

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



IL RUOLO DELLA DIMENSIONE REGIONALE NELL'EVOLUZIONE DEL MOSAICO TERRITORIALE ITALIANO

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

(Sintesi)

Roma, 5 Ottobre 2018

INDICE

1.	Lo scenario di riferimento	1
2.	I temi affrontati	5
3.	I principali risultati della ricerca	13

1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

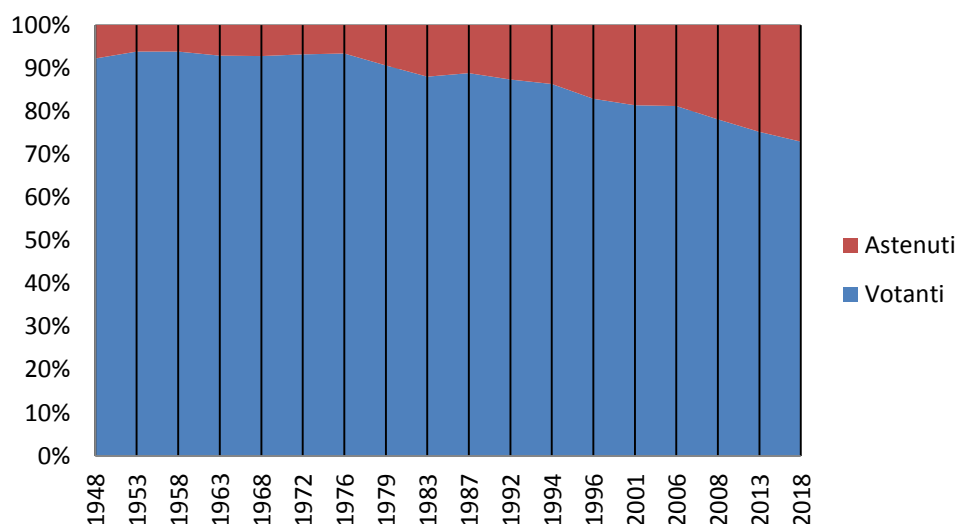
Il punto di attacco di questo nuovo ruolo e nuovo modo di intendere la rappresentanza dovrà necessariamente partire dall'acquisizione delle trasformazioni in atto a livello nazionale sul piano socio-economico e territoriale da un lato, e politico-istituzionale dall'altro. Sarà inoltre importante immaginare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

2. I TEMI AFFRONTATI

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

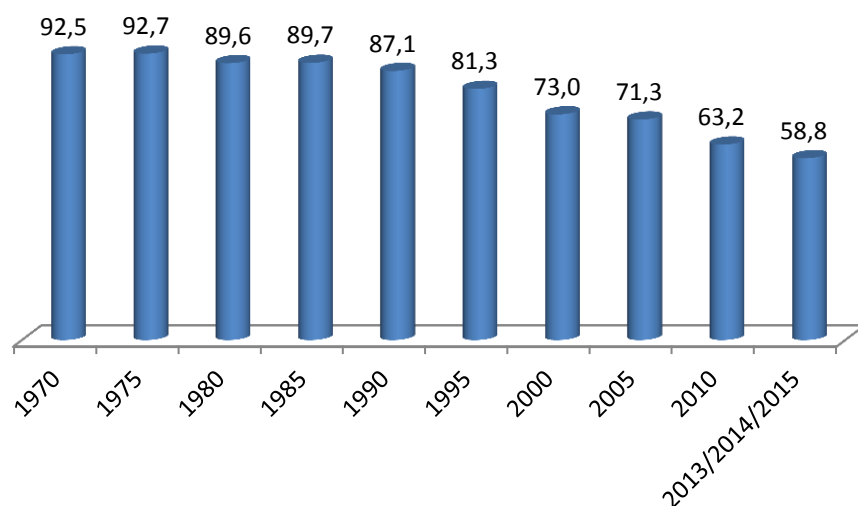
Il capitolo di apertura affronta il tema della **perdita di fiducia degli Italiani nelle istituzioni democratiche del Paese**. Una sfiducia che trova il suo più evidente e misurabile campo di applicazione nella progressione dell'astensionismo elettorale (cfr. figg. 1,2,3)

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



Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

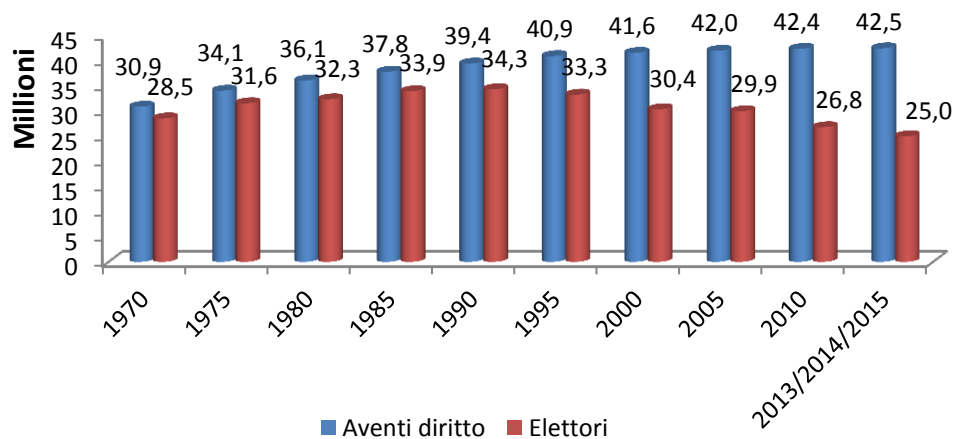
Fig. 2 – Partecipazione elettorale alle elezioni regionali (Regioni a statuto ordinario), 1970-2015 (val. %) (*)



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

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

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

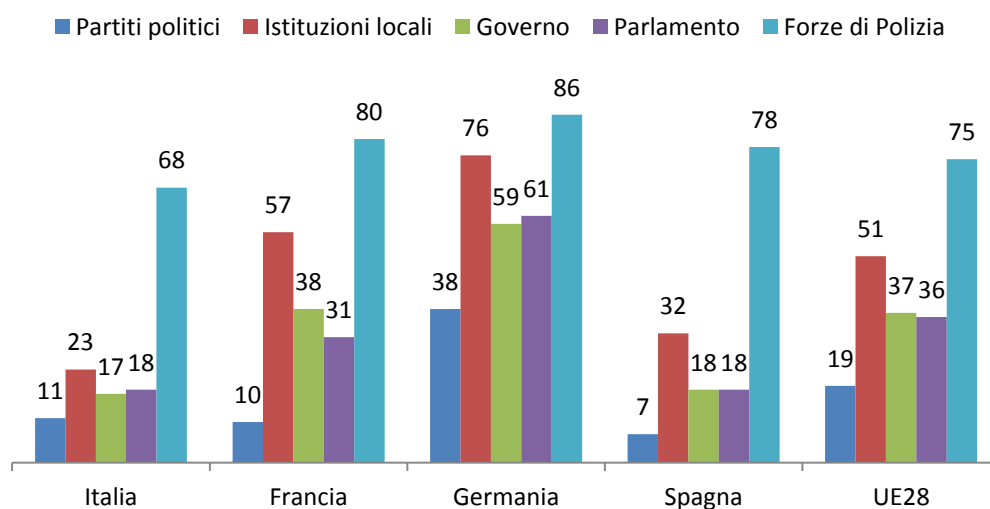


(*) Non è stata inserita l'elezione regionale del Molise nel 2001

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

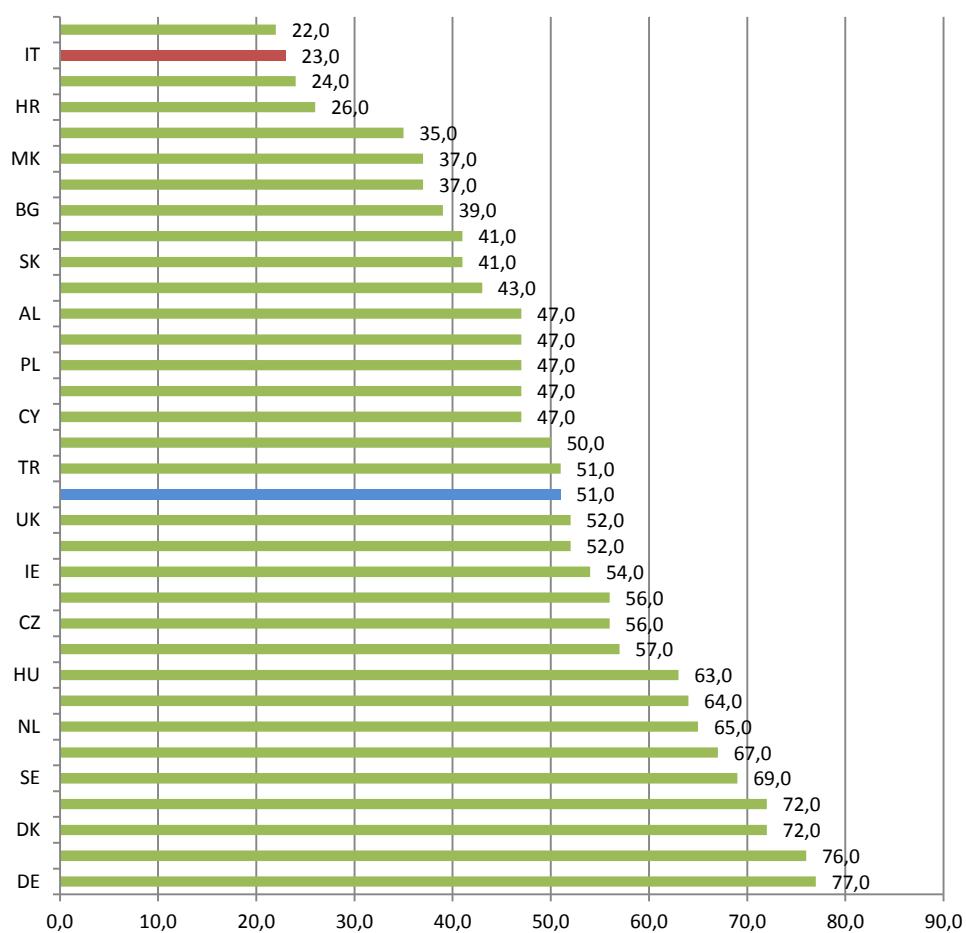
Nel capitolo successivo si analizza **l'evoluzione dell'interesse degli italiani per la dimensione politica** e il conseguente *"commitment"* dei cittadini nelle diverse forme di impegno e partecipazione (cfr. figg. 4, 5, 6, 7, 8).

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



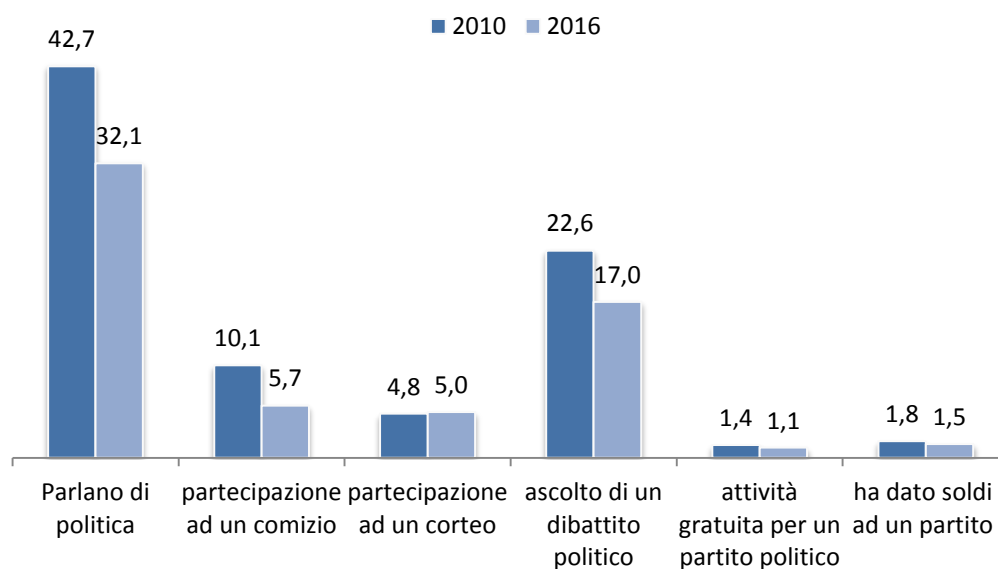
Fonte: elaborazioni Censis su dati Eurobarometro 2017

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



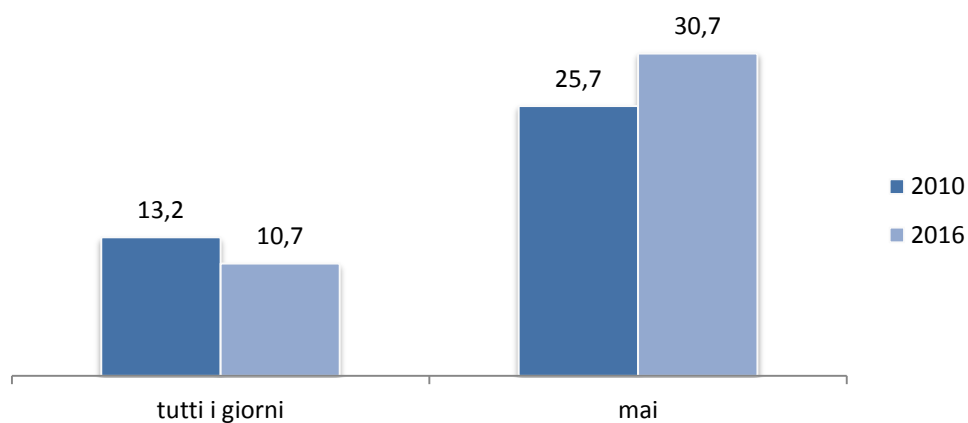
Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro

Fig. 6 - Persone di 14 anni e più per attività politiche svolte, 2010-2016 (val. % per 100 persone con le stesse caratteristiche)



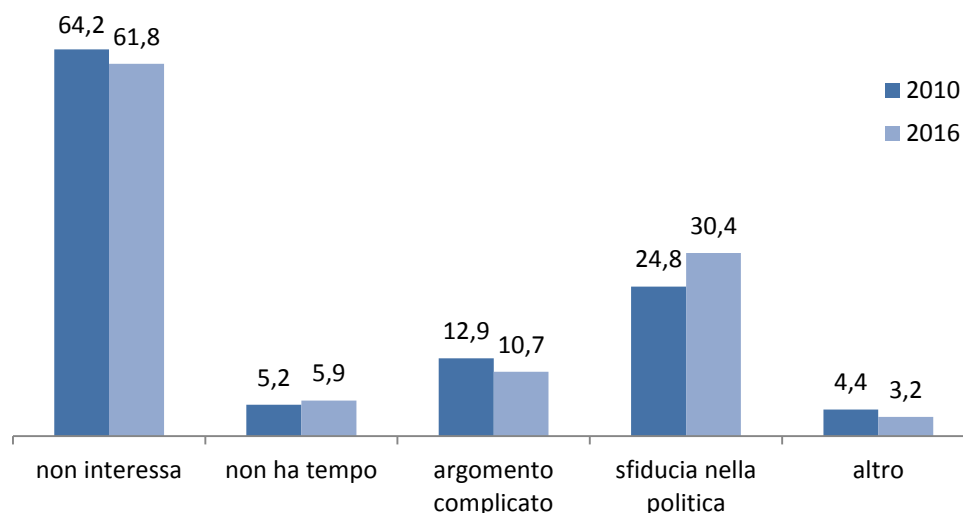
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 7 - Persone di 14 anni e più che parlano tutti i giorni di politica e persone che non ne parlano mai 2010-2016 (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 8 - Persone di 14 anni che non si informano mai di politica per motivo 2010- 2016
(val. %)



Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

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

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

L'ultimo capitolo, infine, riporta gli esiti principali di un ***auditing interno alle Regioni***. Ai tutti i consiglieri regionali attualmente in carica è stato inviato un questionario di indagine con metodologia Cawi (*Computer Assisted Web Interview*) finalizzato a raccogliere opinioni sulla transizione in corso, sulle difficoltà emergenti connesse al loro ruolo di rappresentanza e più in generale sugli scenari del regionalismo italiano.



3. I PRINCIPALI RISULTATI DELLA RICERCA

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

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

E' questo uno dei primi risultati che emerge dalla lettura socio-economica del territorio nazionale proposta da questo lavoro. La procedura di *clusterizzazione* utilizzata fa infatti emergere come realtà a sé stanti,

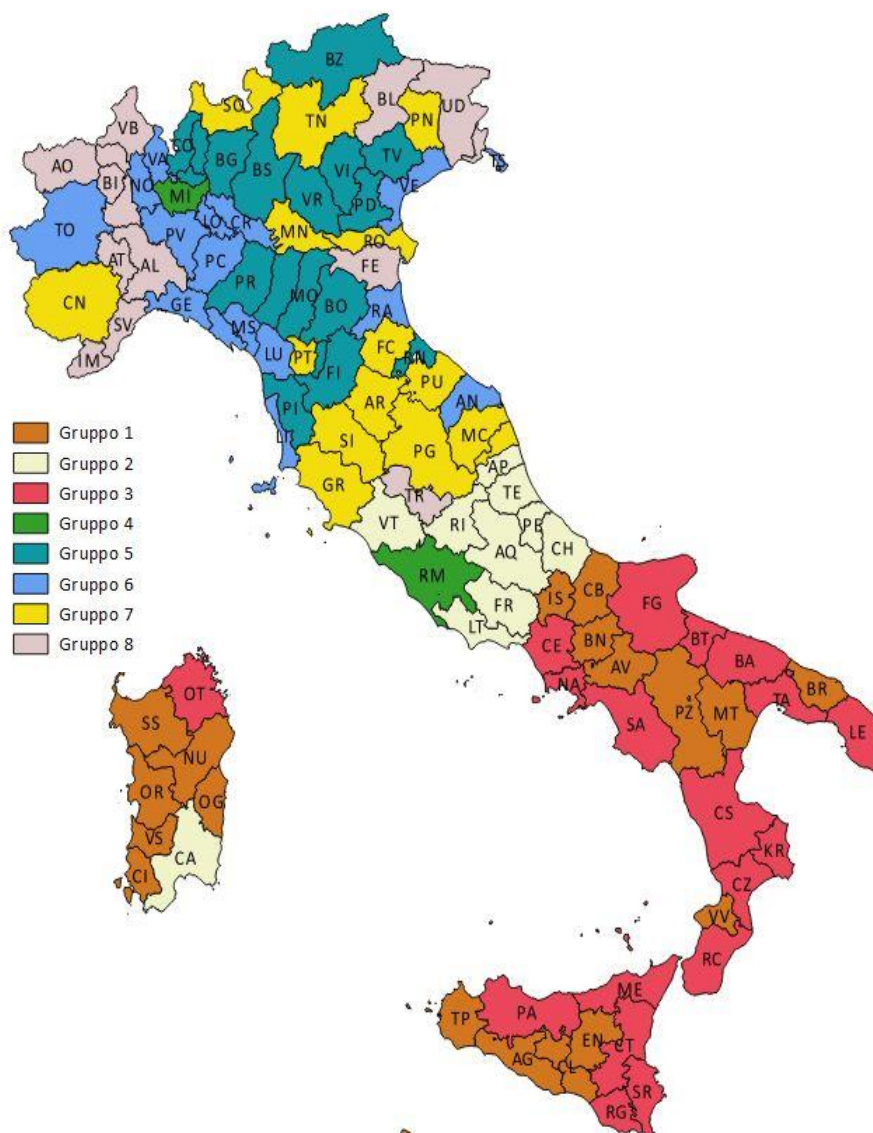
assolutamente *sui generis* e differenti da tutto il resto, le province (o se si vuole le aree metropolitane) di Roma e Milano. Quello che soprattutto le caratterizza è il contemporaneo posizionamento in alto in un piano cartesiano caratterizzato dalle dimensioni della vitalità e del benessere, pur con diverse vocazioni produttive e con diverse accentuazioni nei due contesti.

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

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

Guardando specificamente alla nuova mappa socio-economica nazionale che scaturisce dalle analisi condotte al livello provinciale (cfr. Fig. 9 e Tav.1) **emerge con evidenza un "mosaico-Italia" in buona parte inedito rispetto alle tradizionali rappresentazioni.**

Fig. 9 – Le diverse Italie: mappa dei gruppi territoriali individuati attraverso un’analisi per componenti principali e cluster analysis



Fonte: Censis 2018

Tav. 1 – Caratteristiche dei gruppi tipologici individuati

- **Gruppo 1 - I piccoli centri agricoli del sud, il sud abbandonato, il sud del meridione.** Si tratta di un aggregato costituito prevalentemente dalle aree interne del Mezzogiorno, in cui il ritardo di sviluppo e la vocazione agricola sono i tratti più evidenti, dietro i quali si nascondono, tuttavia, delle potenziali leve della crescita come ad esempio un incremento dell'immigrazione straniera che investe e crea impresa dando un minimo di vitalità ad un tessuto produttivo in grave difficoltà;
- **Gruppo 2 - La piccola e media provincia innovativa.** È un sistema formato dalle province centrali in cui vi è un promettente connubio tra comunità rurali (anche montane) molto coese e con una spiccata vitalità in settori *science based*, innovativi, digitali o anche chimico industriali;
- **Gruppo 3 - Le aree dello squilibrio socio-economico.** È il sistema delle medie e grandi province meridionali in cui la crisi economica ha aumentato le disuguaglianze sia interne che con il resto del Paese. Il gruppo è caratterizzato da una bassa vitalità imprenditoriale, concentrata soprattutto nei settori commerciali, e da una cronica carenza di lavoro che si riflette anche in una bassissima partecipazione delle fasce più "deboli": giovani e donne;
- **Gruppo 4 - I poli metropolitani.** Si tratta delle province (o Città metropolitane) di Roma e Milano i cui sistemi produttivi e sociali appaiono oggi in movimento ed in trasformazione, una sorta di *melting pot* tra terziario tradizionale e terziario avanzato, finanza, servizi ad alta intensità di conoscenza. Sia pure con accentuazioni diverse nei due contesti, è un gruppo che prende le distanze da tutti gli altri;
- **Gruppo 5 - La piattaforma manifatturiera, il cuore produttivo.** È un raggruppamento con una solida ossatura costituita da imprese del manifatturiero tradizionale e da un fitto sistema di servizi, anche avanzati, incardinato in un capitale sociale che ha favorito, attraverso aggregazioni, innovazioni, senso della comunità, lo sviluppo del territorio;
- **Gruppo 6 - Le aree del benessere maturo in metamorfosi.** Questo sistema territoriale è caratterizzato dalla presenza dei centri manifatturieri pesanti e dai principali porti del Paese che stanno affrontando le sfide globali per competere da leader in alcuni settori fortemente caratterizzati dall'innovazione dei processi produttivi;
- **Gruppo 7 - i territori delle reti multifunzionali e della manifattura competitiva** Si tratta di territori in cui la manifattura di piccole dimensioni ha cercato di coagularsi, sin dagli anni '60 e '70 del secolo scorso, in reti a geometrie variabili o in reti più stabili, fino ad assumere la conformazione del distretto industriale. Qui l'impresa manifatturiera ha come propri indiscutibili fattori competitivi di successo, la qualità, l'internazionalizzazione ed il posizionamento nelle nicchie alte di mercato. Il sistema sociale, in questi territori, sembra avere retto nonostante l'onda d'urto della crisi e nuove sfide si profilano all'orizzonte, a partire da una commistione positiva tra industria e servizi e piccole comunità coese e ancora vitali;
- **Gruppo 8 - Le "carneadi" d'Italia, la fascia mediana inerte a rischio di involuzione.** È un raggruppamento territoriale in cui il tessuto produttivo ha subito un duro processo di ristrutturazione negli anni della crisi perdendo gradualmente la spinta propulsiva pur mantenendo ancora alta la produttività e il tenore di vita, il tutto accompagnato dallo spopolamento di alcuni territori e da un marcato invecchiamento della popolazione. Qui emerge, pertanto, una nuova domanda di politiche industriali, nuove strategie, ma anche, sul piano sociale, nuovi servizi che facciano fronte alle esigenze generate da un quadro demografico in cambiamento.

Un mosaico che suggerisce l'importanza di una lettura attenta delle differenze e delle omogeneità fuori e dentro i territori regionali. Una lettura da consigliare alla stessa classe dirigente regionale, forse troppo intenta a ragionare di competenze e risorse attribuite per immaginare soluzioni programmatiche o bacini di servizi di portata più ampia rispetto ai confini amministrativi della propria regione. Soluzioni che possono basarsi su integrazioni funzionali ed economie di scala da costruire con enti confinanti a beneficio di tutti i soggetti eventualmente coinvolti. La mappa, al riguardo, ben evidenzia i macro-ambiti territoriali con caratteri e vocazioni univoche e sicuramente valorizzabili in logiche cooperative di tipo nuovo.

L'altro aspetto abbondantemente evidenziato in questo lavoro riguarda i **significativi (e crescenti) divari che caratterizzano le diverse province ricadenti nella gran parte delle regioni italiane**. Nelle tabelle 1,2,3, dove si riportano i dati relativi ad indicatori semplici come la popolazione residente, il valore aggiunto prodotto e le imprese attive, si colgono immediatamente sia il valore assoluto dei divari infra-regionali che la loro crescita nell'ultimo decennio.

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

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

(1) Dato regionale calcolato attraverso lo scarto quadratico medio tra le province appartenenti a ciascuna regione. Dato Italia calcolato attraverso lo scarto quadratico medio applicato a tutte le province italiane (2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

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

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

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

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tab. 3 - Le imprese attive nelle Province italiane: variabilità intra-regionale (1), valori massimo e minimo, anni 2007-2017 (scarto quadratico medio, valore massimo, valore minimo, differenze) (2)

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

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

(2) Confronti effettuati rispetto a 110 province italiane.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Tali divari suggeriscono l'importanza di tornare a guardare al territorio (o almeno "anche" al territorio), alla sua morfologia, alla sua evoluzione, ai processi socio-economici che lo innervano. Si tratta di un lavoro che potrebbe (o forse "dovrebbe") essere imputato alle istituzioni regionali. Tuttavia è difficile che le regioni possano svolgerlo adeguatamente se non si doteranno al loro interno di "sensori della micro-dimensione" in grado di offrire una restituzione puntuale di quanto accade ed evolve nel localismo.

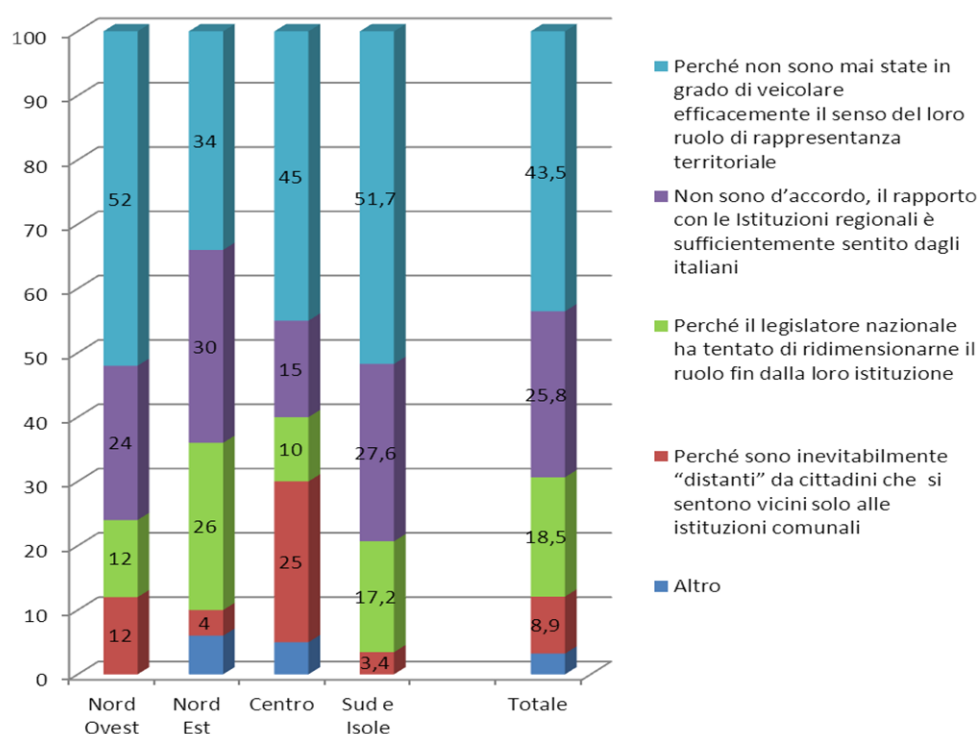
A questo riguardo, l'indagine di campo realizzata presso i consiglieri regionali italiani evidenzia una non ottimale consapevolezza di questo ruolo possibile per le assemblee elettive. Infatti, **la dotazione di nuovi strumenti di monitoraggio non viene individuata come una priorità per supportare il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

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

- innanzitutto, **vi è diffusa consapevolezza che il regionalismo italiano ha sempre avuto difficoltà a "scaldare il cuore" degli italiani**. E questo viene attribuito per la maggior parte all'incapacità delle Regioni stesse di veicolare diffusamente il vero significato del loro ruolo. Bisogna però precisare che questo vale in misura molto minore per i consiglieri operanti nelle regioni del nord, più inclini a denunciare il ruolo giocato

dallo stato centrale come “argine” al pieno dispiegarsi di un regionalismo efficiente e ampiamente riconosciuto dai cittadini (fig.10);

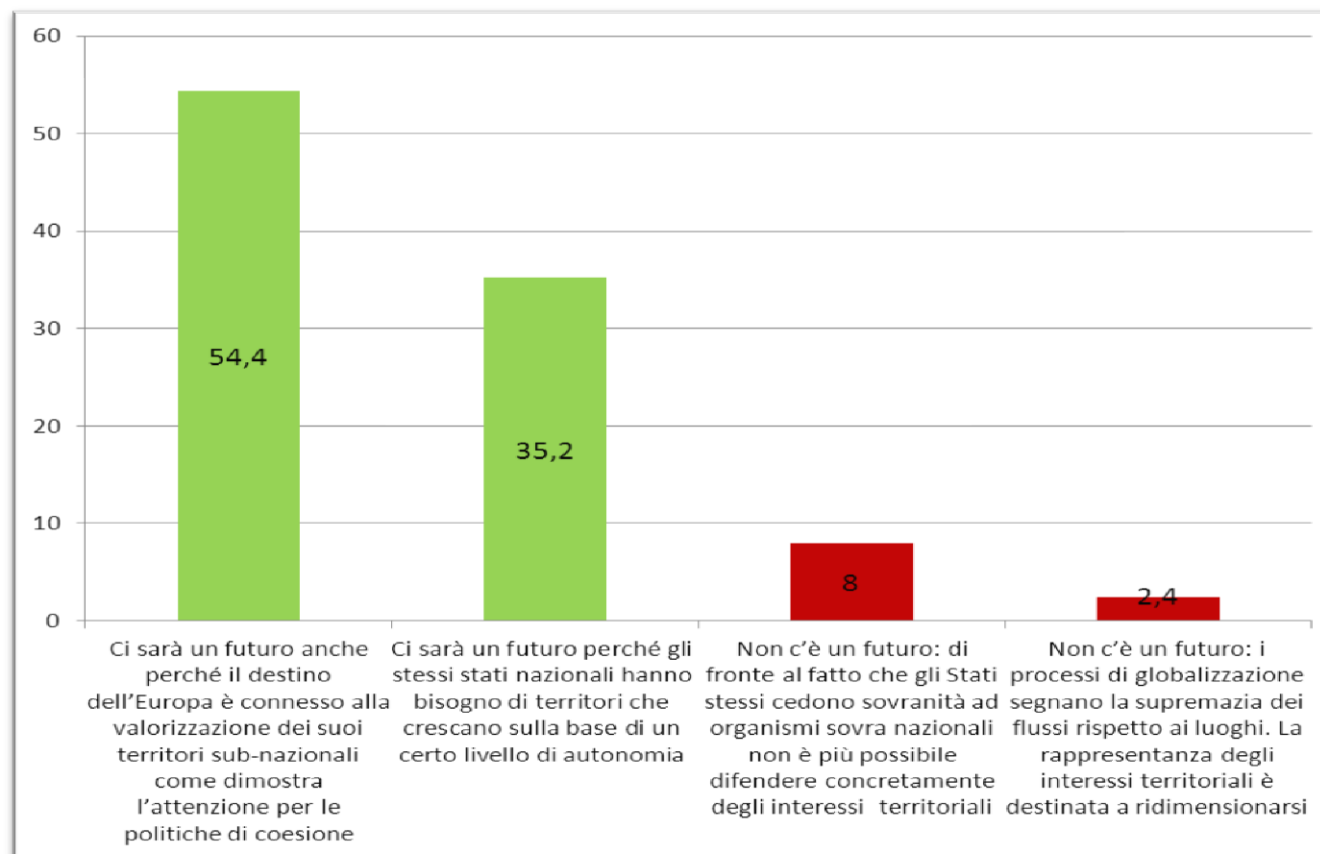
Fig. 10 - Ragioni per cui il rapporto degli italiani con le Istituzioni regionali non è mai stato particolarmente “caldo”



Fonte: indagine Censis 2018

- nonostante ciò, **la gran parte dei consiglieri mantiene inalterata una fiducia di fondo sul futuro della rappresentanza territoriale**, convinti che ciò sia in linea col destino stesso dell'Europa, inevitabilmente agganciato a quello dei suoi territori sub-nazionali. Sorprendentemente quasi nessuno pensa che i “luoghi” stiano perdendo rilevanza rispetto ai “flussi”. O perlomeno quasi nessuno si costringe a ragionare su queste variabili che pure sono molto presenti nelle odierne analisi socio-economiche (fig.11);

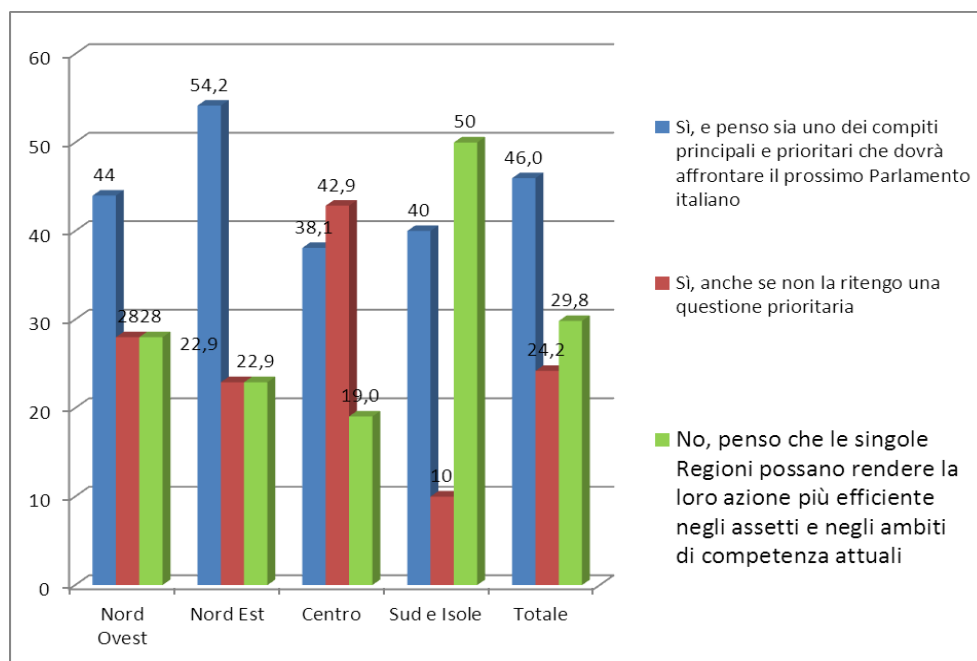
Fig. 11 - Opinioni su un futuro possibile per la rappresentanza dei territori (val.%)



Fonte: indagine Censis 2018

- la questione dei rapporti tra le Regioni e lo Stato centrale viene ritenuta prioritaria, al punto che quasi i due terzi dei consiglieri ritengono che sia necessario un riordino complessivo del regionalismo italiano. Tra l'altro, si ritiene indispensabile che questo tema venga inserito ai primi posti nell'agenda del prossimo governo nazionale. **Questo tipo di urgenza vede in prima linea soprattutto i consiglieri delle Regioni del nord (fig.12).** L'attuale assetto, là dove prevede una competenza concorrente su una serie di materie, viene ritenuto formalmente sensato, purché il riparto in verticale dei poteri veda lo Stato realmente impegnato solo nella definizione dei principi generali. **Si richiede comunque che quando Governo interviene in materie di sua competenza esclusiva ma con impatti significativi sulla dimensione regionale, attivi necessariamente forme di consultazione preventiva e di cooperazione con le Regioni (fig.13);**

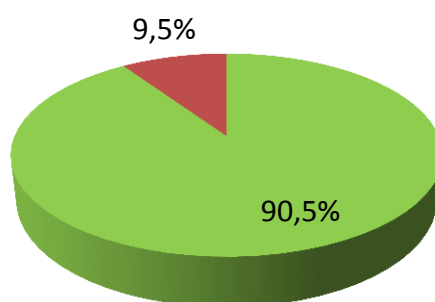
Fig. 12 - Opinioni in merito alla necessità di un riordino complessivo delle Regioni italiane



Fonte: indagine Censis, 2018

Fig. 13 - Opinioni sull'opportunità che lo Stato attivi forme di consultazione e cooperazione quando interviene su materie che impattano sui territori regionali

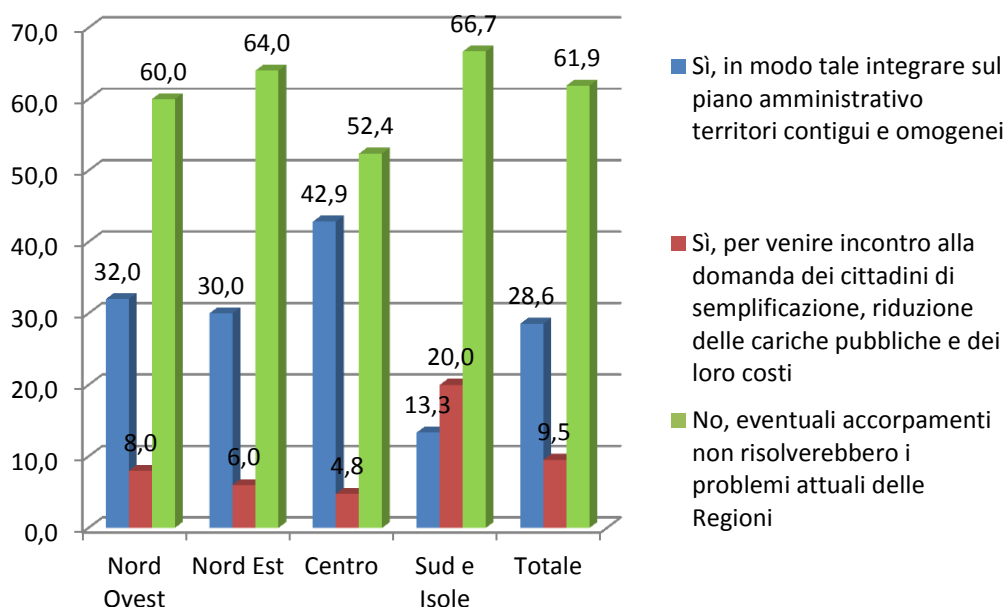
- Sì, soprattutto nel caso di azioni i cui impatti sono considerevoli e dimostrabili
- No, altrimenti l'azione del decisore centrale ne risentirebbe troppo



Fonte: indagine Censis 2018

- per quanto concerne l'ipotesi di una ridefinizione dei perimetri amministrativi attuali delle Regioni, la maggior parte dei pareri risultano ovunque negativi (ma soprattutto nel Mezzogiorno e nel perimetro della "specialità"). Certamente nessuno auspica che si esplori questa pista di lavoro per interpretare un clima "antipolitico" che individua in eventuali accorpamenti un modo per ridurre cariche pubbliche e relativi costi. Una certa apertura, soprattutto tra le Regioni del centro Italia, si osserva per quanto concerne nuove forme di dialogo e di integrazione funzionale tra territori trans-regionali con caratteristiche omogenee (fig.14).

Fig. 14 - Opinioni sull'opportunità di affrontare il tema della ridefinizione dei perimetri attuali delle Regioni italiane

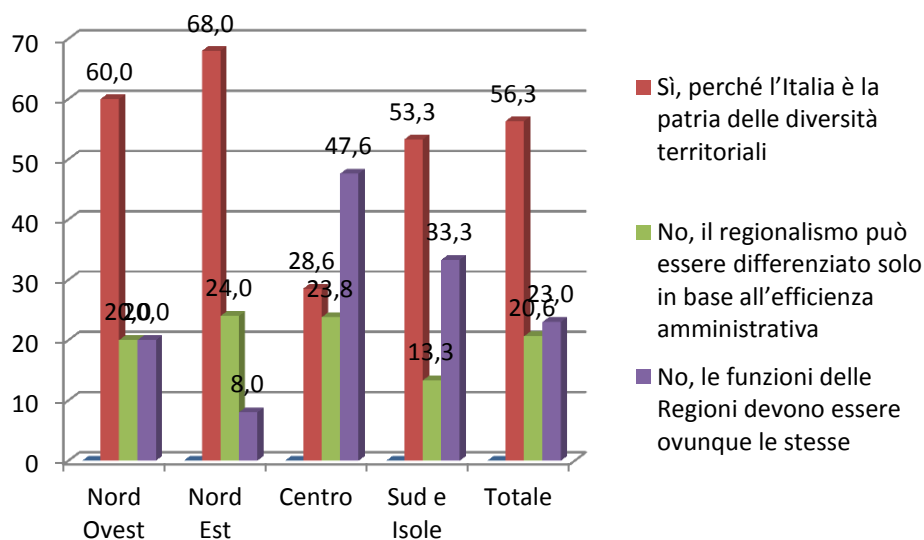


Fonte: indagine Censis, 2018

- una materia che realmente divide in due parti percentualmente equivalenti il panel dei consiglieri intervistati è quella del regionalismo differenziato (anche se nel Nord-Est i pareri favorevoli raggiungono il 68% del totale). La questione è stata molto dibattuta dopo la riforma costituzionale del 2001, rimanendo però sostanzialmente inattuata sul piano formale. Nel frattempo, nel concreto, si è delineato un regionalismo differenziato per così dire “di fatto”. Per coglierlo è sufficiente osservare l’attività delle diverse Regioni nelle competenze loro attribuite, come la sanità (con una diversa declinazione del rapporto pubblico-privato, ad esempio), il turismo, il paesaggio e l’urbanistica, le politiche culturali, la filiera enogastronomica (con alcuni protagonismi nella politica dei marchi, ad esempio). Certamente risulta differenziato il modo in cui le Regioni padroneggiano i processi di loro attuale competenza, e

questo è un elemento che incoraggia gli enti più intraprendenti a chiedere nuove forme di autonomia a “costituzione invariata”. D'altra parte, poco meno del 90% dei consiglieri regionali è in sintonia con questo orientamento che dovrebbe condurre ad un maggior protagonismo delle Regioni in quelle “materie concorrenti” che tanti conflitti hanno generato in passato. **Sembra dunque del tutto sdoganato il tema delle “due velocità” (o se si vuole della “geometria variabile”) nel percorso verso il regionalismo differenziato (fig.15).** Si consideri, al riguardo, che solo il 23% degli intervistati ritiene che le Regioni debbano esercitare *ovunque* le stesse funzioni. Ovviamente rimane sul tappeto il tema della responsabilità fiscale dei territori e più in particolare del residuo fiscale;

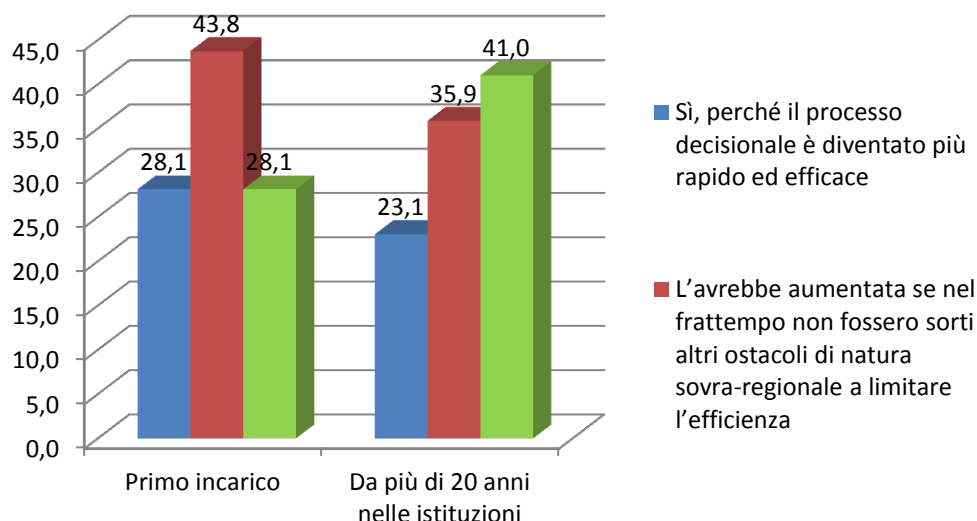
Fig. 15 - Opinioni in merito all'opportunità di introdurre un “regionalismo differenziato” (alcune funzioni sono richieste dalle Regioni e attribuite dallo Stato in base a caratteristiche peculiari dei territori amministrati) (val.%)



Fonte: indagine Censis, 2018

notevole centralità nell'indagine è stata posta al tema del rapporto tra gli esecutivi e le assemblee elettive. In generale **i consiglieri sono convinti che l'elezione diretta dei presidenti non abbia di fatto aumentato la capacità di incidere delle Regioni (fig.16)**. Addirittura, il 41% dei consiglieri più "esperti" (ossia quelli che sono attivi nelle istituzioni da più di 20 anni) ritiene che la legittimazione *"ad personam"* dei presidenti abbia ridotto la possibilità delle Regioni di migliorare significativamente la vita delle comunità amministrate. Certamente tutti sono d'accordo nel ritenere che la dimensione politica (appannaggio dei consigli) sia stata progressivamente sganciata dalla dimensione istituzionale (direttamente ancorata all'operato degli esecutivi). E che questo abbia di fatto estromesso le assemblee elettive dal campo del *policy making*;

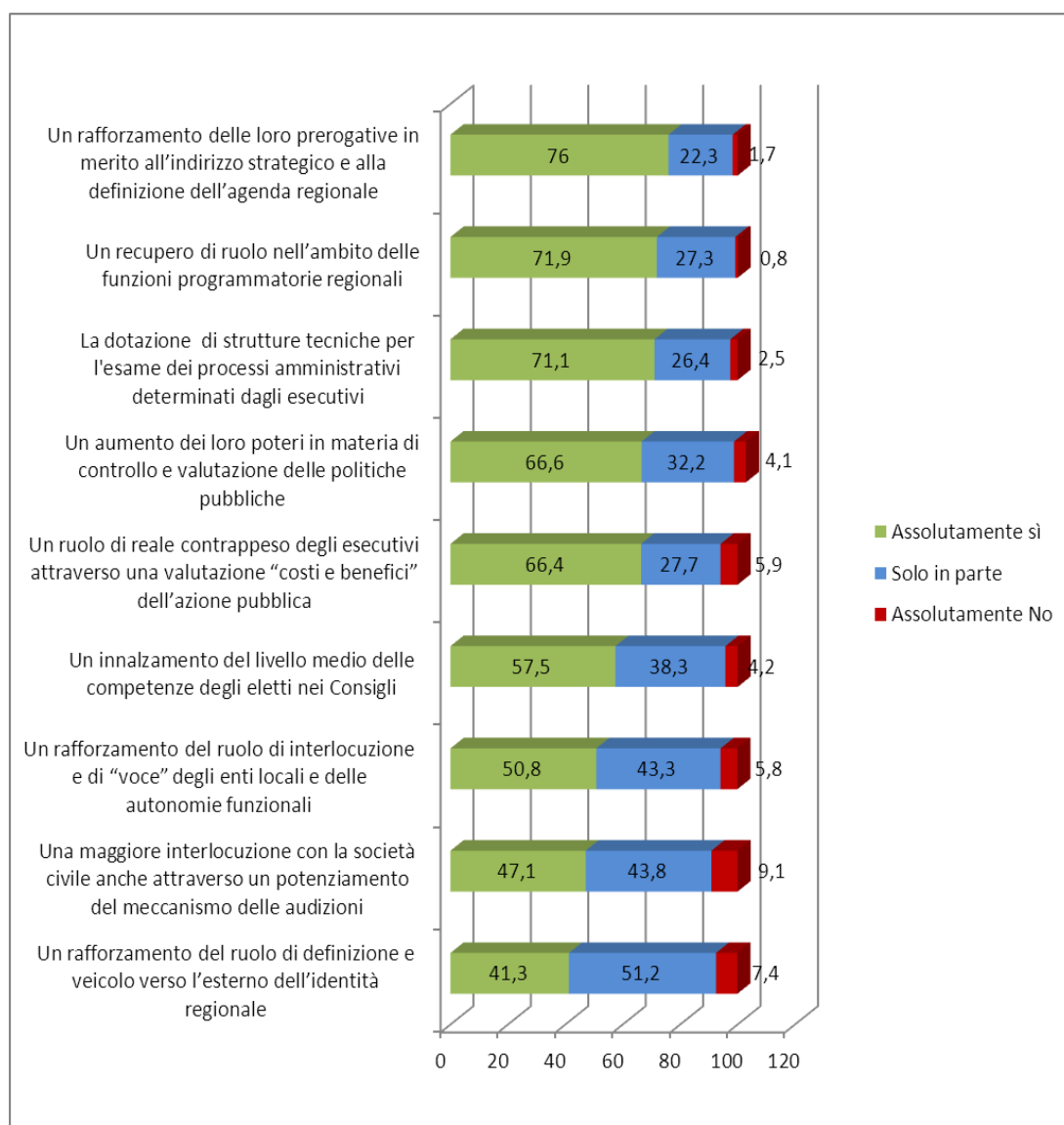
Fig. 16 – Opinioni in merito alla legittimazione elettorale *"ad personam"* dei Presidenti delle Regioni. (*"Ha aumentato la possibilità delle Regioni di incidere significativamente nella vita delle comunità amministrate?"*) val. %



Fonte: indagine Censis, 2018

- per uscire da questa impasse gli intervistati rivolgono la loro attenzione in primo luogo all'esigenza di un rafforzamento delle prerogative delle assemblee elettive con riferimento all'indirizzo strategico dell'ente ed alla definizione dell'agenda regionale. Ma si tratta, esattamente come per un auspicato recupero di ruolo nell'ambito delle funzioni di programmazione, di valutazione dei processi amministrativi, di valutazione dei costi-benefici dell'azione pubblica, di attese che si collochino fuori dal quadro normativo attuale, e che potrebbero essere soddisfatte solo attraverso profonde modifiche statutarie o addirittura costituzionali. Decisamente minore è invece l'interesse manifestato verso la ricerca di un maggior legame con i territori ed i soggetti rappresentati, o di una maggior interlocuzione con enti locali e autonomie funzionali operanti in regione (fig.17). Infine, meno della metà dei consiglieri vedrebbe di buon occhio una crescita di protagonismo e responsabilità nelle audizioni con la società civile nelle sue diverse espressioni e nella veicolazione verso l'esterno dell'identità e delle specificità regionali;

Fig. 17. - Le opzioni ritenute più utili per un recupero di ruolo e legittimazione dei Consigli regionali (val.%)

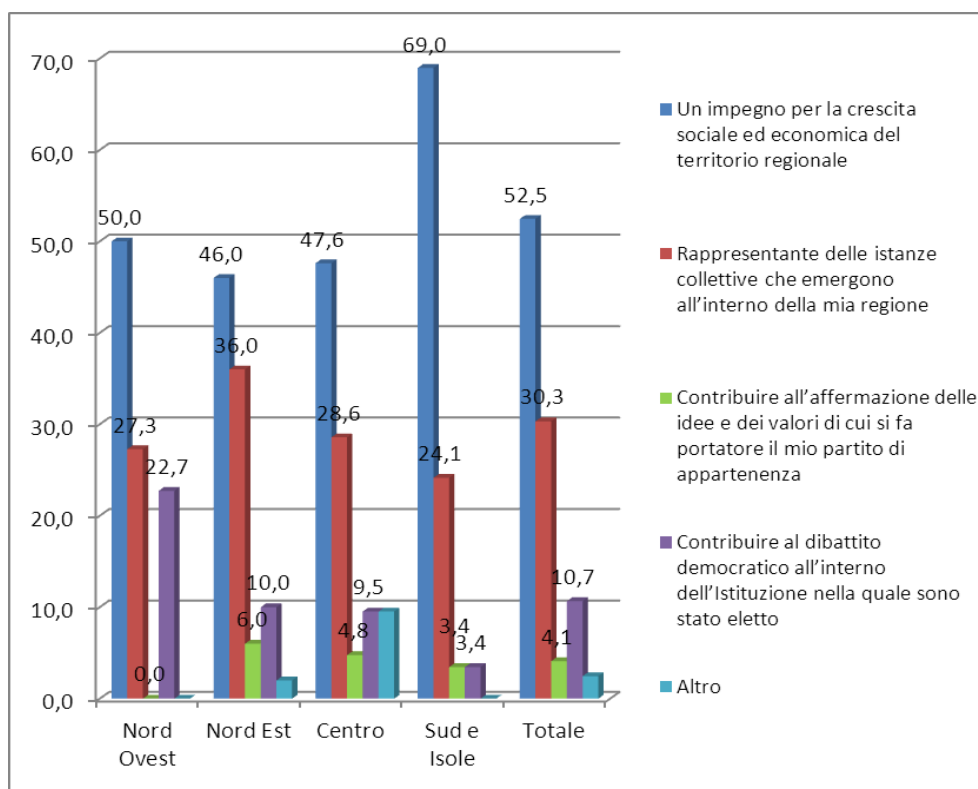


Fonte: indagine Censis, 2018

- un ultimo elemento di interesse attiene al senso del *commitment* e al mandato percepito dai consiglieri. In generale sembrano prevalere la volontà e l'impegno verso la crescita economica e sociale della regione piuttosto che l'idea della rappresentanza

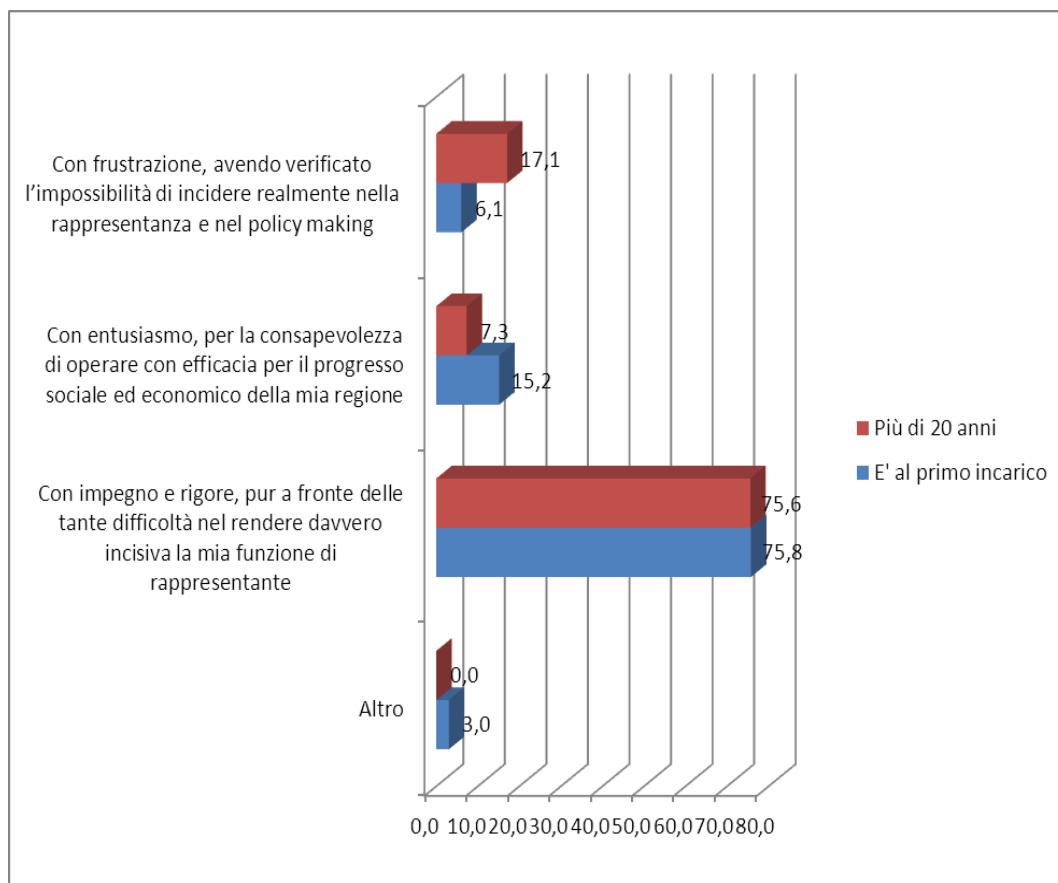
(fig.18). Nel *mainstream* generale che vede ogni istanza di equità e di redistribuzione verso i soggetti più deboli legata a doppio filo a percorsi di crescita economica complessiva, i consiglieri ambiscono a svolgere il proprio ruolo in quello che è oggi lo spazio caratterizzante degli esecutivi. La crescita economica rimane la “stella polare” che orienta l’azione, non importa in quale direzione e con quale conseguenza. E i valori di riferimento di cui si fa portatore il partito di appartenenza non sembrano più di tanto oggetto dell’azione politica quotidiana. Questo spiega forse la maggior frustrazione, anche sul piano personale, dei consiglieri con più anni di anzianità nelle istituzioni (19).

Fig. 18 - Significato attribuito in via prioritaria al ruolo di Consigliere regionale (val%)



Fonte: indagine Censis, 2018

Fig. 19 - Modalità con vive, sul piano personale, il suo ruolo di Consigliere regionale (val.%)



Fonte: indagine Censis, 2018