuna regione. Dato Italia calcolato attraverso lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane.

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Sempre in tema di imprese è utile osservare l'aumento della variabilità relativa alle esportazioni, cresciuta negli ultimi 6 anni di circa 1.000 euro pro-capite. In questo caso troviamo ben 15 regioni dove i divari tra le province si sono allargati. Al primo posto, come era lecito attendersi la Basilicata per il già ricordato "effetto Melfi". È noto infatti che una quota considerevole delle auto prodotte da FCA si imbarcano a Civitavecchia alla volta di Baltimora oppure viaggiano su treni bisarca verso il centro Europa.

Al di là delle variazioni, i divari in termini assoluti più consistenti si registrano in Basilicata (Potenza e Matera sono divise oggi da circa 7.000 euro pro-capite di valore esportato), in Abruzzo dove Pescara presenta un valore di 6.300 euro circa contro i 1.700 di Chieti, in Veneto, dove Vicenza "batte" Venezia 19.300 a 5.300

È interessante osservare come l'indicatore della propensione all'export pesato sulla popolazione residente non collochi quasi mai ai primi posti nelle regioni italiane le provincia con il capoluogo di regione (fatta eccezione per Bari e Cagliari). Questo dato conferma il carattere policentrico della produzione manifatturiera nazionale, con incursioni interessanti di province apparentemente ai margini dei sistemi regionali o comunque collocate in territori con caratteristiche montane o semi-montane (tab.9).

Tab. 9 - Internazionalizzazione: l'export nelle Province italiane: variabilità intra-regionale (1), valori massimo e minimo, anni 2010-2016 (scarto quadratico medio, valore massimo, valore minimo, differenze)

Regioni	Esportazioni pro-capite (euro correnti)										Diff. ass. variabilità intra-regionale 2010-2016
	Anno 2010					Anno 2016					
	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	
Basilicata	1.257,2	3.100	Potenza	1.322	Matera	6.926,5	11.332	Potenza	1.537	Matera	5.669,3
Abruzzo	4.306,3	10.813	Chieti	1.368	Pescara	6.304,1	14.932	Chieti	1.721	Pescara	1.997,9
Marche	1.277,1	7.569	Ascoli Piceno	4.498	Macerata	3.169,1	13.541	Ascoli Piceno	5.268	Macerata	1.892,0
Veneto	3.938,5	15.233	Vicenza	4.507	Rovigo	5.651,0	19.356	Vicenza	5.375	Venezia	1.712,6
Lazio	2.948,8	7.310	Frosinone	891	Viterbo	4.507,7	10.492	Frosinone	1.267	Viterbo	1.558,9
Toscana	3.834,2	15.654	Arezzo	960	Grosseto	4.913,3	19.362	Arezzo	1.455	Grosseto	1.079,1
Emilia-Romagna	3.504,6	14.265	Reggio nell'Emilia	4.726	Rimini	4.436,3	17.820	Reggio nell'Emilia	6.321	Ferrara	931,8
Piemonte	2.409,6	10.159	Novara	3.187	Verb.-Cus.-Ossola	3.114,3	12.989	Alessandria	3.808	Verb.-Cus.-Ossola	704,7
Trentino Alto Adige	859,3	6.643	Bolzano	5.428	Trento	1.558,8	8.489	Bolzano	6.284	Trento	699,5
Liguria	1.284,1	4.641	Savona	1.662	Imperia	1.933,5	6.540	Savona	1.894	Imperia	649,4
Lombardia	2.592,2	12.053	Mantova	2.777	Sondrio	3.087,8	14.791	Mantova	3.446	Sondrio	495,6
Friuli-Venezia Giulia	1.354,1	11.810	Gorizia	8.932	Udine	1.678,2	13.393	Trieste	9.346	Udine	324,0
Molise	582,0	1.919	Isernia	1.096	Campobasso	748,2	1.983	Campobasso	925	Isernia	166,2
Campania	639,1	2.039	Avellino	424	Benevento	731,1	2.463	Avellino	636	Benevento	92,0
Calabria	76,7	270	Vibo Valentia	107	Cosenza	76,3	318	Reggio di Calabria	123	Cosenza	-0,3
Puglia	1.050,5	2.953	Taranto	440	Lecce	909,9	3.084	Bari	633	Lecce	-140,6
Sardegna	2.996,9	8.786	Cagliari	4	Medio Campidano	2.281,8	6.745	Cagliari	2	Medio Campidano	-715,1
Umbria	2.123,4	5.781	Terni	2.778	Perugia	443,7	4.571	Terni	3.943	Perugia	-1.679,7
Sicilia	5.064,5	15.819	Siracusa	85	Enna	3.121,1	9.880	Siracusa	60	Enna	-1.943,4
Valle d'Aosta	-	4.903	Aosta	4.903	Aosta	-	4.451	Aosta	4.451	Aosta	-
Italia	4.194,5					5.286,2					1.092

(1) Dato regionale calcolato attraverso lo scarto quadratico medio tra le province appartenenti a ciascuna regione. Dato Italia calcolato attraverso lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane.

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

4.2.5. I divari socio-economici

Se i divari in termini di andamento demografico e di vitalità imprenditoriale possono essere ricondotti in parte a fattori “vocazionali” storici delle province italiane, quelli relativi alle principali variabili socio-economiche lo sono molto di meno e, in ogni caso, dovrebbero senz’altro essere oggetto di politiche di riequilibrio da parte delle istituzioni territoriali.

In materia di occupazione l’attenzione si appunta solitamente sui divari crescenti tra le regioni del Nord e quelle del Sud del Paese. L’analisi infra-regionale, tuttavia, evidenzia chiaramente che la forbice si allarga anche all’interno delle singole regioni. A livello complessivo si registra, tra il 2010 e il 2016 un incremento della variabilità relativa al tasso di occupazione dello 0,9% (da 9,6 a 10,3 punti percentuali). Tredici sono le regioni con divari in crescita nel quinquennio considerato.

Le situazioni dove i tassi di occupazione della popolazione tra 15 e 65 anni d’età sono più alti si rilevano nelle province di Trento, Rimini, Venezia, Torino, Aosta, Bolzano. Si tratta di valori in alcuni casi superiori al 70%, quasi il doppio di quelli dei territori dove si rilevano le maggiori criticità (le province di Reggio Calabria, di Palermo e di Caserta).

Guardando ai divari, spiccano quelli laziali (Roma e Frosinone sono separate da più di 13 punti percentuali) e campani (tra Avellino e Caserta il divario è dell’11,4%), ma in generale sono tante le regioni dove tra le province più solide e quelle meno solide ci sono 5-6 punti percentuali di differenza. Emergono poi i casi di regioni che presentavano buoni valori di occupazione e bassa variabilità tra le loro province, ma che hanno visto quest’ultima aumentare significativamente nell’intervallo considerato. È il caso del Friuli dove nel 2010 le differenze erano di pochissimi punti e che oggi presenta un massimo del 67,7% a Pordenone e un minimo del 60,9% a Gorizia (tab.10).

Tab. 10 - Tasso di occupazione 15-64 anni nelle Province italiane: variabilità intra-regionale (1), valori massimo e minimo, anni 2010-2016 (scarto quadratico medio, valore massimo, valore minimo, differenze)⁽¹⁾

Regioni	Tasso di occupazione 15-64 anni (%)										Diff. ass. variabilità intra-regionale 2010-2016
	Anno 2010					Anno 2016					
	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	Variabilità intra-regionale	Valore massimo	Provincia valore massimo	Valore minimo	Provincia valore minimo	
Friuli-Venezia Giulia	0,8	64,6	Pordenone	62,8	Gorizia	2,8	67,7	Pordenone	60,9	Gorizia	2,0
Lazio	3,9	61,3	Roma	50,8	Frosinone	5,0	62,6	Roma	49,2	Frosinone	1,1
Trentino Alto Adige	3,6	71,0	Bolzano	65,9	Trento	4,7	72,7	Bolzano	66,0	Trento	1,1
Liguria	1,4	63,6	Genova	60,4	La Spezia	2,4	63,9	La Spezia	58,8	Imperia	1,0
Marche	2,4	64,7	Ancona	59,1	Ascoli Piceno	3,2	65,2	Fermo	57,1	Ascoli Piceno	0,9
Emilia-Romagna	1,7	69,1	Bologna	64,0	Rimini	2,4	71,8	Bologna	62,9	Rimini	0,8
Toscana	2,9	67,0	Firenze	59,1	Massa-Carrara	3,4	67,9	Siena	57,5	Massa-Carrara	0,5
Lombardia	1,0	66,7	Milano	63,4	Cremona	1,4	68,4	Milano	63,9	Brescia	0,5
Abruzzo	1,6	56,9	L'Aquila	53,4	Chieti	2,0	57,2	L'Aquila	53,0	Pescara	0,4
Campania	5,2	49,1	Avellino	36,9	Napoli	5,4	50,6	Avellino	38,0	Caserta	0,2
Umbria	2,8	63,6	Perugia	59,7	Terni	2,9	63,8	Perugia	59,7	Terni	0,1
Piemonte	1,7	67,9	Cuneo	61,8	Torino	1,8	67,7	Cuneo	62,5	Novara	0,1
Veneto	2,0	67,7	Verona	62,0	Venezia	1,9	68,8	Belluno	63,2	Rovigo	0,0
Puglia	2,8	48,3	Bari	40,9	Brindisi	2,5	47,0	Bari	40,7	Foggia	-0,3
Sicilia	3,2	50,4	Ragusa	40,0	Caltanissetta	2,8	47,5	Ragusa	37,4	Palermo	-0,4
Sardegna	4,7	59,0	Olbia-Tempio	43,0	Carbonia-Iglesias	4,1	53,6	Cagliari	43,1	Medio Campidano	-0,6
Calabria	3,3	46,3	Catanzaro	37,0	Crotone	2,3	43,2	Catanzaro	37,1	Reggio di Calabria	-1,0
Basilicata	1,3	47,7	Potenza	45,9	Matera	0,2	50,5	Matera	50,2	Potenza	-1,1
Molise	2,1	53,2	Isernia	50,2	Campobasso	0,5	52,4	Isernia	51,7	Campobasso	-1,6
Valle d'Aosta	-	67,3	Aosta	67,3	Aosta	66,4	66,4	Aosta	66,4	Aosta	-
Italia	9,6					10,3					0,7

(1) Dato regionale calcolato attraverso lo scarto quadratico medio tra le province appartenenti a ciascuna regione. Dato Italia calcolato attraverso lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane.

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Spostando l'attenzione sui tassi di disoccupazione, ossia sull'indicatore che in assoluto restituisce le maggiori divaricazioni nel nostro Paese, si rileva un aumento generalizzato di variabilità di circa 2 punti percentuali (dal 4% al 6%). Guardando ai divari attuali i territori delle regioni italiane appaiono davvero diversi tra loro. In molti casi si rilevano nella stessa regione tassi di disoccupazione di valore doppio tra una provincia e l'altra. È il caso, ad esempio, della Sardegna dove ai 27,8 punti percentuali del medio Campidano si contrappongono i 12,2 dell'Ogliastra (la Sardegna è anche la regione dove i divari sono aumentati maggiormente: +2,7%). Situazioni proporzionalmente analoghe contraddistinguono i divari tra Ferrara e Reggio Emilia, tra Frosinone e Roma, tra Napoli e Benevento, addirittura tra Trento e Bolzano, sia pure con valori in assoluto molto contenuti.

Nella sostanza, all'interno delle stesse regioni, anche in quelle che apparentemente non presentano disparità riconducibili ad evidenti fattori dimensionali o di tipo "geo-politico", le opportunità di inserimento nel mondo del lavoro sono drasticamente diverse da una provincia all'altra. Le politiche attive del lavoro, i processi formativi, i meccanismi di incontro tra domanda e offerta negli ultimi anni non sembrano aver sortito alcun effetto. Al contrario i già ampi divari si sono ulteriormente allargati creando robuste scansioni di opportunità. Anche in questo caso le istituzioni regionali hanno di fronte un terreno di applicazione delle *policies* territoriali di non poca rilevanza.

4.2.6. La questione delle aree interne

Ragionando di divari non avrebbe senso non fare un riferimento a quella dura scansione di opportunità di vita, di lavoro, di reddito, che caratterizza gli abitanti delle aree interne del Paese rispetto a chi si trova all'interno di aree urbane o di sistemi lineari litoranei.

Le "aree interne", identificate dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica sulla base di criteri di "lontananza da alcuni servizi essenziali" (scuole, stazioni, ospedali), sono un grande aggregato territoriale. Raccolgono infatti il 60% circa della superficie nazionale, il 53% dei comuni italiani e una popolazione di circa 13,5 milioni di abitanti. Non necessariamente il connotato di area interna coincide con quello di area in ritardo di sviluppo, così come non necessariamente si sovrappone al carattere di "montanità". Però, a livello aggregato, si registra una notevole e significativa quota di sovrapposizione tra questi tre connotati nei territori classificati come "aree interne".

Ormai da diversi anni (dal 2013) questi territori sono interessati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), attualmente in fase attuativa con progetti che riguardano una selezione di 71 aree pilota (circa il 17% del territorio nazionale e circa 2 milioni di abitanti). Al riguardo, in quasi tutte le regioni sono stati siglati accordi di programma tra soggetti dello Stato centrale, Regioni ed Enti locali per implementare questi progetti.

Ai fini di questo studio assume interesse una ricognizione su quella porzione delle aree interne del Paese segnata da una maggiore marginalità territoriale, dove gli indicatori demografici e socio-economici presentano le maggiori criticità. Per questo motivo sono stati considerati solamente i comuni contrassegnati come "periferici" e "ultra-periferici" e su questi sono state analizzate alcune specificità statistiche che consentono di cogliere le differenze, spesso di notevole significato, tra le regioni italiane.

Si tratta, nel complesso di 1842 comuni (il 23,2% del totale) che tuttavia risultano maggioritari in alcune regioni in particolare, come la Basilicata (84,7% del totale) e la Sardegna (59,7%) o comunque molto rappresentativi (Trentino-Alto Adige 47,6%, Sicilia, 44,9%, Molise, 43,4%, Calabria, 40,3%) (tab.11).

Anche guardando alla popolazione presente in questi territori (circa 4,5 milioni di abitanti nel complesso), si evidenziano profonde differenze tra le regioni italiane. Nelle aree del Mezzogiorno si arriva al 15,7% (con una punta del 63,7% in Basilicata), mentre nel Nord-Ovest non si va oltre il 2,6%. La dinamica demografica degli ultimi 10 anni è negativa per i comuni periferici e ultra-periferici (-2% a fronte di un valore complessivo nazionale del +4,1%) con punte di impoverimento demografico che superano il 10% in Friuli e Molise (tab.12).

Dal punto di vista economico i territori periferici e ultra-periferici scontano una differenza, rispetto al Paese nel suo complesso, di 6.200 euro di valore aggiunto pro-capite. E' interessante notare l'articolazione di tali differenze lungo la Penisola. Nel Nord-Est, soprattutto per la presenza del Trentino Alto Adige dove – caso unico in Italia – il valore aggiunto pro-capite è più elevato nelle aree periferiche, le differenze sono quasi inesistenti. Nel Nord-Ovest e nel Centro Italia sono particolarmente accentuate con il caso limite del Lazio dove si superano i 9.000 euro pro-capite. Nel Mezzogiorno le differenze si stemperano attestandosi mediamente sui 1.200 euro pro-capite. Naturalmente occorre considerare l'effetto statistici di valori molto più bassi di quelli delle regioni del Nord, tuttavia non sembra azzardato affermare che i territori più marginali delle regioni meridionali scontano una minor differenza (rispetto a quelli del Nord) rispetto alle aree urbane regionali (tab.13).

Un'ultima considerazione riguarda i soggetti economici presenti sul territorio. In linea generale le aree periferiche e ultra-periferiche presentano un numero di unità locali per abitanti superiore rispetto alla media del Paese. Il motivo è facilmente intuibile ed è legato alla piccola dimensione delle unità produttive da un lato ed alla scarsità di popolazione residente dall'altro. Da segnalare però la dinamica negativa delle aree interne, dove si registra una contrazione delle imprese per abitante dell'1,7% tra il 2009 e il 2017. Al di là del valore negativo del Molise (9,3%), i dati peggiori si riscontrano nelle regioni del Nord: -8,3% in Friuli e in Liguria, -7,4% in Piemonte, -7% in Emilia Romagna. Anche in questo caso, tuttavia, occorre considerare i dati di partenza, decisamente più elevati nelle regioni settentrionali rispetto al resto del Paese (tab.14).

Tab. 11 - Comuni e popolazione residente nei comuni periferici e ultra-periferici delle regioni italiane (*), al 1° gennaio 2017 (v.a. e val.%)

	N° comuni		
	Periferici e ultra-periferici		Totale regione
	v.a.	% sul totale regione	v.a.
Piemonte	124	10,4	1.197
Valle d'Aosta	11	14,9	74
Lombardia	203	13,4	1.516
Liguria	28	12,0	234
Trentino-Alto Adige	139	47,6	292
Veneto	34	6,0	571
Friuli-Venezia Giulia	23	10,7	215
Emilia-Romagna	56	16,9	331
Toscana	45	16,4	274
Umbria	20	21,7	92
Marche	32	14,0	229
Lazio	86	22,8	378
Abruzzo	99	32,5	305
Molise	59	43,4	136
Campania	147	26,7	550
Puglia	62	24,0	258
Basilicata	111	84,7	131
Calabria	163	40,3	404
Sicilia	175	44,9	390
Sardegna	225	59,7	377
Nord Ovest	366	12,1	3.021
Nord Est	252	17,9	1.409
Centro	183	18,8	973
Sud e Isole	1.041	40,8	2.551
Italia	1.842	23,2	7.954

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab. 12 - Popolazione residente nei comuni periferici e ultra-periferici del Paese, anni 2006-2016 (v.a., val.%, var.% 2006-2016)

Regioni	2006		2016		var.% 2006-2016	
	Comuni periferici e ultra periferici		Comuni periferici e ultra periferici		Comuni periferici e ultra periferici	Totale comuni regione
	v.a.	% sul tot. pop. regione	v.a.	% sul tot. pop. regione		
Piemonte	58.443	1,4	54.298	1,2	-7,1	2,5
Valle d'Aosta	9.611	7,7	9.556	7,5	-0,6	1,8
Lombardia	322.729	3,4	322.706	3,2	0,0	6,7
Trentino-Alto Adige	237.600	24,1	245.883	23,1	3,5	7,6
Veneto	81.926	1,7	80.984	1,7	-1,1	3,8
Friuli-Venezia Giulia	24.541	2,0	21.886	1,8	-10,8	1,0
Liguria	15.597	1,0	14.122	0,9	-9,5	-0,5
Emilia-Romagna	169.378	4,1	164.145	3,7	-3,1	6,6
Toscana	169.284	4,7	168.366	4,5	-0,5	4,5
Umbria	83.278	9,7	83.410	9,4	0,2	3,8
Marche	48.528	3,2	47.073	3,1	-3,0	2,2
Lazio	169.986	3,2	176.618	3,0	3,9	11,8
Abruzzo	113.929	8,9	106.626	8,1	-6,4	2,9
Molise	69.079	21,8	61.745	19,9	-10,6	-2,1
Campania	411.755	7,2	401.255	6,9	-2,6	1,8
Puglia	312.208	7,7	303.917	7,5	-2,7	0,8
Basilicata	372.843	63,7	356.749	62,5	-4,3	-2,6
Calabria	452.386	23,0	433.781	22,1	-4,1	-0,1
Sicilia	914.412	18,4	888.973	17,6	-2,8	1,8
Sardegna	573.472	35,1	577.273	34,9	0,7	1,1
Nord Ovest	406.380	2,6	400.682	2,5	-1,4	4,7
Nord Est	513.445	4,6	512.898	4,4	-0,1	4,9
Centro	471.076	4,2	475.467	3,9	0,9	7,5
Sud e Isole	3.220.084	15,7	3.130.319	15,1	-2,8	1,2
Italia	4.610.985	7,9	4.519.366	7,5	-2,0	4,1

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab. 13 - Valore aggiunto pro capite nei comuni periferici e ultra-periferici del Paese: variabilità intra-regionale, anno 2014 (v.a. e differenze)

	<i>Valore aggiunto pro-capite</i>		
	v.a. (euro correnti)		Differenza tra totale comuni e comuni periferici e ultra periferici
	Comuni periferici e ultra periferici	Totale comuni regione	
Piemonte	22.643	24.917	2.273
Valle d'Aosta	30.813	32.956	2.143
Lombardia	24.178	31.343	7.165
Trentino-Alto Adige	31.400	33.115	1.715
Veneto	24.969	26.883	1.914
Friuli-Venezia Giulia	20.213	25.095	4.881
Liguria	19.635	25.887	6.252
Emilia-Romagna	25.418	29.097	3.679
Toscana	22.328	25.888	3.560
Umbria	21.562	21.668	106
Marche	20.630	22.879	2.249
Lazio	19.117	28.359	9.241
Abruzzo	18.471	20.869	2.398
Molise	15.691	18.538	2.847
Campania	15.033	15.061	28
Puglia	13.172	15.582	2.410
Basilicata	15.997	17.185	1.188
Calabria	12.854	14.566	1.712
Sicilia	13.690	15.361	1.671
Sardegna	16.224	17.952	1.727
Nord Ovest	23.962	29.054	5.092
Nord Est	27.952	28.103	150
Centro	20.833	26.391	5.558
Sud e Isole	14.628	15.900	1.272
Italia	17.613	23.817	6.203

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab.14 - Unità locali delle imprese attive nei comuni periferici e ultra-periferici del paese: anno 2017 e variazione 2009-2017 (val. per 1.000 abitanti)

Regioni	Unità locali per 1.000 abitanti (2017)		var.% 2009-2017	
	Comuni periferici e ultra periferici	Totale comuni regione	Comuni periferici e ultra periferici	Totale comuni regione
Piemonte	155,5	108,9	-7,4	-5,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	172,6	116,0	-0,3	-5,6
Lombardia	104,6	103,1	-1,8	1,2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	130,0	116,0	2,5	1,6
Veneto	129,3	109,5	-0,6	-2,4
Friuli-Venezia Giulia	96,1	93,8	-8,3	-5,7
Liguria	159,0	112,8	-8,3	-2,3
Emilia-Romagna	137,0	112,3	-7,0	-2,8
Toscana	145,2	118,6	-3,0	-0,6
Umbria	119,2	110,2	-1,7	-0,3
Marche	147,3	119,6	-4,0	-2,0
Lazio	106,3	99,2	-0,6	9,7
Abruzzo	130,3	116,4	-7,2	-0,9
Molise	139,0	120,1	-9,3	-1,9
Campania	122,3	99,6	0,2	6,1
Puglia	108,5	95,1	2,7	0,4
Basilicata	115,0	112,7	-1,6	0,5
Calabria	89,0	95,9	3,0	4,6
Sicilia	99,3	85,7	-4,8	-1,9
Sardegna	123,6	105,2	-0,1	-1,7
Nord Ovest	115,0	105,7	-3,2	-1,1
Nord Est	130,7	109,5	-1,7	-2,5
Centro	126,4	108,6	-2,1	3,5
Sud e Isole	109,8	97,2	-1,5	1,5
Italia	114,4	104,1	-1,7	0,4

Fonte: elaborazione Censis su dati Infocamere e Istat

4.2.7. Un “inevitabile e opportuno” terreno di applicazione per le assemblee elettive regionali

Il complesso dei dati presentati pone all’evidenza importantissime sfide per il regionalismo italiano. Da un lato, il “mosaico-Italia” sottolinea l’importanza di una lettura attenta delle differenze e delle omogeneità dentro e fuori i territori regionali. Esula naturalmente dagli obiettivi di questo lavoro qualsiasi considerazione relativa al perimetro attuale delle Regioni. Tuttavia non si può sottacere che, abbarbicate su confini amministrativi funzionalmente obsoleti (e spesso irrilevanti), le Regioni italiane affrontano - ora con la sciabola, ora con il fioretto - soprattutto la questione delle competenze loro attribuite e quella delle risorse per farvi fronte. Quando poi i dati dimostrano ampiamente che tanto si potrebbe fare per migliorare la vita di cittadini e imprese guardando ogni tanto oltre confine. Non tanto per questioni di competizione, di ranking o di benchmark di riferimento, quanto per immaginare soluzioni programmatiche o bacini di servizi di portata più ampia, con integrazioni funzionali ed economie di scala a beneficio di tutti i soggetti eventualmente coinvolti. Servirebbe però uno sguardo diverso, capace di comprendere contemporaneamente enti e territori in “orizzontale” piuttosto che rivolgersi solamente in alto - contrattualisticamente o rivendicativamente - là dove tutto si decide.

Ma purtroppo, questo genere di “attitudine visiva” impedisce di cogliere anche l’altro aspetto abbondantemente evidenziato da questo lavoro, ovvero le significative differenze che caratterizzano le diverse province ricadenti nella gran parte delle regioni italiane. Differenze che, tra l’altro, tendono ad ampliarsi nel tempo, e che quindi evidenziano l’importanza di tornare a guardare al territorio (o almeno “anche” al territorio), alla sua morfologia, alla sua evoluzione, ai processi socio-economici che lo innervano.

Difficile che questo esercizio possa essere svolto dal Paese al livello del governo centrale, impegnato in partite di tutt’altra natura che prescindono naturalmente dall’analisi di questi divari. Si tratta, per contro, di un lavoro che potrebbe (o forse “dovrebbe”) essere imputato alle istituzioni regionali. Tuttavia è difficile che possano svolgerlo adeguatamente se non si doteranno al loro interno di “sensori della micro-dimensione” o per lo

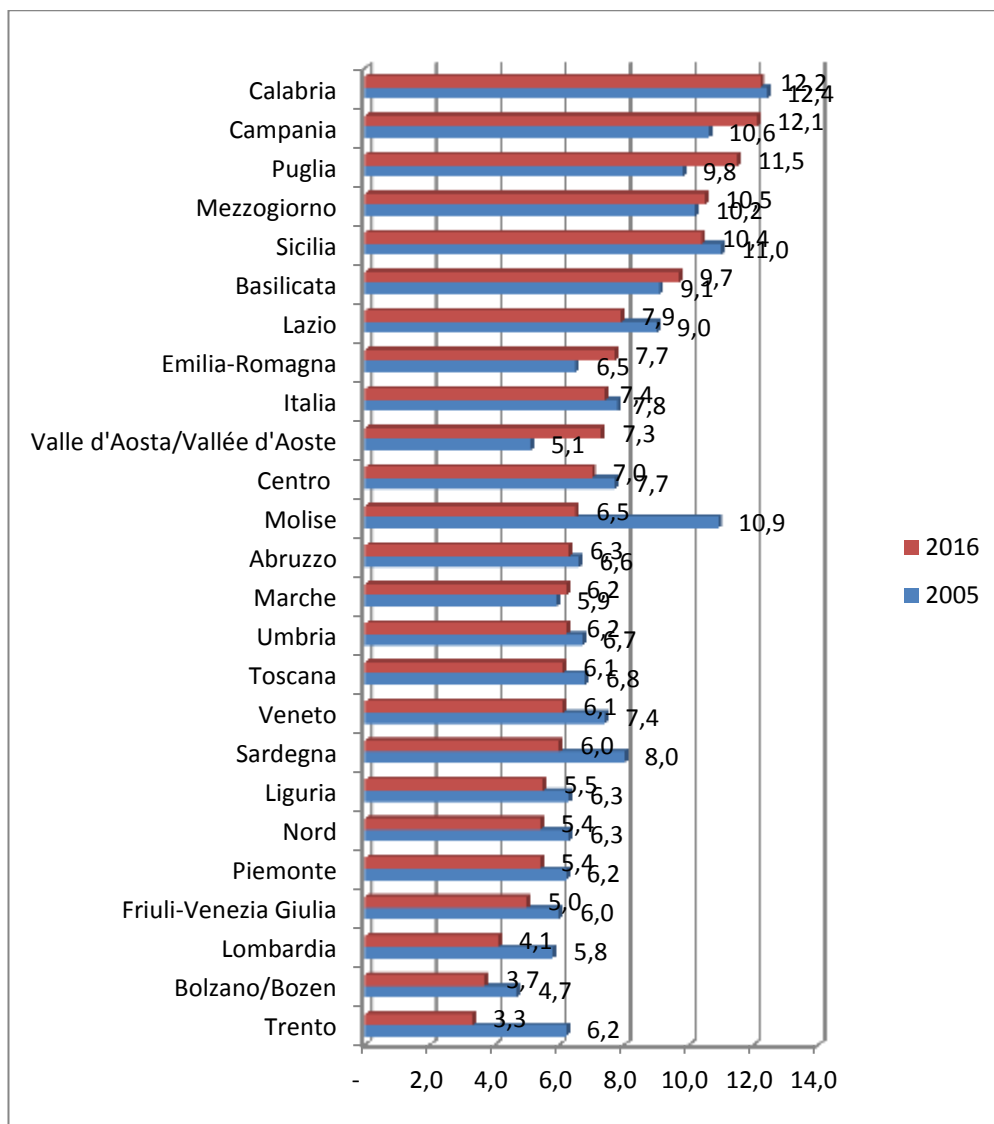
meno della dimensione sub-regionale, in grado di offrire una restituzione puntuale di quanto accade ed evolve nel localismo.

D'altra parte, solo con una forte consapevolezza dei divari infra-regionali fin qui descritti e solo dotandosi di opportuni strumenti di monitoraggio al riguardo, le assemblee elettive regionali potranno svolgere quel ruolo di rappresentanza territoriale che rientra a pieno titolo nelle loro competenze.

Occorre inoltre aggiungere che la questione non riguarda solamente i divari che si generano a partire dall'evoluzione socio-economica dei territori. In molti casi lo stesso accesso ai servizi di base risulta territorialmente discriminato. E anche in questo caso l'azione del decisore regionale potrebbe orientarsi utilmente ad azioni di riequilibrio qualora si disponesse di una conoscenza puntuale di quanto avviene nei singoli ambiti territoriali anche dal punto di vista evolutivo.

Prendendo ad esempio a riferimento i dati relativi alla quota di famiglie che incontrano difficoltà nel raggiungere servizi essenziali, si osserva che nelle regioni dove questo genere di svantaggio è più diffuso i miglioramenti nell'ultimo decennio sono meno consistenti di quelli rilevati là dove lo svantaggio è percentualmente più circoscritto. Al contrario, in alcuni casi si osservano addirittura dei peggioramenti che lasciano presagire una sottovalutazione dei fenomeni o un'incapacità a prenderne atto e ad adottare utili contromisure (fig.13).

Fig. 13 – Quota di famiglie che dichiarano molta difficoltà a raggiungere almeno 3 servizi essenziali (a) per regione - Anni 2005-2016 (valori percentuali)

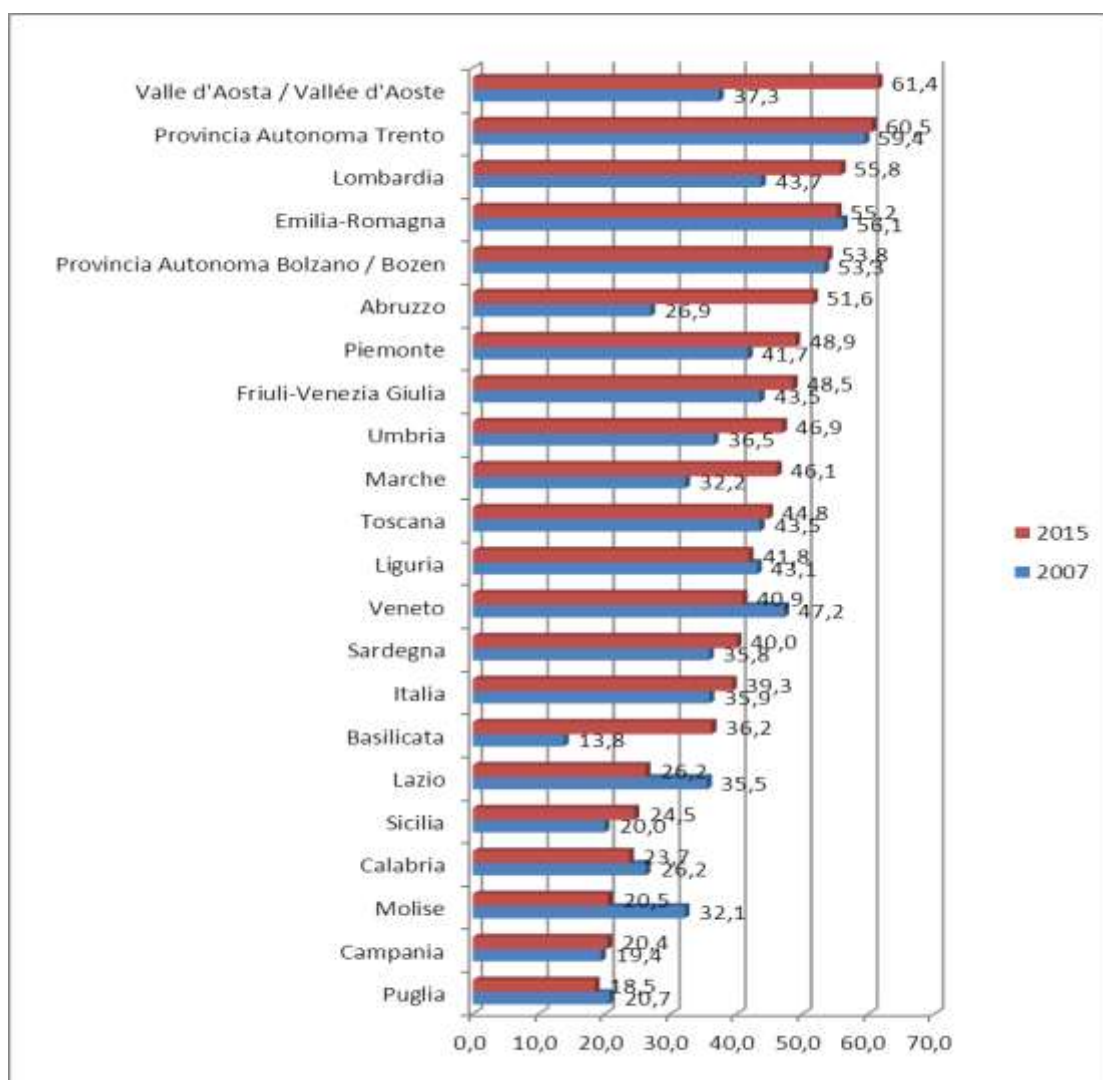


(a) Farmacie, pronto soccorso, ufficio postale, Polizia, Carabinieri, uffici comunali, asilo nido, scuola materna, scuola elementare, scuola media inferiore, negozi di generi alimentari, mercati, supermercati

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

Questo tipo di problematica, ossia lo scadimento ulteriore delle *performances* di offerta nelle regioni da sempre in ritardo sul fronte dei servizi, rappresenta certamente un problema in tali contesti meno efficienti o meno virtuosi, ma parallelamente finisce per impattare sul Paese nel suo complesso. Per comprenderlo è sufficiente analizzare il grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi medici in ambito ospedaliero (fig.14).

Fig. 14 - Quota di persone che si dichiara molto soddisfatta dei servizi di assistenza medica durante i ricoveri Anni 2007-2015 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

Anche in questo caso, che peraltro rientra tra le principali competenze delle istituzioni regionali, i divari si allargano nel tempo alimentando il fenomeno del “pendolarismo” sanitario”.

Questo tipo di migrazione (essenzialmente verso gli ospedali del Nord Italia) ha certamente una sua legittimità quando è motivata dalla ricerca di soluzioni per problemi altamente specifici risolvibili solo in centri di alta specializzazione. Molto meno quando si genera per un’inadeguata distribuzione di servizi terapeutici di qualità in grado di raccogliere la fiducia e il gradimento dei pazienti.

5. I “PROTAGONISTI” DELLA RAPPRESENTANZA: RISULTATI DELL’INDAGINE PRESSO I CONSIGLIERI REGIONALI

5.1. Obiettivi dell’indagine e metodologia

La decisione di realizzare una indagine presso i consiglieri regionali in carica nei primi mesi del 2018 ha coinciso con l’esigenza di disporre di “auditing interno” al mondo delle assemblee regionali. In buona sostanza un panel di interlocutori privilegiati, che rivestono un ruolo istituzionale e che si trovano al centro dei processi della rappresentanza politica e territoriale del Paese. L’indagine, essendo stata realizzata dopo la mancata riforma costituzionale per gli esiti negativi del Referendum del 4 dicembre 2016 (65% di affluenza alle urne e 59,12% di voti negativi) anche per questo rappresenta una tempestiva verifica “*in corpore vivi*” delle opinioni sul tema.

Sotto il profilo metodologico il lavoro è stato realizzato attraverso una collaborazione tra la Direzione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e l’Area “Territorio ed Economia” della Fondazione Censis. Sono stati condivisi gli obiettivi di fondo e validate le metodologie di ricerca. Dopo alcuni colloqui di *scouting* tematico il Censis ha predisposto un questionario per la rilevazione che è stato sottoposto alla committenza. E’ stato dunque costruito un indirizzario di tutti i consiglieri regionali e delle segreterie dei gruppi consiliari.

Per la rilevazione si è proceduto con l’utilizzo della piattaforma Cawi (*Computer Assisted Web Interviewing*) di cui il Censis è dotato per realizzare e gestire *survey online*.

A tutti i Consiglieri regionali italiani è stata inviata una lettera firmata Franco Iacop (Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome) e Giuseppe De Rita Presidente Fondazione Censis. I Consiglieri hanno altresì ricevuto via e.mail un link di collegamento alla piattaforma attraverso il quale hanno avuto possibilità di compilare il questionario.

La rilevazione è stata avviata il 18 gennaio ed è stata chiusa prima delle elezioni politiche e regionali (Lazio e Lombardia) del 4 marzo 2018. In questo intervallo di tempo sono stati effettuati diversi *re-call* sia da parte del Censis che della Conferenza.

Il risultato finale ha coinciso con la disponibilità di 126 questionari correttamente e integralmente compilati, corrispondenti a circa il 15% dell'universo di riferimento. Si tratta di un campione sufficientemente robusto e adatto a garantire la rappresentatività a livello nazionale e a livello di macro-ripartizioni geografiche.

Tav. 2 - Caratteristiche del campione intervistato

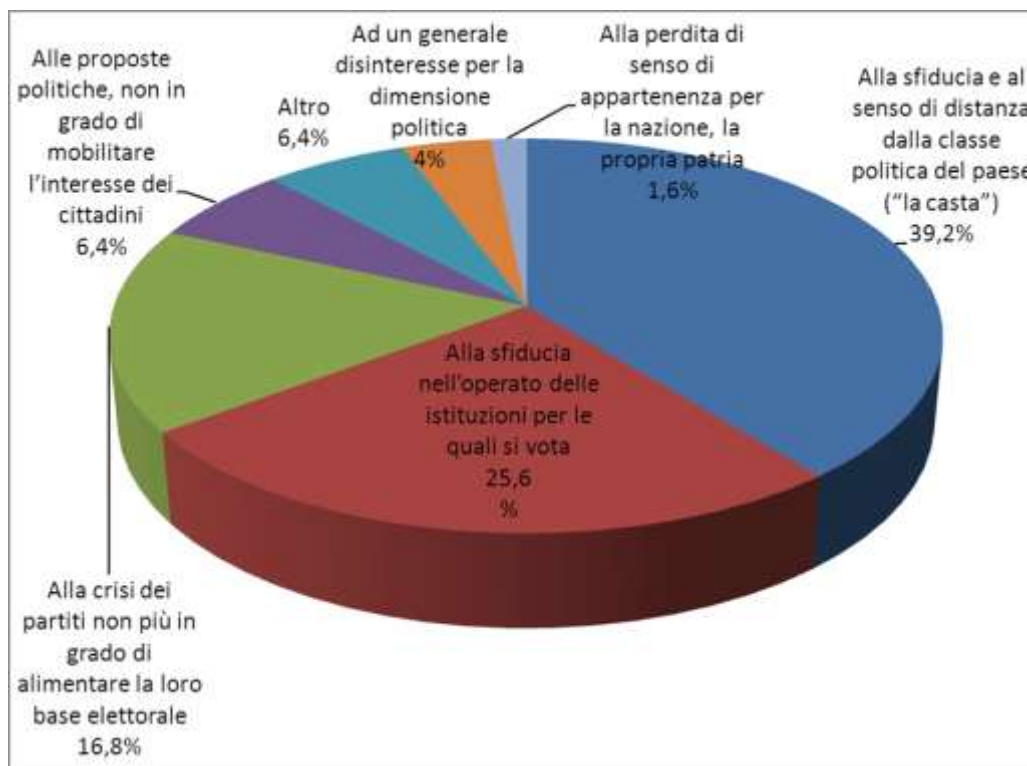
Età	Sotto i 50 anni: 37,3%, sopra i 50 anni: 62,7%
Sesso	Maschi: 73,8% Femmine: 26,2%
Titolo di studio	Media inferiore: 0,8%, Diploma 35,2%, laurea o più 63,9%
Numero di cariche precedentemente ricoperte nelle istituzioni	Nessuna: 29,4%, 1 carica: 36,0%, 2 cariche: 32,6%, 3 o più cariche: 31,5%

Fonte: indagine Censis, 2018

5.2. Cittadini e le Istituzioni regionali: alle radici di un rapporto "sfibrato"

La classe politica regionale tende ad attribuire la progressiva riduzione della partecipazione elettorale degli italiani in primo luogo alla percezione di una distanza tra chi svolge un ruolo politico istituzionale (la cosiddetta "casta"). Il 39,2% delle risposte si orientano infatti in questa direzione. Una quota consistente della variabilità è poi assorbita dalla sfiducia nell'operato delle istituzioni (25,6%). Solo al terzo posto e ad una certa distanza viene indicata "la crisi dei partiti politici" (16,8%). Assolutamente residuali sia le interpretazioni legate al disinteresse generale per la politica (a conferma dei dati rilevati dall'Istat e presentati nei capitoli precedenti) che quelle connesse ad un venir meno del senso di appartenenza nella nazione. Dunque, per circa 2/3 dei consiglieri regionali è la percezione dell'esistenza di una "casta" privilegiata (insieme alla sua capacità di "occupare" le istituzioni) che allontana gli elettori dalle urne. Si tratta naturalmente di una visione largamente condivisa nel Paese, che tuttavia tiene in ombra quella che più probabilmente è la vera ragione, ossia la sopraggiunta incapacità dei partiti di "portare alle urne" i cittadini. Appare tuttavia singolare che il ceto politico stesso ne sottovaluti, almeno in parte, l'effetto (fig.15).

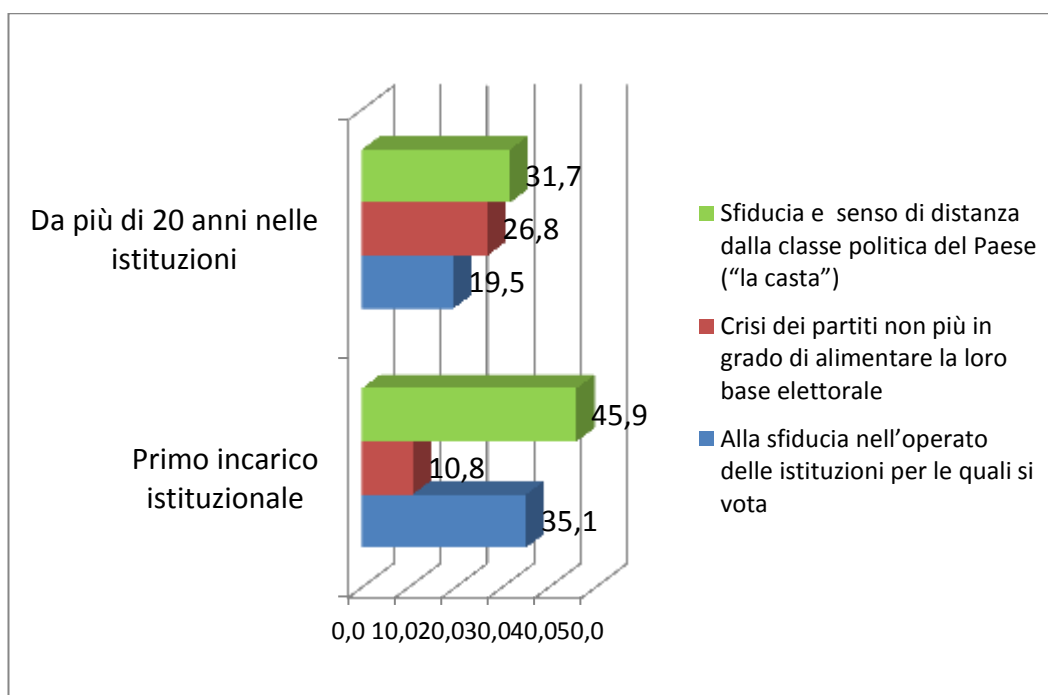
Fig. 15 - Opinioni in merito alle ragioni della riduzione della partecipazione elettorale in Italia (val.%)



Fonte: indagine Censis 2018

E' interessante notare che il processo di impoverimento della dimensione partitica venga segnalato in misura molto superiore alla media da coloro che da almeno vent'anni hanno un ruolo attivo nelle istituzioni del Paese (26,8%). E che, simmetricamente, chi si trova per la prima volta ad occupare un posto in un'assemblea elettiva tenda a sottovalutare questo elemento (10,8%). Simmetricamente, la sfiducia nella classe politica e nelle istituzioni stesse viene segnata dai "neo-consiglieri" in misura molto superiore ai "veterani": 45,9% contro 31,7% nel primo caso, e 35,1% contro 19,5% nel secondo caso (fig.16).

Fig. 16 - Opinioni in merito alle ragioni della riduzione della partecipazione elettorale in Italia in base agli anni di presenza nelle istituzioni (val.%)

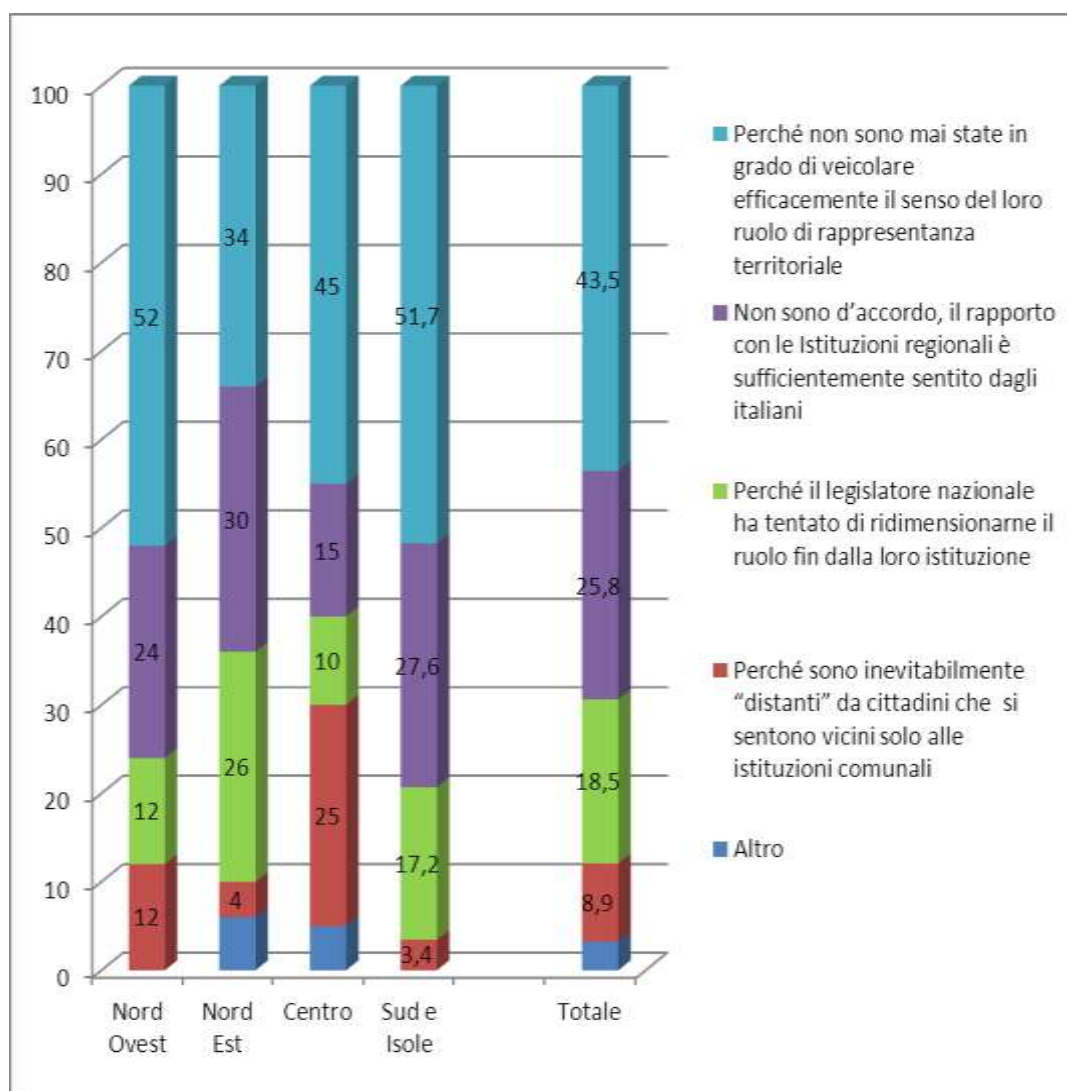


Fonte: indagine Censis 2018

Nel valutare il rapporto degli italiani con le Istituzioni regionali e in particolare l'ipotesi che non sia mai stato particolarmente "sentito", gli intervistati sposano innanzitutto una posizione "autocritica" sottolineando, nel 44% dei casi, l'incapacità delle Regioni di veicolare davvero il senso del loro ruolo di rappresentanza territoriale. Al secondo posto, quasi con uno scatto d'orgoglio, il 26% dei consiglieri prende le distanze dall'affermazione contenuta nella domanda sostenendo che il rapporto con le istituzioni regionali è invece sufficientemente solido. Ma c'è anche chi (il 18% dei rispondenti) proietta su altri – e in particolare sulle istituzioni centrali – tutte le colpe (implicitamente riconoscendo la situazione di fatto descritta nella domanda).

Molto interessante l'analisi territoriale: i consiglieri delle regioni meridionali sono i più propensi verso la spiegazione "autocritica". Quelli del Nord-Est smentiscono in misura superiore alla media il teorema della distanza dai cittadini e sono anche tra i più propensi a denunciare una sorta di "sabotaggio" da parte delle istituzioni centrali (fig.17).

Fig. 17 - Ragioni per cui il rapporto degli italiani con le Istituzioni regionali non è mai stato particolarmente "caldo"

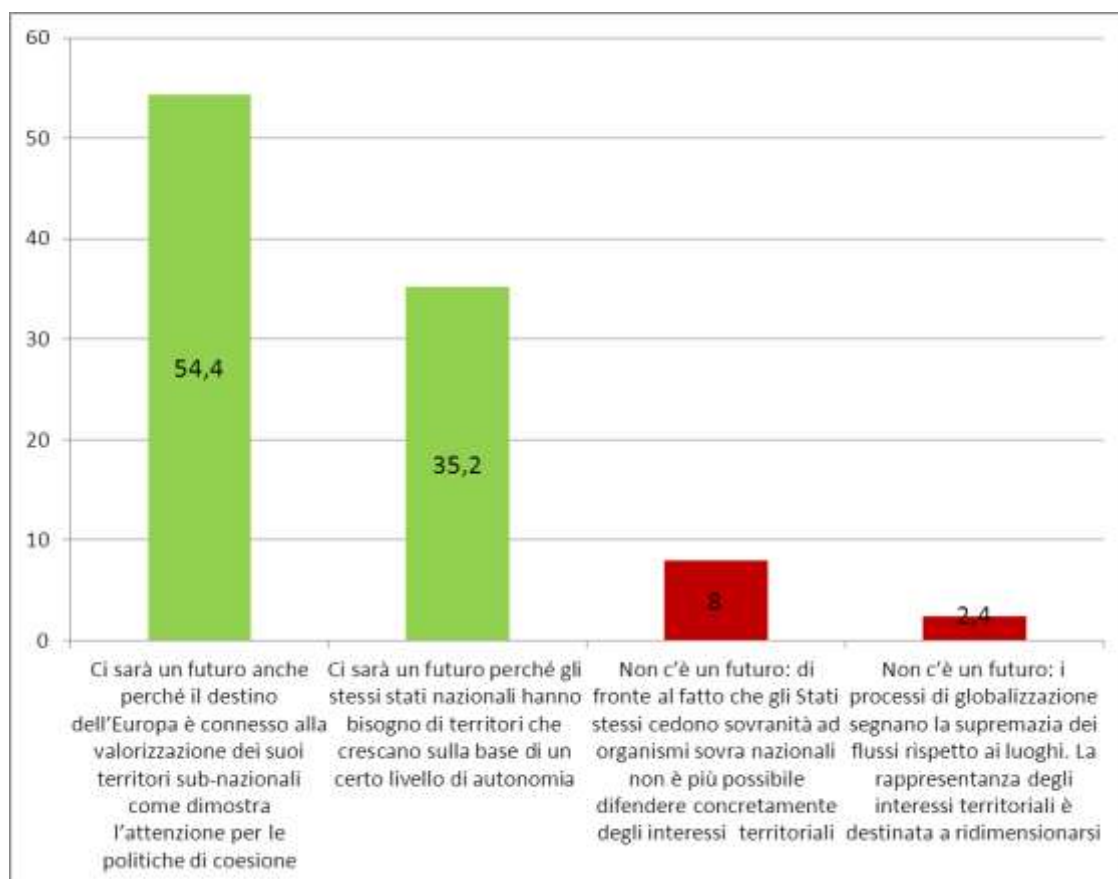


Fonte: indagine Censis 2018

Nonostante il riconoscimento sostanziale delle difficoltà oggi in essere per quanto concerne il rapporto dei cittadini con le Regioni, la maggior parte dei Consiglieri mantiene inalterata una fiducia di fondo sul futuro della rappresentanza territoriale (89,6% delle risposte).

L'opinione prevalente è quella di coloro che ritengono che ciò sia in linea col destino stesso dell'Europa, inevitabilmente agganciato a quello dei suoi territori sub-nazionali (54,4%). Ma sono in molti a ritenere che il futuro sarà in qualche modo garantito dal fatto che gli stessi stati nazionali avranno bisogno di far crescere gli attuali livelli di autonomia (35,2%). Solo il 10,4% degli intervistati manifesta invece orientamenti pessimisti: in gran parte con riferimento alla perdita di sovranità degli stessi stati sovrani (8,0%). Viene invece sostanzialmente rigettata (2,4% delle risposte) l'ipotesi che gli attuali processi di globalizzazione segnando la "supremazia dei flussi rispetto ai luoghi", finiscano per negare di fatto ogni spazio di azione per la rappresentanza territoriale (fig.18).

Fig. 18 - Opinioni su un futuro possibile per la rappresentanza dei territori (val.%)

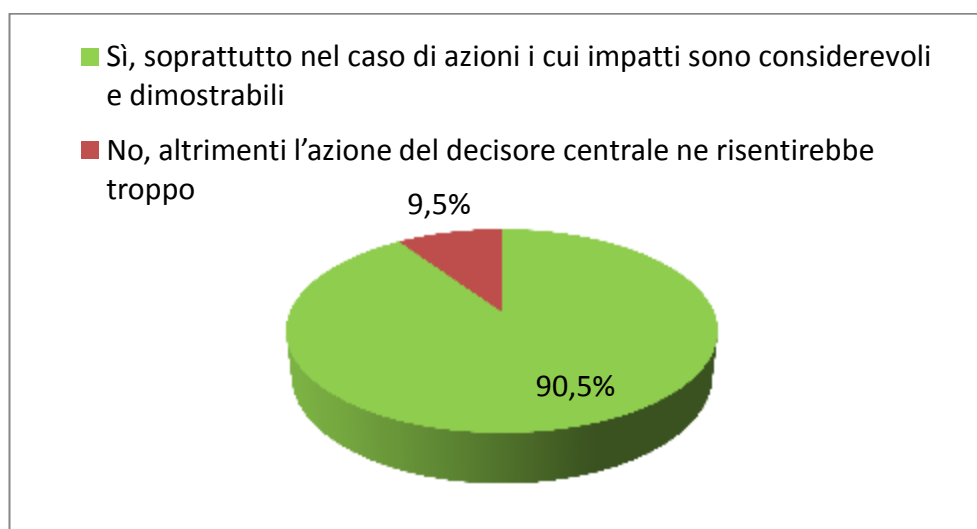


Fonte: indagine Censis 2018

5.3. Il ruolo delle Regioni (e più in generale della rappresentanza territoriale)

Quando lo stato interviene in materie anche di sua competenza esclusiva ma con impatti significativi sulla dimensione regionale, si pensi ad esempio alle materie dell'energia o delle grandi infrastrutture, dovrebbe attivare forme di consultazione e cooperazione con le Regioni. E' di questo avviso la maggior parte dei Consiglieri intervistati (95,5%) del totale. In questo modo si pone naturalmente una questione di grande rilevanza che "atterra" pesantemente sugli scenari dell'assetto istituzionale del Paese anche a prescindere da questioni relative alla distribuzione dei poteri tra i diversi enti (fig.19).

Fig. 19 - Opinioni sull'opportunità che lo Stato attivi forme di consultazione e cooperazione quando interviene su materie che impattano sui territori regionali

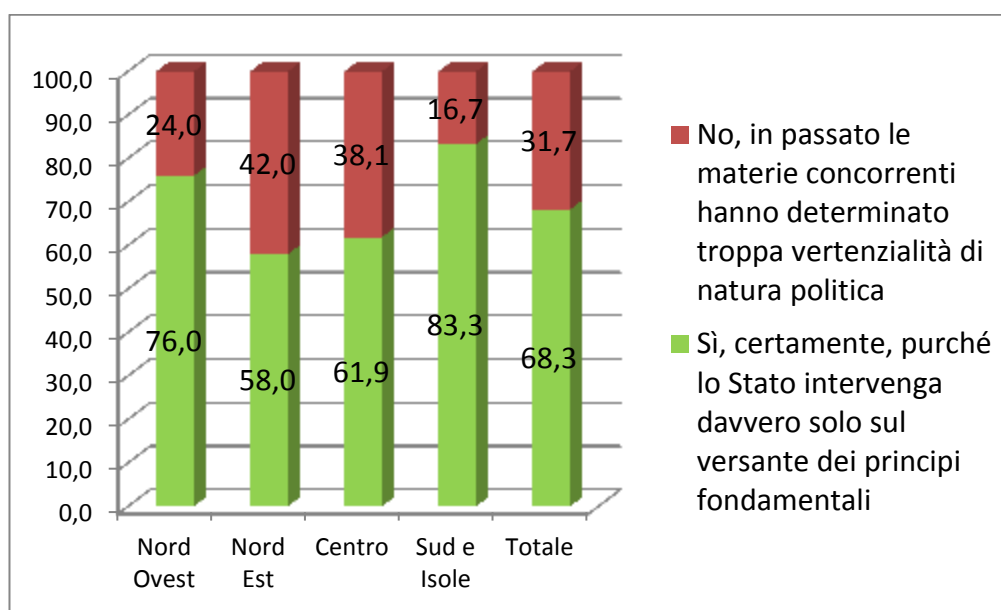


Fonte: indagine Censis 2018

A quest'ultimo proposito è opportuno segnalare che la "divisione verticale" dei poteri su alcune materie, ossia di fatto la competenza concorrente tra Stato e Regioni viene vista positivamente da circa i 2/3 dei Consiglieri. Solo il 31,7% del totale appunta la propria attenzione sull'eccesso di

vertenzialità che questo dispositivo ha determinato. Le differenze geografiche sono significative soprattutto per ciò che concerne il Mezzogiorno (dove l'83,3% dei Consiglieri sposa la tesi del riparto) e del Nord-est (dove questa percentuale scende sotto la media nazionale attestandosi al 58%) (fig.20).

Fig. 20 – Efficacia della “divisione verticale dei poteri” (competenza concorrente tra Stato e Regioni) in alcune materie per affrontare i problemi del Paese (val.%)

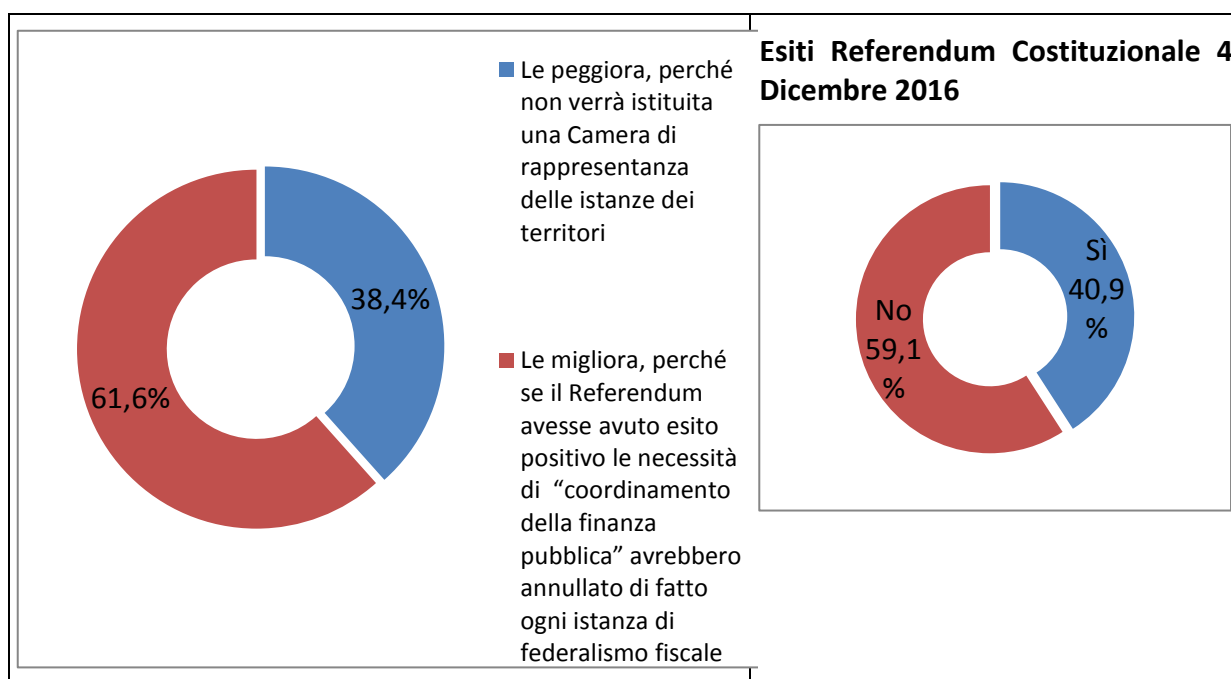


Fonte: indagine Censis 2018

Sempre con riferimento alle prospettive future del regionalismo in Italia, la maggior parte dei Consiglieri interpellati (61,6%) ritiene che l'esito negativo del Referendum Costituzionale del 4 dicembre 2016 possa rappresentare un elemento in grado di creare prospettive migliori. Convergono, in particolare, sull'idea che in caso di approvazione della modifica costituzionale le istanze del federalismo fiscale sarebbero state penalizzate definitivamente dalle necessità di coordinamento centrale della finanza pubblica. Le risposte dei Consiglieri in qualche modo sono in sintonia con quelle dei cittadini, riproducendo di fatto l'esito finale del Referendum, come si può ben osservare dalla figura 21. Naturalmente si tratta di un

tema rispetto al quale l'adesione ad una determinata forza politica condiziona decisamente la scelta della modalità di risposta. Ai fini di questo lavoro la quasi perfetta sovrapposizione tra le scelte degli elettori e i pareri dei consiglieri consente di validare definitivamente la rappresentatività del campione ottenuto attraverso l'attività di rilevazione.

Fig. 21 - Opinioni sull'esito negativo del Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 rispetto alle prospettive del regionalismo italiano (confronto con i risultati referendari) (val%)

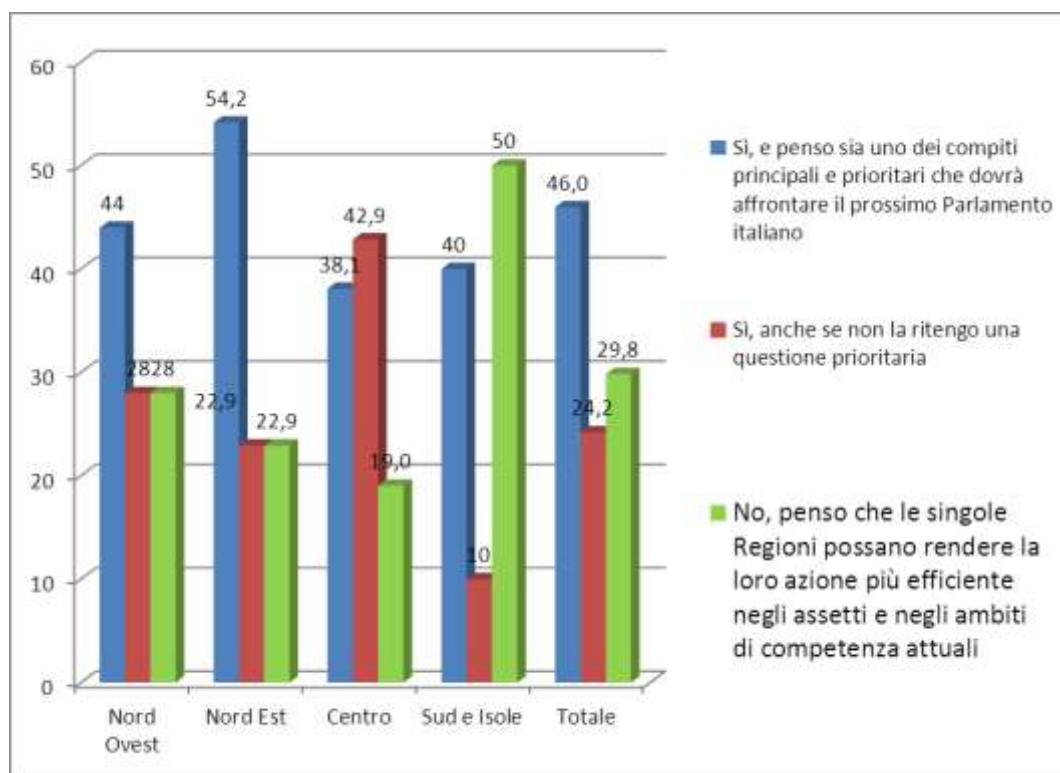


Fonte: Censis, 2018

Nonostante ciò, è ben radicata l'idea che nel contesto attuale sia necessario un riordino complessivo del regionalismo italiano. Lo pensano circa il 70% degli intervistati. In particolare, il 46,0% dei Consiglieri ritiene che questo sia addirittura uno dei compiti principali che dovrà affrontare il Parlamento uscito dalle urne con l'elezione del 4 marzo 2018. Si aggiunge poi la quota di coloro (24,2%) che la ritengono una questione importante sia pure non prioritaria.

L'area "migliorista", convinta che le Regioni non abbiano bisogno di riforme ma che possano comunque sforzarsi di rendere la loro azione più efficiente e incisiva, raggiunge invece il 29,8%. Da segnalare che questa posizione arriva al 50% del totale nelle regioni del Mezzogiorno e che, al contrario, sono i consiglieri del Nord-est quelli più determinati a sottolineare l'urgenza delle riforme (54,2%) (fig.22).

Fig. 22 - Opinioni in merito alla necessità di un riordino complessivo delle Regioni italiane

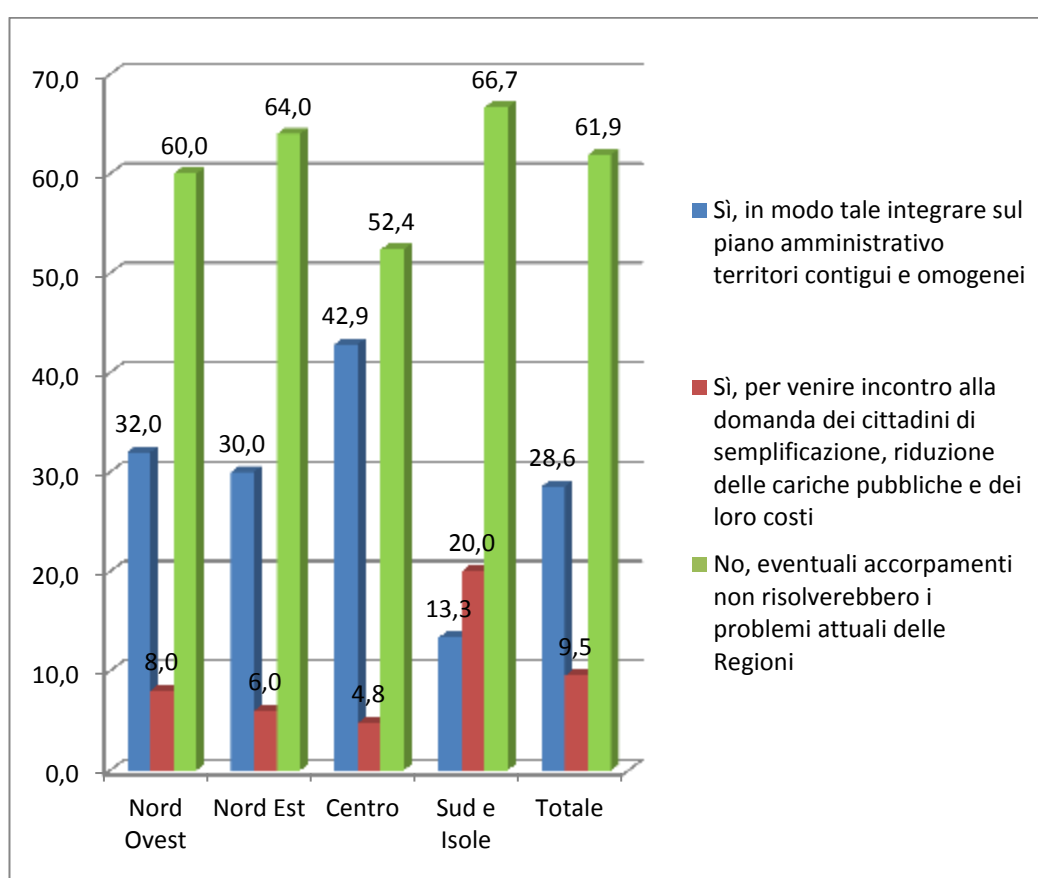


Fonte: indagine Censis, 2018

La situazione si presenta diametralmente opposta per quanto concerne l'ipotesi di una ridefinizione dei perimetri amministrativi attuali delle Regioni. L'area del diniego è largamente maggioritaria (61,9%) con un picco del 66,6% nel Mezzogiorno. Interessante però segnalare la posizione dei consiglieri delle regioni del Centro che per il 42,9% delle risposte si

orientano positivamente intorno alla possibilità di integrare sul piano amministrativo territori contigui e omogenei. Sostanzialmente respinta è invece l'idea di modificare i perimetri per interpretare il clima "antipolitico" individuando in eventuali accorpamenti un modo per ridurre le cariche pubbliche e i relativi costi (9,5%) (fig.23).

Fig.23 - Opinioni sull'opportunità di affrontare il tema della ridefinizione dei perimetri attuali delle Regioni italiane



Fonte: indagine Censis, 2018

Un'ampia convergenza si registra in merito alla possibilità di concedere alle Regioni una maggiore autonomia su specifiche materie così come previsto dall'art. 116 della Costituzione. Su questo tema alcune Regioni (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) si sono già mosse avviando trattative con il Governo nel corso del 2017. Lombardia e Veneto anche a seguito degli esiti positivi dei referendum regionali del 22 ottobre 2017. Allo stato attuale le tre Regioni hanno sottoscritto (nel febbraio 2018) accordi preliminari con la Presidenza del Consiglio. Altre regioni si sono poi di recente accodate nella speranza che lo Stato, previa intesa con le singole Regioni richiedenti, possa proporre al Parlamento l'approvazione di una specifica Legge al riguardo.

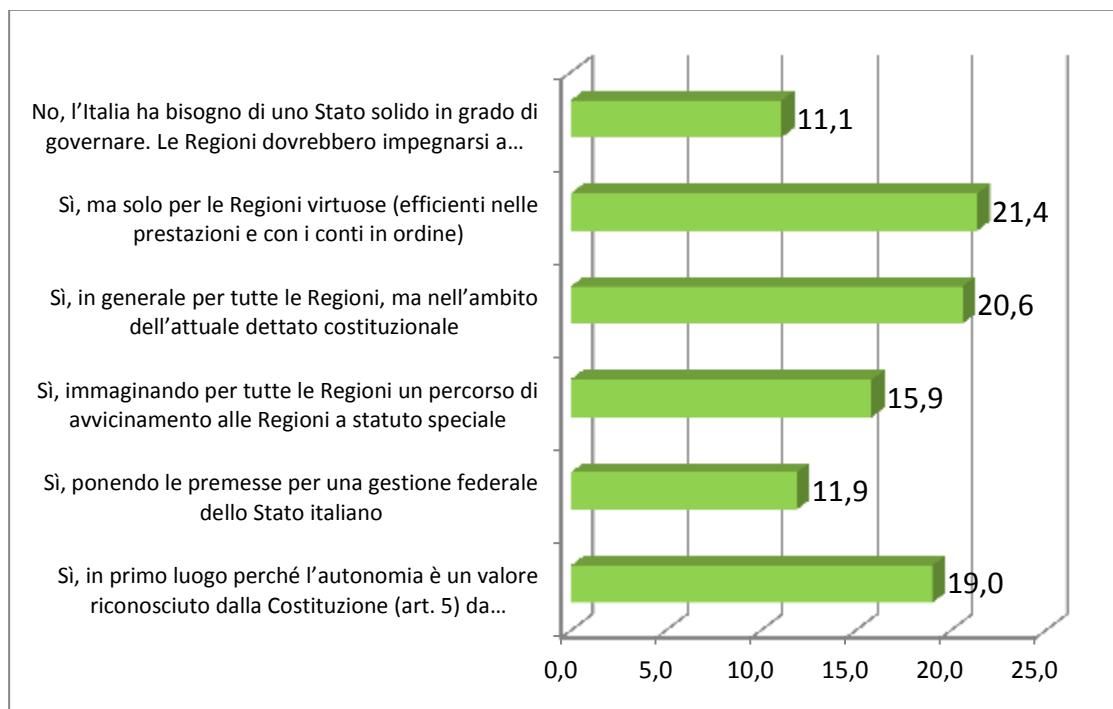
Poco meno del 90% dei consiglieri regionali è in sintonia con questo tipo di richieste che dovrebbero condurre ad un maggior protagonismo delle Regioni in quelle "materie concorrenti" che tanti conflitti hanno generato in passato.

Le posizioni si dividono però sulle motivazioni: il 39,6% degli intervistati è sostanzialmente favorevole ad un processo generalizzato che coinvolga tutte le Regioni dando seguito al dettato costituzionale vigente. C'è poi un 28,8% del campione che va oltre e immagina che tale maggiore autonomia debba evolvere in uno stato federale o in una situazione simile a quella di cui godono attualmente le Regioni a statuto speciale. Una posizione più cauta caratterizza il 21,4% degli intervistati che ritengono che queste forme di autonomia vadano concesse con un arbitraggio a monte premiando solamente le Regioni con conti in regola e buoni servizi. Nella sostanza agli enti che hanno dimostrato di meritarsela.

Infine, l'11,1% dei dinieghi viene espresso da Consiglieri che rimangono molto ancorati all'assetto attuale con una notevole centralità dello Stato centrale e con la possibilità comunque in essere, per le Regioni, di dimostrarsi efficienti nelle materie loro attribuite (fig.24).

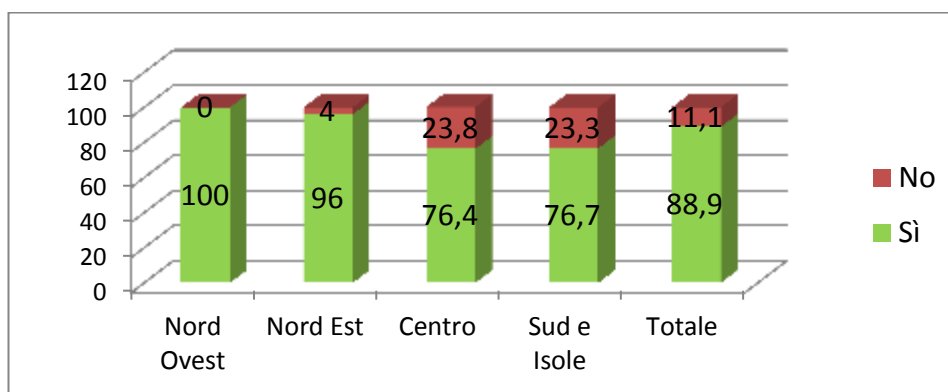
Nell'analisi territoriale emergono alcune evidenze interessanti: la posizione per così dire "autonomista" raccoglie la quasi totalità delle opinioni nelle regioni dei consiglieri del Nord. Per contro, nel centro Italia e nel Sud e Isole le cose cambiano e i consiglieri che sposano questa tesi scendono al 76% circa in entrambi i casi (fig.25).

Fig. 24 - Opinioni sull'opportunità di concedere maggiore autonomia su alcune materie alle Regioni che la richiedono (in ottemperanza con l'art. 116 della Costituzione)



Fonte: indagine Censis, 2018

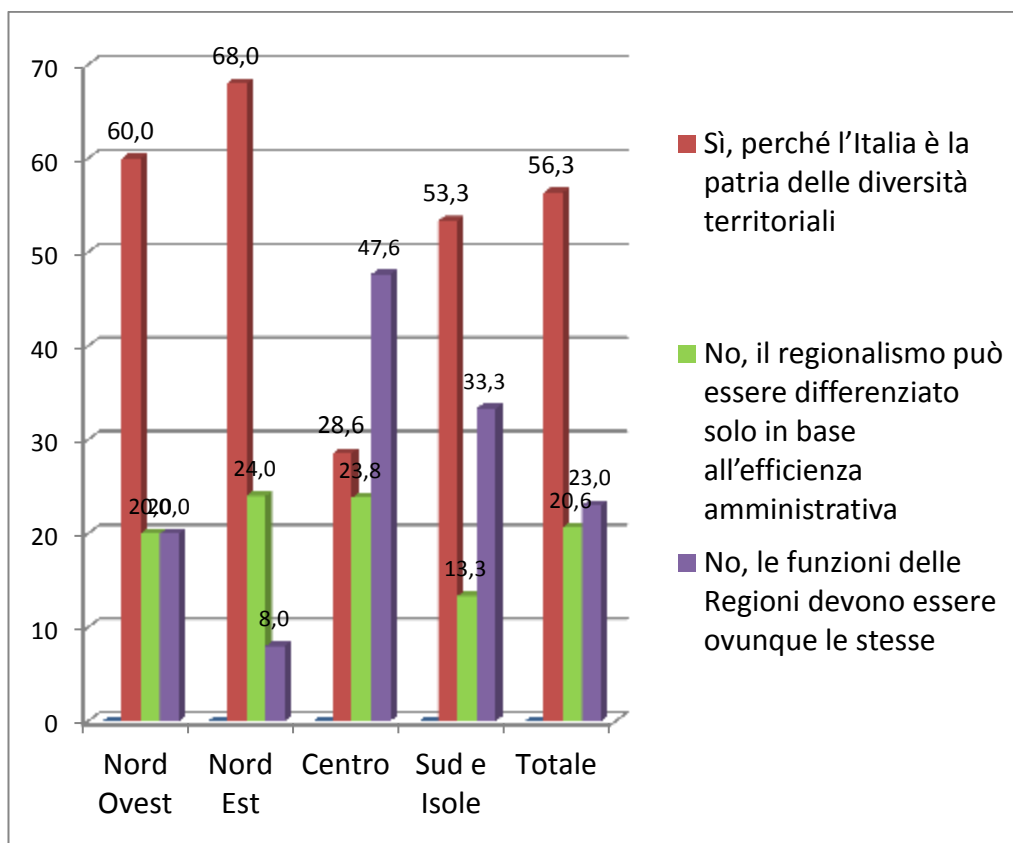
Fig. 25 - Opinioni sull'opportunità di concedere maggiore autonomia su alcune materie alle Regioni che la richiedono (in ottemperanza con l'art. 116 della Costituzione)



Fonte: indagine Censis, 2018

La materia del “regionalismo differenziato” è stata molto dibattuta dopo la riforma costituzionale del 2001, rimanendo però sostanzialmente inattuata. Grazie alle iniziative referendarie di Veneto e Lombardia, assieme al protagonismo dell’Emilia-Romagna, in Italia se ne parla nuovamente. Il tema è sostanzialmente quello di 15 anni fa, ossia l’accezione da dare a questa “differenziazione”. Da un lato, infatti, viene interpretata come una possibile revisione del residuo fiscale oggi in essere, dall’altra come uno strumento per consentire alle regioni di procedere nel miglioramento delle loro performances istituzionali. La materia rimane molto controversa; l’indagine presso i consiglieri consente alcuni approfondimenti. Innanzitutto il tema divide in due la platea dei rispondenti: il 56,2% risulta favorevole in merito all’opportunità di introdurre un “regionalismo differenziato” dove alcune funzioni sono richieste dalle Regioni e attribuite dallo Stato in base a caratteristiche peculiari dei territori amministrati. La quota dei contrari (43,6%) si divide tra chi ritiene che il “regionalismo differenziato” possa essere concesso a fronte di una conclamata virtuosità amministrativa (20,6%) e chi invece resta convinto che le funzioni delle Regioni debbano essere le stesse ovunque (23,0%). La collocazione geografica cambia però notevolmente le carte in tavola: nelle regioni del nord-est la percentuale dei favorevoli sale fino al 68%, mentre nel nord-ovest si attesta al 60%. Sono invece i consiglieri eletti nelle regioni del centro che sposano maggiormente la tesi delle funzioni ovunque identiche (47.6%) (fig.26).

Fig. 26 - Opinioni in merito all'opportunità di introdurre un "regionalismo differenziato" (alcune funzioni sono richieste dalle Regioni e attribuite dallo Stato in base a caratteristiche peculiari dei territori amministrati) (val.%)



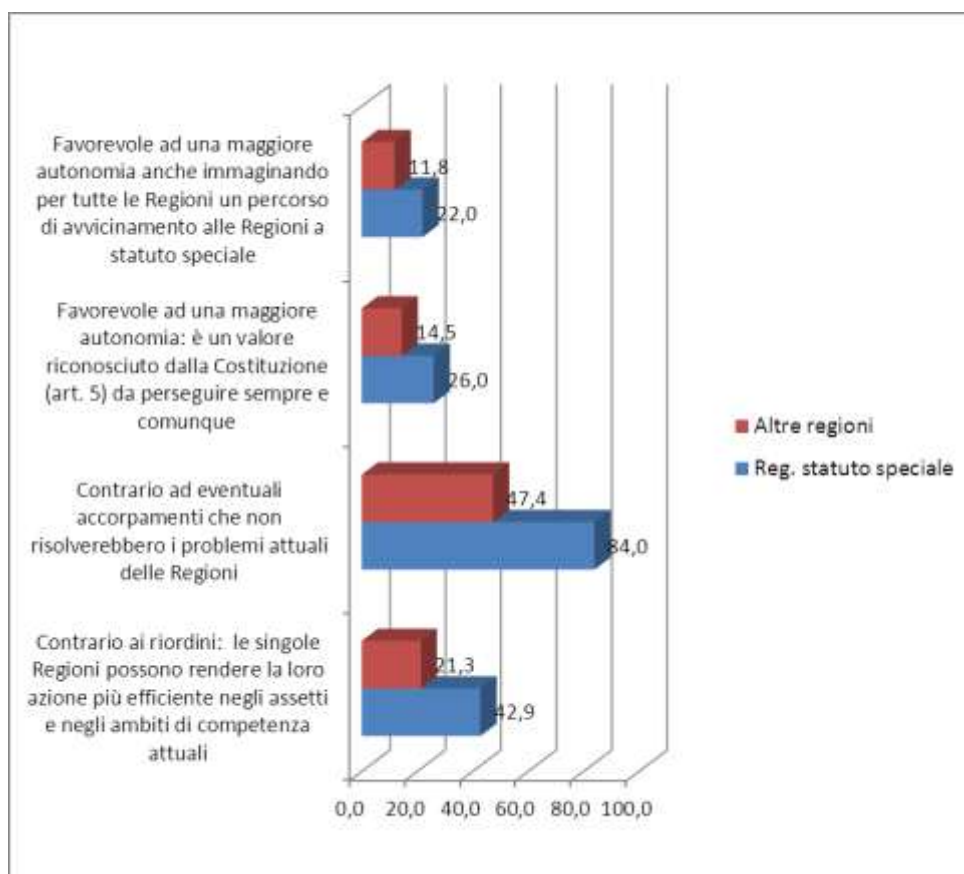
Fonte: indagine Censis, 2018

5.4. Regioni speciali, opinioni...differenti

I dati fin qui riportati meritano un approfondimento con riferimento ai consiglieri regionali eletti nelle Regioni a statuto speciale (Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna). Differenze di notevole entità rispetto alle quindici regioni a statuto ordinario emergono con riferimento a tre singole questioni: la necessità di un riordino, la questione dei perimetri, il livello di autonomia e la differenziazione. Nella figura 27 si evidenziano con chiarezza i differenziali di orientamento rispetto ai temi richiamati. In primo luogo nelle Regioni a Statuto Speciale

si rileva una fortissima contrarietà ad ogni ipotesi di accorpamento territoriale. Contrarietà largamente superiore alla media anche per quanto concerne qualsivoglia ipotesi di riordino finalizzato ad aumentare l'efficienza degli enti e l'efficacia della loro azione. Per contro, i consiglieri che operano in enti contraddistinti dalla "specialità" sono più favorevolmente orientati verso i principi autonomistici (di cui peraltro beneficiano). Arrivano al punto da sostenere, in misura superiore alla media del campione, che per tutte le Regioni italiane occorrerebbe in prospettiva immaginare un avvicinamento agli assetti delle Regioni a Statuto Speciale.

Fig. 27 – Regioni a Statuto Ordinario e a Statuto Speciale: differenze tra alcune delle opinioni raccolte

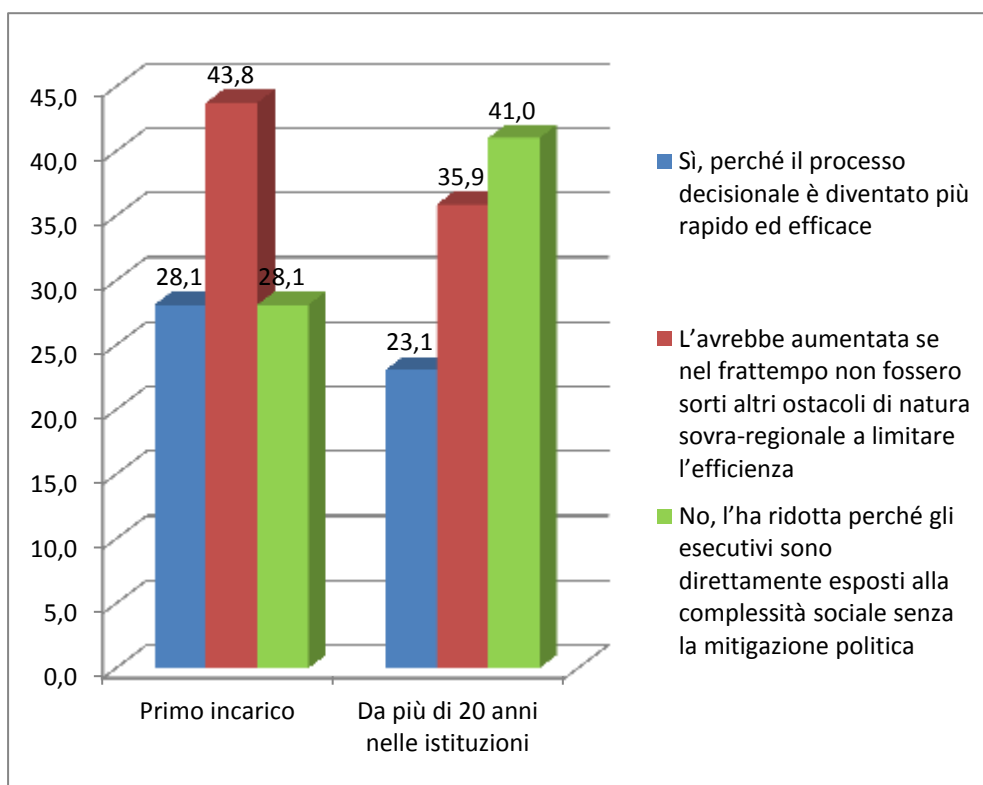


Fonte: indagine Censis, 2018

5.5. Lo “scivolamento” di ruolo delle assemblee elettive che complica il lavoro della rappresentanza

La modifica costituzionale del 1999 ha cambiato profondamente i rapporti tra gli organi della Regione sancendo la centralità delle Giunte e dei Presidenti. Quest’ultimi, eletti a suffragio universale e diretto possono certamente essere sfiduciati dall’assemblea, ma ciò comporta l’automatico scioglimento di quest’ultima (principio del “*Simul stabunt, simul cadent*”). Oggi, a distanza di tanti anni, i giudizi dei consiglieri sono molto critici, e in particolare lo sono quelli di chi ha vissuto personalmente in un contesto normativo del tutto differente. Infatti, il 41% dei consiglieri che sono attivi nelle istituzioni da più di 20 anni ritiene che la legittimazione “*ad personam*” dei Presidenti abbia ridotto la possibilità delle Regioni di incidere significativamente nella vita delle comunità amministrative. Molto meno drastico il parere dei neo-eletti che sono tuttavia convinti che il rinnovato processo decisionale non abbia potuto dispiegare tutta la sua efficacia a causa di nuovi e differenti ostacoli sorti nel frattempo. Il pensiero va naturalmente al mai realizzato federalismo fiscale e alla continua dipendenza delle Regioni da un assetto finanziario di tipo derivato (fig. 28).

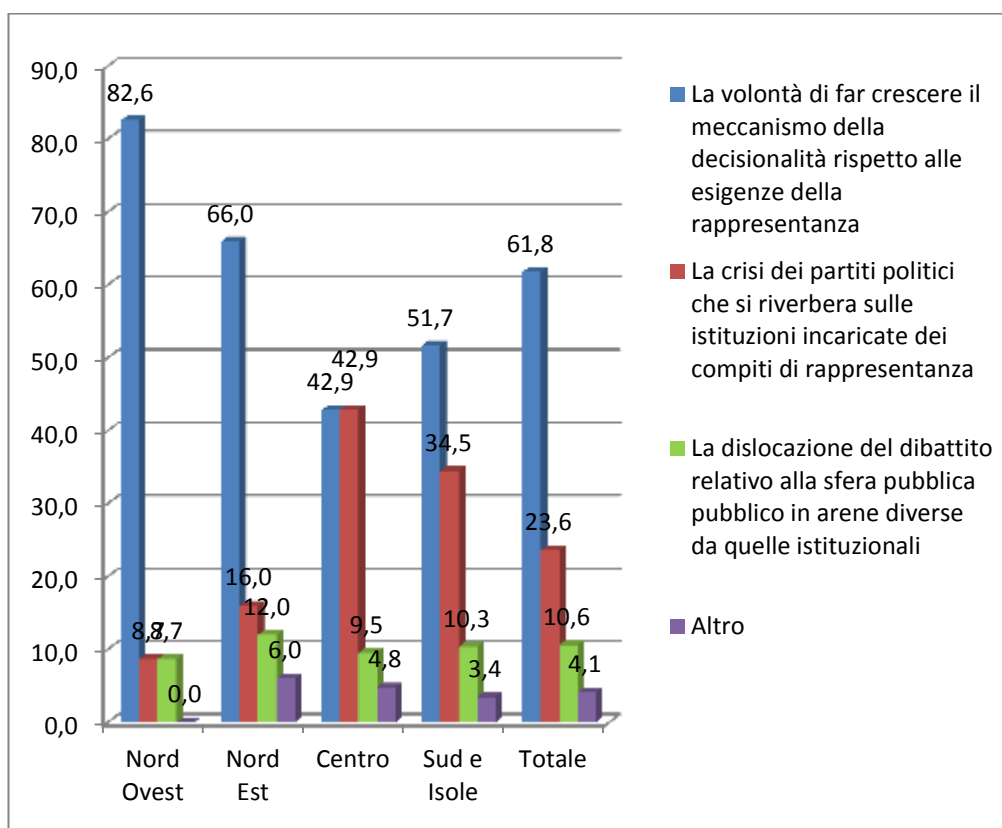
Fig. 28 – Opinioni in merito alla legittimazione elettorale “ad personam” dei Presidenti delle Regioni. (“Ha aumentato la possibilità delle Regioni di incidere significativamente nella vita delle comunità amministrare?”) val.%



Fonte: indagine Censis, 2018

Non a caso la perdita di poteri delle assemblee elettive viene ricondotta, nella maggior parte delle risposte raccolte, alla volontà di rafforzare i meccanismi decisionali pur a scapito delle esigenze della rappresentanza (61,8%). Da notare la notevole accentuazione di questo orientamento tra i consiglieri che operano nel Nord del Paese (86,2% nel Nord-Ovest e 66% nel Nord-Est). Per contro, l'attenzione sulla crisi dei partiti e il suo riverbero sui processi di rappresentanza, viene segnalato in misura molto superiore alla media nelle Regioni del Centro (42,9%) e del Mezzogiorno (34,5%) (fig.29).

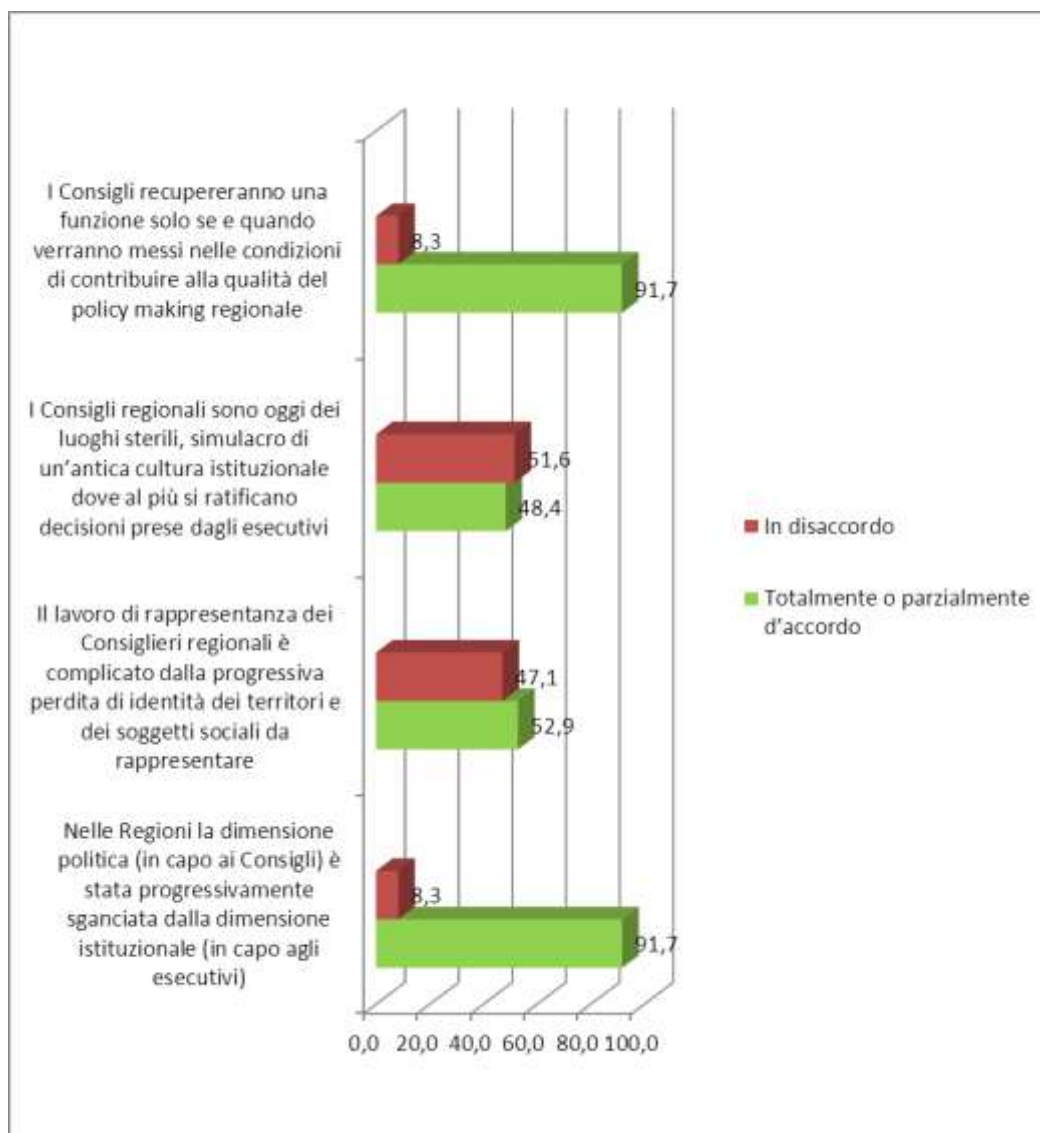
Fig. 29 - Motivazioni a cui è attribuibile il processo di progressiva riduzione dei poteri e della rilevanza delle assemblee elettive regionali (val.%)



Fonte: indagine Censis, 2018

Quanto riportato è ampiamente confermato dal fatto che più del 90% dei consiglieri concorda sul fatto che la dimensione politica (appannaggio dei Consigli) è stata progressivamente sganciata dalla dimensione istituzionale (direttamente ancorata all'operato degli esecutivi). Alla stessa stregua si registra una forte concentrazione di consensi in merito alla convinzione che solo attraverso una restituzione di ruolo nel campo del *policy making* potrà restituire centralità ai Consigli regionali (fig. 30).

Fig. 30 - Grado di accordo rispetto ad alcune affermazioni riguardanti i Consigli regionali (val.%)



Fonte: indagine Censis, 2018

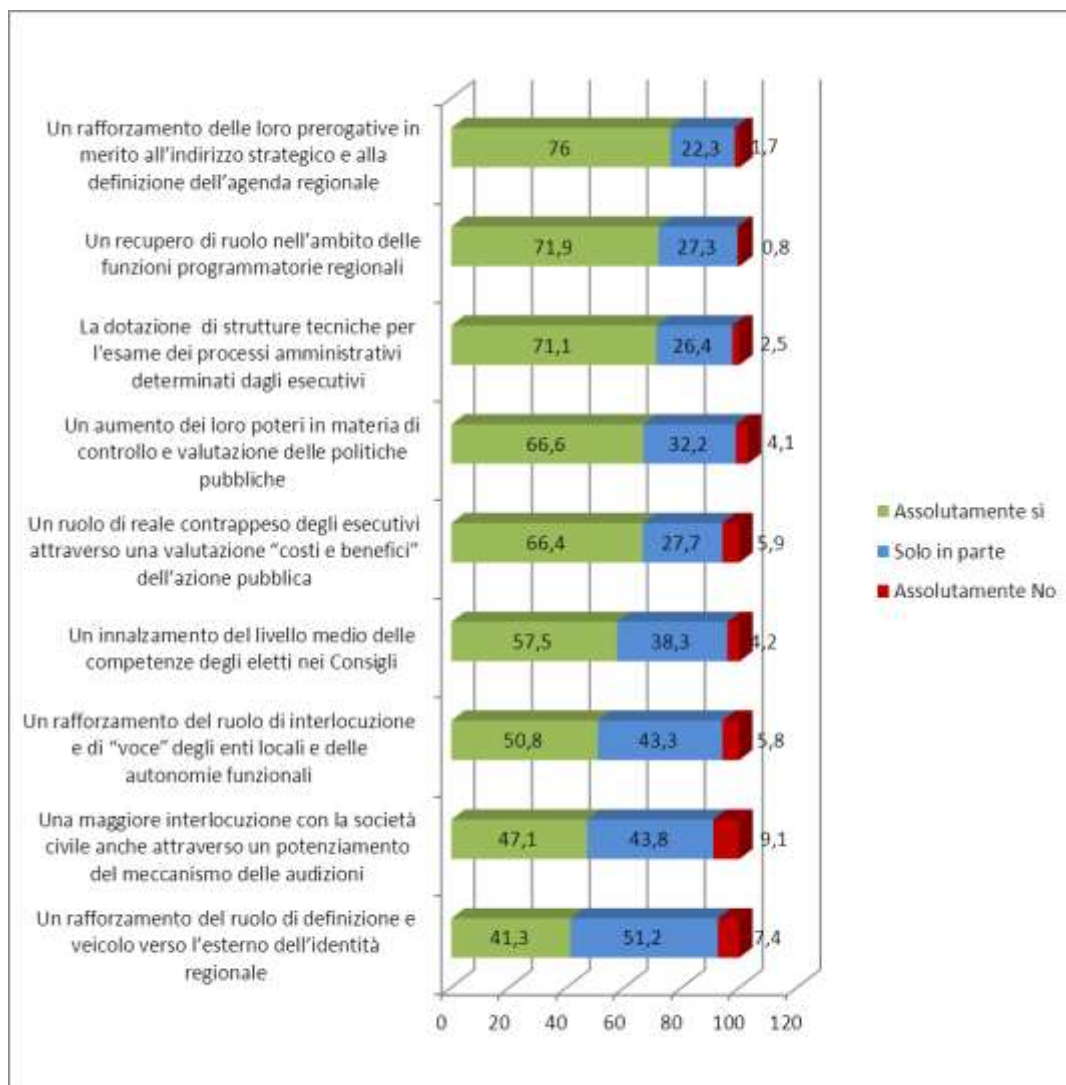
Diversamente, i pareri si dividono quanto si estremizzano le conseguenze di tutto ciò e si arriva a considerare i Consigli regionali dei “luoghi sterili, simulacro di un’antica cultura istituzionale dove al più si ratificano le decisioni prese dagli esecutivi”. Da segnalare che tra i consiglieri del Centro Italia questa posizione diviene maggioritaria raggiungendo il 52,4% del totale.

Opinioni divise anche riguardo ad una crisi della rappresentanza determinata dalla progressiva perdita di identità dei territori e dei soggetti sociali da rappresentare. La pensa così il 52,9% degli intervistati (che scendono però a poco più del 40% tra i consiglieri delle Regioni di Nord-Est. A fronte del quadro descritto, quali “ricette” appaiono più adatte per un recupero di ruolo e per una maggior legittimazione delle assemblee elettive? La fig.31 consente di ricostruire il “ranking” delle attese al riguardo, Al primo posto - con un livello di consenso che coinvolge più dei tre quarti dei consiglieri – un rafforzamento delle loro prerogative con riferimento all’indirizzo strategico dell’ente ed alla definizione dell’agenda regionale. Segue un recupero di ruolo nell’ambito delle funzioni di programmazione (71,9%). Si tratta di posizioni che, evidentemente, debordano dal quadro normativo attuale, e che potrebbero essere soddisfatte solo attraverso profonde modifiche costituzionali.

Seguono poi una serie di misure nelle quali si rispecchiano circa i due terzi degli intervistati e che potrebbero essere oggetto di intervento attraverso leggi regionali e modifiche statutarie. Il 71,9% dei consiglieri gradirebbe la creazione di strutture tecniche in grado di valutare i processi amministrativi voluti e avviati dagli esecutivi; il 66,6% vedrebbe di buon occhio un aumento dei poteri delle assemblee nel controllo e nella valutazione delle politiche; il 66,4% pensa ad un ruolo delle assemblee come contrappeso con compiti di valutazione costi-benefici dell’azione pubblica.

Un terzo blocco di opinioni, su cui convergono quote decisamente meno significative di intervistati, riguarda un recupero di ruolo da ricercare attraverso un maggior legame con i territori ed i soggetti rappresentati. Una maggior interlocuzione con enti locali e autonomie funzionali operanti in regione viene indicato dal 50,8% dei consiglieri; un potenziamento delle audizioni con la società civile nelle sue diverse espressioni è visto con favore dal 47,1%; un ruolo di veicolo verso l’esterno dell’identità e delle specificità regionali raccoglie il 41,3% di pareri positivi.

Fig 31. - Le opzioni ritenute più utili per un recupero di ruolo e legittimazione dei Consigli regionali (val.%)

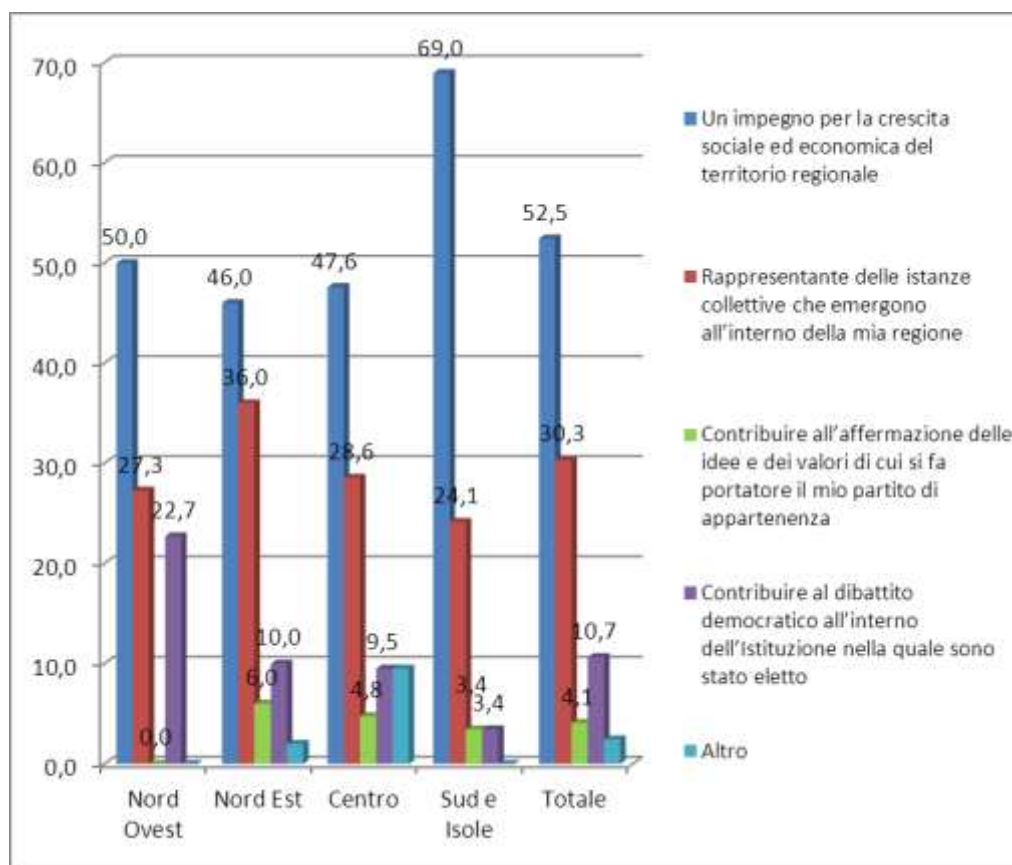


Fonte: indagine Censis, 2018

5.6. L'esperienza diretta di consigliere

La maggior parte dei consiglieri in carica al momento della rilevazione (52,1%) ritiene che il proprio ruolo sia innanzitutto quello di contribuire alla crescita sociale ed economica del territorio regionale. Decisamente più contenuta la percentuale di chi ritiene invece di dover operare soprattutto come rappresentante delle istanze collettive che emergono nella regione (30,3%). Infine: non vanno oltre il 10,7% del totale coloro che interpretano il loro ruolo soprattutto come contributo al dibattito democratico all'interno dell'istituzione; si attestano al 4,1% i consiglieri che ritengono di dar senso alla loro elezione veicolando i valori e le idee del partito di appartenenza (fig.32).

Fig. 32 - Significato attribuito in via prioritaria al ruolo di Consigliere regionale (val%)



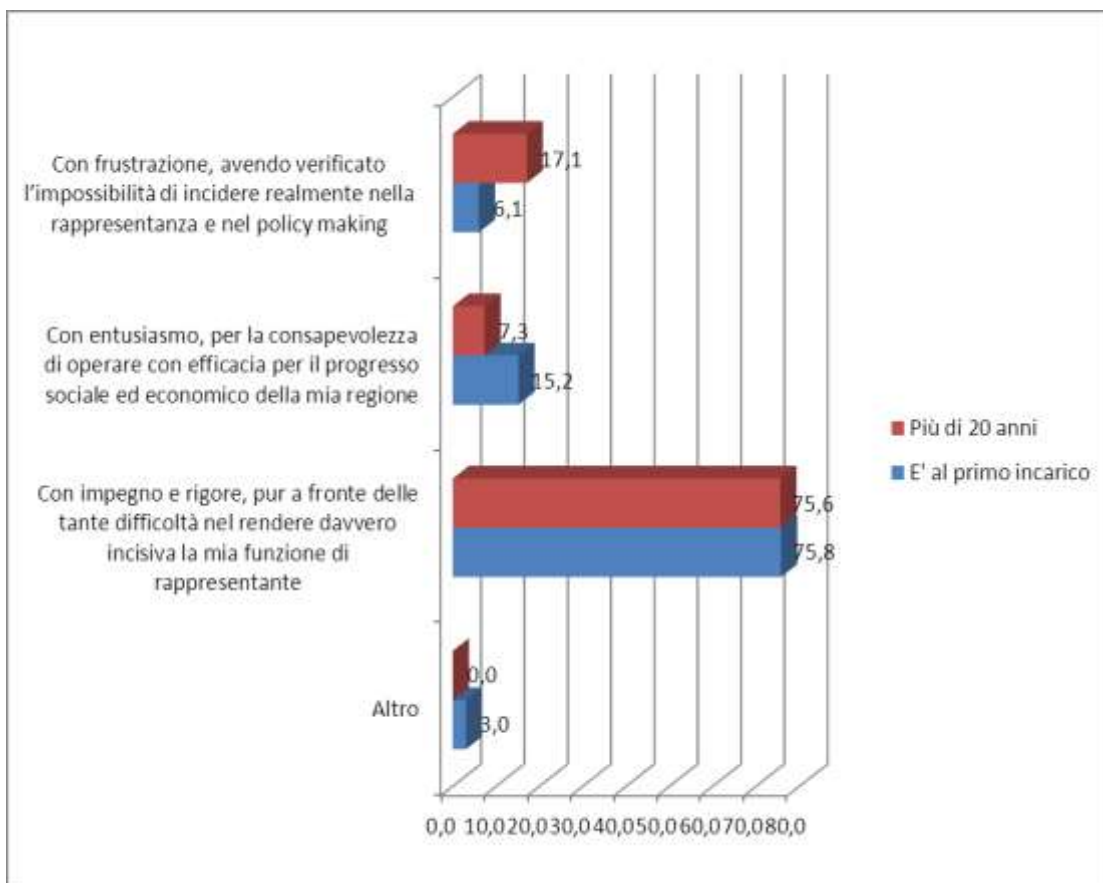
Fonte: indagine Censis, 2018

L'analisi dei contesti geografici rende palesi alcune differenze rispetto al quadro generale:

- nelle regioni del Mezzogiorno, in particolare, l'idea di sostanziare la propria azione istituzionale nel supportare lo sviluppo locale cresce fino al 69,0% dei rispondenti;
- nelle regioni di Nord-Ovest sono decisamente sovrarappresentati i consiglieri che ritengono che la loro elezione sia soprattutto occasione per una crescita del dibattito democratico (22,7%);
- nelle regioni di Nord-Est risulta significativamente superiore alla media del Paese la quota di consiglieri che pensa di dove soprattutto rappresentare le istanze collettive emergenti (36,0%).

Un'ultima considerazione attiene alla modalità con cui il ruolo di consigliere viene vissuto sul piano strettamente personale. In linea di massima – prevale un orientamento di “impegno e rigore” pur a fronte delle difficoltà: circa i tre quarti dei consiglieri si posiziona in tal senso. Interessante notare le differenze tra i neo-eletti e i “veterani”: i primi manifestano infatti maggior entusiasmo rispetto al ruolo ricoperto (15,2% contro 7,3%). Posizioni diametralmente opposte rispetto a quanti denunciano un senso di frustrazione per la difficoltà attuale di incidere nel *policy making* regionale: decisamente più elevato tra i veterani (17,1%) rispetto ai neofiti (6,1%) (fig.33).

Fig. 33 - Modalità con vive, sul piano personale, il suo ruolo di Consigliere regionale (val.%)



Fonte: indagine Censis, 2018

ALLEGATI:

- **LETTERA DI PRESENTAZIONE DELL'INIZIATIVA INVIATA A TUTTI I CONSIGLIERI REGIONALI ITALIANI**
- **QUESTIONARIO UTILIZZATO PER LA RILEVAZIONE**

Roma, 16 gennaio 2018

Gentile Consigliere,

la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, con la collaborazione tecnico-scientifica del Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), sta realizzando una riflessione di ampio respiro sul ruolo attuale delle Regioni nello scenario istituzionale del Paese. Un contesto internazionale, un Paese che riaccetra poteri, ruoli, funzioni, risorse, spazi decisionali, e che riduce o neutralizza la dimensione intermedia, finisce evidentemente per comprimere la rilevanza politica dei territori. Ma questo non è un processo indolore, né privo di conseguenze. Il passaggio di ciclo politico-istituzionale che ha investito in Paese negli ultimi tempi ha inoltre ulteriormente depotenziato le assemblee elettive e in particolare i Consigli Regionali. Questo rende assolutamente necessaria una riflessione articolata sul loro ruolo e sulla loro immagine esterna.

L'intento di base di questo lavoro è dunque quello di individuare i presupposti per una nuova constituency delle Istituzioni regionali e in particolare delle loro assemblee elettive, che si trovano oggi ad operare in un panorama socio-politico e socio-economico profondamente mutato.

Rispetto a questo obiettivo l'indagine nazionale, la prima in assoluto di questa portata, che abbiamo avviato per raccogliere le opinioni dei Consiglieri regionali italiani – il primo esperimento in tal senso - rappresenta un passaggio fondamentale. Le saremmo dunque grati se accettasse di dedicare qualche minuto del Suo tempo per rispondere alle domande del questionario che abbiamo predisposto. Gli esiti del lavoro saranno naturalmente comunicati prontamente a tutti coloro che collaboreranno e che saranno invitati al Seminario di presentazione del lavoro previsto per la prossima primavera. Grazie per la tua/Sua collaborazione! E' davvero molta preziosa.

Cordiali saluti,

Franco Iacop

Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

Giuseppe De Rita

Presidente Fondazione Censis



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME



QUESTIONARIO PER I CONSIGLIERI REGIONALI

Il Censis (Centro Studi Investimenti Sociali), in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome sta conducendo un'indagine sul tema della rappresentanza. A questo fine è stata avviata una indagine nazionale, la prima in Italia su questo tema, per raccogliere le opinioni dei Consiglieri regionali italiani.

Le saremmo grati se accettasse di dedicare qualche minuto del Suo tempo per rispondere alle domande di questo questionario.

Ai sensi del DL n. 196 del 30 giugno 2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e successive modifiche, il CENSIS - titolare del trattamento dei dati - comunica che le informazioni acquisite saranno utilizzate solo per le finalità connesse alla ricerca ed elaborate in forma strettamente riservata e aggregata.

A. Il rapporto tra i cittadini e le istituzioni

1. Secondo Lei, in Italia, la progressiva riduzione della partecipazione elettorale a cosa è dovuta in primo luogo? (1 sola risposta):

Alla sfiducia nell'operato delle istituzioni per le quali si vota	<input type="checkbox"/>
Alla crisi dei partiti non più in grado di alimentare la loro base elettorale	<input type="checkbox"/>
Alle proposte politiche, non in grado di mobilitare l'interesse dei cittadini	<input type="checkbox"/>
Alla sfiducia e al senso di distanza dalla classe politica del paese ("la casta")	<input type="checkbox"/>
Alla perdita di senso di appartenenza per la nazione, la propria patria	<input type="checkbox"/>
Ad un generale disinteresse per la dimensione politica	<input type="checkbox"/>

Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>
--------------------------	--------------------------

2. Il rapporto degli italiani con le istituzioni regionali non è mai stato particolarmente “caldo”. Secondo Lei, per quale motivo principale? (1 sola risposta)

Perché il legislatore nazionale ha tentato di ridimensionarne il ruolo fin dalla loro istituzione	<input type="checkbox"/>
Perché sono inevitabilmente “distanti” da cittadini che si sentono vicini solo alle istituzioni comunali	<input type="checkbox"/>
Perché non sono mai state in grado di veicolare efficacemente il senso del loro ruolo di rappresentanza territoriale	<input type="checkbox"/>
Non sono d’accordo, il rapporto con le Istituzioni regionali è sufficientemente sentito dagli italiani	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>

3. Secondo Lei, c’è un futuro per la rappresentanza dei territori? (1 sola risposta)

No, di fronte al fatto che gli Stati stessi cedono sovranità ad organismi sovranazionali non è più possibile difendere concretamente degli interessi territoriali	<input type="checkbox"/>
No, i processi di globalizzazione segnano la “supremazia dei flussi rispetto ai luoghi”. La rappresentanza degli interessi territoriali è destinata a ridimensionarsi	<input type="checkbox"/>
Sì, perché gli stessi Stati nazionali hanno bisogno di territori che crescano sulla base di un certo livello di autonomia	<input type="checkbox"/>
Sì, perché il futuro dell’Europa è connesso alla valorizzazione dei suoi territori sub-nazionali come dimostra l’attenzione per le politiche di coesione	<input type="checkbox"/>

B. Il ruolo delle Regioni (e più in generale della rappresentanza territoriale)

- 4. Quando Lo Stato interviene in materie di sua stretta competenza ma con impatti importanti su singoli territori regionali, secondo Lei sarebbe opportuno avviare specifiche forme di consultazione e di cooperazione? (1 sola risposta)**

Si, soprattutto nel caso di azioni i cui gli impatti sono considerevoli e dimostrabili	<input type="checkbox"/>
No, l'azione del decisore centrale ne risulterebbe eccessivamente condizionata e i tempi si allungerebbero troppo	<input type="checkbox"/>

- 5. Per affrontare i problemi del Paese, la divisione verticale dei poteri tra diversi livelli di governo (e quindi la competenza concorrente tra Stato e Regioni in una serie di materie) è un meccanismo efficace? (1 sola risposta)**

Si, certamente, purché lo Stato intervenga davvero solo sul versante dei principi fondamentali	<input type="checkbox"/>
No, in passato le materie concorrenti hanno determinato troppa verticalità di natura politica	<input type="checkbox"/>

- 6. Secondo Lei l'esito negativo del Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 migliora o peggiora le prospettive del regionalismo italiano? (1 sola risposta)**

Le peggiora, perché non verrà istituita una Camera di rappresentanza delle istanze dei territori	<input type="checkbox"/>
Le migliora, perché se il Referendum avesse avuto esito positivo le necessità di "coordinamento della finanza pubblica" avrebbero annullato di fatto ogni istanza di federalismo fiscale	<input type="checkbox"/>

- 7. Secondo Lei oggi, a quasi 50 anni dall'istituzione delle Regioni (e anche in considerazione della riforma Del Rio) è necessario un riordino complessivo delle Regioni italiane?**

Si, e penso sia uno dei compiti principali e prioritari che dovrà affrontare il prossimo Parlamento italiano	<input type="checkbox"/>
Si, anche se non la ritengo una questione prioritaria	<input type="checkbox"/>
No, penso che le singole Regioni possano rendere la loro azione più efficiente negli assetti e negli ambiti di competenza attuali	<input type="checkbox"/>

8. Secondo Lei, sarebbe opportuno affrontare il tema della ridefinizione dei perimetri attuali delle Regioni italiane? (1 sola risposta)

Si, in modo tale integrare sul piano amministrativo territori contigui e omogenei	<input type="checkbox"/>
Si, per venire incontro alla domanda dei cittadini di semplificazione, riduzione delle cariche pubbliche e dei loro costi	<input type="checkbox"/>
No, eventuali accorpamenti non risolverebbero i problemi attuali delle Regioni	<input type="checkbox"/>

9. Alcune Regioni italiane, in ottemperanza con l'art. 116 della Costituzione vogliono una maggiore autonomia con la possibilità di intervenire direttamente su alcune materie. Secondo Lei, andrebbe concessa? (1 sola risposta)

Si, in primo luogo perché l'autonomia è un valore riconosciuto dalla Costituzione (art. 5) da perseguire sempre e comunque nella misura più ampia possibile	<input type="checkbox"/>
Si, ponendo le premesse per una gestione federale dello Stato italiano	<input type="checkbox"/>
Si, immaginando per tutte le Regioni un percorso di avvicinamento alle Regioni a statuto speciale	<input type="checkbox"/>
Si, in generale per tutte le Regioni, ma nell'ambito dell'attuale dettato costituzionale	<input type="checkbox"/>
Si, ma solo per le Regioni virtuose (efficienti nelle prestazioni e con i conti in ordine)	<input type="checkbox"/>
No, l'Italia ha bisogno di uno Stato solido in grado di governare. Le Regioni dovrebbero impegnarsi a far bene nelle materie loro attribuite attualmente	<input type="checkbox"/>

10. Ha qualche senso secondo Lei un "regionalismo differenziato" dove alcune funzioni sono richieste dalle Regioni e attribuite dallo Stato in base a caratteristiche peculiari dei territori amministrati? (1 sola risposta)

Si, perché l'Italia è la patria delle diversità territoriali	<input type="checkbox"/>
No, il regionalismo può essere differenziato solo in base all'efficienza amministrativa	<input type="checkbox"/>
No, le funzioni delle Regioni devono essere ovunque le stesse	<input type="checkbox"/>

11. Nell'attuale modello di *governance* regionale, ritiene che sia garantita la consultazione e partecipazione degli enti locali e delle autonomie funzionali? (1 sola risposta)

Sì, non penso ci sia bisogno di ulteriori interventi	<input type="checkbox"/>
Solo in parte, sarebbero necessari ulteriori interventi al riguardo	<input type="checkbox"/>
No, le istanze degli enti locali e delle autonomie funzionali non sono adeguatamente rappresentate	<input type="checkbox"/>

12. Per quanto concerne la tutela della salute, come valuta l'esperienza del "federalismo sanitario"? (1 sola risposta)

Positivamente, perché la sanità si è avvicinata ai reali bisogni	<input type="checkbox"/>
Positivamente, perché ha consentito di evidenziare le diverse performance regionali	<input type="checkbox"/>
Negativamente, perché ha aumentato le distanze tra le Regioni	<input type="checkbox"/>
Negativamente, andrebbe meglio con più potere al centro	<input type="checkbox"/>

13. Come andrebbero affrontate le differenze tra le sanità regionali? (1 sola risposta)

Premiando chi funziona e penalizzando chi non funziona	<input type="checkbox"/>
Con fondi di perequazione per chi si trova in difficoltà	<input type="checkbox"/>

14. Come giudica la presenza delle strutture private convenzionate in campo sanitario? (1 sola risposta)

Positivamente, perché ampliano l'offerta e garantiscono efficienza gestionale	<input type="checkbox"/>
Positivamente, perché incentivano la buona gestione	<input type="checkbox"/>
Negativamente, le risorse pubbliche dovrebbero andare alle strutture pubbliche	<input type="checkbox"/>
Negativamente la legge non dovrebbe proprio consentirlo	<input type="checkbox"/>

C. Il ruolo delle assemblee elettive

15. La legittimazione elettorale “ad personam” dei Presidenti delle Regioni ha aumentato la possibilità delle Regioni di incidere significativamente nella vita delle comunità amministrare? (1 sola risposta)

Si, perché il processo decisionale è diventato più rapido ed efficace riducendo l'intralcio e i bizantinismi dei partiti politici	<input type="checkbox"/>
L'avrebbe aumentata se nel frattempo non fossero sorti altri ostacoli di natura sovra-regionale a limitare l'efficienza dell'azione regionale	<input type="checkbox"/>
No, l'ha ridotta perché gli esecutivi sono direttamente esposti alla complessità sociale senza la mitigazione politica che veniva fornita dalle assemblee elettive	<input type="checkbox"/>

16. Secondo Lei, a cosa è principalmente attribuibile il processo di progressiva riduzione dei poteri e della rilevanza delle assemblee elettive regionali? (1 sola risposta)

Alla volontà di far crescere il meccanismo della decisionalità rispetto alle esigenze della rappresentanza. Un processo che riguarda tutte le assemblee elettive, dal Parlamento ai Consigli comunali	<input type="checkbox"/>
Alla crisi dei partiti politici che si riverbera sulle istituzioni incaricate dei compiti di rappresentanza	<input type="checkbox"/>
Alla dislocazione del dibattito relativo alla sfera pubblica pubblico in arene diverse da quelle istituzionali	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>

17. Può esprimere il Suo accordo o disaccordo rispetto alle seguenti affermazioni riguardanti i Consigli regionali? (1 risposta per ogni riga)

	Totalmente d'accordo	Parzialmente e d'accordo	In disaccordo
Nelle Regioni la dimensione politica (in capo ai Consigli) è stata progressivamente sganciata dalla dimensione istituzionale (in capo agli esecutivi)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il lavoro di rappresentanza dei Consiglieri regionali è complicato dalla progressiva perdita di identità dei territori e dei soggetti sociali da rappresentare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I Consigli regionali sono oggi dei luoghi sterili, simulacro di un'antica cultura istituzionale dove al più si ratificano decisioni prese dagli esecutivi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I Consigli recupereranno una funzione solo se e quando verranno messi nelle condizioni di contribuire alla qualità del <i>policy making</i> regionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Quali tra le seguenti opzioni le sembrano utili per un recupero di ruolo e legittimazione dei Consigli regionali? (1 risposta per ogni riga)

	Assolutamente sì	Solo in parte	Assolutamente No
Un rafforzamento delle loro prerogative in merito all'indirizzo strategico regionale e alla definizione dell'agenda regionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un recupero di ruolo nell'ambito delle funzioni programmatiche regionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un aumento dei loro poteri in materia di controllo e valutazione delle politiche pubbliche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un ruolo di reale contrappeso degli esecutivi attraverso una valutazione "costi e benefici" dell'azione pubblica	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Una maggiore interlocuzione con la società civile, ad esempio attraverso un potenziamento del meccanismo delle audizioni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La dotazione di strutture tecniche per un reale esame dei processi amministrativi determinati dagli esecutivi (come avviene per il Parlamento)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Un rafforzamento del ruolo di definizione e veicolo verso l'esterno dell'identità regionale in tutte le sue diverse sfaccettature	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un rafforzamento del ruolo di interlocuzione e di "voce" degli enti locali e delle autonomie funzionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un innalzamento del livello medio delle competenze degli eletti nei Consigli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. L'esperienza diretta di Consigliere regionale

19. Che significato attribuisce in via prioritaria al suo ruolo di Consigliere regionale? (1 sola risposta)

Quello di un impegno per la crescita sociale ed economica del territorio regionale	<input type="checkbox"/>
Quello di rappresentante delle istanze collettive che emergono all'interno della mia regione	<input type="checkbox"/>
Quello di contribuire all'affermazione delle idee e dei valori di cui si fa portatore il mio partito di appartenenza	<input type="checkbox"/>
Quello di contribuire al dibattito democratico all'interno dell'Istituzione nella quale sono stato eletto	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>

20. E come vive, sul piano personale, il Suo ruolo di Consigliere regionale? (1 sola risposta)

Con entusiasmo, per la consapevolezza di operare con efficacia per il progresso sociale ed economico della mia regione	<input type="checkbox"/>
Con impegno e rigore, pur a fronte delle tante difficoltà nel rendere davvero incisiva la mia funzione di rappresentante dei cittadini	<input type="checkbox"/>
Con frustrazione, avendo verificato l'impossibilità di incidere realmente nella rappresentanza e nel <i>policy making</i> regionale	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>

E. Domande strutturali

21. Sesso del rispondente

- Uomo	<input type="checkbox"/>
- Donna	<input type="checkbox"/>

22. Età in anni (compiuti) |_|_|

23. Titolo di studio

- Nessuno o licenza elementare	<input type="checkbox"/>
- Media inferiore	<input type="checkbox"/>
- Media superiore	<input type="checkbox"/>
- Laurea o più	<input type="checkbox"/>

24. Oltre a quello di consigliere regionale, quali dei seguenti ruoli ha svolto all'interno delle Istituzioni? (Inserire l'anno della prima elezione o nomina nei ruoli indicati)

	Anno
Parlamentare europeo	_ _ _ _
Parlamentare	_ _ _ _
Consigliere regionale	_ _ _ _
Consigliere provinciale	_ _ _ _
Consigliere comunale	_ _ _ _
Ministro della Repubblica	_ _ _ _
Presidente di regione/Assessore regionale	_ _ _ _
Presidente di Provincia/Assessore provinciale	_ _ _ _
Sindaco/Assessore comunale	_ _ _ _