

# **RAPPRESENTARE IL POLICENTRISMO**

**Le Marche viste dalle classi dirigenti locali: una indagine sulla  
*devolution* e la ridefinizione dei poteri locali**

**Rapporto di ricerca**

**Roma, dicembre 2001**

## INDICE

<u>Premessa</u>	Pag.	1
<u>1. Introduzione e considerazioni di sintesi</u>	“	3
<u>1.1. Le ragioni di una ricerca: il paradosso dello sviluppo per proliferazione marchigiano</u>	“	3
<u>1.2. Come fare “coagulo” in una regione densa?</u>	“	13
<u>1.3. Le attese locali circa il modello di governance regionale</u>	“	15
<u>2. Una regione “al plurale” e solidale</u>	“	19
<u>3. Non c’è un futuro da <i>länder</i> negli auspici delle <i>élite</i> marchigiane</u>	“	25
<u>4. I rischi della “<i>devolution</i> della <i>devolution</i>”</u>	“	31
<u>5. Cosa mettere in Statuto</u>	“	35
<u>6. Le ragioni del federalismo fiscale</u>	“	39
<u>7. A che punto è la <i>devolution</i> nelle Marche?</u>	“	45
<u>8. La metodologia d’indagine</u>	“	51
<u>Allegati: Il questionario per la rilevazione</u>	“	55

## PREMESSA

La rilevazione delle opinioni e delle aspettative delle *élite* politico-amministrative delle Marche, i cui risultati vengono presentati in questo testo, è parte di un percorso di ricerca più ampio e articolato sul policentrismo marchigiano, sui meccanismi di funzionamento del modello multipolare regionale e sugli esiti possibili e attesi di un processo di ridefinizione degli assetti dei poteri locali e delle forme di condensazione che pone di fronte a scelte complesse: scelte che le recenti riforme costituzionali, la stagione neo-statutaria avviata dalla Regione e il nuovo ciclo di sviluppo che si apre non permettono di prorogare.

L'esigenza di avviare un approfondito percorso di ricerca su questi temi manifestata dalla presidenza del Consiglio regionale delle Marche nasce, in particolare, dalla consapevolezza che il governo di una società "densa" come quella marchigiana, il cui tessuto sociale ed economico ha conosciuto negli anni una crescita soggettuale per proliferazione, spesso tumultuosa e disordinata, impone oggi, alla luce degli esiti progressivi delle riforme in atto a livello nazionale, una più sofisticata architettura dei diversi poteri, caratterizzata non più da un rapporto verticale tra i livelli di governo, bensì dallo sviluppo di relazioni orizzontali e di forme evolute tanto di autonomia gestionale quanto di condensazione delle tante soggettualità operanti nel territorio.

Per comprendere quale assetto potrà - e dovrà - assumere l'organizzazione del sistema regionale e la dislocazione dei poteri affinché gli esiti non siano limitati a soluzioni formali e affinché i tanti attori della vita economica e sociale marchigiana facciano "coagulo" attorno a interessi condivisi, ponendo così le condizioni per attivare rinnovati percorsi di crescita economica e di sviluppo sociale, ci si è proposti un programma di lavoro articolato su due direttrici d'indagine parallele volte a rispondere alle tante domande che il tema sollecita:

- da una parte, si è ritenuto opportuno pervenire ad un quadro di definizione puntuale, di analisi e interpretazione della *mappa* e della *fenomenologia del modello policentrico marchigiano* (ragionando sui processi di trasformazione del sociale, sulla nuova geografia dello sviluppo economico, sui modelli di riorganizzazione interistituzionale);

- dall'altra, è apparso necessario misurare e dare forma compiuta alla *domanda di riarticolazione dei poteri subregionali* proveniente “dal basso”, dal complesso sistema delle istituzioni locali e delle autonomie funzionali che innervano il territorio regionale (rilevando valori, opinioni e attese in merito ai temi centrali di ingegneria politico-istituzionale come il decentramento e la *devolution* di funzioni e competenze dallo Stato centrale alle Regioni, il federalismo, l'autonomia impositiva delle *devolution della devolution*”, la partecipazione al processo decisionale regionale anche delle autonomie locali non elettive, la riforma statutaria).

Dal perseguimento del primo obiettivo (una rappresentazione aggiornata del policentrismo dei soggetti di decisione, di funzione e di rappresentanza che costituisce l'universo di riferimento del modello di riorganizzazione della dimensione istituzionale) è scaturito un percorso di lavoro metodologicamente articolato (con analisi *desk*, approfondimenti qualitativi con “testimoni privilegiati” e interviste strutturate con i Consiglieri regionali) e una lettura interpretativa i cui risultati confluiranno in un apposito Rapporto di ricerca di prossima pubblicazione.

Il presente testo, invece, illustra i risultati della campagna di rilevazione condotta presso le “classi dirigenti” ed *marchigiane* (i vertici politici o direttivi degli enti locali, le autonomie funzionali, le strutture territoriali delle amministrazioni centrali, il sistema della rappresentanza) in merito ai più importanti temi posti all'attenzione dall'attuale fase di transizione politico-istituzionale.

L'intento è di fornire un contributo conoscitivo e interpretativo (di angolazione socioeconomica e sociopolitica) da affiancare alle competenze di tipo tecnico-formale necessarie per orientare la fase conclusiva - e cruciale - della decisione politica in merito ad un progetto di nuova *governance* regionale.

## **1. INTRODUZIONE E CONSIDERAZIONI DI SINTESI**

### **1.1. Le ragioni di una ricerca: il paradosso dello sviluppo per proliferazione marchigiano**

Uno degli elementi maggiormente distintivi del sistema di sviluppo marchigiano consiste nella forte vitalità soggettuale, caratterizzata dall'affermazione dal basso di risorse imprenditoriali e dal dinamismo dei soggetti economici, che ha dato vita negli ultimi decenni a una continua proliferazione di iniziative d'impresa che hanno arricchito e qualificato il tessuto produttivo regionale e, in particolare, dei distretti industriali.

L'analisi retrospettiva dei processi di crescita per proliferazione dei soggetti economici nelle Marche, dispiegatisi entro un quadro di accrescimento spesso tumultuoso e disordinato, rivela come l'alto tasso di densità di soggetti e risorse, e le accentuate dinamiche di proliferazione spontanea, in assenza di meccanismi efficaci di governo locale della densità, di sintesi programmatica e di occasioni di coagulo, non sono riusciti nel tempo a generare un aumento proporzionale e altrettanto significativo dei livelli di reddito e di benessere sociale, evidenziando piuttosto l'insorgere di fenomeni di vischiosità ed effetti collaterali da carenza di condensazione.

È sufficiente richiamare qualche dato di scenario per riprodurre le dimensioni principali di questo modello di crescita.

La misura quantitativa della molecolarizzazione dei processi di sviluppo nell'economia marchigiana è sintetizzata in modo molto efficace dalla densità imprenditoriale che contraddistingue lo spazio economico regionale. L'analisi dei dati censuari descrive infatti il notevole incremento, rispetto alle altre realtà regionali, avvenuto nel corso degli ultimi venti-trent'anni, sia del numero delle imprese per mille abitanti (passate da 49,8 nel 1971 a 80,9 nel 1991), sia del numero di unità locali in rapporto alla popolazione (aumentate da 53,9 per mille abitanti nel 1971 a 88,5 nel 1991) (fig. 1a).

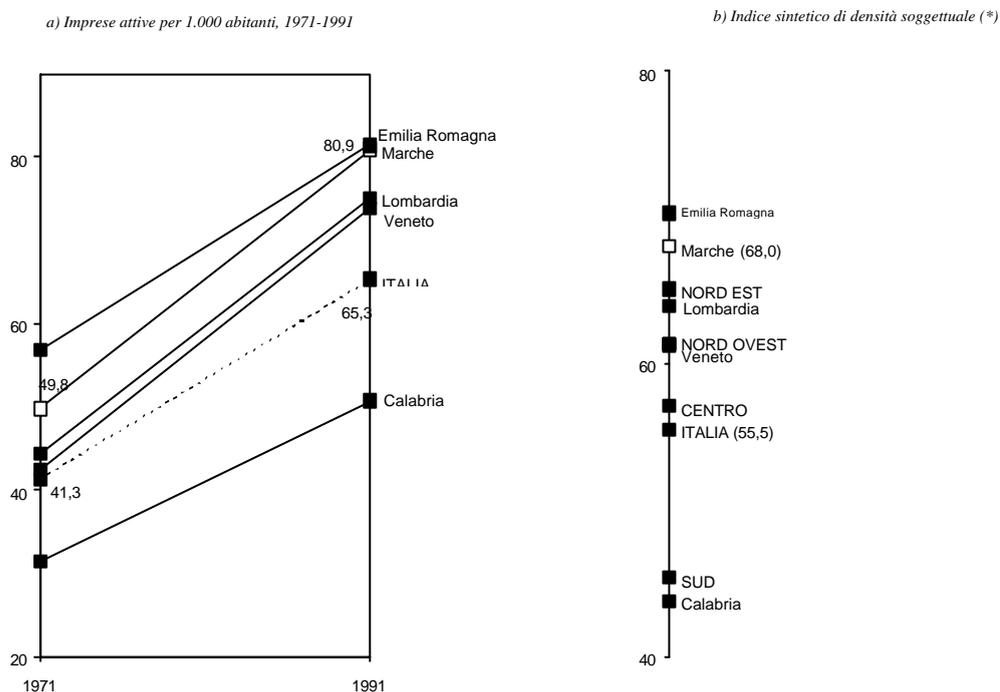
La densità del tessuto produttivo marchigiano può essere valutata anche considerando la diffusione dei soggetti che, insieme alle imprese, affollano

lo spazio economico: il numero di professionisti, i soggetti attivi nel terziario avanzato, le associazioni economiche di categoria e altri raggruppamenti eterogenei di operatori (consorzi, finanziarie, enti economici istituzionali, ecc.). La mappa della concentrazione di tutti questi soggetti per area geografica, tracciata mediante un indicatore sintetico della densità soggettuale, evidenzia come le Marche occupino la seconda posizione (dopo l'Emilia Romagna) nella graduatoria nazionale, ovviamente prima delle regioni del Mezzogiorno (che sono rimaste ai margini dei processi di vitalità scontando, in genere, l'assenza di reti di soggetti operanti sul territorio), ma anche delle regioni del Nord Ovest (dove la spiccata vocazione industriale non si è tradotta in una parallela crescita della dimensione soggettuale) (fig. 1b).

Il periodo di maggiore intensità dello sviluppo per proliferazione soggettuale è stato proprio negli anni '70 e '80, durante i quali lo sviluppo economico marchigiano è stato trascinato da una straordinaria vitalità imprenditoriale. Nella regione si è venuto a costituire un fitto reticolo di relazioni produttive formato dalla capillare diffusione di piccole imprese, dalla presenza di numerose aree-distretto a vocazione manifatturiera e da altri soggetti deputati a creare reti (come le associazioni imprenditoriali e quelle consortili), costituendo così il motore dello sviluppo regionale.

Tuttavia, quando si confrontano queste analisi con gli standard di prosperità raggiunti dalla società marchigiana (e, più in generale, dalle aree della dorsale adriatica, caratterizzate dalla vitalità diffusa) rispetto al quadro nazionale complessivo e a quello delle aree di vantaggio relativo del Nord, ma anche con riferimento al più ampio panorama delle regioni europee, sembra mancare una correlazione diretta tra dinamismo, moltiplicazione e intreccio dei soggetti e capacità effettiva di creare ricchezza e opportunità di sviluppo del tessuto socioeconomico regionale nel suo insieme, senza sfrangiamenti né derive di ripiegamento su se stessi e di arroccamento autoreferenziale dei micro-sistemi economici più opulenti e consolidati.

**Fig. 1 - La crescita per proliferazione soggettuale nelle Marche**



(\*) L'indice sintetico regionale riproduce la densità soggettuale misurata dal numero degli operatori per 1.000 abitanti dei seguenti soggetti economici: imprese attive, imprese iscritte ad associazioni di categoria, imprese del terziario avanzato, consorzi, istituzioni economiche locali, professionisti.

Fonte: elaborazione Censis su fonti varie

La lettura dei divari di sviluppo infraregionali rivela, inoltre, una distribuzione delle opportunità di benessere piuttosto asimmetrica. Posto pari a 100 il Valore aggiunto per abitante medio nazionale, con un indice pari a 119,7 la provincia di Ancona occupa la 22<sup>a</sup> posizione nella graduatoria nazionale (guadagnando, rispetto al 1991, ben 10 posizioni), a cui corrisponde però il 57° posto di Pesaro-Urbino: un territorio che, insieme alle due province marchigiane restanti, si posiziona leggermente al di sotto della media italiana (fig. 4 e tab. 1).

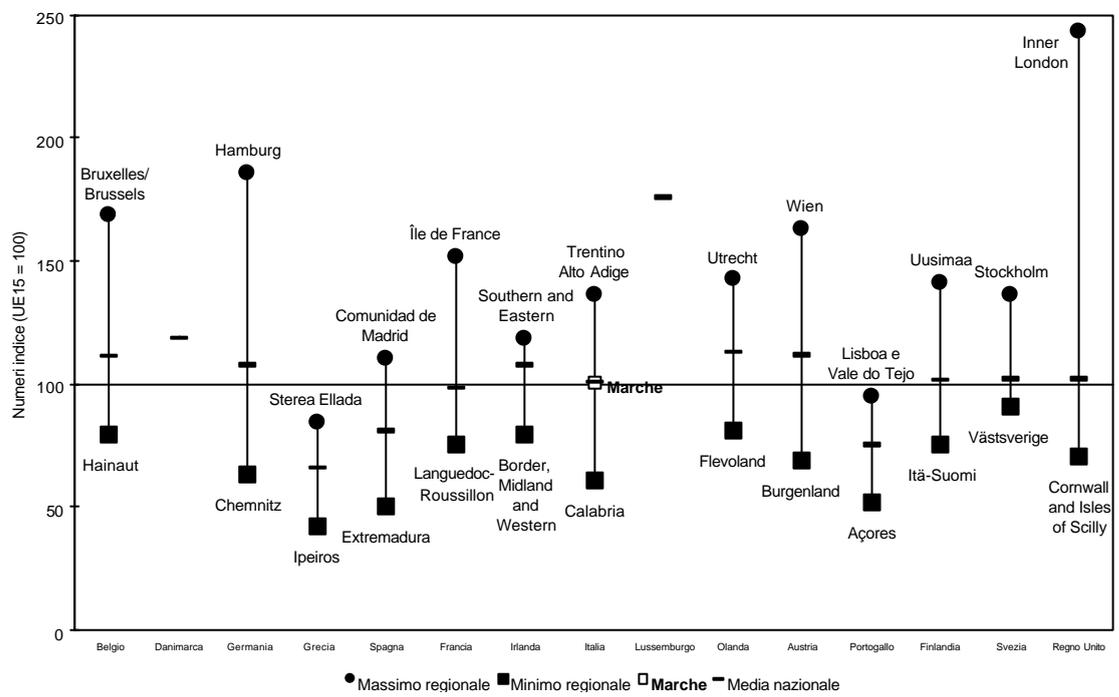
Del resto, anche il valore dei depositi e degli impieghi bancari nelle Marche si attesta al di sotto della media nazionale, con la sola eccezione della provincia di Ancona con riferimento agli impieghi. L'unica provincia, peraltro, in cui il rapporto impieghi/depositi presenta un valore superiore al tasso nazionale (fig. 5).

Si assiste dunque ad un paradosso: il paradosso dei limiti insiti nella vitalità spontanea dei soggetti economici, il *paradosso marchigiano della proliferazione senza benessere diffuso*. La lunga stagione della proliferazione dei soggetti economici, la vitalità diffusa e la crescita disordinata della dimensione molecolare, in assenza di efficaci meccanismi di intreccio e razionalizzazione, non è riuscita a stratificare livelli di ricchezza economica e di benessere sociale prossimi ai valori nordestini, adeguati e proporzionali alle risorse messe in campo.

Se le linee descrittive fondamentali della situazione regionale risultano così schematizzate (a fronte di un modello di sviluppo che ha ricalcato le dinamiche nordestine, si registrano indicatori di ricchezza e benessere che tuttavia non permettono di rappresentare le Marche come la propaggine meridionale del Nord Est), si pone evidentemente l'esigenza di una ricomposizione delle funzioni di governo locale dell'economia e del sociale orientata verso forme di razionalizzazione e condensazione del tessuto soggettuale (sociale, economico, istituzionale). Tanto più oggi che i margini per uno sviluppo basato essenzialmente sulla moltiplicazione delle iniziative imprenditoriali si restringono, mentre crescono le esigenze di un ruolo di guida dello sviluppo (e di individuazione delle nuove specialità e delle potenzialità inesplorate) da affidare alle istituzioni che operano nel territorio.



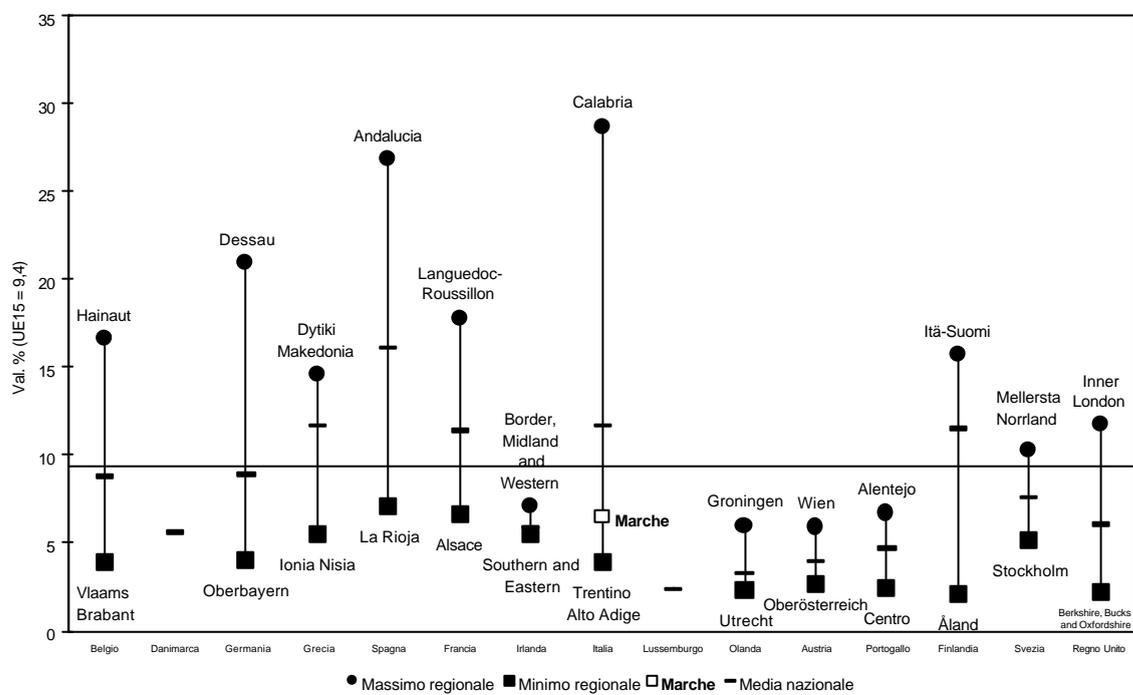
**Fig. 2 - Pil pro capite<sup>(\*)</sup> nelle regioni dell'Unione Europea: minimo e massimo regionali e media nazionale, 1998 (numeri indice: UE15 = 100)**



<sup>(\*)</sup> Pps: Purchasing power standards, standard di potere di acquisto.

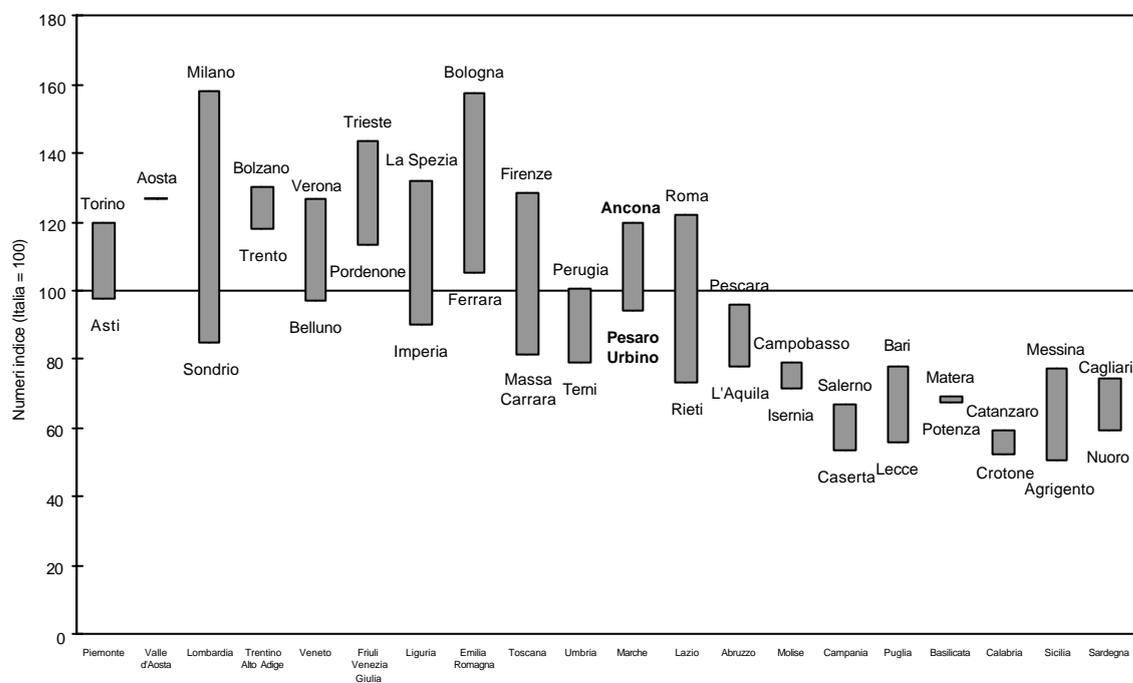
Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat, 2000

**Fig. 3 - Tasso di disoccupazione nelle regioni dell'Unione Europea: minimo e massimo regionali e media nazionale, 1999 (val. %)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat, 2000

**Fig. 4 - Valore aggiunto pro capite nelle regioni italiane: minimo e massimo provinciali, 1999 (numeri indice: Italia = 100)**

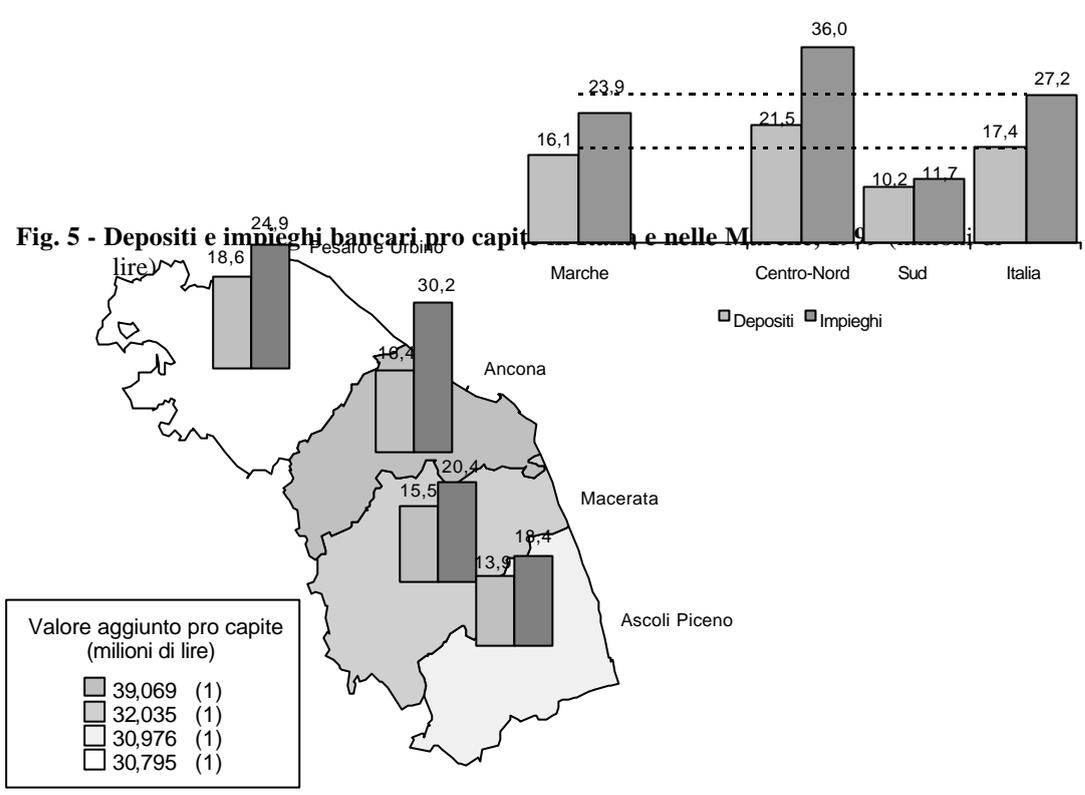


Fonte: elaborazione Censis su dati Istituto Tagliacarne

**Tab. 1 - Valore aggiunto pro capite nelle Marche per provincia, 1999** (migliaia di lire e numeri indice)

Posizione graduatoria nazionale 1999	Provincia	Valore aggiunto pro capite (migliaia di lire)	Numero indice (Italia=100)	Differenza posizione graduatoria nazionale 1991	Numero indice (UE15=100)
22	Ancona	39.069	119,7	10	123
51	Macerata	32.035	98,2	2	101
56	Ascoli Piceno	30.976	94,9	-5	98
57	Pesaro Urbino	30.795	94,4	-1	97
	Italia	32.635	100,0		

Fonte: Istituto Tagliacarne



Fonte: elaborazione Censis su dati Banca d'Italia, Istituto Tagliacarne e Istat

## 1.2. Come fare “coagulo” in una regione *densa*?

La questione della riorganizzazione dei poteri locali non può quindi essere affrontata senza un’attenta riflessione sulle condizioni che denotano l’attuale ciclo di sviluppo, né tralasciando il vaglio delle attese delle “classi dirigenti” locali rispetto a una inevitabile (anche perché ormai dettato *devolution della devolution*) di funzioni e competenze a livello subregionale.

Il paradosso del modello di crescita per proliferazione marchigiano induce a ritenere che la capacità propulsiva del sistema regionale di attivare le risorse necessarie per dare nuova linfa ai circuiti dello sviluppo locale e ridefinire un percorso di consolidamento della ricchezza e del benessere sociale debba coniugarsi con un *rinnovato modello di governance regionale* in grado di incidere sui processi reali.

Proprio per la specificità delle condizioni di vischiosità che il sottosistema regionale marchigiano manifesta (in assenza di coagulo, l’altra faccia della densità è la vischiosità e l’intasamento dei poteri), governare la densità, ricercando forme di condensazione, implica non solo di favorire una architettura “distribuita” dei poteri (con la chiara individuazione di ruoli, funzioni e precise responsabilità dei diversi livelli e dei diversi soggetti), ma anche l’adozione di una logica pattizia e la realizzazione di una reale concertazione dei poteri: che è reale solo se è in grado di “federare” interessi collettivi e rappresentanze sociali, solo se è frutto di una cultura collettiva dello sviluppo della comunità marchigiana. La necessità di coagulare interessi e rappresentanze costituisce pertanto la leva sui cui articolare un *modello poliarchico di governance regionale*.

Se nel ciclo precedente la domanda di governo verteva essenzialmente sull’accompagnamento “leggero” di un processo di crescita economica e sociale che coinvolgeva dal basso tutto il tessuto regionale, oggi si tratta, infatti, di gestire condizioni di densità disomogenee attraverso la ridefinizione dei ruoli e dei compiti delle strutture decentrate.

La Regione, punto di snodo e soggetto di intermediazione tra lo Stato centrale e la miriade di piccoli soggetti territoriali (istituzionali, economici,

sociali) che sono stati i protagonisti della passata crescita e che ora appaiono non più pienamente capaci di implementare da soli nuove strategie di sviluppo, è quindi investita di un rinnovato ruolo di catalizzazione delle istanze locali e di attivazione di processi di condensazione delle diverse, dispersive, derive di molecolarizzazione, da assolvere attraverso meccanismi agglutinanti (degli interessi, delle decisioni) affinché nell'economia si affermi un modello di capitalismo "coalizionale".

In altri termini, il modello poliarchico (fondato sul *paradigma del ricentraggio periferico del policentrismo*) disegna un nuovo ruolo della Regione intesa come soggetto intermedio a capacità funzionale diffusa in grado di soprintendere la dimensione più importante del processo di *devolution*, ovvero l'esigenza ineludibile di *colmare il divario tra policentrismo reale e governo legale del territorio regionale*, facendo arbitraggio e condensazione delle istanze sociali subregionali di un territorio a struttura policentrica e a vocazione molecolare, che sempre più vive in reti orizzontali.

### 1.3. Le attese locali circa il modello di *governance* regionale

Un primo contributo per definire le nuove linee di intervento della Regione proviene dalla rilevazione delle opinioni delle classi dirigenti locali marchigiane, le quali esprimono in maniera netta le attese richiamate, oltretutto palesando piena fiducia nella capacità della Regione Marche di diventare un soggetto artefice e garante di una “articolazione orizzontale” dei poteri sul territorio, che valorizzi la ricchezza del policentrismo e il pluralismo istituzionale della regione.

Come illustrato in dettaglio nei capitoli che seguono, il 62% del *panel* di testimoni interpellati ritiene che di fatto la Regione stia già esercitando questo ruolo e confida che, quando il processo di devoluzione dei poteri dallo Stato centrale alle istituzioni periferiche sarà concluso, lo potrà esercitare in maniera ancora più compiuta.

Ma, insieme alla fiducia, le *élite* locali non mancano di evidenziare condizioni, rischi potenziali e modalità auspicate del percorso di riorganizzazione del sistema regionale, in ciò rivelando valori e orientamenti peculiari rispetto ad altre realtà regionali e a non poche delle tesi attualmente prevalenti nel dibattito politico (tav. 1).

Quattro sono i *presupposti* indicati in via prioritaria:

- maggiore autonomia e responsabilizzazione delle Regioni nel nuovo ciclo istituzionale (l'80% del *panel* nel complesso) - domanda giustificata soprattutto in ragione dell'inefficienza del centralismo che ha caratterizzato il nostro Paese, penalizzando le capacità dei territori di organizzarsi in modo più svincolato e dinamico (il 57% delle opinioni e, in particolare, il 78% di quelle delle autonomie funzionali);
- eppure, se si domanda a quale forma di organizzazione istituzionale dovranno condurre le riforme istituzionali in atto, e si verifica il livello di gradimento riscosso da un modello statale di tipo propriamente federale, si può escludere che ci sia un futuro da                      negli auspici delle *élite* marchigiane (l'80% dei soggetti intervistati si dice contrario al federalismo in senso stretto);
- il federalismo fiscale (questione al centro del dibattito sulle riforme soprattutto per impulso di alcune Regioni del Nord) deve procedere

secondo un percorso “incrementale”, che non stravolga quanto introdotto negli ultimi anni in tema di finanza locale e che si dimostri cooperativo e solidale attraverso la garanzia di servizi uniformi su tutto il territorio nazionale (ben il 73% delle risposte);

- alla crescente sofisticazione dei bisogni sociali occorre rispondere con politiche sociali regionali improntate a logiche solidaristiche e mediante meccanismi redistributivi a tutela delle fasce deboli, piuttosto che attraverso l’apertura al mercato anche del *welfare* (il 63% delle opinioni).

I principali *rischi potenziali* connessi all’attuale fase di transizione istituzionale vengono individuati:

- nella possibilità non astratta che non tutte le Regioni siano in grado, oggi, di svolgere in maniera adeguata le funzioni trasferite dallo Stato centrale, sia a causa delle scarse risorse interne, sia in ragione delle limitate professionalità di cui al momento sono dotate (56%);
- nell’eventualità che, come esito del processo di riforma, si possano determinare differenze sostanziali e squilibri inaccettabili nei servizi erogati ai cittadini e nelle opportunità di sviluppo per le imprese nelle diverse regioni del Paese (54%);
- nella duplicazione degli apparati tecnico-operativi tra lo Stato e le Regioni, con la conseguente proliferazione degli *establishment* politico-burocratici e dei costi delle amministrazioni (45%);
- nelle carenze strutturali dei Comuni piccoli e piccolissimi, che pongono una seria ipoteca sul processo di trasferimento puntuale di compiti e poteri dalla Regione agli enti subregionali, comportando così il rischio di *devolution* della *devolution*” (50%), avvertito in modo più concreto del rischio, invece, di “neocentralismo” regionale (42%).

Le *modalità* che si auspica vengano seguite nel percorso di riorganizzazione del sistema regionale, e che in particolare ci si augura trovino definizione formale nel nuovo Statuto delle Marche, sono principalmente:

- il rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio regionale sugli atti della Giunta, attraverso l’adozione di specifici strumenti di misurazione, monitoraggio, valutazione e verifica di

congruenza dei risultati raggiunti dall'esecutivo rispetto agli indirizzi

- la codificazione del contributo al processo decisionale regionale delle autonomie funzionali, o attraverso la partecipazione a un organismo permanente di rappresentanza dei soggetti locali dotato di potere consultivo, o secondo la prassi pattizia e la concertazione puntuale su temi specifici (72% delle opinioni nel complesso).

Emerge, dunque, l'immagine di una comunità locale politico-istituzionale *non autoreferente* (per il 71% degli intervistati l'identità regionale non rappresenta un valore sovraordinato all'identità nazionale, perché i marchigiani sono e si sentono in primo luogo cittadini italiani, e perché l'identificazione regionale viene percepita come un costrutto fittizio, più "politico" che reale) che, entro una nuova cornice istituzionale contraddistinta da un *più marcato regionalismo* (ma non dal federalismo in senso proprio), richiede garanzie del rispetto dell'offerta uniforme dei servizi pubblici essenziali su tutto il territorio nazionale.

In particolare, il processo di responsabilizzazione diretta del governo regionale e dei governi locali nella organizzazione del prelievo fiscale (unico vero strumento in grado di assicurare senso compiuto alla riarticolazione dei poteri e di consentire la realizzazione di autonome strategie locali di sviluppo) avrebbe senso, secondo gli orientamenti prevalenti, nel contesto di un sistema condiviso di garanzie istituzionali a tutela del principio della solidarietà tra le diverse aree del Paese.

Una comunità locale politico-istituzionale che, sul fronte interno, esprime la netta vocazione ad una uscita poliarchica del processo di riorganizzazione del sistema regionale, non mancando di esprimere, per un verso, un giudizio solo parzialmente positivo sul processo di devoluzione di funzioni e competenze dalla Regione alle istituzioni locali al momento in atto (per il 67% del *panel* sussiste incertezza sul modo in cui gli enti locali potranno farvi fronte nel concreto) e, per un altro verso, la necessità di garantire logiche solidaristiche e modelli redistributivi.

Governare una regione "densa" richiede capacità di gestione di una pluralità di soggetti, di interessi, di relazioni che si affollano in uno spazio circoscritto: una capacità non solo amministrativa (su questo fronte, il 50% dei testimoni sostiene che, per assicurare efficienza e qualità dei servizi, la Regione dovrebbe incentivare forme di collaborazione istituzionale sul

territorio, come le Comunità montane o le Unioni di Comuni), ma anche progettuale, di promozione e qualificazione, di programmazione di politiche sociali ed economiche funzionali alle potenzialità, alle “specialità” vecchie e nuove, e ai bisogni che il territorio manifesta.

**Tav. 1 - Le attese locali circa il modello di *governance* regionale** (val. % sul totale delle opinioni del *panel*)

Le condizioni		I rischi potenziali		Le modalità auspiccate	
- Maggiore autonomia delle Regioni, ma disaccordo rispetto ad un ordinamento federale in senso proprio	80,3	- Impreparazione delle Regioni di fronte alla <i>devolution</i> (scarse risorse e professionalità)	56,0	- Rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo dei Consigli regionali (monitoraggio dell'operato della Giunta)	60,3
- Federalismo fiscale cooperativo e solidale	72,6	- Differenze e squilibri fra regioni nei servizi pubblici e nelle opportunità per le imprese	53,5	- Coinvolgimento delle autonomie funzionali nel processo decisionale (organismo consultivo o concertazione)	71,6
- Regione Marche garante e artefice di una “articolazione orizzontale” dei poteri sul territorio	61,6	- Duplicazione degli apparati burocratici tra Stato e Regioni	45,3	- Incentivazione da parte della Regione di forme di condensazione istituzionale (Comunità montane, Unioni di Comuni, ecc.)	49,6
- Politiche sociali regionali solidaristiche e redistributive	63,2	- “Sfarinamento” in basso per carenze strutturali dei Comuni-polvere	50,2		

Fonte: indagine Censis, 2001

## 2. UNA REGIONE “AL PLURALE” E SOLIDALE

L'indagine condotta per rilevare le opinioni, gli orientamenti e le aspettative delle “classi dirigenti” marchigiane (i soggetti istituzionali - i Sindaci dei Comuni, i Presidenti delle Province e delle Comunità montane -, le autonomie funzionali - Camere di commercio, Fondazioni bancarie, Università, Asl e altri enti funzionali -, le strutture periferiche della pubblica amministrazione e i soggetti di rappresentanza degli interessi - sindacati dei lavoratori, ordini professionali, associazioni datoriali e altri *stakeholders* della Regione Marche)<sup>1</sup> si concentra inizialmente sulla verifica del rispecchiamento identitario come fattore unificante a livello regionale e distintivo, rispetto alle altre realtà locali, della specificità marchigiana.

Di fronte all'esplicita domanda circa l'esistenza di una identità regionale sovraordinata a quella nazionale, le classi dirigenti marchigiane confermano la percezione comune della regione “al plurale”, dove i legami territoriali sussistono in ambiti locali più circoscritti, o travalicano i confini regionali. Infatti (tab. 2):

- un'ampia maggioranza del *panel* (il 71,3%) esprime la netta convinzione che l'identità marchigiana non sia un valore più pregnante di quella nazionale. Entro tale insieme sono rappresentati principalmente coloro che sostengono che i marchigiani sono e si sentono in primo luogo cittadini italiani (il 45% nel complesso, fino ad oltre la metà tra i Comuni e gli altri enti locali), mentre per oltre un quarto l'identità regionale è, in verità, un concetto fittizio e privo di riscontro oggettivo nella realtà;

---

<sup>1</sup> Per la esatta composizione del *panel* dei soggetti interpellati, si vedano le tabelle 18-19 in fondo al volume.

**Tab. 2 - Opinione sul radicamento dell'“identità locale” nelle Marche** (val. %)

<i>La forza e il radicamento dell'“identità locale” nelle Marche sono tali da risultare sovraordinati all'identità nazionale?</i>	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- No, perché gli abitanti delle Marche sono e si sentono in primo luogo cittadini italiani.	50,4	43,6	48,4	31,7	45,0
- No, perché l'identificazione regionale è qualcosa di fittizio, alimentato dall'elezione diretta del Presidente della Giunta. In realtà, l'identificazione avviene con ambiti territoriali più piccoli, con radici storiche più profonde (Province, Comuni, territori omogenei, ecc.).	25,2	30,4	15,2	33,3	26,3
- Sì, perché la regione si distingue per un modello di sviluppo economico più vitale e produttivo rispetto ad altre aree del Paese, e per la capacità di accumulazione di risorse economiche dei cittadini marchigiani.	14,2	13,0	24,2	25,0	18,1
- Sì, perché il popolo marchigiano è contraddistinto da cultura, tradizioni, valori, stili di vita e riferimenti identitari molto specifici, differenti da quelli di altre comunità e dal resto d'Italia.	5,5	4,3	6,1	5,0	5,3
- Sì, in ragione di un peculiare modello amministrativo che accomuna l'operato della Regione e degli Enti locali nel cercare la migliore combinazione di risorse pubbliche e private nell'erogazione dei servizi collettivi.	4,7	8,7	6,1	5,0	5,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

- tra i soggetti di rappresentanza degli interessi interpellati emerge una maggiore propensione (33,3%) a motivare la risposta con la consapevolezza che nella regione l'identificazione locale avviene in ambiti territoriali più piccoli, con radici storiche più profonde, mentre l'identità regionale è un costrutto amministrativo e "politico" enfatizzato dalla recente introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta (il "governatore" regionale).

Tra le risposte di segno contrario, invece, emerge per consistenza il convincimento che sono il modello di sviluppo economico e la capacità di accumulazione di risorse dei cittadini marchigiani a differenziarsi rispetto ad altre aree del Paese (il 18,1% del *panel*). Sono di questa opinione soprattutto i rappresentanti delle strutture periferiche della pubblica amministrazione (24,2%) e i soggetti di rappresentanza (25%).

Residuali (il 5,3%) appaiono le opinioni sia di coloro che individuano una spiegazione di tono etnico-culturale, ritenendo che il "popolo marchigiano" sia contraddistinto da cultura, tradizioni, valori, stili di vita e riferimenti identitari specifici e differenti dal resto d'Italia; sia di quelli che ritengono elemento distintivo il peculiare modello amministrativo che accomuna l'operato della Regione e degli enti locali nel gestire la combinazione di risorse pubbliche e private nell'erogazione dei servizi collettivi.

A questo proposito, le posizioni dei testimoni privilegiati relativamente alla risposta che le classi dirigenti regionali dovrebbero fornire alla crescente sofisticazione dei bisogni sociali denotano una preferenza netta per politiche sociali improntate a logiche solidaristiche e a meccanismi redistributivi a tutela delle fasce deboli (il 63,2% delle opinioni nel complesso, con valori prossimi al 70% tra gli enti locali e tra le autonomie funzionali) (tab. 3).

La preferenza per un modello teso all'incentivazione di forme di responsabilizzazione individuale e di autotutela, secondo il principio della "sussidiarietà orizzontale" e la logica combinatoria pubblico-privato, raggiunge livelli di consenso più elevati tra le strutture periferiche della pubblica amministrazione (il 48,5% degli intervistati, rispetto a una media pari al 36,8%).

A prescindere dal modello di intervento ritenuto più giusto ed appropriato, qual è il livello istituzionale che dovrebbe avere più potere nel settore delle

politiche sociali? Le risposte a questa domanda rivelano orientamenti divergenti (tab. 4).

Se dai rappresentanti dei Comuni e degli altri enti locali viene indicato il Comune (45,2%) e in subordine la Regione (27,8%) e la Provincia (19%), per le autonomie funzionali la preferenza va nettamente alla Regione (47,9%). In entrambi i casi sono inferiori al 5% le risposte che indicano lo Stato centrale o l'Unione Europea.

Le strutture periferiche della pubblica amministrazione e i soggetti di rappresentanza degli interessi propendono per un ruolo prioritario dell'ente Regione (circa il 30% delle risposte), ma ritengono importante garantire standard comuni dei servizi in tutti i Paesi europei: più del 20% degli intervistati, infatti, indica nell'Unione Europea il livello istituzionale da rafforzare.

**Tab. 3 - Opinione sulla risposta che le classi dirigenti marchigiane devono fornire alla crescente sofisticazione dei bisogni sociali**  
(val. %)

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Le politiche sociali regionali devono prevedere interventi di tipo istituzionale, adottando logiche solidaristiche e meccanismi redistributivi a tutela delle fasce deboli, perché gli schemi alternativi determinerebbero un razionamento occulto delle risorse per i soggetti più deboli e nuove forme di esclusione sociale.	67,7	69,6	51,5	57,6	63,2
- In una società competitiva occorre favorire la libera iniziativa e l'apertura al mercato anche in campo sociale, incentivando forme di responsabilizzazione individuale e di autotutela, secondo una logica combinatoria pubblico-privato.	32,3	30,4	48,5	42,4	36,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 4 - Livello istituzionale al quale conferire poteri maggiori di quelli di cui dispone attualmente nel campo delle politiche sociali**  
(val. %)

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Il Comune, perché è l'ente pubblico più vicino alle esigenze dei cittadini.	45,2	30,5	21,2	23,7	35,2
- La Regione, in quanto soggetto istituzionale di dimensione intermedia capace allo stesso tempo di attuare una programmazione territoriale compatibile e di evitare una eccessiva frammentazione degli interventi.	27,8	47,9	30,4	28,9	30,3
- La Provincia, perché rappresenta l'ambito ottimale per una programmazione e gestione efficiente ed efficace delle politiche sociali.	19,0	13,0	3,0	16,9	15,8
- L'Unione Europea, perché stiamo procedendo gradualmente verso una integrazione sovranazionale e pertanto devono essere garantiti standard comuni in tutti i Paesi europei.	4,8	4,3	24,2	20,3	11,2
- Lo Stato centrale, perché in grado di garantire uguali condizioni ai cittadini residenti in ogni parte del Paese.	3,2	4,3	21,2	10,2	7,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

### 3. NON C'È UN FUTURO DA *LÄNDER* NEGLI AUSPICI DELLE *ÉLITE* MARCHIGIANE

Tra gli obiettivi dell'indagine di campo, uno spazio significativo è stato attribuito all'esigenza di comprendere l'orientamento delle classi dirigenti locali in merito al tema del federalismo, istanza politica che ha permeato il dibattito sulle riforme istituzionali in atto nel Paese e che ha visto affiorare, anche in ambito locale, valutazioni e proposte per riformare il funzionamento dell'apparato amministrativo e ottimizzare il reperimento e l'utilizzo delle risorse pubbliche.

La ragione che spiega principalmente la crescente "domanda" di federalismo registrata in Italia negli ultimi anni è, secondo le classi dirigenti marchigiane, l'inefficienza del centralismo che ha caratterizzato il nostro Paese penalizzando la capacità dei territori di organizzarsi in maniera più autonoma e dinamica (il 56,6% delle risposte complessive, con un valore più elevato, pari al 78,3%, tra le autonomie funzionali) (tab. 5).

Su una linea di pensiero per certi versi analoga si collocano le risposte che sostengono che abbia rivestito un ruolo fondamentale il particolare sviluppo economico-produttivo di alcune aree del Paese, che ritengono di essere nelle condizioni di poter meglio gestire ulteriori percorsi di crescita all'interno di un quadro istituzionale di tipo federalista, pur nel rispetto di un principio di solidarietà con le altre regioni del Paese (il 44,1% delle strutture periferiche della pubblica amministrazione, e circa il 30% dei Comuni e dei soggetti di rappresentanza degli interessi).

Queste opinioni attestano la convinzione delle *élite* marchigiane di aver raggiunto negli ultimi anni un livello soddisfacente di sviluppo socioeconomico, nonché la radicata consapevolezza che gli enti locali si sentono chiamati a rispondere direttamente alle nuove istanze provenienti dal territorio.

Viceversa, percentuali di scelta decisamente basse vengono raccolte dalle motivazioni riconducibili all'importanza dei riferimenti identitari, dalla volontà di autodeterminazione dei popoli e più in generale dalla crisi in cui versano attualmente gli Stati nazionali.

Ma a quale forma di federalismo dovranno condurre le riforme istituzionali in atto? La domanda sull'opportunità che l'Italia diventi una repubblica federale a tutti gli effetti, come la Germania, riceve dalle classi dirigenti locali una risposta decisamente negativa: nell'insieme, l'80,3% dei soggetti intervistati manifesta un esplicito dissenso (tab. 6).

Alcune differenziazioni tra i diversi gruppi di soggetti emergono nel dettaglio delle risposte: i Comuni e gli altri enti locali (50,4%) e i soggetti di rappresentanza (45,8%) ritengono prevalentemente che le Regioni dovranno disporre di maggiori poteri di governo da finanziare con una reale compartecipazione al gettito erariale. Mentre le autonomie funzionali (45,5%) e le strutture periferiche della pubblica amministrazione (36,4%) propendono per il mantenimento dell'attuale ordinamento costituzionale pur in una situazione di più marcato regionalismo nelle diverse materie di competenza regionale.

Sono poco meno di un quinto gli intervistati che considerano invece opportuna la trasformazione dell'Italia in una repubblica federale. Di questo insieme, solo una minoranza trascurabile (l'1,7%) propende per un approccio vertenziale "in alto", non credendo che il raggiungimento dell'obiettivo sarà conseguente al completamento dell'attuale stagione di riforme istituzionali e ritenendo che occorrerà piuttosto uno scontro radicale tra i "governi" regionali e lo Stato centrale.

Le opinioni delle classi dirigenti marchigiane sul percorso di riforma in atto vengono chiarite ancora meglio dalle risposte successive sul tema della *devolution* (tab. 7). Gli intervistati sono prevalentemente concordi nell'indicare tra i principali rischi potenziali connessi all'attuale fase di transizione istituzionale il fatto che non tutte le Regioni siano in grado, oggi, di svolgere in maniera adeguata le funzioni trasferite dallo Stato centrale: sia a causa delle scarse risorse interne, sia in ragione delle limitate competenze di cui al momento sono dotate (56% del *panel*).

**Tab. 5 - Causa principale della crescente “domanda” di federalismo registrata in Italia negli ultimi anni (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- La consapevolezza diffusa dei limiti e delle inefficienze che deriverebbero dall'eccesso di centralismo che ha caratterizzato l'ordinamento del nostro Paese, penalizzando la capacità dei territori di organizzarsi in maniera più efficiente.	58,7	78,3	41,2	52,5	56,6
- Il particolare sviluppo economico-produttivo di alcune aree del Paese che ritengono di essere nelle condizioni di poter meglio gestire ulteriori percorsi di crescita, pur nel rispetto di un principio di solidarietà con altre aree del Paese.	30,2	17,4	44,1	30,5	31,0
- Il progressivo riconoscimento, nei territori di alcune regioni soprattutto del Nord, dell'esistenza di specifici riferimenti identitari e autonomi modelli di sviluppo che solo una riforma federale può valorizzare ulteriormente.	6,3	-	11,8	8,5	7,0
- Un generalizzato processo di riconoscimento dell'importanza della dimensione territoriale e della volontà di autodeterminazione dei popoli, a fronte di una crisi profonda degli Stati nazionali.	4,8	4,3	2,9	8,5	5,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 6 - Opinione sull'opportunità che l'Italia diventi una Repubblica federale come la Germania (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- No, tuttavia le Regioni dovranno disporre di maggiori poteri di governo da finanziare con una reale compartecipazione al gettito erariale.	50,4	31,8	36,4	45,8	45,6
- No, l'Italia dovrà mantenere l'attuale ordinamento costituzionale pur in una situazione di più marcato regionalismo.	30,4	45,5	42,4	35,6	34,7
- Sì, l'attuale stagione di riforme istituzionali pone i presupposti affinché si raggiunga questo obiettivo.	16,8	22,7	21,2	16,9	18,0
- Sì, ma a questo risultato si potrà pervenire solo attraverso uno scontro radicale tra i "governi" regionali e lo Stato centrale.	2,4	-	-	1,7	1,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 7 - Principali rischi potenziali connessi all'attuale fase di transizione istituzionale (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Che non tutte le Regioni siano in grado di svolgere in maniera adeguata le funzioni trasferite dallo Stato centrale a causa di scarse competenze e/o risorse interne	53,5	47,8	55,9	64,4	56,0
- Che, a causa della moltiplicazione degli ordinamenti regionali e della differenziazione normativa nelle diverse Regioni italiane, si determinino differenze sostanziali e inaccettabili squilibri nei servizi erogati ai cittadini e nelle opportunità di sviluppo per le imprese residenti nelle diverse aree del Paese	55,9	47,8	52,9	50,8	53,5
- Che la legislazione concorrente su diverse materie tra Stato e Regioni dia luogo a una duplicazione degli apparati burocratici e dei costi delle amministrazioni.	47,2	34,8	55,9	39,0	45,3
- Che dalla parcellizzazione territoriale delle competenze e delle decisioni derivi una insufficiente o scarsa tutela dell'interesse nazionale (ad esempio, per quanto riguarda le grandi infrastrutture, il contenimento del debito pubblico, ecc.)	32,3	26,1	32,4	22,0	29,2
- Che il processo di devoluzione delle competenze dallo Stato centrale alle Regioni subisca un forte rallentamento a causa della infruttuosa vertenzialità istituzionale aperta tra i livelli di governo in merito a quali poteri, prerogative e risorse decentrare	17,3	21,7	5,9	22,0	17,3
- Che il processo di riforma comporti un involuppo antidemocratico, con la subordinazione del valore della rappresentanza delle Assemblee a quello della decisione, ossia con un ridimensionamento del ruolo dei Consigli regionali a favore dell'ampio potere espresso dai Presidenti delle Giunte regionali	3,1	17,4	2,9	6,8	5,3
- Non c'è nessun rischio	9,4	8,7	-	6,8	7,4

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.

Fonte: indagine Censis, 2001

Si teme, in aggiunta, l'eventualità che come esito del processo di riforma si possano determinare differenze sostanziali e squilibri inaccettabili nei servizi erogati ai cittadini e nelle opportunità di sviluppo per le imprese nelle diverse regioni del Paese (il 53,5% delle risposte).

I rappresentanti delle strutture periferiche della pubblica amministrazione centrale sono i più attenti a segnalare il rischio potenziale di proliferazione degli *establishment* politico-burocratici, di duplicazione tra lo Stato e le Regioni degli apparati tecnico-operativi e dei costi delle amministrazioni (il 55,9% delle risposte fornite da questo specifico segmento).

Il rischio di una insufficiente o scarsa tutela degli interessi nazionali a causa della eccessiva parcellizzazione territoriale delle competenze e delle decisioni è paventato da poco meno del 30% degli intervistati. Questa percentuale diminuisce ulteriormente con riferimento ai soggetti portatori di interessi economici e categoriali ed alle autonomie funzionali.

Una quota dei soggetti pari al 17,3% mostra sfiducia rispetto ai tempi di completamento delle riforme, indicando il rischio che le vertenze istituzionali tra i livelli di governo in merito a quali poteri, prerogative e risorse decentrare possano rallentare bruscamente il processo di decentramento.

Fatta eccezione per il 5,3% degli intervistati (tra questi spicca però il 17,4% delle autonomie funzionali), non viene percepito come un rischio concreto, invece, il possibile ridimensionamento del ruolo dei Consigli regionali a favore dell'ampio potere espresso dai Presidenti delle Giunte. A questo proposito va ricordato che la gran parte del *panel* interpellato è costituita da soggetti detentori, all'interno delle proprie istituzioni, del potere esecutivo (ad esempio, i Sindaci e non i Presidenti delle assemblee elettive). Resta comunque da capire se questo rischio non viene sottolineato perchè lo si ritiene inesistente o piuttosto perchè viene percepito come una sorta di inevitabile "sottoprodotto" del percorso di riforma istituzionale.

#### 4. I RISCHI DELLA “DEVOLUTION DELLA DEVOLUTION”

Il percorso di “*devolution della devolution*” non sarà affatto agevole. Ne è convinta la gran parte dei soggetti intervistati (92,1%), sia per motivi per così dire “strutturali” legati alla difficoltà di enti di piccole dimensioni di “ereditare” nuovi ruoli e nuove funzioni (50,2%), sia in riferimento a problemi di “imperfetto trasferimento” riconducibili ad una supposta volontà delle istituzioni regionali di mantenere accentrati i poteri in via di trasferimento dallo Stato centrale (41,9%) (tab. 8).

Nel primo caso, le risposte sui possibili rischi legati al processo di trasferimento di funzioni e competenze dalle Regioni agli enti locali subregionali sottolineano le carenze strutturali dei Comuni piccoli e piccolissimi quale principale impedimento all’efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa e gestionale relativa al secondo livello della devoluzione di poteri. Sono di questa opinione i Comuni e gli altri enti locali (56,4%), le autonomie funzionali (52,2%) e i rappresentanti regionali della pubblica amministrazione (50%).

Nel secondo caso sono soprattutto i soggetti di rappresentanza degli interessi a porre maggiore attenzione al rischio che proprio le Regioni si possano sostituire allo Stato centrale nell’accentramento di funzioni a scapito di una compiuta articolazione dei poteri tra le istituzioni territoriali (62,1%).

Quando l’analisi si sposta dal piano teorico al concreto contesto marchigiano, le classi dirigenti locali esprimono generale fiducia nella capacità della Regione Marche di diventare un soggetto artefice e garante di una “articolazione orizzontale” dei poteri sul territorio, che valorizzi la ricchezza del policentrismo e il pluralismo istituzionale della regione. Infatti (tab. 9):

- il 61,6% dei soggetti interpellati (tra i quali, in particolare, il 65,1% degli enti locali e il 68,7% delle strutture marchigiane delle amministrazioni centrali) ritiene che di fatto la Regione stia già esercitando questo ruolo e che, quando lo Stato devolverà maggiori poteri, lo potrà esercitare in

**Tab. 8 - Rischio più concreto connesso al processo di devoluzione di competenze e funzioni dalle Regioni agli Enti locali (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Che l'“articolazione orizzontale” di poteri e funzioni sul territorio regionale incontri difficoltà dovute alle carenze strutturali dei Comuni piccoli o piccolissimi, le quali impediscono il conferimento di unità, efficienza ed efficacia all'azione amministrativa e gestionale relativa al trasferimento di nuove competenze.	56,4	52,2	50,0	36,2	50,2
- Che il processo di transizione sfoci in una forma di “neocentralismo” regionale, con le Regioni che si sostituiscono allo Stato centrale nell'accentramento di funzioni e poteri a scapito di una compiuta articolazione di essi tra le istituzioni sub-regionali.	34,1	43,5	35,3	62,1	41,9
- Non c'è nessun rischio.	9,5	4,3	14,7	1,7	7,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 9 - Opinione sulla probabilità che la Regione Marche diventi garante e artefice di una “articolazione orizzontale” dei poteri sul territorio**  
(val. %)

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Sì, di fatto esercita già questo ruolo e, quando lo Stato devolgerà maggiori poteri, lo potrà esercitare in maniera più efficace.	65,1	63,6	68,7	49,1	61,6
- No, vi sono rischi reali che disponendo di maggiori poteri la Regione si renderà protagonista di una nuova forma di centralismo.	34,9	36,4	31,3	50,9	38,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

- al contrario, il 38,4% del *panel* sostiene che esistano rischi reali che, disponendo di maggiori poteri, la Regione Marche si renderà protagonista di una nuova forma di centralismo.

Il timore di una piega “neocentralista” attribuibile alle istituzioni regionali è avvertito maggiormente, anche in questo caso, dai soggetti di rappresentanza degli interessi (il 50,9%) piuttosto che dai Comuni e dagli altri enti locali (solo un terzo): indice del fatto che, al di fuori delle relazioni istituzionali, esiste una certa difficoltà di colloquio e di raccordo tra componenti del tessuto sociale ed economico marchigiano e l’ente Regione.

I dati emersi dall’indagine definiscono i contorni di uno scenario politico-istituzionale regionale in cui la intrinseca natura policentrica delle Marche si coniuga con la vocazione al protagonismo dei tanti soggetti istituzionali e funzionali locali, nonché dei soggetti intermedi di rappresentanza: uno scenario in cui emerge l’aspettativa fiduciosa che le istanze e il vitalismo locali confluiscono in processi di condensazione “accompagnati” e garantiti dalla Regione. Non mera delega all’ente regionale, dunque, bensì partecipazione delle scelte e condivisione di programmi di sviluppo e di politiche sociali che riflettano la necessità di garantire logiche solidaristiche e modelli redistributivi.

Un mancato intervento nella direzione di una maggiore apertura dell’ente alle istanze provenienti dalla società si contrapporrebbe a ogni progetto di autonomia regionale basato sulla partecipazione attiva delle comunità locali e rischierebbe di emarginare quelle componenti portatrici di interessi minoritarie che in ambito locale scontano una maggiore difficoltà di ascolto.

## 5. COSA METTERE IN STATUTO

Il nuovo Statuto della Regione regolerà i rapporti tra gli organi regionali e quelli interistituzionali. A tale proposito è stato chiesto ai componenti del *panel* di esprimere un parere sul ruolo da assegnare al Consiglio regionale. Il primo dato che emerge con chiarezza riguarda l'elevato livello di attese in merito alle trasformazioni che possono essere sancite attraverso il nuovo Statuto. Si segnala infatti che solo il 6,4% degli intervistati è convinto che al Consiglio dovrebbero essere riservate funzioni pressochè identiche a quelle attuali (tab. 10). Al contrario, tra coloro che sostengono la necessità di una svolta radicale:

- l'opinione prevalente testimonia la volontà di rafforzare le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sull'operato della Giunta. Il 60,3% degli interpellati (con un valore più elevato della media, pari al 78,1%, tra i rappresentanti delle strutture periferiche della pubblica amministrazione) auspica che il Consiglio possa operare mediante specifici strumenti di misurazione, monitoraggio, valutazione e verifica di congruenza dei risultati raggiunti dall'esecutivo rispetto agli indirizzi
- una quota minore di risposte (il 32,9% del totale) propende invece per un rafforzamento della capacità di rappresentanza della comunità marchigiana da parte del Consiglio, prevedendo anche un ruolo di coordinamento di un nuovo organismo di rappresentanza delle autonomie locali, istituzionali e funzionali.

Tra coloro che ritengono invece di dover lasciare immutate le funzioni e i compiti attualmente svolti dal Consiglio regionale si evidenziano i soggetti di rappresentanza degli interessi per il numero di risposte (14%) superiori al doppio rispetto a quelle espresse dagli altri gruppi intervistati.

Coerentemente con le affermazioni riepilogate nella tabella precedente, gli intervistati (71,6%) sottolineano l'importanza di un modello di *governance* regionale che veda la partecipazione delle autonomie funzionali ai processi decisionali regionali (tab. 11).

**Tab. 10 - Ruolo da assegnare al Consiglio regionale nel nuovo Statuto della Regione Marche (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Il nuovo Statuto dovrebbe rafforzare le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sull'operato della Giunta, prevedendo specifici strumenti di misurazione, monitoraggio, valutazione e verifica della congruenza dei risultati rispetto agli indirizzi dettati dal Consiglio stesso (ad esempio, bilancio di mandato, controllo di gestione, ecc.).	58,5	63,7	78,1	52,7	60,3
- Il nuovo Statuto dovrebbe dare sostanza al potere di rappresentanza della complessa identità regionale assunto dal Consiglio, prevedendo uno specifico ruolo nella convocazione e nelle funzioni di indirizzo e controllo di un organismo di rappresentanza delle Autonomie locali, istituzionali e funzionali.	38,2	27,3	15,6	33,3	32,9
- Al Consiglio dovrebbero essere riservate identiche funzioni e gli stessi compiti previsti nell'attuale Statuto regionale.	3,3	4,5	6,3	14,0	6,4
- Altro	-	4,5	-	-	0,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 11 - Contributo al processo decisionale regionale che dovrebbero dare le Autonomie funzionali (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Le Autonomie funzionali dovrebbero essere coinvolte nei processi decisionali secondo una logica pattizia e di concertazione puntuale su temi specifici a livello regionale e locale.	39,3	52,2	15,2	38,4	37,0
- Le Autonomie funzionali dovrebbero essere coinvolte nei processi decisionali attraverso la partecipazione a un organismo permanente di rappresentanza dei soggetti locali, con potere consultivo, sottoposto all'indirizzo e al controllo del Consiglio regionale.	33,1	26,1	39,4	38,3	34,6
- Le Autonomie funzionali, poiché prive di legittimazione elettorale, devono svolgere autonomamente i propri compiti seguendo le linee di programmazione stabilite a livello nazionale e regionale.	27,6	21,7	45,4	23,3	28,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

In particolare, per più di un terzo delle classi dirigenti marchigiane il contributo ai processi decisionali da parte delle autonomie funzionali dovrebbe concretizzarsi attraverso la partecipazione ad un organismo permanente di rappresentanza dei soggetti locali dotato di potere consultivo (il 34,6% delle risposte).

È interessante puntualizzare che la quota percentuale minore di indicazioni in questo senso si registra proprio tra i rappresentanti delle autonomie funzionali (il 26,1%), che invece nella maggioranza dei casi (il 52,2%, rispetto a un valore medio pari al 37%) propongono un coinvolgimento secondo una logica pattizia e attraverso meccanismi di concertazione puntuale su temi specifici.

Della medesima opinione si rivelano anche le istituzioni locali (39,3%) e il sistema della rappresentanza (38,4%), a testimonianza di una avanzata sedimentazione del valore della concertazione come meccanismo in grado di contribuire al processo decisionale in maniera più incisiva rispetto alla creazione di ulteriori organismi assembleari di natura stabile.

Una posizione a parte sembrano assumere le strutture periferiche della pubblica amministrazione centrale, che individuano nella mancanza di legittimazione elettorale delle autonomie funzionali l'elemento che giustifica la limitazione del loro ruolo allo svolgimento di compiti stabiliti nelle linee di programmazione nazionali e regionali (45,4%).

## 6. LE RAGIONI DEL FEDERALISMO FISCALE

Nella consapevolezza che una riforma delle istituzioni di stampo federale, quale che sia il livello di trasferimento di funzioni e competenze, necessita comunque di un ripensamento dei poteri di imposizione fiscale e più in generale della finanza locale, è stato chiesto alla classe dirigente marchigiana di scegliere tra due possibili impostazioni di fondo.

Le scelte rilevate dimostrano un orientamento netto a favore di un percorso di riforma di tipo “incrementale”, che non stravolga quanto introdotto negli ultimi anni in tema di finanza locale e che si dimostri cooperativo e solidale, garantendo servizi uniformi su tutto il territorio nazionale (ben il 72,6% delle risposte) (tab. 12).

Opinione diametralmente opposta viene espressa dal 27,4% degli intervistati, i quali ritengono più opportuno spostare radicalmente il baricentro della tassazione dal centro alla periferia, passando così a un sistema di finanze separate in cui ogni ente dispone di un proprio gettito (con il quale eroga servizi e contribuisce alla compensazione con le zone meno ricche del Paese) e non deve attendersi trasferimenti dallo Stato centrale né da enti di rango superiore.

Pur a fronte di tale divergenza di posizioni, l'importanza del federalismo fiscale viene ricondotta principalmente al fatto che esso determinerebbe una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo locale rispetto alla tassazione e alla spesa, in quanto verrebbero chiamati direttamente a rispondere davanti al proprio elettorato delle scelte compiute (è l'opinione del 54,8% degli intervistati e di più del 60% delle autonomie funzionali, delle strutture periferiche della pubblica amministrazione e dei soggetti di rappresentanza degli interessi). Qualche dubbio in più viene avanzato dai Comuni che, a ben guardare, sono proprio i soggetti maggiormente chiamati in causa (48,9%) (tab. 13).

Le altre modalità di risposta ottengono tutte percentuali decisamente minori, sia quando si parla di ampliamento della capacità impositiva di Regioni ed enti locali con il fine di sottrarre alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito erariale (11,9%), sia quando si fa riferimento ad una migliore efficacia gestionale (18,1%), sia, ancora, quando si ipotizza una riduzione del carico fiscale complessivo (7,4%).

**Tab. 12 - Opinione sulla via al federalismo fiscale più opportuna** (val. %)

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Si dovrebbe puntare soprattutto ad un percorso di riforme di tipo “incrementale”, che non stravolga quanto introdotto negli ultimi anni in tema di finanza locale e che si dimostri cooperativo e solidale puntando soprattutto a garantire un’offerta uniforme di servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.	72,2	78,3	68,7	73,3	72,6
- Si dovrebbe puntare soprattutto a spostare radicalmente il baricentro della tassazione dal centro alla periferia passando ad un sistema di finanze separate dove ogni Ente dispone di un suo gettito (con il quale eroga servizi e contribuisce alla compensazione con le zone meno ricche del Paese) e non deve attendersi trasferimenti dallo Stato o da Enti di rango superiore.	27,8	21,7	31,3	26,7	27,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 13 - Ragioni dell'importanza del federalismo fiscale** (val. %)

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Determina una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo locale rispetto alla tassazione e alla spesa, dovendo essi rispondere delle scelte compiute all'elettorato.	48,9	65,3	60,6	60,0	54,8
- È un efficace strumento per conseguire miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e progressi nella qualità dei servizi erogati.	22,0	8,7	18,2	13,3	18,1
- Consente di ampliare la capacità finanziaria di Regioni, Province e Comuni, e di sottrarre alla discrezionalità del potere centrale l'utilizzo di quote consistenti del gettito tributario.	15,7	13,0	-	10,0	11,9
- In caso contrario, non ha alcun senso parlare di autogoverno e federalismo.	6,3	8,7	9,1	10,0	7,8
- Spostando la potestà fiscale dal Governo centrale a quelli locali, consente una riduzione del carico tributario complessivo determinando maggiore efficienza e riduzione di spese inutili.	7,1	4,3	12,1	6,7	7,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

Sembra dunque che la vera *issue* sia il processo di responsabilizzazione nei confronti del contribuente, là dove si considera il prelievo fiscale non tanto un generico dovere del cittadino, quanto una delega di quest'ultimo a soggetti direttamente in grado di erogare servizi collettivi di qualità.

Significativo, poi, è il fatto che solamente il 7,8% degli intervistati abbia scelto l'ultima modalità di risposta ("senza federalismo fiscale non ha senso parlare di autogoverno e federalismo"). Si tratta infatti di una posizione estrema, che vede nella disponibilità di risorse economiche il presupposto del federalismo e non, piuttosto, l'atto terminale di un processo progressivo di trasferimenti funzionali. Pur senza voler dare giudizi di valore in materia, non si può non sottolineare che la classe dirigente marchigiana dimostra al riguardo un notevole equilibrio.

D'altra parte il giudizio sull'attuale stagione di riforme istituzionali è complessivamente positivo, così come attesta il parere espresso dagli intervistati su una questione di grande attualità, ovvero sul decreto legislativo 56/2000 ("Disposizioni in materia di federalismo fiscale") e sull'articolo 119 della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, approvata in ottobre con il referendum popolare confermativo: due provvedimenti legislativi che introducono alcuni elementi concreti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle istituzioni periferiche, nonché di federalismo fiscale (tab. 14).

La maggioranza del *panel* (l'85,8%) esclude che si tratti solo di un tentativo mal riuscito di tacitare coloro che credono sia necessaria una vera riforma in senso federale dello Stato italiano. Piuttosto, le opinioni si dividono abbastanza equamente tra coloro che giudicano positivamente quei provvedimenti in quanto riforme importanti che aprono la strada alla realizzazione di un vero federalismo fiscale (il 40,8%) e coloro che ritengono si tratti di un primo tentativo nella giusta direzione, seppure timido e sebbene sia ancora necessario intervenire con ben altra risolutezza (il 45%).

Tra le componenti del *panel* si evidenzia il giudizio delle autonomie funzionali che, a maggioranza (il 47,6%), propendono per la prima ipotesi e che sono sottorappresentate (il 9,5%) tra coloro che pensano soprattutto ad un tentativo mal riuscito per tacitare coloro che auspicano una vera riforma federale. Al contrario i soggetti di rappresentanza degli interessi sono quelli che esprimono i giudizi più severi: il 47,4% ritiene che si tratti solamente di

un timido tentativo nella direzione giusta e il 17,5% è convinto che corrisponda al tentativo di cui sopra.



**Tab. 14 - Giudizio sul D.lgs. 56/2000 (“Disposizioni in materia di federalismo fiscale”) e sull’art. 119 della legge di riforma del titolo V della Costituzione (autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli Enti) (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Si tratta di un primo timido tentativo nella direzione giusta, ma occorre intervenire con ben altra risolutezza.	44,7	42,9	43,8	47,4	45,0
- Si tratta di riforme importanti che aprono la strada alla realizzazione di un vero federalismo fiscale.	42,3	47,6	40,6	35,1	40,8
- Si tratta di un tentativo mal riuscito di tacitare coloro che credono sia necessaria una vera riforma in senso federale dello Stato italiano.	13,0	9,5	15,6	17,5	14,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

## 7. A CHE PUNTO È LA *DEVOLUTION* NELLE MARCHE?

L'osservazione degli orientamenti delle classi dirigenti locali marchigiane porta ad interpretare il livello regionale come il punto di snodo fondamentale fra *devolution* e "*devolution della devolution*". È la Regione, infatti, che per governare l'attuale fase di transizione può contemporaneamente ordinare il flusso delle competenze che arrivano dall'alto (attraverso il decentramento e la *devolution*) e distribuire armonicamente le competenze verso il basso, verso tutto il sistema delle autonomie locali elettive o funzionali.

Trasferendo quindi la scala di osservazione al livello subregionale, in base all'esperienza diretta degli amministratori di Comuni, Province, Comunità montane e autonomie funzionali interpellati, è possibile verificare a che punto è oggi la riforma - il decentramento e la "*devolution della devolution*" di competenze e funzioni dalla Regione Marche agli enti locali (tab. 15).

Innanzitutto va detto che il giudizio sul processo in corso è completamente positivo solo per il 4,3% dei soggetti intervistati. Risulta comunque parzialmente positivo per il 65,8% dei Comuni e degli altri enti locali e per il 77,7% delle autonomie funzionali, che ritengono che un trasferimento di funzioni è effettivamente in atto, ma non c'è chiarezza sul modo in cui si potrà farvi fronte. Nel complesso si registra quindi una "temperata soddisfazione" che coinvolge poco meno dei tre quarti degli intervistati.

Il giudizio è invece "parzialmente negativo" o addirittura "decisamente negativo" rispettivamente per il 19,9% e l'8,5% del *panel*.

Va sottolineato che, se solamente il 16,7% delle autonomie funzionali si mostra parzialmente o decisamente insoddisfatto (o perché il trasferimento riguarda soprattutto materie di scarso interesse o di grande complessità gestionale, o perché di fatto il trasferimento appare debole e incerto - non sta avvenendo, vi sono ritardi e inadempienze, e permane uno stato di grande incertezza), tale opinione è invece riportata da quasi il doppio dei rappresentanti dei Comuni e degli altri enti locali (il 30,1%).

**Tab. 15 - Giudizio sull'esperienza del processo di devoluzione di competenze e funzioni dalla Regione Marche agli Enti locali (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Totale
- Positivo, il trasferimento è in atto e con esso anche le risorse per una concreta attuazione.	4,1	5,6	4,3
- Parzialmente positivo, è in atto un trasferimento di funzioni ma non c'è chiarezza sul modo con cui potremo farvi fronte.	65,8	77,7	67,3
- Parzialmente negativo, il trasferimento riguarda soprattutto materie di scarso interesse o di grande complessità gestionale.	22,0	5,6	19,9
- Decisamente negativo, il trasferimento non sta avvenendo, vi sono ritardi e inadempienze, e permane uno stato di grande incertezza.	8,1	11,1	8,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis, 2001

Questi dati possono essere letti in tanti modi, tuttavia, mentre risulta evidente che le autonomie funzionali possono trarre solo benefici dal trasferimento di competenze verso il basso, per gli enti locali la questione si complica ed entrano in gioco sia le materie oggetto di trasferimento (più o meno interessanti) sia la responsabilità gestionale delle materie trasferite

Analizzare le disponibilità rispetto al processo di riforma significa anche avere ben chiaro il quadro delle problematiche attuali. Per questo motivo si è tentato di ricostruire le ragioni che limitano maggiormente l'efficacia dell'azione amministrativa degli enti rappresentati dai soggetti intervistati.

L'attenzione viene focalizzata, per gran parte, sull'insufficiente disponibilità di risorse economiche (58,7%), maggiormente rimarcata dai Comuni e dagli altri enti locali (60,4%) che non dalle autonomie funzionali 47,1%. In secondo luogo si sottolineano le difficoltà interne, legate a carenze di organico e di professionalità specifiche, che vengono indicate maggiormente dagli enti locali (23,8%). Le autonomie funzionali soffrono invece di difficoltà nella definizione delle proprie funzioni (17,6%), nonché nel dialogo con gli enti di rango superiore (11,8%) e con lo Stato centrale (5,9%) (tab. 16).

A ben guardare, i disagi denunciati dagli enti locali sono in gran parte riconducibili alla piccola dimensione, che spesso non concede quelle economie di scala e quei margini di manovra necessari per affrontare con flessibilità le tante problematiche connesse alla domanda di servizi nei territori amministrati.

Una soluzione da offrire alla scarsità di risorse economiche, alle carenze di organico e di professionalità specifiche, quindi per il raggiungimento dell'efficienza amministrativa e della qualità dei servizi erogati, viene indicata dai Comuni in forme di "coagulo" non tradizionali (tab. 17):

- il 54,4% ritiene che la Regione dovrebbe incentivare forme di collaborazione istituzionali (Comunità montane, Unioni di Comuni, ambiti funzionali "ottimali", anche transregionali);
- il 28,8% ritiene invece più auspicabili forme di collaborazione istituzionali spontanee tra gli enti;

- solo il 16,8% ritiene che i problemi non siano riconducibili all'ambito territoriale di intervento;
- quest'ultima modalità di risposta, trascurata dalla gran parte degli enti locali, viene invece privilegiata dalle autonomie funzionali (68,7%) che, evidentemente, operando su bacini territoriali non definiti in senso amministrativo, ritengono di non incontrare limiti di natura territoriale nel raggiungimento dell'efficienza amministrativa e di una elevata

**Tab. 16 - Fattore che limita maggiormente l'efficacia dell'azione amministrativa dell'Ente (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Totale
- L'insufficiente disponibilità di risorse economiche.	60,4	47,1	58,7
- Le difficoltà interne legate alle carenze di organico e di professionalità specifiche.	23,8	17,6	23,1
- L'incertezza nella definizione delle funzioni.	8,7	17,6	9,8
- Le difficoltà di dialogo con gli Enti di rango superiore.	7,1	11,8	7,7
- Le difficoltà di dialogo con lo Stato centrale.	-	5,9	0,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 17 - Opinione sull'adeguatezza delle dimensioni dell'Ente per garantire l'efficienza amministrativa e la qualità dei servizi (val. %)**

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Totale
- La Regione dovrebbe incentivare forme di collaborazione istituzionali (ad esempio, con le Comunità montane, le Unioni di Comuni o gli ambiti funzionali "ottimali", anche transregionali).	54,4	12,5	49,6
- Sarebbero auspicabili forme di collaborazione istituzionale spontanee con altri Enti.	28,8	18,8	27,7
- I problemi non sono riconducibili all'ambito territoriale di intervento.	16,8	68,7	22,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis, 2001

## 8. LA METODOLOGIA D'INDAGINE

Al fine di approfondire le tematiche oggetto dell'indagine, e di individuare e descrivere le attese nei confronti delle istituzioni regionali, come soggetti di condensazione delle risorse socioeconomiche e delle istanze territoriali, la Fondazione Censis ha sviluppato un approccio finalizzato a comprendere e valutare le posizioni delle "classi dirigenti" locali.

Questo nella convinzione che le diverse categorie di soggetti collettivi operanti all'interno di un territorio regionale con funzioni istituzionali, funzionali e di rappresentanza possano offrire un panorama sufficientemente completo dell'impatto del processo di riforma oggi in atto.

Anche nel caso dell'indagine commissionata dal Consiglio regionale delle Marche ci si è mossi in questa direzione costruendo *ex ante* un *panel* di "testimoni privilegiati" così composto:

- i Presidenti (in alternativa, persona da loro designata) delle 4 Province della Regione Marche;
- i Sindaci (in alternativa, persona da loro designata) dei 246 Comuni;
- i Presidenti (in alternativa, persona da loro designata) delle 3 Unioni di Comuni;
- i Presidenti (in alternativa, persona da loro designata) delle 13 Comunità montane;
- i Presidenti (in alternativa, persona da loro designata) dell'Anci, Uncem, Upi e Lega delle autonomie regionali;
- i Presidenti (in alternativa, persona da loro designata) dei Patti territoriali e delle Reti civiche regionali;
- i Presidenti o Direttori (in alternativa, persona da loro designata) delle autonomie funzionali (le 4 Camere di commercio, le Università, le Aziende sanitarie locali, l'Autorità aeroportuale, gli Enti parco regionali, gli Enti fieristici);

- i Presidenti, Direttori o Responsabili (in alternativa, persona da loro designata) delle strutture periferiche della Pubblica Amministrazione regionali;
- i soggetti di rappresentanza degli interessi regionali (Confindustria, le 4 Unioni degli industriali provinciali, Confapi, Cna, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Coldiretti, Confragricoltura, Cia, Cgil, Cisl, Uil, i Consigli regionali degli Ordini professionali).

La rilevazione è stata condotta nel mese di luglio 2001. Non tutti i soggetti indicati sono stati reperiti e non tutti si sono resi disponibili per l'intervista, tuttavia si è registrata una complessiva disponibilità a collaborare. Il campione *ex post* viene riportato nelle seguenti tabelle 18 e 19, dove si sintetizzano le diverse tipologie soggettuali e la ripartizione del *panel* nelle 4 province marchigiane.

Lo strumento di indagine predisposto e utilizzato per la rilevazione è un *questionario* strutturato (a risposte "chiuse") organizzato per aree tematiche riportato in allegato.

Per la realizzazione delle interviste ci si è avvalsi di personale qualificato appositamente addestrato sui contenuti dell'indagine. Si è proceduto individuando le persone da intervistare e contattandole telefonicamente. Successivamente è stata inviata agli interessati copia cartacea del questionario affinché ne potessero prendere preventivamente visione complessiva, lasciando libera scelta in merito alle modalità di restituzione della scheda compilata (telefonicamente, via fax o per mezzo di e-mail). Erano previsti tre solleciti telefonici a chi avesse ritardato nella restituzione del questionario.

I dati raccolti sono stati imputati e opportunamente elaborati sulla base di un piano di incroci definito a fronte di un primo esame delle frequenze di risposta.

**Tab. 18 - Ripartizione del *panel* per tipologia dei soggetti intervistati (v.a. e val. %)**

	v.a.	val. %
- Comuni ed altri Enti locali	127	52,1
- Autonomie funzionali	23	9,4
- Strutture periferiche della Pubblica amministrazione	34	13,9
- Soggetti di rappresentanza degli interessi	60	24,6
Totale	244	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**Tab. 19 - Ripartizione del *panel* per provincia** (val. %)

	Comuni ed altri Enti locali	Autonomie funzionali	Strutture periferiche della Pubblica Amministrazione	Soggetti di rappresentanza degli interessi	Totale
- Ancona	19,7	52,2	47,1	23,3	27,5
- Pesaro-Urbino	32,2	21,7	20,6	28,4	28,7
- Macerata	20,5	8,7	14,7	20,0	18,4
- Ascoli Piceno	27,6	17,4	17,6	28,3	25,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2001

**ALLEGATI: IL QUESTIONARIO PER LA RILEVAZIONE**

Roma, 21 maggio 2001

Gentile Presidente, Gentile Sindaco,

la Fondazione Censis, nell'ambito di una indagine commissionata dal Consiglio Regionale delle Marche e denominata "Rappresentare il policentrismo", sta conducendo una rilevazione presso un campione di soggetti collettivi operanti all'interno del territorio regionale con funzioni istituzionali, tecnico-operative e di rappresentanza socioeconomica.

In un momento di particolare effervescenza politico-amministrativa contraddistinto dalla spinta federalista e dai processi di devoluzione dei poteri dal centro alla periferia, è infatti di fondamentale importanza capire come la società civile interpreta le trasformazioni in essere. Da una più spiccata autonomia del governo regionale il territorio marchigiano potrà probabilmente trarre beneficio nei termini di una maggiore definizione e consapevolezza delle proprie peculiarità. A patto però che si affronti con grande capacità concertativa il problema della distribuzione "orizzontale" dei poteri. Quei poteri che il processo di *devolution della devolution* in ambito regionale deve rendere quanto più possibile prossimi ai cittadini ed alle imprese.

Le chiederemmo dunque di dedicarci qualche minuto del Suo tempo rispondendo direttamente al questionario allegato o delegando a tal fine una persona di Sua fiducia. Le informazioni che raccoglieremo verranno trattate esclusivamente in forma aggregata e costituiranno la base per la realizzazione di un dossier di ricerca.

Certi del Suo interesse e della Sua collaborazione, cogliamo l'occasione per porgere i nostri più cordiali saluti.

Giuseppe De Rita





C E N S I S

## Rappresentare il policentrismo

### Questionario per gli Enti locali, le Autonomie funzionali, le strutture territoriali dell'Amministrazione pubblica, i Soggetti di rappresentanza

Il presente questionario viene inviato agli intervistati affinché acquisiscano consapevolezza delle tematiche sulle quali verrà richiesta la Loro opinione. In seguito verranno contattati da un intervistatore del Censis per effettuare l'intervista telefonicamente.

Il questionario può essere anche compilato autonomamente in ogni sua parte e in modo sequenziale riconsegnandolo al Censis attraverso una qualsiasi delle seguenti modalità:

- via fax al numero 06/86206999
- via e-mail richiedendo l'invio del questionario in forma elettronica all'indirizzo [codres@tin.it](mailto:codres@tin.it)

**Ente/Organizzazione di appartenenza** (indicare l'Ente/Organizzazione di appartenenza e il ruolo svolto dall'intervistato):

Comune \_\_\_\_\_

Provincia \_\_\_\_\_

Comunità Montana \_\_\_\_\_

Autonomia funzionale (Università, Camera di Commercio, Autorità di Bacino, Azienda sanitaria locale, Ente Fiera, Ente Parco, Fondazione Bancaria, Aeroporto, Interporto, ecc.)

\_\_\_\_\_

Altro \_\_\_\_\_



**1. A Suo avviso, nel tessuto sociale delle Marche, la forza e il radicamento dell'identità locale sono tali da risultare in qualche modo sovraordinati**  
(1 sola risposta)

- Sì, perché il popolo marchigiano è contraddistinto da cultura, tradizioni, valori, stili di vita e riferimenti identitari molto specifici, differenti da quelli di altre comunità e
- Sì, perché la Regione si distingue per un modello di sviluppo economico più vitale e produttivo rispetto ad altre aree del Paese, e per la capacità di accumulazione di risorse economiche dei cittadini marchigiani.
- Sì, in ragione di un peculiare modello amministrativo che accomuna l'operato della Regione e degli Enti locali nel cercare la migliore combinazione di risorse pubbliche e private nell'erogazione dei servizi collettivi.
- No, perché l'identificazione regionale è qualcosa di fittizio, alimentato dall'elezione diretta del Presidente della Giunta. In realtà, l'identificazione avviene con ambiti territoriali più piccoli, con radici storiche più profonde (Province, Comuni, territori omogenei, ecc.).
- No, perché gli abitanti delle Marche sono e si sentono in primo luogo cittadini italiani.

**2. Qual è, a Suo giudizio, la risposta che le classi dirigenti marchigiane devono fornire alla crescente sofisticazione dei bisogni sociali della popolazione nei prossimi anni di governo?** (1 sola risposta)

- In una società competitiva occorre favorire la libera iniziativa e l'apertura al mercato anche in campo sociale, incentivando forme di responsabilizzazione individuale e di autotutela, secondo una logica combinatoria pubblico-privato.
- Le politiche sociali regionali devono prevedere interventi di tipo istituzionale, adottando logiche solidaristiche e meccanismi redistributivi a tutela delle fasce deboli, perché gli schemi alternativi determinerebbero un razionamento occulto delle risorse per i soggetti più deboli e nuove forme di esclusione sociale.

**3. Quale livello istituzionale ritiene più appropriato per una efficace programmazione e gestione delle politiche sociali?** (1 sola risposta)

- L'Unione Europea, perché stiamo procedendo gradualmente verso una integrazione sovranazionale e pertanto devono essere garantiti standard comuni in tutti i Paesi europei.
- Lo Stato centrale, perché in grado di garantire uguali condizioni ai cittadini residenti in ogni parte del Paese.
- La Regione, in quanto soggetto istituzionale di dimensione intermedia capace allo stesso tempo di attuare una programmazione territoriale compatibile e di evitare una eccessiva frammentazione degli interventi.
- La Provincia, perché rappresenta l'ambito ottimale per una programmazione e gestione efficiente ed efficace delle politiche sociali.
- Il Comune, perché è l'ente pubblico più vicino alle esigenze dei cittadini.

#### 4. La crescente domanda di federalismo che si registra in Italia negli ultimi anni si può attribuire soprattutto: (1 sola risposta)

- Ad un generalizzato processo di riconoscimento dell'importanza della dimensione territoriale e della volontà di autodeterminazione dei popoli a fronte di una crisi profonda degli Stati nazionali.
- Al particolare sviluppo economico-produttivo di alcune aree del Paese che ritengono di essere nelle condizioni di poter meglio gestire ulteriori percorsi di crescita, pur nel rispetto di un principio di solidarietà con altre aree del Paese.
- Alla consapevolezza diffusa dei limiti e delle inefficienze che sarebbero derivate dall'eccesso di centralismo che ha caratterizzato l'ordinamento del nostro Paese penalizzando la capacità dei territori di organizzarsi in maniera più efficiente.
- Al progressivo riconoscimento, nei territori di alcune Regioni (soprattutto del Nord), dell'esistenza di specifici riferimenti identitari e autonomi modelli di sviluppo che solo una riforma federale può valorizzare ulteriormente.

#### 5. Ritiene che, in prospettiva, l'Italia debba diventare a tutti gli effetti una Repubblica Federale come la Germania? (1 sola risposta)

- Sì, ma a questo risultato si potrà pervenire solo attraverso uno scontro radicale tra i governi regionali e lo Stato centrale.
- Sì, l'attuale stagione di riforme istituzionali pone i presupposti affinché si raggiunga questo obiettivo.
- No, tuttavia le Regioni dovranno disporre di maggiori poteri di governo da finanziare con una reale compartecipazione al gettito erariale.
- No, l'Italia dovrà mantenere l'attuale ordinamento costituzionale pur in una situazione di più marcato regionalismo.

#### 6. In generale, quali sono, a Suo parere, i principali rischi potenziali connessi all'attuale fase di transizione istituzionale? (max 3 risposte)

- Che il processo di devoluzione delle competenze dallo Stato centrale alle Regioni subisca un forte rallentamento a causa della infruttuosa verticalità istituzionale aperta tra i livelli di governo in merito a quali poteri, prerogative e risorse decentrare.
- Che non tutte le Regioni siano in grado di svolgere in maniera adeguata le funzioni trasferite dallo Stato centrale a causa di scarse competenze e/o risorse interne.
- Che la legislazione concorrente su diverse materie tra Stato e Regioni dia luogo a una duplicazione degli apparati burocratici e dei costi delle amministrazioni.
- Che, a causa della moltiplicazione degli ordinamenti regionali e della differenziazione normativa nelle diverse Regioni italiane, si determinino differenze sostanziali e inaccettabili squilibri nei servizi erogati ai cittadini e nelle opportunità di sviluppo per le imprese residenti nelle diverse aree del Paese.
- Che dalla parcellizzazione territoriale delle competenze e delle decisioni derivi una insufficiente o scarsa tutela dell'interesse nazionale (ad esempio, per quanto riguarda le grandi infrastrutture, il contenimento del debito pubblico, ecc.).
- Che il processo di riforma comporti un involuppo antidemocratico, con la subordinazione del valore della rappresentanza delle Assemblee a quello della decisione, ossia con un ridimensionamento del ruolo dei Consigli regionali a favore dell'ampio potere espresso dai Presidenti delle Giunte regionali.
- Non c'è nessun rischio.



**7. Per ciò che concerne invece il processo di devoluzione di competenze e funzioni dalla Regione agli Enti locali, quale rischio appare al momento più concreto? (1 sola risposta)**

- Che il processo di transizione sfoci in una forma di “neo-centralismo regionale”, con le Regioni che si sostituiscono allo Stato centrale nell’accentramento di funzioni e poteri a scapito di una compiuta articolazione di essi tra le istituzioni sub-regionali.
- Che l’”articolazione orizzontale” di poteri e funzioni sul territorio regionale incontri difficoltà dovute alle carenze strutturali dei Comuni piccoli o piccolissimi, le quali impediscono il conferimento di unità, efficienza ed efficacia all’azione amministrativa e gestionale relativa al trasferimento di nuove competenze.
- Non c’è nessun rischio.

**8. Secondo Lei, la Regione Marche diventerà un soggetto garante o artefice di una “articolazione orizzontale” dei poteri sul territorio? (1 sola risposta)**

- Sì, di fatto esercita già questo ruolo e, quando lo Stato le devolgerà maggiori poteri, lo potrà esercitare in maniera più efficace.
- No, vi sono rischi reali che disponendo di maggiori poteri la Regione si renderà protagonista di una nuova forma di centralismo.

**9. Quale ruolo dovrebbe essere assegnato in via prioritaria al Consiglio regionale dal nuovo Statuto della Regione Marche? (1 sola risposta)**

- Il nuovo Statuto dovrebbe rafforzare le funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sull’operato della Giunta, prevedendo specifici strumenti di misurazione, monitoraggio, valutazione e verifica della congruenza dei risultati rispetto agli indirizzi dettati dal Consiglio stesso (ad esempio, bilancio di mandato, controllo di gestione, ecc.).
- Il nuovo Statuto dovrebbe dare sostanza al potere di rappresentanza della complessa identità regionale assunto dal Consiglio, prevedendo uno specifico ruolo nella convocazione e nelle funzioni di indirizzo e controllo di un organismo di rappresentanza delle Autonomie locali, istituzionali e funzionali.
- Al Consiglio dovrebbero essere riservate identiche funzioni e gli stessi compiti previsti nell’attuale Statuto regionale.
- Altro (*specificare*) .....
- .....
- .....

**10. In una Regione “policentrica” come le Marche, dotata di un tessuto socio-economico e istituzionale molto ricco e articolato sul territorio, come potrà essere risolta la questione del contributo al processo decisionale regionale dato dalle Autonomie funzionali (Asl, Università, Camere di commercio, Autorità di bacino, Enti parco, Enti fiera, Autorità aeroportuali e portuali, ecc.) - ovvero da quegli organismi territoriali che hanno assunto la responsabilità diretta di funzioni di interesse pubblico? (1 sola risposta)**

- Le Autonomie funzionali dovrebbero essere coinvolte nei processi decisionali secondo una logica pattizia e di concertazione puntuale su temi specifici a livello regionale e locale.
- Le Autonomie funzionali dovrebbero essere coinvolte nei processi decisionali attraverso la partecipazione a un organismo permanente di rappresentanza dei soggetti locali, con potere consultivo, sottoposto all’indirizzo e al controllo del Consiglio regionale.
- Le Autonomie funzionali, poiché prive di legittimazione elettorale, devono svolgere autonomamente i propri compiti seguendo le linee di programmazione stabilite a livello nazionale e regionale.

**11. In generale, rispetto al tema del federalismo fiscale, Lei ritiene che si debba puntare soprattutto: (1 sola risposta)**

- Ad un percorso di riforme di tipo “incrementale”, che non stravolga quanto introdotto negli ultimi anni in tema di finanza locale e che si dimostri cooperativo e solidale puntando soprattutto a garantire un’offerta uniforme di servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.
- A spostare radicalmente il baricentro della tassazione dal centro alla periferia passando ad un sistema di finanze separate dove ogni Ente dispone di un suo gettito (con il quale eroga servizi e contribuisce alla compensazione con le zone meno ricche del Paese) e non deve attendersi trasferimenti dallo Stato o da Enti di rango superiore.

**12. L’introduzione del federalismo fiscale è fondamentale in primo luogo perché: (1 sola risposta)**

- Consente di ampliare la capacità finanziaria di Regioni, Province e Comuni e di sottrarre alla discrezionalità del potere centrale l’utilizzo di quote consistenti del gettito tributario.
- È un efficace strumento per conseguire miglioramenti nella gestione delle risorse pubbliche e progressi nella qualità dei servizi erogati.
- Spostando la potestà fiscale dal Governo centrale a quelli locali, consente una riduzione del carico tributario complessivo determinando maggiore efficienza e riduzione di spese inutili.
- Perché determina una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo locale rispetto alla tassazione e alla spesa, dovendo essi rispondere delle scelte compiute all’elettorato.
- Perché in caso contrario non ha alcun senso parlare di autogoverno e federalismo.

**13. Il Decreto Legislativo 56/2000 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale) e l'art. 119 della Legge di riforma del Titolo V della Costituzione introducono elementi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli Enti e di federalismo fiscale. In proposito Lei ritiene: (1 sola risposta)**

- Che si tratti di riforme importanti che aprono la strada alla realizzazione di un vero federalismo fiscale.
- Che si tratti di un primo timido tentativo nella direzione giusta, ma che occorra intervenire con ben altra risolutezza.
- Che si tratti di un tentativo mal riuscito di tacitare coloro che credono sia necessaria una vera riforma in senso federale dello Stato italiano.

**SOLO PER ENTI LOCALI E AUTONOMIE FUNZIONALI****14. Per ciò che concerne il processo di devoluzione di competenze e funzioni dalla Regione agli Enti locali, la Vostra esperienza è: (1 sola risposta)**

- Positiva, il trasferimento è in atto e con esso anche le risorse per una concreta attuazione.
- Parzialmente positiva, è in atto un trasferimento di funzioni ma non c'è chiarezza sul modo con cui potremo farvi fronte.
- Parzialmente negativa, il trasferimento riguarda soprattutto materie di scarso interesse o di grande complessità gestionale.
- Decisamente negativa, il trasferimento non sta avvenendo, vi sono ritardi e inadempienze e permane uno stato di grande incertezza.

**15. Quale dei seguenti elementi limita maggiormente l'efficacia dell'azione amministrativa nell'Ente/Organizzazione che Lei presiede? (1 sola risposta)**

- L'incertezza nella definizione delle funzioni.
- Le difficoltà interne legate alle carenze di organico e di professionalità specifiche.
- L'insufficiente disponibilità di risorse economiche.
- Le difficoltà di dialogo con gli Enti di rango superiore.
- Le difficoltà di dialogo con lo Stato centrale.

**16. Ritiene che l'Ente/Organizzazione che Lei presiede disponga delle dimensioni più adatte per garantire l'efficienza dell'amministrazione e la qualità dei servizi? (1 sola risposta)**

- Sì, i problemi non sono riconducibili all'ambito territoriale di intervento.
- No, sarebbero auspicabili forme di collaborazione istituzionale spontanee con altri Enti.
- No, la Regione dovrebbe incentivare forme di collaborazione istituzionali (ad esempio, con le Comunità montane, le Unioni di Comuni o gli ambiti funzionali "ottimali", anche transregionali).