



Osservatorio sulle Autonomie e i Territori

<http://osservatorioautonomie.unipv.it>

Focus Regione n. 9

PANDEMIA: REGIONI vs GOVERNO CENTRALE?

La narrazione, ma anche il vissuto di questa pandemia, sono segnati dalla dialettica aspra tra potere centrale e autonomie regionali: così accade anche nell'affronto faticoso di questa nuova pesante ondata d'autunno.

Le difficoltà generate dalla gestione del conflitto spingono taluni osservatori "interessati" ad auspicare addirittura il superamento dell'istituto regionale, quale esito dell'attuale crisi pandemica.

Il valore aggiunto della possibilità di differenziare l'approccio ai diversi contesti, di gestire la molteplicità e complessità dei territori per meglio rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese, viene presentato come mero ostacolo all'efficacia della risposta.

Ma basta un rapido giro di orizzonte internazionale per rendersi conto che si tratta di problemi seri con cui si stanno confrontando anche altri contesti istituzionali.

La Spagna ha vissuto una contrapposizione a tratti drammatica tra le direttive nazionali e le contestazioni delle Comunità, in particolare di Madrid.

In Inghilterra le richieste di gestione diversificata della risposta anti-pandemica si incrociano con le istanze semi – indipendentiste del Galles e della Scozia.

Nella stessa, tradizionalmente efficiente, Germania l'impalcatura federale ha prodotto una dinamica difficile tra i Lander ed il Governo federale, accompagnata da resistenze, opposizioni, difformità di interventi.

Tornando a noi, tre paiono le ragioni delle attuali contrapposizioni: la prima più "strutturale", le altre legate invece alle contingenze politiche.

In primo luogo, l'art. 117 della Costituzione include la "tutela della salute" tra le materie di legislazione concorrente sulla quale può esercitarsi la potestà legislativa regionale: ciò ha determinato, anche in forza della preponderante incidenza della spesa sanitaria sul totale dei bilanci regionali, la creazione di "sistemi sanitari regionali" e di quadri regolatori che non rendono agevole ed automatico il ritorno ad un "comando unificato".

In secondo luogo, la gestione della pandemia e la pervasività *erga omnes* delle conseguenti regolamentazioni hanno favorito un rapporto diretto degli Amministratori, *in primis* quelli regionali, con i cittadini ed una conseguente esposizione mediatica che ne ha spesso favorito le fortune elettorali, ma li rende anche più esposti alle pressioni popolari del momento.

Non è infine di poco conto lo spostamento dell'equilibrio politico tra le Regioni, che vedono ora una netta prevalenza dei governi di centro destra, destinata a produrre il cambio alla Presidenza della Conferenza delle Regioni e comunque ad accentuare – fisiologicamente – la distinzione rispetto all'attuale compagine di governo.

La pandemia tuttavia aiuta a riproporre questioni di fondo degli assetti istituzionali nazionali ed in questo potrebbe stare la sua, pur paradossale, utilità.

Come scrive opportunamente Lorenza Violini: “oggi infatti si assiste ad una discussione tra il Governo nazionale e le Regioni in cui emerge il fallimento del rapporto tra livelli di governo, quello centrale e quelli locali, da anni incapaci di dare una forma costituzionale e legislativa coerente con la necessità di individuare i reciproci ruoli e di gestire, forti di una esperienza consolidata, un'emergenza sanitaria inaspettata, che necessita – per il suo superamento – di coesione e di profonda sensibilità istituzionale”⁽¹⁾.

Quello che emerge in questi mesi è l'assenza di sedi adeguate di confronto tra potere centrale e poteri locali, le insufficienze dalla Conferenza delle Regioni, la mancanza di una “Camera delle Regioni”, come pure era stata prospettata in precedenti tentativi di riforme costituzionali.

Leggiamo il parere di Lorenza Violini anche su questo aspetto: *“si può dire che, oggi più che mai, si sente la mancanza di una Camera delle Regioni, di non aver creato cioè un luogo, a livello nazionale, in cui si sia elaborata una capacità di interlocuzione, di discussione aspra ma franca, di scambio positivo di esperienze, sia verticalmente, con le istituzioni nazionali, sia orizzontalmente, con le altre istituzioni radicate nei territori”.*

Ma non è solo questione – pur rilevante – di sedi: serve anche una adeguata **cultura** del confronto, che significa capacità di produrre i termini ed i contenuti, specialmente tecnici, del confronto stesso. Il che vuol dire, da parte del Governo centrale la capacità di rendere solidi, credibili e trasparenti i fondamenti delle direttive unitarie e da parte dei poteri locali quella di saper produrre un quadro conoscitivo e programmatico delle realtà territoriali amministrate: insomma, ci si dovrebbero augurare meno scontri verbali e più sistemi informativi affidabili ed interoperabili.

È evidente inoltre che la giusta rivendicazione di autonomia differenziata da parte delle Regioni non può non accompagnarsi ad una autorevolezza nell'assumersi anche il peso di decisioni difficili, nel rivendicare anche questo ruolo per sé, senza cedere alla tentazione di attribuire al Governo centrale la responsabilità esclusiva di esse.

Da questo punto di vista, potrebbe costituire una sfida interessante la gestione del disposto del comma 2 dell'art. 2 del DPCM del 3 novembre 2020, che consente –d'intesa con le Regioni – individuare aree sub-regionali di esenzione rispetto alle misure più restrittive previste dal successivo comma 4.

Detto più semplicemente: sono in grado le Regioni di gestire misure di differenziazione al loro interno?

Un ulteriore importante insegnamento ci può venire dalla crisi sanitaria che stiamo vivendo ormai da mesi e che, nella sua persistenza, ci dice che si tratta di condizioni con le quali dobbiamo imparare a convivere.

Innocenzo Cipolletta, già direttore di Confindustria, ci invita a superare la logica della colpevolizzazione, delle rispettive inadeguatezze ed inefficienze, delle impreparazioni e dei

comportamenti improvvisi, che pure non sono mancati da ambo le parti, dalle istituzioni centrali come da quelle periferiche: *“che ci siano stati degli errori è probabile, ma è anche evidente che, se il problema è esteso a praticamente tutti i Paesi, la ragione di tali ritardi ed inadeguatezze deve essere trovata altrove”*⁽²⁾.

Ed ecco la suggestiva e stimolante diagnosi di Cipolletta: *“la risposta sta, almeno in parte, nei nostri sistemi di procedure istituzionali ed amministrative che sono state disegnate per epoche di normalità e che risultano inadatte ad affrontare momenti di emergenza lunghi come quelli imposti dalla pandemia”*.

In positivo, si tratta di usare questa esperienza per disegnare un quadro procedurale specifico per le situazioni straordinarie, acquisito che con queste ci toccherà verosimilmente di convivere in futuro.

Il contrario di quanto è avvenuto con il recente *“Decreto semplificazioni”* che *“avrebbe dovuto snellire le procedure, ma che è stato di fatto azzerato dalle contrarietà di tutte le amministrazioni che rischiavano di perdere qualche virgola della loro capacità di interferire con i processi decisionali, sicché tale decreto non ha semplificato quasi nulla”*.

La verità è quindi che servono scelte coraggiose, svincolate da approcci tradizionali, che riducano drasticamente poteri diffusi di interferenza e condizionamento, che abbiano come principio guida il fattore tempo e l'efficacia del risultato.

E non è detto che queste soluzioni eccezionali non possano avere una positiva ricaduta anche sulla vita amministrativa ordinaria.

(1) Lorenza Violini, *Governo contro regioni – La verità sull'autonomia e la Camera che manca*, in *ilsussidiario.net*, 5.11.2020

(2) Innocenzo Cipolletta, *Il COVID è l'occasione per imparare a snellire i processi decisionali*, in *Il Sole 24 ore*, 4.11.2020

Il Responsabile del Focus Regione
Dott. Giampaolo Ioriatti