

Tra fatto e diritto: il groviglio del regionalismo italiano alla prova dell'emergenza da Covid-19

di Tania Groppi

Abstract: Between fact and law: the tangle of Italian regionalism under the test of the Covid-19 emergency – After a brief terminological reflection on emergency, the contribution questions the effect of the health emergency caused by the spread of Covid-19 on the Italian regional system. Particularly, it is argued that the pandemic represented a formidable stress test for a system already affected by a series of pathological tendencies highlighted since the reform of Title V of the Italian Constitution in 2001. Finally, it calls for a reflection on both the current distribution of competences and the absence of suitable institutional venues for cooperation between State and Regions.

Keywords: Coronavirus; Italy; Regionalism; Territorial decentralization; Emergency powers.

1. Stato di emergenza

Dopo che, il 30 gennaio 2020, l'Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato che «the outbreak of 2019-nCoV constitutes a Public Health Emergency of International Concern», in poche settimane tutti gli ordinamenti giuridici che chiamiamo “Stati”, in ogni parte del mondo, sono piombati nell’“emergenza”.

Che cosa sia un'emergenza è intuitivo, e lo abbiamo visto all'opera nelle nostre vite: qualcosa di improvviso e sconvolgente, che ci porta fuori dalla “normalità”, cioè dalla “ordinarietà”, dalla “regolarità” delle cose, introducendo elementi di a-normalità, dis-ordine, stra-ordinarietà, irregolarità.

La stessa etimologia della parola italiana (e inglese), dal latino *e-mergere*, composto di *e* (fuori) + *mergere* (affondare, tuffare), ci mostra che l'emergenza è qualcosa che viene a galla, che spunta fuori.

L'emergenza porta con sé un corollario di altre situazioni e parole: l'urgenza (con tutto il suo connotato semantico di “incalzare”, “premere”: *urgere*), la necessità (con la sua carica di inevitabilità: *nec-cessum*), l'eccezione (anch'essa con il senso di “trarre fuori”: *excipere*).

Insomma, l'emergenza è una situazione di fatto, un accadimento o un insieme di accadimenti che fuoriescono dall'ordinario, che capitano improvvisamente. Potremmo dire: è un *in-previsto*.

Ma va subito aggiunto: un imprevisto che non reca con sé niente di buono. Anzi: sono guai.

2. Previsione e precauzione

Da sempre, gli esseri umani - e le società assai sofisticate ed evolute che essi formano - cercano di “pre-vedere” (cioè “vedere prima”) gli accadimenti, in modo tale da farsi trovare “pre-parati” (*prae-parare*: avanti + apparecchiare) o “pronti” (*promptus*: *promere*, mettere fuori). Si tratta di un’esigenza antica, legata com’è alla stessa sopravvivenza della specie: chi è in grado di “pre-vedere” un fenomeno può “arrivare prima” (cioè *prae-venire*). Insomma, ha una “marcia in più” rispetto agli altri, grazie alla quale accresce le possibilità di sussistenza sue e della sua stirpe.

Il tentativo di prevedere gli avvenimenti per millenni si è intrecciato con il sacro e il soprannaturale. Ha rappresentato uno dei principali desideri umani, strettamente collegato all’immortalità. Ah, la famosa palla di cristallo, per conoscere il futuro! Potremmo persino leggere la storia dell’umanità come un percorso di accrescimento di questa capacità di “prevedere”, finalizzata a “prevenire” accadimenti negativi, per neutralizzarli, o addirittura per trarne benefici. Gli sviluppi della scienza ci hanno dotato di strumenti sempre più sofisticati di previsione degli accadimenti naturali e persino nelle scienze sociali sono stati messi a punto indicatori per prevedere i comportamenti umani e le loro conseguenze. Un vero e proprio nuovo principio, detto di “precauzione” (*prae-cavere*: avanti + stare in guardia) è stato forgiato e si è iniziato a parlare, in molteplici campi, di “mitigazione dei rischi”.

L’emergenza, insomma, si determina quando, per qualche ragione, il meccanismo del “*prae*” non funziona e un accadimento (negativo) imprevisto ci piomba addosso. Possiamo (nel senso di “sappiamo”) prevedere, più o meno, sulla base dell’esperienza, quanti saranno, il prossimo anno, i casi di tumore al seno, o gli incidenti stradali che implicano danni cerebrali, o quanti bypass coronarici saranno richiesti, ma non possiamo-sappiamo prevedere un’epidemia. O, almeno, stavolta non abbiamo potuto-saputo farlo.

3. Gli imprevisti tra fatto e diritto

Di fronte a una situazione “imprevista”, come davanti a una incalzante domanda, ecco allora scattare l’esigenza di risposte, anch’esse “impreviste”.

Al mondo delle risposte appartiene il diritto. Il diritto, come regola di condotta delle (e per le) società umane, è sempre una reazione ad accadimenti. Rispetto ai quali viene “dopo”. Ma allo stesso tempo, è anche un tentativo di *pre-venirli* (come ci mostra il frequente utilizzo dell’espressione “*previsioni normative*” quale sinonimo di “norme giuridiche”). Un tentativo, cioè, di venire “prima”. In questa relazione con i fatti sta l’essenza stessa del diritto,

la sua vera e propria giustificazione, almeno da quando si sono affermate le concezioni contrattualistiche del legame sociale. Ciò è ancora più importante, anzi, è essenziale, quando il diritto venga ad incidere sui “diritti”, cioè sulle libertà dei consociati: nell’adeguatezza ai fatti sta la ragionevolezza delle norme giuridiche.

In sostanza, la stra-ordinarietà dell’emergenza non muta l’ordinario rapporto tra fatti e diritto.

4. Covid-19, normazione e organizzazione dei poteri pubblici

L’emergenza da Covid-19 ha generato ovunque nel mondo un profluvio di provvedimenti normativi che, come una ragnatela a maglie sempre più strette, è calata sulle vite, imbrigliando i comportamenti, orientandoli e determinandoli fin nei minimi dettagli.

Oltre alle questioni relative alla tutela dei diritti, connesse con la ragionevolezza, proporzionalità, temporaneità dei provvedimenti limitativi adottati, l’emergenza ha fatto venire alla luce questioni irrisolte legate agli assetti istituzionali, ovvero al funzionamento della forma di governo, del sistema delle fonti, del circuito delle garanzie.

Questioni peculiari, poi, sono emerse negli Stati composti, federali o regionali, relative alla distribuzione delle competenze e ai raccordi tra centro e periferia.

In particolare, in Italia, l’emergenza sanitaria ha evidenziato, e finanche innalzato all’ennesima potenza, le contraddizioni e lacune del regionalismo, come si è venuto configurando in questi cinquant’anni.

Contraddizioni e lacune. L’incerto regionalismo italiano - incerto fin dall’Assemblea costituente e volendo già dal Risorgimento - è andato evolvendosi tra flussi (di decentramento) e riflussi (di accentramento) fino ad approdare alla revisione costituzionale “quasi-federale” del 2001 e al suo successivo, rapido svuotamento, ulteriormente accentuato dalla crisi economico-finanziaria del 2008. La sfasatura venutasi a delineare tra regioni dotate di apparati amministrativi elefantiaci, di vertici politici vistosi ed esuberanti (non a caso ormai noti con il nome, del tutto improprio, di ‘governatori’), di rilevanti (sulla carta) competenze costituzionali, da un lato, e, dall’altro, la pochezza degli output, la debolezza delle identità regionali, la modestia del personale politico, la limitatezza delle competenze *effettive* era ben chiara già prima dei recenti eventi. Così come era chiara una lacuna: l’assenza di adeguati meccanismi di raccordo e collaborazione tra i livelli di governo. Due temi non a caso affrontati (sia pure con soluzioni perfettibili) dalla revisione costituzionale naufragata nel referendum del 2016.

Ebbene, l’emergenza COVID ha ulteriormente sottolineato questi aspetti di incertezza e difficoltà, tanto più che è andata a colpire una delle materie nelle quali l’intreccio delle competenze è più marcato: la sanità è in

Italia, a differenza di quanto accade in altri paesi, la principale competenza delle regioni, sia perché ad essa è dedicata la gran parte dei bilanci regionali, sia per lo spazio che l'autonomia regionale trova nel definire i modelli organizzativi. Nemmeno a tavolino si sarebbe potuto ipotizzare uno stress-test più indovinato per il regionalismo italiano. Purtroppo, però, non si è trattato di uno scenario ipotetico, ma di una dolorosa realtà.

E la realtà ha evidenziato la tensione tra esigenze di uniformità e di differenziazione, proprio quelle esigenze cioè che stanno alla base della scelta regionale: necessità di garantire in modo uniforme i diritti, in particolare il diritto alla salute e alla vita, che non ammettono distinzioni su base territoriale; necessità di tener conto delle differenze nella diffusione del contagio, e quindi di adottare scelte diverse su base territoriale, specie nella limitazione dei diritti, civili, politici, economici e sociali, che ha accompagnato le misure anti-COVID.

Le domande che sorgono sono soprattutto due. Risponde l'attuale assetto del riparto delle competenze a un 'ragionevole' rapporto tra uniformità e differenziazione? Ragionevole nel senso: sono attribuite al livello statale adeguate competenze per garantire quei diritti che debbono essere assicurati in modo *eguale* in una Repubblica che è, e deve essere, "*una e indivisibile*"? E sono attribuite al livello regionale le competenze che richiedono invece una graduazione territoriale, in una Repubblica che "*riconosce e promuove le autonomie locali*"? Insomma, la prima domanda riguarda l'adeguatezza dell'assetto delle competenze esistente, risultante dalla revisione costituzionale del 2001 e dalla successiva giurisprudenza costituzionale.

Seconda domanda, secondo nodo istituzionale irrisolto. Sono idonei gli attuali meccanismi di collaborazione Stato-regioni? La pandemia ha messo in luce l'esigenza non più rinviabile di un coordinamento tra i livelli di governo, a meno di non considerare le telefonate o le videoconferenze tra il Ministro degli affari regionali e i presidenti delle regioni una forma adeguata di 'leale collaborazione'. La necessità della istituzionalizzazione di idonee sedi di collaborazione, che vadano oltre la conferenza Stato-regioni e possano declinarsi in forme variabili, più strutturate e includenti (penso all'emarginazione da questi raccordi delle opposizioni a livello regionale), ma anche se necessario più agili (penso qui a una sorta di task force partecipata), è a mio avviso evidente.

Fin qui le debolezze notorie del regionalismo italiano, che, lo ripeto, sono venute ancora una volta alla luce, ancora una volta per chiedere risposte in termini istituzionali. Sotto questo aspetto, uno sguardo comparato può essere utile, soprattutto per cercare di comprendere se in altri ordinamenti si siano sperimentate soluzioni migliori e se queste ultime possano, eventualmente, ispirare le necessarie riforme del regionalismo italiano.

Ma c'è un ulteriore punto. Abbiamo assistito da parte delle regioni, e *in primis* dei loro onnipresenti presidenti, a un incredibile balletto di cifre, di

epidemiologi, di conferenze stampa, per non dire di ordinanze spesso contraddittorie e immotivate. Così come a un assurdo balletto sulle competenze, secondo gli umori del momento: competenze richieste, esercitate, sbandierate; oppure competenze indesiderate, rifiutate, negate. Un vorrei e non vorrei, potrei e non potrei che ha svelato, prima ancora che le difficoltà a districarsi nella selva competenziale, l'incapacità di molta della classe politica regionale ad assumersi *responsabilità*. Una incapacità alla quale nessun esercizio di "ingegneria costituzionale" potrà porre rimedio, che richiede di avviare – qualora sui territori ce ne siano le energie e la volontà – percorsi per una ri-generazione della democrazia regionale, pena la sua definitiva de-generazione in una inutile, anzi dannosa, brutta copia degli aspetti più deleteri di quella nazionale.

Tania Groppi
Dip.to di Studi Aziendali e Giuridici
Università di Siena
tania.groppi@unisi.it