



“Cose antiche e cose nuove”: appunti sparsi su COVID, regolazione e ripresa economica

di Rocco Cifarelli¹

6 luglio 2020

Premessa

La diffusione del COVID-19 sta costringendo da mesi il sistema politico-istituzionale e i singoli cittadini a «[navigare “per l’alto mare aperto” dell’emergenza e del dopoemergenza che ci attende](#)», con tutte le incognite, le difficoltà, le insidie e le speranze che questa navigazione comporta.

L'emergenza sanitaria, l'assunzione di misure restrittive di distanziamento sociale e i conseguenti impatti sulle normali abitudini di vita e sulle attività economiche hanno messo (e continueranno a mettere) a dura prova la coesione economico-sociale di tutti i Paesi.

Secondo i recenti [dati forniti](#) dal Governatore della Banca d'Italia, si registrerà a livello globale la più diffusa diminuzione del reddito in termini pro capite dal 1870 e, con riferimento alle analisi sull'Italia, lo scenario di base prefigura un calo del PIL del 9,2%, mentre secondo un altro scenario – basato su condizioni più pessimistiche – la diminuzione del PIL sarebbe del 13,1% .

Tuttavia, al pari tutte le crisi che hanno attraversato la storia, la pandemia può rappresentare un'occasione «[per affrontare le fragilità esistenti, rafforzare la resilienza del sistema](#)

¹ Area Affari Legislativi di Confindustria. Le opinioni espresse non impegnano in alcun modo l'Associazione di appartenenza.

[socioeconomico, e favorirne l'evoluzione verso una maggiore sostenibilità economica, sociale, ambientale e istituzionale](#)».

Questa sfida, seppure in un quadro di generale incertezza, non può che sollecitare una riflessione sul tema della qualità della regolazione, ossia di [un diritto costruito per conseguire gli obiettivi dichiarati, per risolvere effettivamente problemi e per evitare \(il più possibile\) i propri fallimenti](#)

Gli strumenti della buona regolazione, nell'attuale contesto economico-sociale, sono stati già ben individuati: l'importanza di valutare e concentrarsi sui rischi, integrare e gestire le informazioni in modo più efficace, garantire che i requisiti e le procedure normative siano adeguati e proporzionali, evitando procedure che creano ulteriori ostacoli alla ripresa economica, [comunicare efficacemente con il pubblico](#) .

Si tratta di uno strumentario non nuovo nel panorama della better regulation, ma che richiede oggi di essere condiviso in modo deciso e duraturo da parte di istituzioni, imprese e cittadini per favorire il rilancio della nostra economia.

Ciò presuppone un patto di leale collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti basato su due principi fondamentali: (i) evitare il più possibile di barattare la celerità degli interventi normativi con l'uso degli strumenti di buona regolazione, poiché le continue modifiche, correzioni e integrazioni delle norme rischiano di aggravare ulteriormente le tensioni in questa fase senza precedenti; (ii) la volontà dei decisori pubblici di agire sulla base di un set di dati e informazioni che – come ci ha insegnato Bachelet – «consenta di fare le relative scelte correndo consapevolmente gli indispensabili rischi» e, soprattutto, seguendo un processo decisionale in cui compiti e responsabilità dei diversi attori siano ben chiari e definiti.

In coerenza con tali principi, spetterà poi a Governo e Parlamento individuare le soluzioni più adatte per la fase di rilancio, estraendo dalla cassetta degli attrezzi delle politiche pubbliche “cose nuove e cose antiche” (Mt 13,44-52), implementando misure efficaci già adottate (anche nella fase emergenziale) oppure operando nuove scelte.

In questi brevi appunti ci si soffermerà su alcuni interventi e modalità operative adottati finora in Italia per affrontare la pandemia, per valutarne l'efficacia e prefigurare eventuali correttivi in chiave di better regulation.

I dati e le informazioni

Un primo profilo di interesse riguarda la raccolta di dati e informazioni, [«indispensabili per definire la baseline cui riferire gli obiettivi della regolazione \(nella valutazione ex ante\), il monitoraggio in itinere e la valutazione ex post, rispetto al conseguimento degli obiettivi»](#).

Al riguardo, Romagnosi già nell'Ottocento ammoniva che senza dati statistici è impossibile individuare "né i veri bisogni né i mezzi di soddisfazione del dato popolo".

La pandemia ha confermato questo ammonimento, poiché la raccolta e lo studio dei dati epidemiologici, a livello nazionale e internazionale, hanno costituito la base per le decisioni volte al contenimento della diffusione del virus e, più in generale, a disciplinare la vita economico-sociale.

L'eccesso di dati e informazioni, tuttavia, non è immune da rischi e difficoltà, che sono stati giustamente evidenziati.

Anzitutto esiste il [rischio infodemia](#), intesa come circolazione di una quantità eccessiva di informazioni, talvolta non vagliate con accuratezza, che rendono difficile orientarsi su un determinato argomento per la difficoltà di individuare fonti affidabili.

In secondo luogo, i dati sono a volte [disomogenei e difficili da comparare](#), con evidenti ricadute anche sulla qualità delle scelte politiche che ne conseguono .

Occorre, dunque, trarre insegnamenti importanti dalla gestione della pandemia per riflettere su costruzione, alimentazione e uso di banche dati pubbliche, anche nella prospettiva della better regulation.

In termini pratici, sarebbe opportuno che la meritoria attività di raccolta di dati e informazioni effettuata (ad esempio, aggiornamento quotidiano dei casi COVID; monitoraggio sulle attività di polizia per il contenimento dell'emergenza epidemiologica) costituisca una buona prassi per l'adozione di politiche pubbliche ben meditate per la ripresa.

A titolo meramente esemplificativo, sarebbe interessante approfondire i dati relativi ai servizi di controllo sul rispetto delle misure di contenimento svolti dalle forze di polizia, che vengono pubblicati quotidianamente e in maniera aggregata sul sito del Ministero dell'Interno, per verificare – anche su base geografica – la variabilità dei comportamenti degli operatori economici e degli stessi soggetti accertatori, nonché il livello complessivo di compliance rispetto alle misure di contenimento.

Un'analisi di tale portata – che è peraltro oggetto di attenzione anche da parte dell'OCSE – potrebbe essere utile non solo per migliorare la capacità di alimentazione delle banche dati delle forze di polizia, ma anche in vista di eventuali (speriamo remote) altre emergenze nazionali che dovessero richiedere l'adozione di misure invasive delle libertà costituzionali.

I controlli sull'attuazione delle misure di contenimento e contrasto

Un secondo profilo di interesse riguarda i controlli sull'attuazione delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza.

In particolare, i Prefetti sono stati (e continueranno a essere) [«chiamati ad una paziente attività di mediazione sociale e di tessitura e confronto con le altre Autorità locali per definire, in ciascun territorio, efficaci modelli di prevenzione e intervento, adeguati alle specificità dei singoli contesti»](#).

Dai comunicati delle singole Prefetture e dai siti web istituzionali è possibile registrare il meritorio sforzo di mediazione svolto con tutte le amministrazioni e le forze sociali coinvolte per garantire dapprima la continuità delle attività economiche essenziali e, in seguito, l'osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e la sussistenza di adeguati livelli di protezione dei lavoratori.

Sarebbe, pertanto, opportuno non disperdere questo patrimonio di informazioni ed eventuali buone prassi riguardanti i controlli sulle imprese, caratterizzati ancora da eccessiva numerosità, frammentarietà, sovrapposizioni e, più in generale, [scarsa propensione al risk-based approach](#).

Ad esempio, potrebbero essere oggetto di approfondimento le modalità operative dei nuclei a composizione mista per la vigilanza sull'attuazione delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza da COVID-19 all'interno delle aziende. Tali nuclei, previsti dalla circolare del Ministero dell'Interno del 2 maggio scorso, sono costituiti da personale delle articolazioni territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, dell'Ispettorato nazionale del Lavoro e del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, nonché delle Aziende Sanitarie Locali.

Più in dettaglio, sarebbe interessante – in chiave di better regulation – indagare le modalità di funzionamento delle banche dati condivise dagli enti preposti ai controlli; l'utilizzo di checklist di controllo standardizzate; la valutazione dei livelli di rischio per la selezione delle imprese da controllare; l'attività formativa predisposta per i nuclei e lo scambio di esperienze e informazioni tra gli ispettori.

Questi approfondimenti, ove condotti in modo sistematico, potrebbero favorire la riforma della disciplina dei controlli, che rappresenta uno dei pilastri delle politiche di rafforzamento della capacità amministrativa e di miglioramento della qualità della regolazione.

Il lavoro agile

Un terzo ambito di riflessione è rappresentato dall'utilizzo del lavoro agile nella pubblica amministrazione, che potrebbe avere effetti positivi in termini qualitativi e quantitativi sui servizi erogati.

Come evidenziato dalla Ministra Dadone, la diffusione del lavoro agile anche nella fase post emergenziale costituisce un [«primo passo verso un cambiamento culturale, prima ancora che organizzativo nelle amministrazioni volto a rendere la pubblica amministrazione più efficiente, più digitale, più smart»](#).

È indubbio che questo cambiamento andrebbe utilizzato per affrontare alcune note e consolidate inefficienze dell'amministrazione, a partire dallo scambio di dati e informazioni tra i diversi uffici, dalla rimozione di oneri sproporzionati e ridondanti, nonché da una più chiara misurabilità delle performance dei singoli uffici e dei singoli dipendenti.

Al riguardo, sarebbe opportuno approfondire alcune prime e interessanti riflessioni contenute in un recente articolo del Presidente della Regione Lazio (N. Zingaretti, Soluzioni salvavita per la ripresa, in *Il Sole 24 Ore*, 27 giugno 2020), che ha evidenziato come il lavoro agile abbia prodotto un complessivo miglioramento dell'azione amministrativa nella macchina regionale (ad esempio, aumento del numero di pareri, autorizzazioni, nulla-osta rilasciati; miglioramento dei tempi di pagamento) .

Anche in questo caso, uno studio analitico delle performance legate al lavoro agile, all'interno delle diverse amministrazioni, potrebbe offrire un utile set di dati e informazioni per il miglioramento della macchina pubblica.

Il monitoraggio sulle misure adottate

Un quarto profilo di interesse attiene al monitoraggio delle misure adottate per affrontare le conseguenze economiche e sociali della pandemia.

È noto che sul funzionamento di queste misure sono stati registrati ritardi e inefficienze, che hanno provocato un ampio dibattito pubblico.

Si pensi, ad esempio, allo «[scarso e inefficace coordinamento tra i livelli di governo](#)» per l'erogazione della cassa integrazione guadagni in deroga; oppure ai ritardi nell'erogazione di liquidità da parte degli istituti bancari, che «hanno per lo più richiesto corposa documentazione aggiuntiva rispetto ai moduli semplificati e standardizzati previsti a livello centralizzato per l'accesso al credito», in assenza di un sistema efficiente di interoperabilità tra banche dati pubbliche.

In questo contesto, occorre segnalare l'attività svolta dalla Task force informale, istituita a fine marzo dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e composta da Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana (ABI) e Mediocredito Centrale (MCC), oltre che dal MEF, per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto finanziario alle famiglie e alle imprese. Alla Task Force hanno poi partecipato anche il Ministero per lo Sviluppo Economico e la SACE.

La Task force opera per mettere i potenziali beneficiari e le banche a conoscenza delle nuove procedure di sostegno alla liquidità e agevolarne l'utilizzo; favorisce il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le parti; individua e divulga le soluzioni più appropriate a eventuali

problemi applicativi e coordina la raccolta e la diffusione dei dati sugli strumenti previsti dalla [normativa](#).

Nell'ambito di questa attività di monitoraggio, la Banca d'Italia ha avviato una rilevazione settimanale presso un ampio campione di banche, per verificare l'effettivo utilizzo delle misure di sostegno. I dati sono aggiornati settimanalmente sul sito della Banca e condivisi con la Task force, confluendo nel [comunicato stampa di quest'ultima](#).

La raccolta sistematica dei dati e la loro periodica diffusione, l'autorevolezza dei componenti e l'interlocuzione costante con il Parlamento costituiscono certamente elementi positivi dell'esperienza della Task force, che potrebbero essere replicati anche per il monitoraggio delle misure di rilancio dell'economia.

Infatti, il processo di monitoraggio sull'attuazione e sui risultati delle misure adottate resta una delle sfide più importanti in questa fase di incertezza, che richiede una raccolta sistematica e qualificata di dati e un confronto continuo con i decisori pubblici per superare inefficienze, evitare ritardi e tarare meglio gli obiettivi.

Il COVID e l'effettività delle regole

In definitiva, la pandemia ripropone con forza e urgenza il tema dell'effettività delle regole, vale a dire di quella «possibilità di realizzarsi nei fenomeni» tipica del diritto, come ricordava Jellinek agli inizi del Novecento.

Al di là della specifica fonte utilizzata, esiste un'esigenza di carattere istituzionale volta a «far "funzionare" bene le regole, evitarne gli "effetti perversi" e catalizzare invece effetti che siano compatibili con i loro obiettivi», come ricorda un interessante e recente saggio².

Ciò è reso ormai indifferibile dalla crisi socioeconomica in atto, che richiede il definitivo passaggio da un approccio giuridico-formale nell'individuazione e nell'attuazione delle soluzioni a una maggiore attenzione alla loro effettività.

Le scelte dei decisori pubblici, infatti, sono ormai condizionate da una serie di vincoli di carattere finanziario, procedurale e di conformità a indirizzi anche di carattere sovranazionale che mal si conciliano con scelte estemporanee e poco meditate.

Inoltre, sul tema dell'effettività delle regole si registra una grande attenzione dell'opinione pubblica, che l'emergenza rende più sensibile e accorta. Ad esempio, con riferimento al recente Decreto Rilancio, un [sondaggio condotto dall'Istituto Demopolis](#) nel maggio scorso rileva che il 42% degli italiani ritiene che possa andar bene, a patto che i soldi arrivino in fretta, mentre solo

² M. De Benedetto, R. Rangone, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in «Diritto Pubblico», n. 3/2019, pp. 747-791.

il 18% promuove il decreto senza se e senza ma. Negativo è invece il giudizio di 4 cittadini su 10, convinti che ci sarebbe bisogno di interventi strutturali e strategie di crescita, non di sussidi e contributi a pioggia .

Occorre, dunque, ri-qualificare le decisioni pubbliche utilizzando anche strumenti ed esperienze che – seppur ancora in nuce – potrebbero migliorare la qualità delle regole: raccolta dei dati, valutazione del rischio, utilizzo di checklist nei controlli, attività di monitoraggio e implementazione svolta da apposite Task force.

Si tratta di una sfida non facile, ma necessaria per navigare nel mare agitato dei tempi che viviamo.

Hic Rhodus, hic salta.