

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2020

ISSN 2465-2059

**Il governo locale di fronte all'emergenza
(sanitaria, sociale ed economica) derivante dalla
pandemia: problemi e strumenti**

Claudia Tubertini

Call for Instant papers
PROBLEMI E STRUMENTI PER RIDURRE I RISCHI NELLE CITTÀ
agosto 2020

La costruzione del *mosaico normativo* dell'emergenza ed il ruolo delle amministrazioni locali

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e la sua rapidissima diffusione in Italia hanno imposto sin dal suo insorgere l'adozione di misure di contenimento riguardanti tutto il territorio nazionale che hanno costruito un vero e proprio *mosaico normativo* di assai difficile composizione ed interpretazione [Luciani 2020]. La scelta principale è stata quella di convogliare la risposta emergenziale soprattutto sulla presidenza del Consiglio dei ministri: decisione motivo di vivaci polemiche e dubbi di legittimità, specie per la rilevante compressione delle libertà individuali che, sia pure in via transitoria ed in ragione dell'emergenza, questi atti monocratici hanno disposto.

Il rafforzamento dei poteri in capo all'esecutivo nazionale non ha tuttavia impedito che ai provvedimenti nazionali si affiancassero interventi delle autorità regionali e locali, e, soprattutto, dei presidenti delle regioni e dei sindaci; interventi che, dapprima, essi hanno esercitato in autonomia, in forza dei poteri loro spettanti come autorità sanitarie e di protezione civile¹ poi, sulla base delle disposizioni ad essi dedicate nei vari decreti-legge e Dpcm. E' stato subito evidente, infatti, che il Governo non potesse prescindere dall'aiuto dei governi regionali e locali, in quanto maggiormente idonei a garantire l'adozione di decisioni adeguate a ridurre il rischio in ciascun territorio; ma altrettanto evidente è stata, poi, la difficoltà di convogliare questi interventi in un quadro armonico e coordinato [Boggero 2020]. Le numerose disposizioni via via introdotte per regolare i confini delle rispettive competenze [Cintioli 2020; Belletti 2020] non hanno infatti impedito né la conflittualità politica, né il contenzioso in sede giurisdizionale. Emblematica è stata la vicenda dell'annullamento governativo straordinario² dell'ordinanza con cui il sindaco di Messina aveva introdotto specifici obblighi per chiunque intendesse fare ingresso in Sicilia attraverso il porto. L'ordinanza è stata annullata con il pieno appoggio del consiglio di Stato (Sez. I), che nel parere (del 7/4/2020) rilasciato al Governo [Celotto 2020; Ruggeri 2020] ha sottolineato l'interesse al suo annullamento, a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento della Repubblica, «occorrendo comunque rimuoverla quantomeno per esigenze di chiarezza e univocità dei precetti cui i cittadini devono attenersi» [Pignatelli 2020].

1 Rispettivamente, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, dell'art. 117 d.lgs. 112/1998 e degli articoli 50 e 54 del d.lgs. 267/2000.

2 Ai sensi dell'articolo 138 del Tuel e dell'articolo 2, comma 3, lettera p), della legge n. 400 del 1988,

La risposta delle autorità locali all'emergenza sociale

Dalle vicende qui riportate, che hanno avuto grande eco mediatica, è emersa una rappresentazione della realtà che ha finito per mettere in ombra il grande impegno profuso in positivo dalle amministrazioni locali nel garantire la piena attuazione delle misure di prevenzione e cura e attenuare, almeno in parte, il rilevante impatto sociale ed economico dell'epidemia. Le città non solo hanno collaborato alle attività di segnalazione delle emergenze, di controllo sul rispetto delle prescrizioni sanitarie e di sanzione, ma si sono adoperate per far fronte agli accresciuti bisogni sociali delle proprie comunità. La capacità di risposta a tutte queste diversificate esigenze non poteva che essere differenziata, tanto quanto differenziata era, già prima dell'emergenza, la situazione organizzativa e finanziaria delle amministrazioni locali italiane. La circostanza che l'epidemia abbia colpito soprattutto il nord dell'Italia ha per fortuna impedito che a fare le spese dell'emergenza fossero le aree del Paese dove maggiore è la scarsità di risorse e che da tempo registrano livelli di assistenza del tutto inadeguati. Ma anche nelle zone più colpite, differenze notevoli si sono registrate tra piccoli comuni e città, tra aree interne, caratterizzate da bassa densità di popolazione, e grandi aree urbane, alle prese con l'opposto problema dell'eccessiva densità abitativa. Spesso a fare la differenza è stata anche la diversa capacità di mobilitazione della popolazione, considerato l'aumento esponenziale, ma appunto assai differenziato, del volontariato sul territorio [Allegretti e Balboni 2020].

Vi è poi da considerare che solo alcune amministrazioni locali hanno potuto introdurre misure di agevolazione rispetto alle tariffe ed ai tributi locali, o specifiche forme di sostegno economico alle fasce deboli della popolazione (come i cd. "buoni spesa"), potendo contare sulla relativa disponibilità finanziaria. Anche per questo lo sforzo economico ed organizzativo richiesto alle amministrazioni locali richiede un sostegno sia da parte delle regioni sia, soprattutto da parte dello Stato, da cui ancora dipende in gran parte l'effettiva autonomia finanziaria di entrata e di spesa locale. In questo senso, le misure con le quali il legislatore statale ha già disposto il trasferimento straordinario di fondi alle amministrazioni locali, consentito la rinegoziazione di mutui, disposto misure derogatorie e di allentamento di limiti e vincoli all'utilizzo di risorse accantonate, sono importanti ma insufficienti. Occorre puntare sulla garanzia di risorse certe e stabili per i territori, perché diverrà stabile l'esigenza di trovare il giusto equilibrio tra protezione della popolazione e riavvio delle attività economiche. Le risposte dovranno essere adattate, anche in questo caso, alle diverse esigenze dei piccoli centri (dove si deve evitare che la crisi economica porti ad un ulteriore spopolamento) e delle aree urbane (dove maggiore dovrà essere l'attenzione all'osservanza dei protocolli di sicurezza ed all'applicazione delle relative misure di precauzione); senza trascurare le specificità delle aree metropolitane, vero e proprio "motore" del nostro intero sistema economico.

La risposta delle autorità locali all'emergenza economica: problemi e strumenti

La crisi economica generata dalla pandemia ha colpito particolarmente l'Italia, e le stime sul calo del prodotto interno lordo sono davvero allarmanti. Si tratta di un problema di dimensioni tali da richiedere, certamente, una risposta sovranazionale e

nazionale. I governi locali non possono tuttavia rimanere semplici spettatori. È necessario il loro coinvolgimento nelle scelte che verranno effettuate, non solo perché enti esponenziali delle proprie collettività, ma in quanto titolari di competenze in settori cruciali, come le attività produttive, il commercio, il governo del territorio, l'istruzione. Le sedi di coordinamento tra i livelli di governo devono essere riattivate, poiché il passaggio dalla *emergenza* alla *ripartenza* non fornisce più l'alibi all'aggiramento del principio della leale collaborazione, che deve essere applicato in tutte le decisioni che coinvolgono più livelli di amministrazione. L'accentramento del potere a livello nazionale in ragione dell'esigenza di tutela della incolumità delle persone deve cedere il passo alla distribuzione tra le amministrazioni della competenza e della responsabilità nell'assunzione delle decisioni riguardanti la ripresa delle attività produttive e commerciali, la riattivazione dei servizi educativi, scolastici, sociali, la riorganizzazione dei servizi di trasporto. La collaborazione appare necessaria anche per evitare l'insorgere di nuovi contrasti, considerato che proprio le amministrazioni locali sono quelle che maggiormente subiscono la pressione degli operatori economici per "allentare" i vincoli e le limitazioni alle loro attività. Solo il coinvolgimento delle amministrazioni locali nelle decisioni regionali e statali potrà quindi evitare che, anche in questa nuova fase, siano i conflitti, politici e giudiziari, a prevalere rispetto alla ricerca di soluzioni condivise ad un problema così epocale da mettere in discussione tutti i precedenti equilibri. Si potrà in tal modo evitare anche che le difficoltà di coordinamento che sono emerse nella fase pandemica portino ad un riaccentramento dei poteri, come già avvenuto in precedenti fasi di crisi [Morelli e Poggi 2020].

BIBLIOGRAFIA

Allegretti, U. e Balboni, E.

2020 *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in «Forum di Quaderni Costituzionali».

Belletti, M.

2020 *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in «OsservatorioAIC». [online] https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2020_3_10_Belletti.pdf

Boggero, G.

2020 *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in «Piemonte delle Autonomie». [online] http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero1_2020/boggero.pdf

Celotto, A.

2020 *Emergenza e ordinanze comunali: l'«isola della ragione nel caos delle opinioni» (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020)*, in «www.giustizia-amministrativa.it».

Cintioli, F.

2020 *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in «Federalismi.it», Sezione Osservatorio Emergenza Covid-19.

5

Luciani, M.

2020 *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in «RivistaAIC», 2.

Morelli, A. e Poggi, A.

2020 *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in «Diritti regionali», 2, p. 1-6.

Pignatelli, N.

2020 *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in «Diritti regionali», 1, p. 567-581.

Ruggeri, A.

2020 *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in «Consulta OnLine», I, p. 224-228.