



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 11-2020

Le questioni economiche e le priorità nel dopo Covid

Gioacchino Garofoli

Maggio 2020

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note Brevi: Andrea Zatti.

Nota 11-2020, maggio 2020.

Autore: Gioacchino Garofoli.

Le questioni economiche e le priorità nel dopo Covid.

Le questioni economiche e le priorità nel dopo Covid

di **Gioacchino Garofoli***

Introduzione

Questo presente da confinati non deve privarci dal riflettere sulle prospettive dell'economia e della società italiana dopo il Covid-19. È opportuno ragionare in termini strutturali e complessivi e abituarci a confrontarci in un dibattito pubblico, evitando di farci condizionare dalle scelte contingenti e dalle scadenze delle agende politiche.

Vorrei provare a riflettere sulle questioni in gioco e sulle quali è necessario avere sufficiente consapevolezza da parte dei cittadini, innanzitutto, ma anche da parte dei decisori pubblici e delle forze sociali.

Le questioni in gioco

Le questioni sono almeno cinque.

La prima riguarda gli scenari evolutivi possibili e auspicabili dell'economia e della società italiana ed europea del dopo Covid che non potranno riorganizzarsi come erano prima. Questa crisi ci ha insegnato che la sicurezza (e l'autonomia) del sistema medico-sanitario, la sicurezza alimentare, l'autonomia energetica (almeno relativa), la sicurezza dell'ambiente e del territorio, l'educazione e la cura dei cittadini, la crescente attenzione alla sostenibilità di lungo periodo assumeranno una rilevanza talmente alta nella percezione del cittadino che non saranno più eludibili. Questo richiederà, innanzitutto, una visione più orientata al benessere collettivo e meno deterministica, cioè meno dipendente da una tecnologia assunta come elemento esterno al sistema. Il cambiamento coinvolgerà (con un ampio impegno emotivo e strategico) una serie rilevante di attori pubblici e privati e trascinerà (via i necessari investimenti) ampi processi di

* Gioacchino Garofoli è Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Giandomenico Romagnosi – Scuola di Governo Locale.

innovazione e formazione di nuove competenze professionali; determinerà quindi nuovi incroci di saperi e di competenze, integrando le competenze tecnico-scientifiche con quelle umanistiche e sociali. Avremo una profonda ristrutturazione del sistema economico nazionale ed europeo che avrà per obiettivo prioritario la capacità di soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini europei: la produzione di beni e servizi non sarà esclusivamente trascinata dalla ricerca ossessiva della competitività, anche perché sin da ora quasi il 90% della produzione europea è destinata a domanda interna europea¹. Dovremo, dunque, avviare una politica industriale e di sviluppo che garantisca la coerenza tra struttura della domanda e struttura dell'offerta a livello nazionale ed europeo². Ci sarà più bisogno di coordinamento tra Stato e mercato e una migliore utilizzazione delle risorse a partire da quelle lavorative.

La seconda questione riguarda il bilanciamento tra le misure urgenti di breve periodo (la Cassa Integrazione, i bonus per gli autonomi, la liquidità alle imprese, la soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini in difficoltà) con la gestione di un piano di ricostruzione e riconversione che implica un raccordo tra le spese correnti da avviare subito e le spese per investimenti necessarie per garantire la costruzione di un futuro coerente e accettabile. Il coinvolgimento diretto, recentemente promosso dalla Commissione Europea, delle altre istituzioni europee (a cominciare dal Parlamento), anche per le questioni di tipo assistenziale e di breve periodo (come la Sure - la Cassa integrazione a livello europeo, la copertura delle spese sanitarie dell'emergenza, la possibilità di utilizzare per l'emergenza le quote non spese dei Fondi europei, la temporanea sospensione del patto di stabilità), rappresenta un segnale forte nella direzione della necessità e della volontà di farsi carico di alcuni servizi (e diritti) essenziali dei cittadini europei.

La terza questione riguarda la ripartizione delle risorse ma soprattutto delle responsabilità nel realizzare (e controllare) gli interventi economici tra i vari livelli di governo e che saranno ovviamente diverse nelle varie fasi del "recovery plan". Nel primo periodo dovrà essere più elevata la quota di risorse per i Comuni e le Province (e le Città metropolitane), anche se sinora le deliberazioni in questa direzione sono state poche e, soprattutto le risorse necessarie non sono state erogate. Ciò anche per compensare la riduzione delle entrate e l'aumento delle spese degli Enti Locali a seguito del Covid³. La

¹ Garofoli G., *Virtuous and Vicious Circles: Lessons for Current European Policies from Italian Post-War Development*, European Journal of Comparative Economics, 2017, vol. 13, no. 2.

² Cappellin R. et al., *The response to the needs of the citizen and the turnaround in European policies*, e-book, Rome, 2018.

³ Montella M., Mostacci F., *Anche gli enti locali soffrono*, lavoce.info, 27-4-2020.

capacità di identificare i problemi emergenti, garantire un confronto con gli *stakeholder* del territorio e monitorare la situazione è ovviamente superiore alla scala territoriale piuttosto che alla scala regionale e nazionale. Gli interventi a livello territoriale necessitano, in ogni caso, una rilevante capacità di attenzione non solo alla gestione dei progetti ma anche alla capacità di negoziare e interloquire lunga la filiera istituzionale per rendere coerenti le scelte di politica economica e sociale. Ciò significa bilanciare un quadro di obiettivi generali che non potranno che essere definiti a livello nazionale ed europeo ma con capacità di contestualizzare gli interventi effettivi sui bisogni e sulle capacità dei vari territori.

La quarta questione riguarda la scelta tra i vari tipi di intervento (universali piuttosto che strategici e, quindi, selettivi), gli strumenti da utilizzare (garanzie per finanziamenti, crediti di imposte per investimenti, trasferimenti a fondo perduto, incentivi per investimenti, investimenti pubblici, etc.), il metodo di coordinamento e programmazione (settoriale, territoriale, etc.), la priorità tra gli obiettivi definiti e condivisi e quindi la definizione complessiva degli interventi e degli investimenti da avviare.

C'è, infine, quinto punto, il tema delle scelte europee per il finanziamento della gran parte delle spese da effettuare, oltre che delle modalità di garanzia (nazionali o europee) dei flussi finanziari erogati (oltre alla loro distribuzione tra trasferimenti a fondo perduto e debiti) che consentiranno il *recovery programme*. Le aperture recenti (specie nell'ultimo Consiglio Europeo) sul coinvolgimento diretto della Commissione Europea (o di altre istituzioni europee, come la BEI) consentono un certo grado di ottimismo ma bisogna saper lavorare bene sia per negoziare e per costruire alleanze strategiche sia per utilizzare le risorse in modo efficace e, soprattutto, in tempi rapidi (la rapidità degli interventi, in questi casi, ha il vantaggio di essere più efficace e di costare meno (perché al passare del tempo i problemi si aggravano e costa di più risolverli).

L'attenta capacità di gestione di questi temi e dei diversi piani di coordinamento e intervento, con modalità semplici e con estrema rapidità, sarà condizione necessaria per una ripresa e una ricostruzione efficace. Impegno e dedizione, oltre che professionalità, saranno fondamentali: le nostre istituzioni dovranno utilizzare le competenze esistenti e valorizzarle per perseguire obiettivi comuni. Non è più il tempo di *twitter* né di dichiarazioni roboanti...

Capacità progettuale e ruolo del territorio

Oltre al cambiamento di indirizzo delle politiche economiche europee e nazionali (dopo la “momentanea” interruzione del patto di stabilità), le cui risorse in gran parte dovrebbero essere indirizzate ad investimenti, sarà necessario mobilitare risorse per far ripartire il sistema economico dal basso, rimettendo in moto il sistema economico e sociale a livello locale.

Gli interventi a livello locale devono essere finanziati (nel breve-medio periodo) con l’assegnazione di una parte rilevante delle risorse europee. Una parte quindi del *recovery programme* dovrà essere destinato a interventi straordinari, in gran parte di spesa corrente, per rimettere in funzione l’organizzazione di una parte rilevante del sistema locale (si pensi alle spese di manutenzione delle infrastrutture, alle spese per il ripristino delle attività collaterali degli istituti scolastici (mense, attrezzature, sanificazione, etc.), a partire dalla spesa degli Enti locali che hanno la responsabilità del funzionamento dei servizi essenziali (compresa l’assistenza ai più poveri e alle persone in difficoltà) e la capacità di monitoraggio della situazione.

Per render più tranquilli gli amministratori nella gestione della transizione, si potrebbe pensare di affiancare un Comitato di accompagnamento con i rappresentanti degli *stakeholder* del territorio (a cominciare dalle parti sociali), così da avere un processo di valutazione e di partecipazione della società e della comunità territoriale alla gestione della ripresa.

Il ruolo delle Regioni può essere interessante sia come “intermediario” rispetto al livello nazionale ed europeo sia come accompagnamento tecnico (e con la predisposizione eventuale di alcune linee guida) ai progetti di *recovery* lanciati a livello locale. I progetti locali dovranno essere gestiti preferibilmente a livello sovracomunale (specie per i Comuni di piccola dimensione) (incorporando diversi Comuni) e, in alcuni casi (per alcune tipologie di intervento), da parte delle Province e delle Città metropolitane; in parte a livello comunale (specie per quelli di maggiore dimensione). È assolutamente necessario il coinvolgimento degli *stakeholder* per l’introduzione di una metodologia di pianificazione strategica e condivisa degli interventi (sia per garanzia del cittadino, sia per rendere più serena la decisione degli amministratori locali). Si consiglia, dunque, di organizzarsi su base territoriale per aree relativamente omogenee dal punto di vista socio-economico e di percezione di una identità comune (con un Consiglio di Sindaci), dando vita ad un Comitato Territoriale con la partecipazione delle forze sociali e delle più

rappresentative istituzioni e associazioni (a partire dalle Università), che siano in grado di portare competenze per la valutazione dei problemi (e delle priorità) da affrontare e per fornire strumenti per la loro soluzione. Potrebbe essere utile che un tale Comitato sia affiancato da un gruppo Tecnico-Scientifico (numericamente ridotto e con un ruolo operativo) per affiancare tecnicamente il Consiglio dei Sindaci.

La divisione dei compiti tra i livelli di governo è abbastanza chiara: allo Stato nazionale spetta la somministrazione degli aiuti generalizzati (liquidità alle imprese, Cassa Integrazione Guadagni - ordinaria e in deroga, bonus per gli autonomi, bonus per la copertura degli affitti, assegni di emergenza, etc.). Molte attività economiche possono riprendere sulla spinta della spesa degli Enti locali (molte attività di manutenzione, interventi straordinari per servizi sociali, per la ripresa delle attività culturali e associative, ma anche di una parte delle attività turistiche che sono connesse ad attività di questo tipo) e per il ripristino della macchina organizzativa (per eliminare i vari intoppi all'organizzazione della macchina sociale del territorio che rischierebbe di essere dimenticata in una lunga serie di "lista delle spese"). Ciò consentirà di attivare una cabina di monitoraggio costante e di individuazione degli "snodi critici", all'interno della quale il coinvolgimento delle parti sociali può evitare errori prospettici.

Deve essere chiaro che l'attenzione portata prevalentemente alla soluzione dei problemi emergenti di breve periodo possa cominciare sin da subito a confrontarsi con un'idea di ciò che occorrerà fare a livello territoriale per la ristrutturazione dell'assetto economico-sociale (costruendo, progressivamente, una "visione territoriale" del futuro) e che, quindi, si pensi anche al medio-lungo periodo. L'orientamento della spesa pubblica deve dunque andare prioritariamente all'avvio di investimenti (a partire da quelli pubblici) e progetti di sviluppo (anche con interventi di finanziamento misto a partecipazione pubblico-privata). Investimenti e progetti non solo sono molto più importanti ed efficaci rispetto agli interventi di tipo assistenziale ma garantiscono anche la costruzione di *capabilities* per la costruzione del futuro. Ciò consentirà, quindi, di poter interagire con i livelli sovraordinati della filiera istituzionale nel momento in cui si decideranno gli investimenti pubblici e le strategie di ristrutturazione, così che si possa, poi, gestire gli investimenti che resteranno in capo ai territori, garantendo una logica di *recovery programme* coerente a quella nazionale ed europea. Questo consentirà di avere una visione che impegni uno Stato multi-livello (e coerente) che immagini e realizzi una modificazione strutturale dell'economia italiana ed europea in cui gli

investimenti e gli indirizzi pubblici siano in grado di trascinare gli investimenti privati (concatenati, complementari, resi realizzabili proprio dagli impegni pubblici)⁴, così da garantire la coerenza tra crescita della domanda (grazie all'aumento di occupazione e della fornitura di servizi pubblici) e la crescita della produzione di beni e servizi nei nostri paesi.

In alcuni territori esistono già embrioni di Comitati Territoriali con rappresentanza mista pubblico-privata; probabilmente questa sarà l'opportunità di identificarne un ruolo concreto ed operativo, legandolo ad un processo decisionale e di deliberazione di spese che saranno basate a livello territoriale. Ciò dovrebbe agevolare anche l'organizzazione gestionale rendendola più snella ed operativa. A ciò si aggiungerà un ruolo di interfaccia anche per le decisioni di spese di investimento a partecipazione mista pubblico-privata (PPP), rendendole quindi uno strumento particolarmente efficace per uno sviluppo partecipato e cofinanziato.

⁴ Garofoli G., *Developmental industrial policies: project capability and competences*, in: Cappellin et al., *The response to the needs of the citizen and the turnaround in European policies*, e-book, 2018, Rome.