



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 1-2020

Rinascita selettiva dopo l'emergenza

Andrea Zatti

Aprile 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico dei Quaderni-Note: Paolo Graziano.

Comitato di Redazione: Tiziana Alti, Franco Osculati, Gianluca Pietra,
Raffaella Procaccini, Andrea Zatti, Cinzia Di Novi, Sabrina Spaghi.

Nota 1-2020, aprile 2020.

Autore: Andrea Zatti.

Rinascita selettiva dopo l'emergenza.

Rinascita selettiva dopo l'emergenza

di Andrea Zatti*

La natura eccezionale e, per molti versi, inimmaginabile dell'attuale panorama mondiale, alle prese con la pandemia da Coronavirus, rende necessarie scelte cruciali sia nell'immediato, sia in termini di strategie di medio lungo periodo.

La reazione a situazioni di emergenza, in particolar modo se caratterizzate, come in questo caso, da dimensioni planetarie, con effetti molto concentrati nel tempo, ma incerti nella durata e persistenza, sconta quasi inevitabilmente la possibilità che vengano adottate scelte improvvisate e ispirate alla logica del *trial and error*, non di rado sospinte dall'esigenza di prevenire o almeno limitare le conseguenze più nefaste e moralmente inaccettabili degli eventi avversi. E' quanto si è sperimentato di recente, con il susseguirsi (non solo a livello governativo e non solo in Italia, anzi) di posizioni e misure spesso ondivaghe, che hanno visto approcci più soft, caratterizzati, in maniera più o meno esplicita, dalla ricerca di un bilanciamento tra tutela della salute e altri interessi legittimi (tutela del lavoro, reputazione del paese e afflussi turistici, sostenibilità di bilancio, libertà di movimento), essere sconfessati da successive fasi con scelte più drastiche, ove i caratteri, ingravescenti, dell'emergenza sanitaria hanno preso il sopravvento. In questa seconda prospettiva, ora prevalente, si giustificano e sono adottate misure a carattere straordinario, che escono dalla logica e dalle prassi degli usuali meccanismi decisionali e di funzionamento delle economie moderne: allentamento dei vincoli costituzionali di bilancio, commissariamenti, forme eccezionali di sostegno ai redditi, misure di sostegno fuori budget al sistema sanitario, incentivi e altre forme di supporto straordinario alla produzione di dispositivi sanitari, requisizioni in uso di proprietà, eccezioni alle norme standard in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie, disposizioni

* Presidente Fondazione Romagnosi – Scuola di Governo Locale.

derogatorie in materia di sperimentazione dei medicinali. Si tratta solo di alcuni esempi, che hanno trovato riscontro diretto nelle recenti disposizioni adottate in Italia tra cui il Decreto 'Cura Italia' del 17 marzo ultimo scorso.

L'emergenza, detto in altri termini, giustifica logiche d'urgenza e procedure straordinarie, nella consapevolezza che, in nome della tempestività e degli elevatissimi costi della non-azione o dell'azione ritardata, si possano accettare (almeno momentaneamente e al netto di comportamenti opportunistici e malavitosi) allontanamenti da regole e meccanismi che in tempo di pace regolano le prassi amministrative e contabili (divieto di aiuti di stato, procedure ad evidenza pubblica, programmazione pluriennale, misure anticorruzione, etc.). E' però importante, a parere di chi scrive, che emerga contemporaneamente la capacità dei leader politici di combinare, da subito, questa onda d'urto con una visione del futuro, del post-emergenza (o post-rianimazione, per usare una rappresentazione tristemente ricorrente in questi giorni), ove i caratteri dell'eccezionalità e improvvisazione (necessari, lo si ripete) lascino spazio alla programmazione, alla rieducazione e definitiva riabilitazione del paziente in una prospettiva di medio-lungo periodo. Le stesse parole del presidente del Consiglio Conte, di accompagnamento al Decreto 'Cura Italia', lasciano intendere questo a processo a più stadi, in cui "non basterà il decreto anti-coronavirus" e in cui il Governo è chiamato a predisporre "misure e un piano di ingenti investimenti con una rapidità che il nostro Paese non ha mai conosciuto prima".

Non si tratta di inventare nulla, ma, in larga parte, di riprendere, seppur sotto una luce in parte diversa, obiettivi e impegni già avviati prima del contagio. La nostra attenzione è qui posta in particolar modo al Green Deal lanciato dalla Commissione europea nel dicembre 2019¹ come "strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse" (p. 2). Una 'transizione' che, nelle parole della Commissione, richiede 'cambiamenti sostanziali': considerazione ancora valida, se non ulteriormente rafforzata dalle vicende più recenti. I gravissimi danni generati dalla pandemia COVID19 non possono infatti che confermare l'esigenza di un cambiamento del fragile modello di sviluppo adottato a livello globale, in qualche modo sfruttando e incanalando le spinte di riforma che nelle situazioni di crisi e rottura spesso emergono. Gli effetti, materiali ed emotivi,

¹ COM(2019)640.

generati dal Coronavirus mettono in discussione come forse non mai in precedenza il rapporto tra uomo e natura, il ruolo e gli effetti della tecnologia e degli stili di vita, rafforzando le esigenze di un ripensamento collettivo di priorità sinora consolidate. E' altresì emerso con chiarezza, a livello di governance, come per trovare soluzioni a problemi complessi sia necessaria la collaborazione – in ottica di corresponsabilità – di tutte le comunità e istituzioni, ad ogni livello: individuale, locale, nazionale ed internazionale.

Questo secondo passaggio, finalizzato a quella che possiamo chiamare '**rinascita selettiva**', diversamente dal primo, richiede calma e capacità di lettura prospettica, scelte selettive, appunto, espressione di un ben preciso modello di sviluppo, nella consapevolezza per cui errori di valutazione e indirizzo in questa fase potrebbero avere ripercussioni persistenti e molto difficili da correggere nel tempo. Si tratta di una considerazione che trova riscontro in due specifici elementi che si profilano all'orizzonte, su cui si vuole brevemente soffermarsi.

Il primo è rappresentato dalla chiamata in causa dell'intervento pubblico che sta progressivamente emergendo come componente essenziale dei futuri programmi di riabilitazione e rieducazione. Si tratta di una prospettiva già parzialmente affermata dopo la crisi finanziaria del 2008, che si prospetta tuttavia avere dimensioni e contenuti forse mai sperimentati prima. Nelle parole di Angela Merkel, all'annuncio del piano da 550 miliardi del governo tedesco per contrastare gli effetti economici del coronavirus²: "misure economiche inedite nella storia della Repubblica federale". Statuizioni simili sono rinvenibili in molte altre dichiarazioni di leader europei e internazionali susseguenti alla dichiarazione di pandemia. Se, nell'impianto originario del Green Deal della Commissione, un ruolo determinante nel finanziare la transizione era affidato al settore privato, tale prospettiva pare essere messa in discussione, almeno nel breve-medio periodo, dalla situazione di grave sofferenza a cui necessariamente andrà incontro il mondo delle imprese, almeno nella prima fase post-emergenza. Il peso della bilancia nel mix pubblico/privato è destinato quindi a pendere in maniera prevalente, almeno nell'inesco dei nuovi percorsi di sviluppo, sulla prima componente. Ecco perché si tratta di un momento cruciale: perché un impegno di risorse pubbliche (o comunque garantite dal pubblico) di tali

² E' previsto che lo Stato metta a disposizione **crediti illimitati** alle **imprese**: il valore minimo annunciato è di **550 miliardi di euro**, che verranno stanziati attraverso la **KfW**, la grande banca per lo sviluppo tedesca posseduta all'80% dallo Stato e al 20% dai Länder. La KfW è al di fuori del perimetro del **bilancio federale** e le sue operazioni quindi non figurano nei conti dello Stato. Non appare un caso, per il discorso che si sta qui facendo, che la KfW sia nata dopo la Seconda guerra mondiale per gestire i fondi del Piano Marshall.

dimensioni sarà difficilmente replicabile e andrà ad ipotecare le future possibilità d'intervento per diverso tempo. Se si vuole quindi che obiettivi climatici, energia pulita, economia circolare, efficienza energetica, mobilità sostenibile e la preservazione della natura e della biodiversità (gli assi portanti del Green Deal) possano realmente trovare sostanza e seguito nei prossimi decenni, essi, coerentemente con il principio di integrazione previsto dall'art. 11 del TFUE, devono divenire un punto di riferimento orizzontale delle misure di recupero e investimento messe in campo per far ripartire i sistemi economici. Una esigenza che chiama in causa direttamente la prospettiva europea, perché, come giustamente affermato da Isabel Schnabel, membro tedesco del comitato esecutivo della Bce: "abbiamo bisogno di una forte ulteriore risposta di bilancio, ideale sarebbe a livello europeo".

Il secondo aspetto ha a che fare con i tempi della transizione e le risorse affondate. Sempre nelle parole della Commissione (pre-contagio): "la trasformazione ...procede troppo a rilento e i progressi non sono né diffusi, né uniformi. Il Green Deal europeo sosterrà e accelererà la transizione dell'industria europea verso un modello di sviluppo sostenibile di crescita inclusiva". Il problema della transizione è legato sia alla presenza di settori in cui possono esservi ingenti investimenti e risorse immobilizzate (affondate), sia a considerazioni di carattere sociale legate agli impatti occupazionali e redistributivi sui settori e sulle regioni per cui è previsto un progressivo declino (il concetto di transizione giusta). In tale prospettiva diviene ragionevole attendere che attività e settori tradizionali compiano il proprio ciclo di vita e/o che siano messe in campo adeguate forme di tutela per non lasciare indietro nessuno. Ma nell'attuale scenario di rottura (quasi) generalizzata, 'sputnik moment' collettivo, ove gran parte dei settori e delle attività economiche saranno coinvolte da situazioni di crisi, e in cui i meccanismi di tutela e salvaguardia si preparano ad assumere dimensioni impensabili solo a qualche mese fa, il tema diviene quello di guidare la destinazione delle risorse, in maniera selettiva. Molte catene del valore in ambito industriale verranno fortemente intaccate e potranno ripartire solamente grazie a forme di sostegno, sia sul versante della domanda, sia su quello dell'offerta. Tale situazione coinvolge anche casi di strumentazioni e sistemi produttivi inquinanti e obsoleti (centrali termoelettriche a carbone o a olio combustibile, raffinerie tradizionali, mezzi del trasporto pubblico locale a gasolio, settore aereo e della navigazione, etc.) per cui l'emergenza può significativamente accelerare il *phase out* e/o la riconversione radicale.

Compito delle leadership politiche lungimiranti dovrà essere quello di fare scelte ben precise e coraggiose, indirizzando le risorse lungo quei sentieri di sviluppo (che oggi appaiono quanto mai lontani dal dibattito corrente) verso cui si vuole incanalare il futuro.