

INTRODUZIONE

di *Giulio M. Salerno*

Con questo volume prosegue una delle più significative attività del nostro Istituto, e cioè la pubblicazione del “Rapporto sulle Regioni”. Intendiamo così continuare una lunga e feconda tradizione nella produzione scientifica dell’Istituto, in piena coerenza con il compito che ci è affidato: analizzare le problematiche che, nel continuo modificarsi delle condizioni di contesto, incidono sul ruolo che le istituzioni territoriali assumono in concreto all’interno dell’ordinamento repubblicano. Che il decentramento istituzionale, infatti, sia sempre in continuo cambiamento, è quasi un’ovvietà. Ma ciò che è davvero importante per chi intende osservare i processi in corso senza fermarsi alle prime evidenze, è cogliere le principali ragioni che ne costituiscono fattori decisivi di evoluzione, e, nello stesso tempo, saper offrire analisi capaci di collocare i molteplici e multiformi mutamenti effettuali all’interno di un quadro ricostruttivo non soltanto adeguatamente solido dal punto di vista scientifico, ma anche capace di prospettare valutazioni ragionevolmente fondate, così come utili proposte correttive da offrire al dibattito pubblico e ai decisori politici.

E allora, forse quasi inevitabilmente, abbiamo deciso di concentrare l’attenzione sull’emergenza determinata dall’epidemia sanitaria da Covid-19. Si è trattato di un evento così radicalmente sconvolgente per l’intera convivenza associata, che non si è potuto non riflettere anche sull’assetto e sul funzionamento del sistema regionale, e conseguentemente sulle interrelazioni tra quest’ultimo e il potere centrale di governo della collettività. Tutta la Repubblica è stata colpita dal Covid-19, e tutta la Repubblica si è confrontata con l’esigenza di fornire risposte e soluzioni immediate rispetto alla diffusione di un contagio che, a partire dalle tante persone rimaste vittime della malattia, ha comportato dolore, sofferenze e sacrifici. Si è poi compreso che il carattere emergenziale dell’evento non si sarebbe limitato ad un breve periodo, ma avrebbe condizionato, limitato e ristretto in modo anche assai incisivo le attività individuali e collettive. Parimenti, gli stessi processi decisionali delle pubbliche autorità hanno subito adeguamenti, correzioni e mutamenti di non poco conto.

Più in particolare, sono state escogitate originali forme e modalità di intervento autoritativo rispetto al libero svolgimento della vita associata, pure derogando, in nome dell’emergenza, a taluni principi dello Stato di diritto; sono stati alterati gli ordinari rapporti tra i molteplici livelli in cui si articola, nel senso del decentramento territoria-

le, l'intero assetto repubblicano, per lo più concentrando al centro l'assunzione delle scelte più rilevanti e lasciando uno spazio alquanto circoscritto al principio collaborativo; e si sono prodotte torsioni sulle posizioni normalmente spettanti, all'interno di ciascun livello di governo, ai rispettivi organi della rappresentanza politica, essenzialmente nel senso della preminenza assegnata agli esecutivi rispetto alle Assemblee. In definitiva, se è vero, come è vero, che non esiste una "costituzione dell'emergenza", lo scatenarsi della pandemia sanitaria ha prodotto un vero e proprio "ordinamento speciale dell'emergenza" che si è così tanto infiltrato in tutti i gangli dei rapporti istituzionali, politici e sociali, da assumere connotati stabili e duraturi anche dopo la cessazione dello stato d'emergenza nazionale.

Insomma, il Covid-19 è divenuto anche la cartina al tornasole del nostro regionalismo, delle interrelazioni tra questo e il livello centrale di governo della collettività, e della posizione ricoperta dagli organi che compongono la forma di governo regionale.

Sono due, a ben vedere, i punti di vista da cui considerare l'impatto del Covid-19 sul regionalismo: da un lato, vanno analizzate le innovazioni che si sono determinate a seguito dell'originale impianto regolatorio a cui si è dato luogo nella gestione dell'emergenza soprattutto al fine del contrasto alla diffusione del contagio; dall'altro lato, occorre riflettere sulle innovazioni che si sono determinate nelle principali politiche pubbliche a cui si è fatto ricorso soprattutto al fine di assicurare la resilienza del sistema sociale, economico e produttivo.

Per questo motivo, dunque, il presente volume, che scaturisce anche da un'intensa e articolata serie di *webinar* che ISSiRFA ha organizzato chiamando a partecipare anche esperti e studiosi particolarmente competenti, si articola in tre Parti, la prima dedicata alle "Regole", la seconda concernente la "Finanza regionale", e la terza relativa alle "Politiche". Ciascuna di queste parti offre, in modo assai plastico, il quadro complessivo del ruolo assegnato e poi concretamente svolto dal sistema regionale a seguito dell'irrompere dell'emergenza Covid-19. Tale ruolo, va sottolineato, è stato delineato, e anzi plasmato, mediante una molteplicità di atti statali, talora di natura anche non legislativa, che hanno fortemente ridotto le potenzialità dell'autonomia regionale, sulla base della dirompente emersione di una competenza statale a pieno titolo assorbente, quella della profilassi internazionale. Quest'impostazione è stata accolta favorevolmente, come noto, dalla Corte costituzionale, che ha pure negato la sussistenza di un qualsivoglia regime di concorrenza o di intreccio delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Conseguentemente, l'azione delle Regioni si è concentrata sul versante sul profilo amministrativo e soprattutto sul campo delle misure di sostegno finanziario a favore delle famiglie e delle imprese al fine di fronteggiare la crisi sociale ed economica determinata dal susseguirsi dei provvedimenti di "confinamento" e di proibizione circa lo svolgimento di un'amplicissima sfera di attività individuali e collettive. Insomma, le Regioni, per un verso, hanno agito per lo più in sede attuativa rispetto alle scelte adottate primariamente dallo Stato ai fini della gestione e del contenimento del contagio, e per altro verso hanno sostenuto finanziariamente le famiglie e le imprese che sono state fortemente danneggiate dai provvedimenti statali di contenimento del contagio.

Nella prima Parte, pertanto, si procede alla disamina delle questioni concernenti la concentrazione della funzione regolatoria nelle mani dello Stato e per di più mediante una definizione dei rapporti tra Stato e Regioni secondo un modello centripeto che non è rimasto immutato, ma è stato, seppure in parte, progressivamente corretto e aggiustato.

Nella seconda Parte, poi, si prendono in considerazione gli interventi finanziari che, con molteplici modalità di azione, sono stati predisposti dalle Regioni, a partire dai loro bilanci e mediante la rimodulazione dei fondi strutturali, con finalità di sostegno delle persone, delle famiglie e delle imprese gravemente colpite dalla crisi determinatasi a seguito dell'emergenza pandemica.

Nella terza Parte del volume, infine, si procede all'analisi dello svolgimento e degli esiti delle politiche pubbliche di competenza regionale, che sono state particolarmente sollecitate a seguito della pandemia, da un lato approfondendo gli interventi posti in essere nelle materie della sanità, delle attività produttive e del sistema creditizio, e dall'altro lato volgendo lo sguardo sia sugli effetti che la pandemia ha prodotto sull'intervento pubblico in chiave territoriale – e in specie sulle aree urbane e sulle aree interne – sia su alcune specifiche modalità di azione che si sono particolarmente sviluppate al fine di accrescere la complessiva resilienza delle collettività, ossia quelle che hanno valorizzato l'intervento del terzo settore come motore del “*welfare* di comunità”, anche mediante l'amministrazione condivisa come risorsa di rigenerazione durante la pandemia.

Ringraziando i curatori dell'opera, così come il valente personale di ricerca, amministrativo, tecnico e bibliotecario di ISSiRFA che ha concorso alla buona riuscita dell'intera attività qui conclusivamente rappresentata, e tutti i ricercatori, studiosi ed esperti che hanno direttamente elaborato i contributi qui pubblicati, si formula l'augurio che questo Rapporto possa utilmente arricchire il dibattito pubblico sul ruolo che le Regioni hanno svolto a seguito dell'irrompere della pandemia. Un ruolo, certo, che si è modellato nell'ambito di un assai peculiare assetto dei rapporti tra Regioni e Stato che quest'ultimo ha voluto plasmare in via emergenziale, ma che non è rimasto nei confini della mera esecutorietà degli indirizzi statali, riuscendo viceversa ad assumere declinazioni non soltanto originali e innovative, ma anche produttive di effetti effettivamente benefici per le singole collettività regionali. Così confermandosi che, anche in situazioni del tutto emergenziali, il sistema delle autonomie regionali, quando posto nelle condizioni di operare con effettività, risulta coerente con l'obiettivo fondamentale del nostro ordinamento repubblicano: mettere le istituzioni al servizio della persona nel perseguimento del bene comune.