

Prove di differenziazione.

Nuovi compiti delle regioni dopo la riforma delle Province

Patrizia Lattarulo e Michele Seremia*

Secondo molti commentatori, il recente dibattito sul regionalismo differenziato si è troppo e troppo presto concentrato sulle risorse trascurando aspetti importanti, come la definizione delle nuove funzioni da assegnare a questo ente rafforzato. L'acquisizione di nuovi compiti tra quelli attualmente svolti dallo Stato, riguarderebbe competenze normative e regolative, soprattutto in relazione alle materie concorrenti e in alcuni casi anche a materie esclusive. In altri casi, in particolare quelli che implicherebbero maggiormente il passaggio di risorse finanziarie e umane, potrebbe anche trattarsi per le regioni di assumere un ruolo diretto nella offerta di servizi al territorio. L'evoluzione verso un centro di spesa delle amministrazioni regionali andrebbe, quindi, a prefigurare il superamento del ruolo di ente di programmazione a favore di un attore diretto nella gestione. In questa direzione, per altro, si sono già mossi precedenti provvedimenti normativi che hanno rappresentato una opportunità per le regioni di assumere nuove responsabilità. Percorsi di differenziazione sono, quindi, di fatto, già avviati.

L'attuale assetto del decentramento nel nostro Paese è, dunque, anche effetto di recenti interventi normativi, che hanno modificato in modo asimmetrico l'articolazione di compiti e funzioni tra livelli di governo nelle diverse aree del Paese. In particolare, ci stiamo riferendo alla legge n. 56/2014, c.d. "Legge Delrio", che prevedeva la ridefinizione dell'ente provinciale e la diminuzione delle sue funzioni. L'attuazione di questa norma è stata assunta dalle regioni e ha prefigurato un primo esercizio di una maggiore delega a scala territoriale delle funzioni di governo delle autonomie. Ricordiamo che la Legge Delrio, interveniva rivedendo profondamente il ruolo delle province, attraverso la delimitazione delle competenze a poche funzioni "fondamentali" e le regioni si sono assunte l'impegno del riordino a scala decentrata. Le singole regioni hanno, dunque, legiferato in merito alla assegnazione delle funzioni, o assumendole a carico delle regioni stesse, oppure arricchendo i compiti delle amministrazioni comunali o, soprattutto, delle nuove città metropolitane (cosa che è avvenuta in modo marginale). In particolare, questo passaggio istituzionale doveva rafforzare il ruolo di governo delle città metropolitane, di recente costituzione. La fase di contrazione delle risorse pubbliche, mirata al processo di risanamento dei bilanci, ha fortemente ridimensionato la portata della riforma, lasciando margini di manovra molto ridotti.

L'applicazione della L. Delrio da parte delle regioni, rappresenta, comunque, un importante esempio di governo della finanza territoriale, ed evidenzia l'evoluzione verso modelli di regionalismo diversi. Alcune regioni hanno assunto funzioni in proprio, evolvendo da enti di pura programmazione ad enti anche di amministrazione diretta della cosa pubblica, altre regioni sono rimaste più legate al precedente modello, lasciando le funzioni di fatto alle province o delegando i nuovi compiti alle amministrazioni comunali e, tra queste, alle città

metropolitane. Qualche evidenza della diversa strada intrapresa dalle regioni tra posizioni di maggiore accentramento o di maggiore delega al territorio può emergere dalla lettura delle normative regionali, accompagnate dai dati finanziari. Attraverso l'andamento delle spese per il personale cerchiamo di farci una idea dell'effettivo carico di responsabilità nell'amministrazione diretta. Le regioni dove si è registrato un significativo aumento delle spese per il personale nel 2016, saranno presumibilmente quelle che si sono fatte più carico in proprio delle funzioni ex provinciali.

Tra le funzioni di cui più si discute nel dibattito sul regionalismo, il ruolo nella gestione dei servizi per l'impiego (tra questi i centri per l'impiego) è uno dei più rilevanti. Il trasporto pubblico, la manutenzione stradale, la gestione del territorio e dei rifiuti sono tra le funzioni più importanti fino ad allora assolute dalle province. Nella tabella seguente si riportano le assegnazioni di funzioni agli enti decentrati come emergono dalle specifiche normative regionali. La Toscana e l'Emilia sembrano privilegiare un modello di accentramento di funzioni (indicato dalla lettera A nello schema), mentre Lombardia e Veneto sembrano scegliere per lo più di mantenere a scala provinciale le funzioni (NT nella Tabella 1).

Tabella 1
FUNZIONI EX PROVINCE, NORMATIVA REGIONALE

	Viabilità	Difesa del suolo	Gestione dei rifiuti	Centri per l'impiego
Lombardia	NT	NT	PA	NT
Veneto	NT	NT	NT	A
Emilia Romagna	PA	A	NT	A
Toscana	PA	A	A	A

N.B.: A = accentrate; PA = parzialmente accentrate; NT = non trasferite; R = riallocate a comuni o CM; le caselle vuote indicano l'assenza di specifica indicazione.

Fonte: Issirfa-Cnr (2018), *Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca, www.issirfa.cnr.it

Riguardo alle risorse, nel 2016 le regioni nel loro insieme aumentano la propria spesa per il personale dell'8,8%, ma alcune come Emilia e Toscana vedono aumentare questa voce di costo del 20% e più, nonostante i molti vincoli alle assunzioni che caratterizzano il periodo. I costi per il personale della Lombardia aumentano di meno del 3% e quelli del Veneto di un moderato 11%, a confronto con una riduzione del costo sostenuto dalle province del 18/19% (-38milioni il minor costo del personale delle province, +4 milioni il maggior costo a carico della Lombardia). Nonostante i limiti di queste prime evidenze molto parziali, sembrano però emergere modelli diversi di governo, con un più o meno forte ruolo delle regioni nell'offerta, anche diretta, di servizi al proprio territorio. Nel primo gruppo regioni come Emilia Romagna e Toscana, mentre Lombardia e Veneto sembrano collocarsi nel secondo.



Federalismo in Toscana

Tabella 2

TOTALE SPESA PERSONALE. PROVINCE E REGIONI

	TOTALE SPESA PERSONALE. Province			TOTALE SPESA PERSONALE. Regioni		
	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var. % 2016/2015	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var. % 2016/2015
Lombardia	168.265.010	-38	-18,3	159.521.647	4	2,7
Veneto	79.656.505	-19	-19,3	118.543.109	12	11,3
Emilia-Romagna	84.617.823	-51	-37,8	172.041.937	29	20,2
Toscana	90.009.231	-57	-38,7	158.074.359	31	24,5
TOTALE SPESA PERSONALE. Comuni	1.127.481.496	-379	-25,1	1.964.620.224	159	8,8

Fonte: Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali (Istat) e Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali regionali (Istat)

Naturalmente è opportuno non dimenticare il contesto generale di quegli anni, profondamente diverso da quello delle attuali richieste di autonomia da parte delle regioni. La scelta di assumere in proprio responsabilità di gestione dei servizi o meno, può in quel momento essere stata in parte guidata anche da una diversa “scommessa” sul processo avviato e da una diversa fiducia sulla futura copertura finanziaria delle nuove responsabilità. In altri termini, non è possibile escludere che la mancata assunzione di responsabilità da parte di alcune regioni sia da attribuirsi ad un atteggiamento attendista riguardo al procedere della riforma e a un certo (fondato) scetticismo riguardo al trasferimento di risorse che potrebbe aver portato ad maggiore prudenza. L’attribuzione di compiti, infatti, come noto non è stata di fatto accompagnata da una corrispondente riallocazione delle risorse degli enti provinciali, per un importo che è stato ricostruito essere intorno agli 850 milioni di Euro.

Tabella 3

SOMME SPETTANTI ALLE REGIONI PER EFFETTO SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 137/2018

	Milioni di euro
Lombardia	50,2
Veneto	50,7
Emilia-Romagna	86,6
Toscana	97,4
TOTALE	845,9

Fonte: dati forniti dalle Regioni. Ricostruzione sulla base dei criteri stabiliti dal D.P.C.M. 26 settembre 2014, recante “Criteri per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l’esercizio delle funzioni provinciali” (GU n. 263 del 12-11-2014)

* IRPET