

Lo scorso 11 marzo, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato il Covid-19 una pandemia. Molti paesi hanno conseguentemente adottato o inasprito le misure di contenimento della mobilità e la sospensione delle attività produttive. Inevitabilmente, la crisi ha coinvolto la sfera economica, quella sociale, il mondo culturale e l'ambito politico-istituzionale, in alcuni casi esacerbando tendenze che erano presenti *in nuce* nella trama delle relazioni intersoggettive, altre volte lacerando le aspettative, i valori e le percezioni sui quali ciascuno di noi, e la comunità nel suo complesso, definisce e articola la propria esistenza.

Il CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari, come associazione di studenti, dottorandi e giovani ricercatori, con diversi *background*, propone un volume che analizza, in chiave transdisciplinare, la pluralità dei possibili effetti dell'emergenza in corso e indica alcune linee direttrici per immaginare la sua gestione nei prossimi mesi, mediante un approccio specifico e originale: il libro è infatti il frutto della collaborazione tra giovani studiose e studiosi e figure autorevoli del dibattito culturale italiano e internazionale.

Massimiliano Malvicini è professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università del Piemonte orientale e l'Università di Torino e vice-presidente del CEST. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Universitaria Sant'Anna di Pisa di cui è stato anche allievo in Scienze politiche. Per i tipi di Editoriale Scientifica ha pubblicato *Un'imprevista emergenza nazionale. L'Italia di fronte al Covid-19* (con M. Cavino, L. Conte, S. Mallardo) e ha curato *La République jupitérienne. Profilo politico-istituzionale della Francia contemporanea*.

Tommaso Portaluri è Innovation Manager alla IN Srl e presidente del CEST. Ha conseguito un MSc in *Statistics* presso l'ETH di Zurigo, dove ha lavorato come *research assistant*. Negli ultimi anni si è occupato di temi legati all'analisi costi-benefici, alla *responsible research and innovation* e alla riproducibilità statistica. In precedenza, ha lavorato presso la Banca Centrale Europea, la Scuola Superiore Universitaria Sant'Anna di Pisa, il CNR e il CERN.

Alberto Martinengo è ricercatore in Filosofia teoretica alla Scuola Normale Superiore. Si occupa delle eredità dell'ermeneutica filosofica contemporanea. Le sue ricerche recenti sono dedicate al linguaggio metaforico, con riferimento al rapporto tra la parola e l'immagine e ai rispettivi usi politici. È direttore scientifico del CEST, per il quale coordina un laboratorio di ricerca sulla metafora. Tra i suoi libri: *Introduzione a Reiner Schürmann; Il pensiero incompiuto. Ermeneutica, ragione, ricostruzione in Paul Ricoeur; e Filosofie della metafora*.

euro 45,00

ISBN 978-88-9391-868-8



9 788893 918688

LE PAROLE DELLA CRISI LE POLITICHE DOPO LA PANDEMIA

*Guida non
emergenziale
al post-Covid-19*

a cura di
M. Malvicini
T. Portaluri
A. Martinengo

LE PAROLE DELLA CRISI LE POLITICHE DOPO LA PANDEMIA

Guida non emergenziale al post-Covid-19

a cura di

Massimiliano Malvicini
Tommaso Portaluri
Alberto Martinengo

ES

EDITORIALE SCIENTIFICA

Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari



Il CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari è una rete di studenti, dottorandi e giovani ricercatori provenienti da diverse discipline, molti dei quali hanno arricchito il loro percorso di studio all'interno delle Scuole di Eccellenza. L'approccio dell'associazione è basato sul dialogo e sulla stretta interdipendenza tra i vari campi di ricerca. Mescolare l'autorevolezza di nomi fortemente riconoscibili nel panorama culturale alla passione di giovani ricercatori, combinando competenza e innovazione, è la metodologia con cui il CEST pensa e organizza gli incontri, di carattere divulgativo o scientifico.

www.associazionecest.it | info@associazionecest.it

LE PAROLE DELLA CRISI,
LE POLITICHE DOPO LA PANDEMIA
Guida non emergenziale al post-Covid-19

a cura di

M. Malvicini – T. Portaluri – A. Martinengo

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Opera edita con il contributo della Scuola Normale Superiore,



*Iniziativa promossa dal CEST con il contributo
della Fondazione Cassa Risparmio di Torino
e della Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro*



Federazione Nazionale Cavalieri del Lavoro

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-868-8

INDICE

Prefazione di M. BRAY 11

Presentazione di M. MALVICINI - T. PORTALURI - A. MARTINENGO 15

SEZIONE PRIMA

COSTITUZIONE E PROFILI GIURIDICO-ISTITUZIONALI

Situazioni di emergenza e garanzie costituzionali 21
G. SILVESTRI

La Costituzione e le lezioni dell'emergenza 37
V. ONIDA

*Sulla illegittimità costituzionale dei decreti legge adottati per fronteggiare
l'emergenza Covid-19* 49
M. CAVINO

*La Fase 2 nei rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie territoriali. Uscire
dell'emergenza e dal conflitto e imparare dall'esperienza per cambiare* 59
A.M. POGGI

*Sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Ethos repubblicano e doveri
costituzionali* 77
M. VIROLI - M. MALVICINI

*App-lichiamo la privacy: considerazioni sulla tutela dei dati personali nello
sviluppo delle app di tracciamento* 93
G. COMANDÉ - M. MONTI

6	INDICE
<i>Il processo, l'emergenza</i>	109
A. ARCURI <i>intervista</i> L. PONIZ	
<i>Il diritto penale al tempo dell'emergenza: un'emergenza nell'emergenza?</i>	119
R. DE PAOLIS <i>intervista</i> G.D. CAIAZZA	
<i>La scarcerazione dei "boss mafiosi" tra dimensione giuridica e narrazione pubblica sulla criminalità organizzata</i>	127
C. SARZOTTI - G. LAURI	

SEZIONE SECONDA

L'AMBITO POLITICO E IL CONTESTO INTERNAZIONALE

<i>La pandemia come pharmakon. Il destino della solidarietà europea nello scenario globale</i>	155
N. DIMITRI - A. LO GIUDICE	
<i>La competizione tra Stati Uniti e Cina e il futuro della globalizzazione</i>	171
A. ARESU - G. DELGROSSO	
<i>C'è stata epidemia linguistica?</i>	187
E. LOMBARDI VALLAURI con F. COMINETTI - C. COPPOLA G. MANNAIOLI	
<i>Covid-19 e rischio politico: l'economia italiana alla prova del debito</i>	203
F. BOSCAINO - L. PREGLIASCO	
<i>Il Progresso e la ricerca di un'etica virtuosa per la tecnica scientifica</i>	217
G. CORTESI <i>intervista</i> A. SCHIAVONE	
<i>Il Parlamento Europeo e le nuove frontiere della tecnologia dopo il Covid-19</i>	223
S. GIANFREDA <i>intervista</i> W. PETRUCCI	

SEZIONE TERZA
ASPETTI MEDICI E TECNICO-SCIENTIFICI

<i>Inquinamento e Covid-19: un problema medico e statistico</i>	231
F. ASCOLANI - F. DOMINICI	
<i>Covid-19, ambiente e salute</i>	241
A. BOTTA - P. VINEIS	
<i>Il test sierologico per SARS-Cov-2 nella fase 2: importanza ed implicazioni</i>	255
M.R. CAPOBIANCHI - G. LUGLI	
<i>Aspetti immunologici del Covid-19</i>	267
A. BRUSCHI <i>intervista</i> P. DOHERTY	
<i>La scienza nella cabina di regia. Una conversazione sul vaccino anti Covid-19 e sui processi decisionali nelle sfide globali</i>	271
R. SARNATARO <i>dialoga con</i> SIR. J. FARRAR	
<i>Le anomalie epidemiologiche dell'epidemia da SARS-CoV-2: il problema di una stima affidabile dei tassi di mortalità e letalità</i>	281
G. ASCIONE - C. LA VECCHIA	
<i>Aiutare, aiutarsi, farsi aiutare</i>	295
E. RUGGERI - P.A. SANNA	
<i>Modelli matematici per comprendere, prevedere, controllare le epidemie: il caso Covid-19 in Italia</i>	303
G. GIORDANO - M. PISTILLI - L. MANGONI	
<i>Quali modelli per la pandemia? Modelli a equazione e modelli ad agenti a confronto</i>	321
D. LUZZATI - T. PORTALURI	

<i>La sfida del Covid-19 al management sanitario</i>	335
M.M. OTTAVIANI <i>intervista</i> S. NUTI	
Mind the app. <i>Riflessioni per un contact tracing responsabile</i>	341
A. BOGLIOLO - S.M. NICOLETTI	
<i>Innovazione, ricerca e nuove tecnologie: il caso dell'Intesa Sanpaolo Innovation Center</i>	355
D. LUZZATI <i>intervista</i> L. RUGGERONE	

SEZIONE QUARTA
ECONOMIA E FINANZA

<i>Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo, dove saremo</i>	363
D. ARLIA - R. SCIARRA	
<i>Gli effetti del Covid-19 sul lavoro delle donne</i>	389
A. CASARICO - F. MELUZZI	
<i>#Restart: il motore femminile nel mondo post-Covid-19</i>	401
I. FALAUTANO - A. FAVOTTO	
<i>Debito e politica macroeconomica in Europa dopo la crisi del Covid-19</i>	421
F. BERALDI <i>intervista</i> R. REIS	
<i>La risposta di politica monetaria nella crisi Covid-19. Un'analisi comparata</i>	427
A. FERRERO - S. GIGLIOLI	
<i>Pandemia e resilienza: il ruolo del mercato assicurativo</i>	439
M. GRECO - L. MOSETTI	
<i>Preparare un tempo migliore</i>	449
F. BERSANETTI - P. MULASSANO - C. SCIARRA	

INDICE	9
--------	---

<i>Debito, risparmio, ruolo dello stato: l'Italia nell'Europa del post-Covid-19</i>	467
J. TOZZO <i>intervista</i> L. REICHLIN	

SEZIONE QUINTA
SOCIETÀ E CULTURA:
SOGGETTI, PROCESSI E POLITICHE

<i>Piccolo vocabolario filosofico per il post-pandemia</i>	475
F. MERENDA <i>dialoga con</i> E. PULCINI	

<i>La fede nella scienza e il lavoro dello spirito</i>	491
L. ARIGONE <i>intervista</i> M. CACCIARI	

<i>Le politiche sociali in Italia durante (e dopo) la crisi Covid-19</i>	505
I. GRONCHI <i>intervista</i> M. FERRERA	

<i>La violenza contro le donne durante il lockdown: l'impatto dell'emergenza sanitaria su un problema strutturale</i>	511
F. MERENDA <i>intervista</i> A. VELTRI	

<i>Dall'emergenza della pandemia al rilancio del sistema educativo. Una sfida per tutti</i>	525
F. MAGNI	

<i>Covid-19, innovazione ed economia sociale: il futuro del Terzo Settore</i>	537
M. ORSATTI <i>dialoga con</i> C. FIASCHI	

<i>Pratiche di solidarietà tra informalità e autogestione: lezioni dal mondo dell'autorganizzazione urbana</i>	545
L. MAJOCCHI - L. PANNARALE	

<i>Il sex work in Italia: Covid-19 e nodi irrisolti</i>	557
M. DI MAIO <i>intervista</i> G. SERUGHETTI	

<i>La musica dal vivo dopo il lockdown, cosa è andato storto e come ripartire</i>	563
L. VITALI <i>dialoga con</i> C. PASTORE	
<i>Ripensare il teatro al tempo del Covid-19</i>	573
G. VACIS - A. VITTONI	
<i>Il metodo giornalistico è sopravvissuto al Covid-19?</i>	585
D. MANCA - L. SANTARELLI	
<i>Elenco degli Autori</i>	593

Prefazione

L'emergenza sanitaria dovuta al diffondersi su scala planetaria del virus denominato SARS-CoV-2 ha posto tutti i governi e le istituzioni internazionali di fronte a una situazione completamente inedita: se, infatti, il Novecento non ha risparmiato alla popolazione mondiale grandi epidemie, spesso caratterizzate da altissimi costi in termini di vite umane, è per la prima volta in assoluto che un'epidemia assume una rilevanza davvero *globale*: in una fase economica caratterizzata da un'economia di scala planetaria, che implica spostamenti di persone e merci inimmaginabili fino a pochi decenni fa, si è infatti rivelato rapidamente impossibile contenere la diffusione di un agente patogeno ampiamente contagioso e dagli effetti potenzialmente gravissimi o letali, specie fra le fasce di popolazione più deboli.

Di fronte al vertiginoso aumento dei casi di contagio, il mondo intero ha vissuto momenti di enorme incertezza, quando non di ansia collettiva e persino di psicosi. La mancanza di azioni unitarie dei governi, unita allo spaesamento manifestato persino dalle massime autorità sanitarie a livello mondiale (si pensi ai numerosi cambiamenti di rotta nelle direttive emesse dall'Organizzazione Mondiale della Sanità) e all'imprevedibilità del comportamento di un virus finora sostanzialmente ignoto, hanno parallelamente generato quella che l'OMS stessa ha definito *infodemia*: un neologismo particolarmente fortunato, che Treccani non ha tardato a registrare nel suo *Vocabolario* online definendolo come la «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», e che da solo ci riporta alla mente il caos informativo che ha dominato i momenti più drammatici del *lockdown*, quando milioni di italiani, improvvisamente isolati dal contatto sociale, si sono rivolti in massa ai *social media* per reperire e condividere notizie, informazioni, teorie più o meno fantasiose, ma soprattutto per trovare conforto e rassicurazione in una situazione tanto drammaticamente inedita.

Se già, dunque, era emersa all'attenzione della comunità scientifica

l'importanza di una corretta informazione scientifica e sanitaria presso i cittadini (penso ad esempio alla necessità di tamponare il fenomeno dell'antivaccinismo), l'emergenza Covid-19 ha reso ancora più evidente l'urgenza di un'educazione al corretto utilizzo delle nuove tecnologie, della diffusione di una più attenta ecologia dell'informazione e della capacità, da parte degli studiosi, di dialogare con il pubblico arginando la diffusione di contenuti inattendibili, falsi o persino pericolosi.

A tal proposito giunge più che mai opportuna l'iniziativa del Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari – che dal 2013 opera appunto «per valorizzare le eccellenze nella ricerca, favorendo l'interazione tra la riflessione accademica e il dibattito pubblico» – di dedicare all'emergenza in corso un volume di così ampio respiro che all'autorevolezza degli esperti coinvolti unisce l'intento di rivolgersi, con taglio esplicitamente divulgativo, a una platea di lettori più ampia possibile.

Il testo si pone tra l'altro in modo innovativo, affidando i vari aspetti della trattazione (giuridico; politico e istituzionale; medico, scientifico e tecnologico; economico e finanziario; sociale e culturale) ad un *team* composto da figure autorevoli del dibattito culturale italiano e internazionale e giovani studiosi. Il risultato è un lavoro interdisciplinare, che riesce ad affrontare in modo analitico e completo un tema che tocca ogni ambito della vita istituzionale e civile: un intento, in un certo senso, 'enciclopedico', se non altro nella volontà di distinguere «il vero dal falso e il verosimile dall'incredibile» come molto opportunamente è richiamato dalla citazione di Denis Diderot che Massimiliano Malvicini, Tommaso Portaluri e Alberto Martinengo, promotori di questo progetto e curatori del volume, hanno inserito nella *Presentazione*. In essa si legge, tra l'altro, che «le sfide del tempo presente assumono importanza nella misura in cui ci consentono di elaborare risposte che, nel reagire all'emergenza, permettano di immaginare un orizzonte nel medio e lungo periodo». Di qui nasce l'intento di dare ai contributi un taglio non esclusivamente emergenziale, ma orientato invece al futuro in un'ottica di medio e lungo periodo. Un futuro in cui diverrà imprescindibile dotarsi degli strumenti conoscitivi e pratici per affrontare in modo più efficace e coordinato non solo le emergenze sanitarie, ma anche e soprattutto le grandi sfide globali: l'incremento dei flussi migratori, le disuguaglianze crescenti, il cambiamento climatico, sono infatti fenomeni profondamente interconnessi tra di loro e con la pandemia, e solo andando

oltre la retorica dell'emergenza si possono trarre da questa crisi insegnamenti che ci permettano di non ricadere negli errori del passato e, anzi, di correggere la rotta.

Se al momento dell'uscita di questo volume il nostro Paese si trova in una situazione in cui la diffusione del Covid-19 è sostanzialmente sotto controllo, tanto da averci permesso di riprendere – seppur con diverse limitazioni – le nostre normali abitudini e quotidiane attività, questo non vale per molti altri Paesi del mondo, dove la pandemia continua ad avanzare e le risposte di molti governi permangono incerte e contraddittorie. Alla comunità degli studiosi è dunque più che mai richiesto l'impegno di continuare ad analizzare l'evolversi del contesto sanitario, economico, politico e sociologico a livello globale, con la consapevolezza che la ricerca, il dibattito scientifico, i dati e le informazioni certificate sono l'unico antidoto alla manipolazione e all'inquinamento della conoscenza e ai loro effetti potenzialmente gravissimi per la tenuta dei sistemi democratici a livello globale. Soltanto attraverso un'informazione responsabile e inclusiva sarà possibile, nel prossimo futuro, dotare le istituzioni e i cittadini degli strumenti opportuni per affrontare le molteplici sfide che ci saranno imposte dalla convivenza con il Covid-19 e poi dal superamento di questa crisi e dalla ricostruzione non solo economica, ma anche civile, sociale e culturale, nella quale dovremo impegnarci negli anni avvenire.

MASSIMO BRAY

Direttore generale

Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani

Presentazione

L'epidemia da virus SARS-CoV2 ha avuto un impatto planetario. La sua diffusione ha alterato le condizioni entro le quali eravamo abituati a vivere e immaginare la nostra quotidianità. Essa ha coinvolto la sfera economica, quella sociale, il mondo culturale e l'ambito politico-istituzionale, in alcuni casi esacerbando tendenze che erano presenti *in nuce* nella trama delle relazioni intersoggettive, altre volte lacerando le aspettative, i valori e le percezioni sui quali ciascuno di noi, e la comunità nel suo complesso, definisce e articola la propria esistenza.

L'impatto della pandemia sulle nostre vite private e professionali è stato spesso disomogeneo. Alcune categorie particolarmente esposte – si pensi, in ordine sparso, ai lavoratori precari, agli studenti, alle vittime di violenza domestica, ai detenuti – hanno visto ulteriormente minacciata la condizione di salute o lavorativa mentre altre ne hanno risentito solo relativamente – vedendosi limitate esclusivamente nella possibilità di consumo, lasciando inalterate quelle di guadagno (quanto meno nel breve periodo). In questa lacerazione, che ha esasperato dualità già esistenti nel mercato del lavoro e, più in generale, nelle nostre società, si sono però anche sviluppate pratiche di solidarietà, esempi di dedizione e la messa in atto di visioni coraggiose, che oggi rappresentano lo *humus* sul quale immaginare possibili *direzioni* per superare la crisi.

Al contempo, il *lockdown* ha contribuito a realizzare un allontanamento dalla quotidianità che richiama, in modo speculare e opposto, il percorso di Hans Castorp, protagonista de *La montagna incantata*, verso il Sanatorio Berghof¹. Un viaggio ricco di soste, attese e complicazioni dal quale deriva, in sostanza, un sovvertimento generale degli interessi, delle preoccupazioni e delle prospettive quotidiane, questa volta nel tentativo di scongiurare la malattia; in alcuni casi, questo stesso movimento è stato all'origine di esperienze e pensieri che hanno lasciato tracce indelebili, solchi la cui portata è spesso incommensurabile.

¹ T. Mann, *Der Zauberberg*, Berlin, Fischer Verlag, 1924.

Il lessico dell'emergenza ha travalicato i confini mediatici e legislativi, facendo irruzione nella quotidianità di ciascuno di noi. Come insegna la storia non solo recente – si pensi alla legislazione per decreto o alle risposte ai fenomeni migratori, ormai decennali – accanto all'opportuna reazione a una situazione di emergenza si possono annidare retoriche che cronicizzano l'emergenza, prolungandola *sine die*.

Le sfide del tempo presente assumono importanza nella misura in cui ci consentono di elaborare risposte che, nel reagire all'emergenza, permettano di immaginare un orizzonte nel medio e lungo periodo. In questa prospettiva, il volume è pensato come *guida non emergenziale* per il post-pandemia: senza negare le urgenze del presente, ma con uno sguardo al mondo che verrà.

Di fronte alla crisi, la risposta non può che essere quella di un impegno volto all'essere umano, che parte dalla sua vulnerabilità e dalle sue potenzialità e, senza risolversi in un antropocentrismo chiuso su se stesso, approfondisce la sua condizione individuale e le conseguenze del suo agire nel contesto sociale, ambientale, economico e politico-istituzionale. L'emergenza è infatti il contesto in cui, proprio a partire dalle vulnerabilità, è possibile articolare solidi scenari alternativi. Questo salto di paradigma – da una raffica di risposte *emergenziali* alla co-costruzione di soluzioni *emergenti* – è forse la cifra più significativa da tenere a mente nella mappatura delle possibili rotte da seguire nei prossimi mesi.

In questa prospettiva, le riflessioni sull'attualità rappresentano il laboratorio per progettare il futuro. Inevitabilmente, la sfida è quella di far dialogare saperi e conoscenze provenienti da diversi ambiti disciplinari nella prospettiva di un orizzonte di senso comune, quello della ricostruzione, della ripresa post-Covid-19.

Ancora una volta, è il tempo del pensiero critico. Tornano alla mente le parole di Diderot ne *L'Encyclopédie*: «esporre le ragioni delle cose, quando ve ne sono; indicare le cause quando sono note; indicare gli effetti quando sono certi, sciogliere i nodi mediante una applicazione diretta dei principi; dimostrare la verità, svelare gli errori, screditare accortamente i pregiudizi; insegnare gli uomini a dubitare e ad aspettare, a dissipare l'ignoranza, ad apprezzare il valore delle

conoscenze umane, a distinguere il vero dal falso, il vero dal verosimile, il verosimile dal meraviglioso e dall'incredibile»².

In questo volume si è dunque deciso di ragionare in chiave transdisciplinare sulla pluralità dei possibili effetti dell'emergenza in corso indicando, al contempo, alcune linee direttrici per la sua gestione nei prossimi mesi.

Nell'operare in questo senso, si è adottato un approccio specifico: il libro è infatti il frutto del dialogo e del lavoro tra figure autorevoli del dibattito culturale italiano e internazionale e giovani studiosi.

La collaborazione si è diretta verso alcuni specifici ambiti di indagine – dalla modellistica matematica e computazionale alla macroeconomia, dall'epidemiologia al diritto costituzionale, dalla filosofia politica alla statistica – che nel testo ritroviamo organizzati in sezioni tematiche.

Pur nella consapevolezza che il numero delle questioni affrontate non ha alcuna pretesa di esaustività, il volume è il prodotto di uno sforzo analitico che prende le mosse da alcuni ambiti essenziali per il dibattito pubblico che ha l'obiettivo (e la speranza) di alimentare un confronto all'altezza delle sfide che si presentano dinnanzi a tutti noi. Si tratta di un orizzonte ambizioso, logicamente connesso con un quadro a sua volta proteiforme e complesso, che impone di utilizzare chiavi interpretative adeguate al fine di formulare proposte di policy coerenti e inclusive.

Tracciato il quadro di riferimento, riserviamo questo ultimo spazio al sincero piacere dei ringraziamenti.

In particolare, ringraziamo tutti gli studiosi che hanno offerto i loro contributi scientifici a questa impresa e che hanno lavorato con generosità di tempo fianco a fianco ai giovani del CEST, in un periodo che è stato per la comunità scientifica particolarmente concitato.

Ringraziamo la Fondazione Cassa Risparmio di Torino, la Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro e la Scuola Normale Superiore per aver sostenuto l'iniziativa credendo sin da subito nella bontà del progetto scientifico.

² D. Diderot, voce "Eclettismo", in *Enciclopedia o Dizionario ragionato delle scienze, delle arti e dei mestieri, ordinato da Diderot e D'Alembert*, a cura di P. Casini, Bari, Laterza, 1968, p. 399.

Infine, un ringraziamento speciale a Alfredo De Dominicis e all'Editoriale Scientifica per la dedizione e la gentilezza con la quale ci hanno accompagnato in questi mesi.

Torino-Brindisi-Pisa
Settembre 2020

I curatori

MASSIMILIANO MALVICINI, TOMMASO PORTALURI, ALBERTO MARTINENGO

SEZIONE PRIMA

COSTITUZIONE E PROFILI GIURIDICO-ISTITUZIONALI

SITUAZIONI DI EMERGENZA E GARANZIE COSTITUZIONALI

GAETANO SILVESTRI*

1. Due visioni dei rapporti tra Stato e diritto

La pandemia da Covid-19 ha prodotto, come effetto collaterale, l'apertura di una intensa discussione tra giuristi (ma non solo) sulla compatibilità delle misure di contenimento del contagio con i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana.

Sono apparse in modo più chiaro, in questa drammatica occasione, le ragioni di crisi sia della forma di Stato di democrazia rappresentativa fondata sulla separazione (verticale e orizzontale) dei poteri, sia della forma di governo parlamentare.

Fin dalla caduta dell'assolutismo monarchico nell'Europa continentale, a seguito della Rivoluzione francese, si è posto il problema di un sistema di regole istituzionali diverso e alternativo rispetto a quello "ordinario", sul presupposto che gravi minacce all'integrità o all'esistenza stessa dello Stato democratico-liberale richiedano misure eccezionali di difesa sociale e politica incompatibili con i due elementi che, sin dalla Dichiarazione del 1789, sono l'essenza stessa della Costituzione: i diritti fondamentali e la separazione di poteri.

C'era da aspettarsi che in una situazione sicuramente "eccezionale", come quella che stiamo vivendo a causa del Covid-19, trovassero rinnovata fortuna teorie e dottrine apparentemente compatibili con i valori ed i principi dello Stato costituzionale, ma legate invece alla tradizionale concezione autoritaria dello Stato, che riappare quando le circostanze storico-sociali sembrano più favorevoli a farle riacquistare consensi.

Intendiamoci. Nessuna persona sensata potrebbe negare la necessità (anzi, la doverosità) di misure urgenti e adeguate a situazioni di emergenza di vario tipo che possano verificarsi. Il dilemma non sta

* Gaetano Silvestri è presidente emerito della Corte Costituzionale e professore emerito di Diritto Costituzionale presso l'Università di Messina. È presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

nell'ammettere, o no, interventi *extra ordinem* dell'autorità politica o amministrativa, centrale o territoriale, ma nell'inquadrare sistematicamente tali interventi, non solo e non tanto per esigenze di razionalismo classificatorio – pure importante in una Repubblica bene ordinata – ma anche, e soprattutto, per dotarsi di criteri orientativi non estemporanei per affrontare le stesse situazioni di emergenza.

Si fronteggiano due impostazioni teoriche fondamentali:

1. Il potere dello Stato è, per sua natura, concentrato, illimitato e incontrollabile. Esso può essere artificiosamente vincolato per effetto di vari fattori contingenti, interni o esterni, che rimangono tuttavia estranei alla sua “essenza” e possono essere quindi rimossi o sospesi.

2. Il potere dello Stato sorge e si esprime nelle forme e con i contenuti previsti da una legge fondamentale, da cui trae legittimazione l'intero ordinamento giuridico.

Queste due visioni dei rapporti tra Stato e diritto si articolano in molteplici varianti – per lo più nominalistiche – difficili da identificare con chiarezza, giacché la dicotomia cui alludo si è formata agli albori dello Stato moderno, intrecciata a grandi discontinuità storiche, che tali tuttavia non sono state in modo radicale e completo, ma solo relativo e parziale. La Rivoluzione francese, la Rivoluzione di Ottobre in Russia e la Rivoluzione democratica in Germania dopo la Grande Guerra sono esempi cospicui di forti discontinuità storiche, che però non produssero un totale rinnovamento negli ordinamenti giuridici corrispondenti, ma solo mutamenti non così profondi da impedire la sopravvivenza di linee di continuità destinate a porsi in permanente, dialettico contrasto con le innovazioni, che, proprio per essere più recenti, erano più visibili.

Tutto ciò è più evidente sul versante della storia costituzionale, nel cui flusso appare costantemente l'esigenza di «comporre in sintesi unitaria il continuo concreto e il discontinuo astratto»¹. Karl Marx aveva ben compreso questa stratificazione – fonte di frequenti confusioni – quando aveva indicato nell'*ancien régime* la “tara occulta” dello Stato moderno². E proprio nelle situazioni di urgente necessità, di emergenza (*Zustände*

¹ S. Pugliatti, *Continuo e discontinuo nel diritto*, in *Grammatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 88.

² K. Marx, *Per la critica della filosofia del diritto di Hegel. Introduzione*, in K. Marx, F. Engels, *Opere complete*, III, 1843-1844, a cura di N. Merker, Roma, Editori Riuniti, 1976, p. 193.

der Not), Hegel aveva individuato l'essenza della sovranità, al di là delle "particolarità" dell'organismo statale, che devono essere sacrificate per la salvezza dello Stato, che così perviene alla sua propria realtà (*eigentümliche Wirklichkeit*)³. Su questa identificazione cadeva l'ironia dello stesso Marx, che sottolineava l'irrazionalismo di uno Stato che si inverteva nella sua autenticità soltanto in situazioni di guerra o di necessità⁴.

Sulla problematica teorica ora enunciata sono state scritte intere biblioteche. In questa sede mi interessa soltanto mettere a nudo le derivazioni teorico-giuridiche e pratico-istituzionali che – a mio sommo avviso – sono sottese ad alcune scelte, effettuate o soltanto consigliate, in modo più o meno consapevole, in occasione dell'attuale pandemia da Covid-19.

2. Stato di eccezione o semplicemente Stato autoritario?

Le necessarie misure di contenimento del contagio – in attesa dell'individuazione di vaccino e di farmaci efficaci – incidono inevitabilmente sia su alcuni diritti fondamentali delle persone, sia sulla separazione e sull'equilibrio dei poteri della Repubblica. Questo è un fatto indiscutibile. Le divergenze sorgono quando si passa a precisare il fondamento delle restrizioni e delle alterazioni e, conseguentemente, dei limiti alle stesse.

Se il punto di partenza (teorico) è quello che l'essenza della sovranità si coglie solo nella situazione di urgente necessità, qualificata "stato di eccezione", il punto di arrivo (pratico) è che l'insindacabilità del decidere rende potenzialmente illimitati gli interventi derogatori. Né si potrebbe ipotizzare un qualche controllo sulle deliberazioni adottate in regime di "nuda" sovranità. Controllo implica, per suo statuto logico, che vi sia qualcuno abilitato a verificare – sia sul piano formale che sostanziale – la legittimità degli atti del sovrano: fuori dal quadro giuridico-costituzionale non avrebbe senso parlare di legittimità.

Ammesso, per pura comodità argomentativa, che si potesse configu-

³ G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, a cura di V. Cicero, Milano, Rusconi Libri, 1996, § 278, pp. 474-475.

⁴ K. Marx, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, in *Opere filosofiche giovanili*, a cura di G. della Volpe, Roma, Editori Riuniti, 1963, p. 33.

rare un controllore del sovrano, occorrerebbe stabilire il parametro di confronto. Poiché il concetto di “eccezione” ha natura relazionale (eccezione rispetto a che?), mi sembra appropriata l’osservazione che si parla di emergenza, necessità, pericolo etc. come causa di fuoriuscita dal quadro di garanzie costituzionali solo ove queste garanzie siano previste da una legge fondamentale. Di conseguenza, «lo stato di eccezione moderno è una creazione della tradizione democratico-rivoluzionaria e non di quella assolutista»⁵. A loro volta, i regimi autoritari del XX secolo (dal fascismo italiano, al nazismo tedesco, al comunismo sovietico etc.) hanno avuto in comune l’allontanamento dal paradigma democratico-liberale non in funzione della difesa o del ripristino della *Constitution* nel senso determinato dall’art. 16 della Dichiarazione dei Diritti dell’uomo e del cittadino del 1789. Non stati di eccezione permanenti (espressione logicamente contraddittoria, suggestiva come molte contraddizioni) ma, più semplicemente, forme di Stato autoritarie, che, nell’epoca contemporanea, coesistono nello spazio globale con forme di Stato democratiche. Se uno stato di eccezione diviene permanente, invece di andare a caccia di misteriose essenze, ci si potrebbe limitare alla constatazione che lo Stato democratico è diventato autoritario.

Le confusioni e le commistioni sono nate – e sussistono tuttora – perché l’*ancien régime* (la tara occulta!) non è morto del tutto, ma (come si accennava prima) è sopravvissuto, lasciando nella cultura e nella prassi europee l’idea che lo Stato possa continuare a sussistere, anche quando è venuto meno il diritto⁶, secondo la risalente tradizione della giuspubblicistica tedesca del XIX secolo e della prima metà del XX, secondo la quale il diritto dello Stato è più angusto del suo potere⁷. Se così è, allora l’unico potere dello Stato destinato a funzionare in assenza di diritto è quello che materialmente detiene la forza, il potere esecutivo, nel cui ambito, in seguito alla secolarizzazione portata dalla modernità, si concentra il comando discrezionale (*rectius* arbitrario) di chi possiede i mezzi per trasformare la propria volontà in diritto. Anche ai giorni nostri, il potere esecutivo reclama le sue prerogative di erede universale dell’antico sovrano assoluto, che può (non deve!) condividere con altri

⁵ G. Agamben, *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 14.

⁶ C. Schmitt, *Teologia politica I* (1933), in *Le categorie del “politico”*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 39.

⁷ G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, Mohr, 1887, p. 199.

specifiche funzioni o lasciare spazi liberi ai cittadini ed ai loro rappresentanti. E tuttavia l'Esecutivo mantiene il potere di direzione e di coordinamento dell'insieme (*die Oberleitung des Ganzen*), una funzione che non è né legislativa, né amministrativa né giudiziaria⁸.

Su questo presupposto storico si è innestata una estrapolazione teorica, che, per motivare la tendenza alla dittatura dello Stato moderno, ha individuato in astratto nell'Esecutivo le qualità del razionalismo e della tecnicità, che giustificerebbero la sua primarietà in confronto al legislativo, che ne sarebbe privo⁹. Si comprende facilmente che in periodi di crisi e di necessità di regolazioni rapide, coerenti ed efficaci rispetto alle cause dell'emergenza, la maggiore attitudine regolativa del potere esecutivo rispetto al legislativo sembra imporsi con la forza dell'evidenza. Si tratta invece, a mio sommesso avviso, di una costruzione ideologica volta a sostenere l'accantonamento della rappresentanza politica, relegata ad elemento esterno rispetto a quella che si potrebbe definire "l'anima" dello Stato, che esplica tutta la sua potestà di imperio quando non è più circoscritta e condizionata da freni, garanzie e limiti¹⁰.

Non è un caso che la legislazione emergenziale abbia caratterizzato la produzione normativa del Regno d'Italia nell'epoca pre-fascista, specie in corrispondenza della Prima Guerra Mondiale, quando si manifestò in pieno la "seduzione totalitaria", pur presente ed attiva nel periodo unitario precedente e giunta poi all'estremo nel ventennio fascista¹¹. Il "liberalismo autoritario" che precedette il fascismo trovò coerente sviluppo in un regime totalitario, cui è riuscita l'impresa – apparentemente impossibile – di far divenire ideologia di massa i cannoni di Bava Beccaris. Questa vera e propria trasfigurazione politico-sociale si è potuta verificare in un Paese in cui la cultura liberal-democratica aveva messo radici corte e deboli, dove un illustre statista "liberale" e grande giurista, Vittorio Emanuele Orlando, agli inizi del XX secolo dichiarava pubblicamen-

⁸ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin, Duncker und Humblot, 1961 (rist. III ed. 1924), I, p. 2 ss.

⁹ C. Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, tr. it. Roma-Bari, Laterza, 1975, p. 24.

¹⁰ P.G. Grasso, *Necessità (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 867.

¹¹ Cfr. C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005.

te, senza infingimenti, la sua avversione al principio della separazione dei poteri¹².

La dottrina di Locke e Montesquieu è stata da sempre mal tollerata nell'Europa continentale, ispirata a modelli autoritari di governo, e lo è ancor oggi, anche se l'insofferenza per la democrazia parlamentare viene mascherata dai riferimenti alla snellezza, rapidità ed efficienza della funzione di produzione normativa. È pure accaduto che suggestioni schmittiane siano state recepite da teorici di varie tendenze, di destra e perfino di sinistra, ben contenti di poter dimostrare la debolezza dello Stato liberale¹³.

Sarebbe sufficiente osservare con animo sereno ed obiettività il caotico diluvio di atti normativi collocati quasi casualmente in vari livelli e posizioni del sistema delle fonti del diritto, per rendersi conto che la decantata semplificazione pratica derivante dalla normazione di autorità è più un'illusione ideologica che una realtà. Anche se tale confusione fosse il portato inevitabile, in tutti gli ordinamenti giuridici del mondo, della concitazione indotta dall'incalzare drammatico dei contagi e delle vittime, l'evidenza dei fatti ha messo in chiaro che la concentrazione autoritaria del potere non ha prodotto maggiore razionalità tecnica; forse, al contrario, ha reso più facile l'emanazione a getto continuo di regole così numerose, complicate e minute, da giungere ai limiti dell'inconoscibilità. Invece di dimostrare la fondatezza della teoria schmittiana delle sovranità, l'attuale situazione di emergenza contribuisce a rafforzare la convinzione che il sostrato autoritario della cultura politica e giuridica trova nel caos un'ottima occasione per accantonare gli "orpelli" della democrazia rappresentativa, mai completamente assimilati.

3. Santi Romano e la necessità come fonte del diritto

La teoria di Santi Romano sulla necessità come fonte del diritto trae spunto, come è noto, dalla grande catastrofe del terremoto di Messina e

¹² «...io non accetto la teoria della divisione dei poteri...»: Cfr. *Atti parlamentari* Camera dei deputati, XXII Legislatura – 1° sessione – Discussioni - Tornata del 12 maggio 1908, p. 21276.

¹³ Cfr. J.W. Mueller, *A Dangerous Mind. Carl Schmitt in Post-War European Thought*, New Haven and London, Yale University Press, 2003, p. 187.

Reggio Calabria del 1908. Con la linearità di pensiero che lo distingue, Romano individua nella necessità la fonte primigenia del diritto, al di là della legislazione positiva e anche contro di questa¹⁴. La necessità possiede una *innata vis*, che produce i suoi effetti quando le circostanze lo impongono, rendendo inapplicabili le norme “ordinarie”, che devono cedere di fronte ad una produzione normativa *extra ordinem* non necessariamente transitoria, ma ugualmente costitutiva dell’ordinamento giuridico. Con formulazione più raffinata di quella di Jellinek, Romano trae la sua conclusione dalla premessa che il diritto è più ampio della legislazione.

Si tratta di una dottrina che ha ricevuto innumerevoli commenti, che non avrebbe utilità passare in rassegna in questa sede. Mi limito ad osservare che la costruzione di Santi Romano sarebbe valida se il diritto di necessità “sgorgasse” dalle viscere della società, come voleva la Scuola storica per il diritto in generale. In realtà gli autori delle norme “dettate” dalla necessità hanno nomi e cognomi istituzionali determinati nello spazio e nel tempo (governo, primi ministri, singoli ministri, autorità politiche e amministrative territoriali etc.). Le norme non sono frutto di univoca e ineluttabile necessità oggettiva, ma sono frutto di decisione politica, persino in esito a complicate, e lente, trattative. Ancora una volta siamo testimoni di un fenomeno di trasvalutazione ideologica: ciò che è frutto di decisione soggettiva, politica e contingente, diventa oggettiva necessità derivante dalla natura delle cose. La violazione della legge si presenta paradossalmente come manifestazione della più intima natura del diritto. L’assenza di norme che si invoca per lo stato di necessità ha come naturale conseguenza – poiché le norme non sorgono dal nulla – «la rivendicazione di un potere senza norme»¹⁵, anzi, di un potere senza limiti di dettare norme. Il vuoto viene presto riempito da una normazione posta in essere al di fuori dei principi dello Stato di diritto, che finiscono così per essere considerati un lusso per i periodi di quiete, eliminabile come, nelle famiglie, lo sono le spese voluttuarie nei momenti di ristrettezza economica.

¹⁴ S. Romano, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in *Rivista di diritto costituzionale e amministrativo* (1909), ora in *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, I, Milano, Giuffrè, 1990 [1950], pp. 349 ss.

¹⁵ M. La Torre, *La fine dell’Ottocento. Il terremoto di Messina e lo stato di eccezione*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XXXIX, 2009, p. 109.

La teoria romaniana – pur legata ad una forte radice autoritaria – ha tuttavia il grande pregio di ricondurre nell’orbita dell’ordinamento giuridico anche le produzioni normative *extra ordinem* che i governi tendono ad emanare nei periodi di crisi. Essa aiuta a distinguere gli stati di necessità, che impongono normative specifiche, diverse da quelle generali ed ordinarie, dagli stati di eccezione, che preludono all’instaurazione di un nuovo ordinamento giuridico fondato su principi del tutto nuovi, veste giuridica di valori incompatibili con quelli su cui poggiava l’ordinamento perito.

Quanto ora detto porta alla conclusione che le norme generali che prevedono poteri straordinari di emergenza o sono mere formule riassuntive per indicare il complesso delle misure urgenti che possono essere adottate per fronteggiare una grave situazione critica, oppure sono tentativi ideologici di legalizzare in anticipo veri e propri colpi di Stato, come nel caso del famigerato art. 48 della Costituzione di Weimar.

Mi sembra evidente che Santi Romano si riferisse a stati di emergenza riconducibili all’universo di valori e principi dello Stato liberale autoritario del Regno d’Italia del periodo statutario. Un tentativo – a mio avviso non riuscito – di “oggettivizzare” le volizioni soggettive del Governo dell’epoca, che imponevano pesanti restrizioni alle libertà statutarie nelle zone della catastrofe sismica.

4. *Modalità e limiti delle restrizioni dei diritti fondamentali e delle garanzie*

La Costituzione italiana del 1948 ha imposto un rivolgimento radicale all’intera problematica. L’art. 1, secondo comma, non si limita ad individuare nel popolo il titolare della sovranità, ma aggiunge che lo stesso «la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Ad onta di tanti contorcimenti teorici, l’idea di prescrizioni limitative al sovrano (preso questo termine nell’accezione tradizionale) è una vera e propria *contradictio in adiecto*. In realtà il vero sovrano è la Costituzione stessa, che si identifica con i suoi principi e trae alimento dai valori fondamentali di una certa epoca storica. La “sovranità” del popolo ha un nuovo significato: esso è la fonte di legittimazione di tutti i poteri dello Stato. Fuori da quest’ambito non c’è il nulla, ma lo Stato autoritario, che non appare

soltanto nelle situazioni di eccezione, ma è sempre presente ed operante, anche in concomitanza cronologica con lo Stato costituzionale, giacché la successione delle forme di Stato non segue il ritmo di un diacronismo perfetto, ma produce intrecci, sovrapposizioni e reciproche influenze difficili da districare, la cui complessità deve essere rispettata, per non cadere in fuorvianti semplificazioni.

Il ricordo dello Stato autoritario era troppo forte nella mente dei Costituenti italiani per consentire l'inserimento nella Carta di norme che, in un modo o nell'altro, richiamassero esperienze storiche sfociate infine nella catastrofe della Seconda Guerra Mondiale e nell'orrore della Shoah. Poiché non erano ingenui sognatori, si rendevano conto che, in determinate circostanze, è necessario modulare in vari modi, anche restrittivi, le libertà e i diritti fondamentali e prevedere percorsi e procedure, costituzionali ed amministrativi, diversi da quelli ordinari. Poiché tuttavia il fondamento del potere dello Stato non era più l'autorità, ma la libertà, tutte le deviazioni dall'ordinario dovevano comportare il minimo sacrificio possibile dei diritti e delle garanzie. Era finito il tempo in cui si poteva sostenere che per salvare la libertà occorreva, anche temporaneamente, sopprimerla, per dar luogo al nudo potere, cioè all'arbitrio. Diventava possibile invece stabilire preventivamente, in Costituzione, restrizioni specifiche sia ai diritti fondamentali, sia alla separazione dei poteri, sia alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Lo stesso stato di guerra, all'origine delle più marcate soppressioni di libertà, diritti e garanzie nell'epoca moderna, non giustifica più il conferimento di "pieni poteri", ma solo dei "poteri necessari", con preciso richiamo al principio di proporzionalità.

La conseguenza generale e metodologica di questo rovesciamento di prospettiva è che nella Costituzione è necessario reperire forme, limiti e finalità delle restrizioni, interpretando le sue disposizioni alla luce dei suoi principi supremi e non di generiche finalità conservative dell'ordinamento. Se neppure il popolo sovrano, che deve pur contenersi nell'alveo della Costituzione, può, con legge o deliberazione referendaria, mettere da parte l'atto che tale sovranità gli ha conferito non illimitatamente, allora sembra ben difficile ipotizzare che la stessa cosa possa farla un atto amministrativo. Non sembra sufficiente (anche se indispensabile!) che «gli atti necessitati ed eccezionali valgano a garantire uno dei diversi scopi o interessi garantiti dal diritto e dal sistema ordina-

rio degli atti»¹⁶. Occorre sempre valutare la congruenza della singola limitazione con il singolo diritto limitato o con la singola garanzia alterata. Non basta una dichiarazione di emergenza formulata in via generalissima, una volta per tutte e valevole per l'intero universo dei diritti e delle garanzie.

Se si ha la pazienza di spulciare la Costituzione – senza limitarsi ad esaltarla in modo retorico o, al contrario, a ripetere ossessivamente che è vecchia e superata – si può riscontrare che specifiche restrizioni e procedure sono previste. Ciò significa che, al di là di una ragionevole interpretazione sistematica, nessun allargamento è consentito, se dobbiamo ritenere vigente, nel nostro ordinamento costituzionale, il principio di massima espansione delle libertà, ormai costantemente riaffermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale a proposito dei criteri di bilanciamento tra principi e diritti fondamentali¹⁷.

5. *Riserva di legge, principio di legalità sostanziale e ruolo del Parlamento*

Nella situazione di emergenza determinata dalla pandemia da Covid-19 si sono resi necessari interventi regolativi piuttosto severi, allo scopo di contenere, e auspicabilmente bloccare, il contagio di massa. Le ragioni delle scelte non sono sindacabili dal punto di vista del diritto costituzionale, se non per verificare, *prima facie*, la loro attinenza a principi e interessi costituzionalmente protetti.

In una prima fase, sono state adottate modalità difficilmente compatibili con i principi costituzionali, che hanno sollevato perplessità e critiche¹⁸. In una seconda fase, molte impostazioni discutibili sono state ab-

¹⁶ V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986, p. 205.

¹⁷ Da taluno è stata lamentata una presunta indeterminatezza di tale criterio. Ad un criterio ritenuto troppo elastico si preferisce nessun criterio. Sembra ovvio peraltro che il bilanciamento deve essere, in ogni caso, ragionevole e proporzionato. Se anche questi appaiono criteri indeterminati, rinunciamo al bilanciamento e non se ne parli più!

¹⁸ Per una sintesi, mi sia consentito di rinviare a G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*. Sulle problematiche costituzionali poste dall'emergenza da covid-19 si è sviluppato un dibattito giuridico molto vasto. Solo per citare alcuni tra i più significativi contributi, collocati su diversi filoni di pensiero: A. D'aloia, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in «Biolaw Journal» 2020, n. 2; B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in «federalismi.it», 18 febbraio 2020;

bandonate e non sembra utile quindi tornare a sollevare polemiche sugli stessi punti. In particolare, si prende atto che il Presidente del Consiglio dei ministri, nella conferenza stampa del 13 maggio 2020, ha dichiarato che l'intenzione del Governo è di avvalersi, per il futuro, di decreti-legge, ritenuti strumento più adatto ad affrontare le necessità di interventi normativi urgenti¹⁹.

Si spera che il giusto orientamento a non aggirare il Parlamento e gli organi costituzionali di controllo si accompagni ad una vasta ed effettiva delegificazione, allo scopo di non gravare le Camere di una massa eccessiva di disposizioni minute, che possono essere, con maggiore celerità, contenute in regolamenti governativi, che presentano peraltro il rassicurante sostegno del parere del Consiglio di Stato e dell'emanazione affidata al Presidente della Repubblica. Sarebbe opportuno limitare il ricorso ai dpcm alle normative di stretta esecuzione tecnica di norme legislative in materie che intersecano le competenze di più ministeri.

Un costituzionalista non può non auspicare che vi sia un maggiore rispetto delle riserve di legge contenute nella Carta e che il principio di legalità sostanziale venga preso sul serio. Né si può dire che ciò accada quando un decreto-legge contiene una norma "in bianco", meramente attributiva di potere, senza precisare, nelle linee generali, il contenuto e le finalità della normativa secondaria, specie se limitativa delle libertà dei cittadini. La legittimità di tale tecnica normativa è stata esclusa dalla giu-

R. Ravì Pinto, *Brevi considerazioni su stato d'emergenza e stato costituzionale*, in «BioLaw Journal», 20 marzo 2020; U. Allegretti, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 25 marzo 2020; A. Venanzoni, *L'innominabile attuale. L'emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 26 marzo 2020; G. Azzariti, *I limiti costituzionali della situazione di emergenza provocata da Covid-19*, in «Questione giustizia», 27 marzo 2020; T. Groppi, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in «Consulta Online», 30 marzo 2020; A. Algostino, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 21 aprile 2020; M. Belletti, *La "confusione nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità"*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 28 aprile 2020; M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità ai tempi del "COVID-19"*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 28 aprile 2020; A. Ruggeri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in «Consulta Online», 2 maggio 2020; M. Tresca, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in «Consulta Online», 5 maggio 2020.

¹⁹ Cfr. Corriere della sera, 14 maggio 2020, p. 2.

risprudenza della Corte costituzionale in modo non equivoco, anche in presenza di una riserva di legge relativa²⁰.

Non si tratta di rilievi perfezionisti destinati a seminari di esperti, ma di pilastri portanti dello Stato democratico di diritto. Posso comprendere l'errore di politici e governanti, che, nell'ansia di far presto, sorvolano su quelle che, anche in buona fede, ritengono mere *technicalities*; comprendo di meno i giuristi che avallano simili tendenze, facendo credere ai cittadini che le procedure regolative della funzione di produzione normativa siano, nello Stato costituzionale, opzionali o facilmente aggirabili con espedienti di vario genere.

Né sembra convincente il tentativo dottrinale – condotto con raffinatezza argomentativa ben diversa da sbrigative (e arroganti) asserzioni che si sono lette su qualche giornale – di individuare una “doppia legittimazione” dei dpcm della prima fase dell'emergenza Covid-19, facendo ricorso alle norme generali sulla protezione civile ed a quelle particolari contenute nei singoli decreti-legge che sono stati emanati, in successione, lette in «combinato disposto»²¹. Difatti l'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 1 del 2018 stabilisce: «Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea».

Si tratta di disposizione, allo stesso tempo, generale e delimitata. Generale perché prevede la possibilità di derogare ad ogni disposizione vigente, di grado primario e secondario; delimitata perché l'oggetto è individuato, pur se ulteriormente specificabile, nella sfera della “attuazione”, vale a dire della *legis-executio*, escludendosi logicamente la *legislatio*. Se così non fosse, se l'interpretazione preferibile della disposizione prima citata autorizzasse qualunque deroga non in sede di attuazione (anzi, coordinamento dell'attuazione) degli interventi di protezione civile, ma in sede di predisposizione normativa, fino a poter disporre limitazioni a diritti fondamentali dei cittadini, vi sarebbero seri dubbi sulla sua legittimità costituzionale. Ci troveremmo di fronte ad una norma di leg-

²⁰ Cfr. sentenza n. 115 del 2011.

²¹ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in «Rivista AIC», 2020, n. 2, p. 123.

ge ordinaria che, in via generale e indistinta, autorizza la deroga ad ogni disposizione, anche di rango legislativo, vigente, fissando come limite sostanziale solo la deliberazione dello stato di emergenza, atto non legislativo, il quale può, a sua volta, essere privo di limiti, come quello del gennaio 2020²².

È apparso singolare che una norma legislativa di portata generale offra la possibilità di evitare il ricorso al decreto-legge – strumento tipico, previsto dalla Costituzione, per i casi di necessità e urgenza – proprio nei casi in cui il suo utilizzo sarebbe indiscutibile, a fronte dell'abuso che se ne fa in periodi normali.²³ D'altra parte i decreti legge emanati nell'occasione dell'emergenza non possono avere l'effetto di conferire forza di legge ad atti amministrativi che, per Costituzione, non ce l'hanno. In definitiva, due debolezze non fanno una forza.

Ritorna in primo piano la preoccupazione che, seguendo la strada che tanti governi, incluso quello italiano, hanno battuto nella prima fase dell'emergenza Covid-19, si possa determinare, su scala planetaria, una vera e propria «catastrofe dei diritti umani», come ha ammonito l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Michelle Bachelet²⁴. Oggi si può rilevare, con un certo sollievo, che si preferisce imboccare la via dei decreti-legge, maggiormente consona ai principi costituzionali. Il peggior lascito dell'attuale drammatica situazione sarebbe quello di indurre la popolazione ad accettare l'idea della «dispensabilità» delle garanzie costituzionali, trovandosi domani a dover rimpiangere la leggerezza dell'oggi.

²² Il fatto che anche la stessa deliberazione dello stato di emergenza è sindacabile dal giudice competente non vale certo a giustificare in via preventiva una serie indeterminata di deroghe alle leggi vigenti, che ancora non si conoscono, peraltro contenute in atti amministrativi.

²³ Cfr. G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 454, che si riferisce all'art. 5 della legge n. 225 del 1992, il cui contenuto è stato poi trasfuso nell'art. 25 del Codice della Protezione civile.

²⁴ Nota ANSA 27 aprile 2020, che riporta le parole dell'Alto Commissario: «Data la natura eccezionale della crisi è chiaro che gli Stati hanno bisogno di ulteriori poteri per rispondervi. Tuttavia se lo Stato di diritto non è rispettato l'emergenza sanitaria può diventare una catastrofe per i diritti umani, i cui effetti dannosi supereranno a lungo la pandemia stessa. I governi non dovrebbero usare i poteri di emergenza come arma per mettere a tacere l'opposizione, controllare la popolazione o rimanere al potere».

6. *Il caos dei rapporti tra Stato e Regioni*

L'epidemia da Covid-19 ha messo in evidenza un dato da molto tempo esistente, ma debolmente percepito dall'opinione pubblica: lo sfascio dei rapporti tra Stato e Regioni. Tra forti residui di centralismo, velleitarie fughe in avanti pseudo-federaliste, maldestra scrittura delle norme della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione del 2001 e sterile protagonismo dei "governatori" (termine di moda, ma inesistente nella Costituzione italiana), il risultato è un caos di politiche e di normative, che va ben oltre la normale polifonia di una democrazia pluralista, per apparire quello che è: l'effetto della scomparsa dell'indirizzo politico di maggioranza, responsabile verso le assemblee elettive, e della simmetrica scomparsa del ruolo di controllo dell'opposizione, tesa ad avere quotidianamente visibilità fine a se stessa. A ciò si aggiunge l'eterogeneità litigiosa di tutti gli schieramenti, di maggioranza e di minoranza.

Il fenomeno non è solo italiano: È stato giustamente osservato che ci siamo avviati, con ingenua indifferenza, ad una sorta di «statalismo senza Stato», dove la "governance" ha preso il posto di un governo responsabile e stanno scomparendo i presupposti che rendono democratica la delega rappresentativa: per l'appunto l'indirizzo politico e il controllo²⁵.

Volutamente non affronto, in questo breve contributo, il grande tema del regionalismo italiano, le cui vistose lacune sono state ulteriormente messe in luce nella pandemia da Covid-19. Mi limito ad auspicare che, quando – si spera presto! – l'emergenza sarà passata, il Parlamento italiano sappia intraprendere una grande opera legislativa di attuazione delle, pur zoppicanti, norme del Titolo V della Parte II della Costituzione. Occorre chiarire competenze, limiti, raccordi, prospettando sia situazioni ordinarie che di emergenza, senza vagheggiare, ad ogni piè sospinto, revisioni costituzionali pensate *ad hoc* per singole contingenze, ma creando le strutture e le procedure di un vero regionalismo cooperativo, l'unico che può funzionare nell'epoca contemporanea.

Mi rendo conto che potrei essere accusato di utopismo, considerata la realtà del nostro sistema politico. Tuttavia, dopo decenni di irrazionalità, contraddizioni e rattoppi giurisprudenziali della Corte costituziona-

²⁵ Z. Bauman, C. Bordoni, *Stato di crisi*, Torino, Einaudi, 2014, p. 19.

le – volenterosi, ma spesso inefficaci, se non addirittura forieri di ulteriore confusione – mi sembra l'unica via onestamente prospettabile.

LA COSTITUZIONE E LE LEZIONI DELL'EMERGENZA

VALERIO ONIDA*

1. *Una nuova Costituente o più "spirito costituente"?*

Da quando l'imprevista "novità" dell'epidemia da Covid-19 si è manifestata, "invadendo" spazi rilevanti della nostra vita individuale e collettiva (basti ricordare lo spazio che ormai stabilmente occupa nei mezzi di comunicazione e perfino nei messaggi sui "social" che quotidianamente le persone si scambiano), si è ripetutamente e da tante parti evocata la Costituzione. Questo è in sé un fatto certamente positivo, poiché indica la consapevolezza del fatto che la Costituzione non è un documento storico o solo una fra le migliaia di leggi e provvedimenti normativi che tutti in giorni vengono in rilievo nella vita quotidiana, ma è la "carta" fondativa del nostro ordinamento, portatrice ed espressione dei valori civili "supremi" destinati a reggere e a regolare la vita della collettività, e per questo destinata a durare e ad essere termine di riferimento per condotte e atti riguardanti la collettività medesima e i poteri giuridici che in essa si esplicano: tanto più quando sorgono difficoltà, problemi nuovi, interrogativi e dissensi sui modi giusti per affrontarli.

Ciò non significa che essa sia stata sempre evocata a proposito o in termini coerenti con il suo contenuto, il suo scopo e i suoi principi. Si è andati dalle denunce più o meno drastiche di "incostituzionalità" di atti o di condotte di organi pubblici tenuti nell'occasione della crisi, a rilievi di non conformità ai principi costituzionali dei modi in cui si sono sviluppati i rapporti fra organi costituzionali come Parlamento e Governo, o le modalità di organizzazione e funzionamento degli organi giudiziari, a denunce di "lacune" del testo costituzionale in tema di principi e regole da seguire nello "stato di eccezione", a critiche di inadeguatezza del sistema costituzionale vigente in tema di riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

* Valerio Onida è presidente emerito della Corte Costituzionale e professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Milano.

Mentre i rilievi di vere o presunte violazioni di regole costituzionali nell'attività concreta dei pubblici poteri sono naturalmente destinati a trovare risposta ultima, più o meno sollecita e ritenuta più o meno soddisfacente, nei meccanismi di garanzia che l'ordinamento appresta (giudici e Corte costituzionale), e mentre le critiche sul modo in cui si sono sviluppati i rapporti fra organi costituzionali (specie fra Governo e Parlamento) sono destinate a trovare eco soprattutto nel dibattito politico, i rilievi di "lacune" o di "difetti" della Costituzione si pongono su un altro terreno. Se fossero fondati, potrebbero o dovrebbero aprirsi processi di revisione costituzionale se non addirittura, come qualcuno si è spinto (incautamente e pericolosamente) a invocare, un nuovo "processo costituente".

Dico subito che quest'ultima invocazione mi pare del tutto fuori luogo; anzitutto perché un processo costituente si avvia quando si tratta di darsi una Costituzione, o una Costituzione interamente nuova; e noi invece una Costituzione l'abbiamo; e, senza cedere alla trita retorica della "Costituzione più bella del mondo", si tratta di uno strumento più che attuale, ispirato alle idee del miglior costituzionalismo, cioè del pensiero che negli ultimi secoli si è sviluppato e ha fondato gli ideali, i progressi, gli obiettivi e le speranze della civiltà umana. Basti pensare alle "parole forti" della Costituzione: libertà, eguaglianza, solidarietà, sviluppo della persona umana, democrazia, pace. Non a caso la nascita della nostra Costituzione si colloca subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, cioè dell'"evento epocale" che ha segnato una cesura fondamentale nella storia contemporanea, mostrando insieme l'abisso di orrori di cui l'umanità è capace e la prospettiva cui tendere di ideali superiori capaci di costruire una società davvero umana.

Proviamo a pensare solo per un momento come sarebbe il nostro mondo di oggi se quella guerra fosse finita con la definitiva prevalenza dei regimi invece sconfitti e abbattuti nel 1945, se le idee che li nutrivano fossero divenute le idee vittoriose e dominanti per la costruzione delle società umane.

Certo, chiunque viva e si guardi intorno nel mondo di oggi non può non vedere quale distanza vi sia fra gli ideali proclamati dopo la fine della guerra e l'assetto reale della società in cui viviamo. Ma le Costituzioni non sono la "fotografia" del mondo esistente quale noi lo vediamo con i nostri occhi e lo sperimentiamo ogni giorno con la nostra vita, ma indi-

cano gli obiettivi verso i quali possiamo e dobbiamo orientare i nostri sforzi collettivi e individuali per costruire il futuro. La Costituzione è infatti “programmatica”, nel senso che non si limita a garantire come definitive delle conquiste raggiunte e che ci appaiono irreversibili, ma indica traguardi da perseguire per il futuro. E non è affatto indifferente, anzi è decisivo che quei traguardi, che pure spesso ci appaiono come ancora lontani e difficili da raggiungere (basti pensare al “compito” assegnato alla Repubblica, cioè a noi, di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che “impediscono il pieno sviluppo della persona umana” per tutti), siano però le mete che ci siamo dati e alla luce delle quali misuriamo il cammino compiuto e quello da compiere. I primissimi anni dopo la fine della guerra hanno visto l’espressione di quegli ideali e la loro consacrazione in documenti costituzionali: basti pensare alla Carta dell’ONU (1945), alla Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo (1948) e alle convenzioni sui diritti che da questa sono originate, a partire dalla Convenzione europea (1950).

C’è un secondo motivo per il quale è del tutto inopportuno oggi invocare un nuovo “processo costituente”. Questo presuppone la volontà comune di instaurare un nuovo ordine costituzionale che sostituisca quello passato, e lo sostituisca per tutti. Presuppone dunque non un confronto e una sfida fra idee diverse di cui una prevarrà a maggioranza, ma lo sforzo di trovare un terreno comune di intesa, destinato a valere per tutti, inaugurando un “ordine” del tutto nuovo destinato a superare definitivamente l’assetto preesistente, sul presupposto concorde che questo vada abbandonato. Non a caso la grande maggioranza delle Costituzioni nascono all’indomani di eventi che segnano radicali cambiamenti, come guerre o rivoluzioni.

Così fu quando si approvò la Costituzione della Repubblica italiana, all’indomani della guerra e della caduta del regime fascista: quando si qualifica la Costituzione come “antifascista” non si vuole indicare un’attitudine di parte, ma esprimere il carattere radicale e definitivo del superamento dell’“ordine” costituzionale che il regime fascista aveva rappresentato nel nostro Paese.

L’Assemblea Costituente nel 1946-47 lavorò per diciotto mesi, discusse anche accanitamente su tanti argomenti, ci furono tante votazioni, talora anche a stretta maggioranza, su singoli temi, ma non vennero mai meno l’intento e lo sforzo di pervenire a un risultato unitario. Certo, an-

che il voto finale sul testo fu un voto a maggioranza, a scrutinio segreto, fra il “sì” e il “no” al testo proposto. Ma proprio l’esito di quel voto dimostra come abbia prevalso fino alla fine l’intento unitario. In un’Assemblea formata da rappresentanti di tanti partiti, in particolare dai maggiori partiti fra loro divisi da programmi e intenti politici diversi, per alcuni aspetti anche radicalmente contrapposti (i tre partiti maggiori erano la Democrazia Cristiana, il Partito socialista, il Partito comunista, che insieme facevano i tre quarti dell’Assemblea), il voto finale vide, sui 555 deputati e sui 515 presenti al voto, 453 voti favorevoli, vale a dire l’81 per cento dell’intera assemblea e l’87,9 per cento dei votanti. Questi numeri mostrano che, al di là di marginalissimi dissensi, tutte le forze politiche in campo vollero quel risultato.

Ora, nell’attuale scena politica non solo non si prospetta alcuna impostazione di questo tipo, ma il confronto politico mostra, al contrario, che le diverse forze sono tutte tese a competere fra loro, ad allargare il consenso elettorale per i propri programmi e a contrastare il consenso alle forze avversarie. L’unico scopo è vincere le prossime elezioni, o (che è poi lo stesso) farle perdere alle forze avversarie.

La dialettica politica è bensì nell’essenza della democrazia, e il confronto democratico presuppone che i diversi programmi competano fra loro per prevalere con la regola della maggioranza, sulla base del consenso che riescono a sollecitare. Nella normale dialettica democratica viene continuamente in rilievo ciò che divide più che ciò che unisce, che però, in una democrazia sana, dovrebbe restare sempre “sottinteso” ed evitare ogni esasperazione polemica, al bisogno riproponendosi come terreno comune.

Ora, nell’attuale congiuntura politica, complice la scomparsa o l’indebolimento dei forti riferimenti ideali che dovrebbero sorreggere e caratterizzare le organizzazioni politiche, e la tendenziale trasformazione del confronto in una pura lotta di potere e per il potere, non solo non si affaccia alcuna prospettiva di tipo “costituente”, ma sembra troppo spesso venir meno anche quell’implicita riserva di “spirito costituente” che dovrebbe sempre consentire, soprattutto nei momenti di maggiore difficoltà, di ritrovare l’unità al di là delle divisioni.

2. Attuare meglio e di più la Costituzione

Non è dunque il momento di lanciare proposte per una nuova Costituzione, ma piuttosto quello di pensare come meglio attuare la Costituzione che abbiamo. Tornare dunque a pensare la politica e l'attività delle istituzioni in chiave di traduzione pratica, nei diversi campi, degli imperativi e dei principi costituzionali, di progresso nel cammino che la Costituzione indica, verso gli obiettivi da essa delineati.

Attuare meglio e di più la Costituzione vuol dire far funzionare bene gli istituti e le procedure previste per prevenire, impedire e correggere storture e violazioni di essa che si verificano nella prassi; e, soprattutto, dedicare ogni sforzo a far progredire la società verso le mete che la Costituzione "programmatica" indica.

Questo secondo è certo il compito più difficile, poiché si tratta di intervenire sulla realtà sociale favorendone le trasformazioni in direzione degli obiettivi costituzionali di eguaglianza sostanziale, di giustizia, di attuazione piena dei diritti che la Costituzione indica. Un compito mai esaurito, perché si tratta di trasformare la società in direzioni spesso diverse da quelle che la spontaneità dei processi sociali produce o tende a produrre, facendo i conti continuamente con i fatti e con la limitatezza delle risorse di cui si dispone. Questo è il terreno sul quale si deve esercitare il massimo sforzo di "creatività" della politica.

Ma anche il terreno della pratica operatività delle garanzie che la Costituzione appresta ai suoi principi e alle sue regole richiede iniziativa politica. Certo, su questo terreno operano e debbono operare anzitutto le garanzie istituzionali che la Costituzione prevede: dall'intervento della Corte costituzionale (un istituto, questo della giustizia costituzionale, che non a caso si è diffuso dopo la seconda guerra mondiale, proprio a partire dagli Stati – Italia e Germania – che avevano conosciuto regimi autoritari), al compito, che spetta agli organi della magistratura, di fare giustizia nei casi concreti adeguando la interpretazione e l'applicazione delle leggi ai principi della Costituzione, e se del caso sollevando davanti alla Corte le questioni di costituzionalità delle leggi.

Ma anche in questo campo occorre un'opera di adeguamento e di riscrittura delle leggi, che spetta gli organi politici e in particolare al Parlamento. Faccio solo due esempi. In Italia sono ancora in vigore codici, cioè complessi organici di norme, che sono o dovrebbero essere impron-

tati coerentemente a visioni generali conformi ai principi costituzionali. Ebbene, la struttura di base di quasi tutti i nostri codici risale ancora al 1942 (codice civile), al 1940 (codice di procedura civile) e al 1930 (codice penale). Quest'ultimo, in particolare, nasce come un complesso legislativo ispirato ad una visione dei reati, delle pene e della loro esecuzione che risentiva dei principi del regime dell'epoca, che fanno spesso a pugni con la Costituzione. Naturalmente sono sopravvenute nel tempo centinaia di modifiche legislative e di pronunce di annullamento o di riforma della Corte costituzionale, e altre se ne susseguono ancora oggi. Ma non è chi non veda come un diritto penale retto ancora, al fondo, da un codice di ispirazione autoritaria e anticostituzionale sia una contraddizione clamorosa. Un altro esempio: la legge generale sull'ordinamento giudiziario, cioè sulla struttura e sulle regole di organizzazione e funzionamento della magistratura civile e penale, è ancora – sia pure assoggettato a sua volta a moltissime riforme anche radicali e a integrazioni importanti – un testo del 1941, dunque pre-costituzionale. E la stessa cosa si può osservare per altri testi legislativi fondamentali, dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (del 1931) alla legge sanitaria (del 1934) e molte altre. Chi osservi dall'esterno non può non constatare con sorpresa che ha varato più testi normativi fondamentali e organici il regime fascista in vent'anni che la Repubblica democratica in settant'anni. Si aggiunga che la giurisprudenza della Corte costituzionale, per i primi decenni della sua attività, è stata impegnata prevalentemente se non esclusivamente nell'opera di demolizione o più spesso di "correzione" della legislazione pre-costituzionale, per renderla adeguata o almeno non del tutto inadeguata rispetto ai principi della Costituzione: un'opera paziente compiuta attraverso centinaia di sentenze, in molti casi accompagnate da "moniti" o inviti al legislatore repubblicano ad intervenire, quasi mai ascoltati.

Tutto ciò non depone certo per la coerenza costituzionale complessiva del nostro ordinamento. Si potrà dire, ed è vero, che è più facile per un regime autoritario fare leggi organiche, che non per una democrazia ispirata a principi di libertà e di pluralismo. Ma ciò non toglie che si possa e si debba imputare al legislatore repubblicano, cioè alla politica, di avere omesso di adempiere adeguatamente a quello che sarebbe stato non tanto un suo diritto quanto un suo dovere. In particolare questa latitanza del legislatore ha caratterizzato e caratterizza i decenni più recenti, in cui si è assistito alla scomparsa o all'indebolimento del sistema dei

partiti: a riprova del fatto che indirizzi legislativi chiari, coerenti ed efficaci richiedono prima di tutto un sistema politico in cui i programmi siano espressione di idee forti e coerenti sul futuro delle istituzioni e della società, e non solo della ricerca di un consenso immediato basato sulla promessa di soddisfazione di interessi particolari.

3. La crisi e gli insegnamenti per il futuro

Che cosa è emerso, su questo terreno, dall'improvviso manifestarsi dell'emergenza sanitaria del Covid-19 e dalla attuale crisi economica conseguente, e quali sono gli insegnamenti che se ne possono trarre? Non certo una inadeguatezza delle istituzioni e della stessa Costituzione ad affrontare queste evenienze. Sono emerse bensì per diversi aspetti inadeguatezze o fenomeni di insufficiente preparazione di strutture esistenti, soprattutto sanitarie, preposte ad affrontare l'emergenza, ma forse più che altro dovuti agli effetti di politiche restrittive o imprevedibili presenti da molto tempo (il problema delle terapie intensive, quello delle residenze per anziani, quello del modo di funzionamento della medicina territoriale, quello delle scorte di materiali e attrezzature: al fondo, il problema, non certo nuovo, di strutturare e far funzionare il Servizio sanitario nazionale, secondo la sua natura e le sue esigenze, come capace di assistere adeguatamente tutte le persone che vivono nel nostro Paese, in condizioni di eguaglianza, garantendo tempestivamente le prestazioni necessarie).

Nell'ordinamento non mancavano e non hanno mancato di operare gli strumenti di emergenza previsti, come i provvedimenti legislativi e amministrativi d'urgenza, i poteri di intervento a livello nazionale, regionale e locale, in relazione alle diverse dimensioni dei fenomeni affrontati. Le leggi sanitarie e le leggi sulla protezione civile, apprestate anche proprio per far fronte a emergenze, c'erano e sono state usate. Non è detto che gli strumenti a disposizione siano stati impiegati sempre nel migliore dei modi, ma non sono mancati: a partire, sul piano legislativo, dal ricorso ai decreti legge, che la Costituzione appresta proprio per far fronte a "casi straordinari di necessità e di urgenza", e, sul piano amministrativo, da provvedimenti di esecuzione mirati alla specifica situazione o a ordinanze "contingibili e urgenti", anche in grado di intervenire limitando

temporaneamente determinate libertà (come quella di circolazione). Anche il sistema delle istituzioni territoriali (poteri dei Comuni, delle Regioni e delle autorità statali e loro coordinamento) non si è rivelato difettoso in sé, in quanto sistema fondato su distribuzione delle competenze e sul principio di “leale collaborazione” istituzionale, anche se si sono manifestati contrasti e incertezze nel concreto funzionamento.

Per questo penso che siano fuori luogo proposte di innovazione costituzionale come la previsione espressa di “stati di necessità” o di regimi di eccezione, o revisioni profonde dei rapporti costituzionali fra Stato centrale e autonomie regionali e locali. Piuttosto gli insegnamenti da trarre per il futuro riguardano da un lato l’apprestamento preventivo di programmi e strumenti concreti per far fronte adeguatamente alle emergenze, dall’altro, direi soprattutto, la necessità di affrontare in modo più determinato ed efficace problemi vecchi che da tempo o da sempre affliggono il nostro Paese, e che l’emergenza non ha creato ma ha solo maggiormente evidenziato.

Faccio alcuni esempi, di diversa natura. Lo “Stato sociale”, voluto dalla Costituzione, si fonda sulla tutela del lavoro come mezzo per assicurare adeguati mezzi di sussistenza alle persone e alle famiglie, e per concorrere al progresso materiale e spirituale della società (articolo 4 della Costituzione); sulla piena occupazione; e sul dovere delle istituzioni pubbliche di assicurare adeguati mezzi di sussistenza a chi non può lavorare, per età, invalidità o disoccupazione involontaria (articolo 38 della Costituzione). L’emergenza sanitaria non solo ha inciso per molti sulla continuità del lavoro regolare e della retribuzione legale – e qui almeno in parte hanno potuto operare (magari con ritardi) interventi di ampliamento delle forme di tutela generalmente previste, come la cassa integrazione – ma ha messo in luce situazioni nelle quali molte persone hanno perso i mezzi di sussistenza precari di cui fruivano, come lavoro “nero” o sottopagato, o si sono rivelate in piena luce situazioni di precarietà abitativa e sociale (si pensi a certi lavoratori nei campi, interi gruppi di popolazione costretti a vivere, fuori dal lavoro, in condizioni sotto-umane). Ora, la risposta a queste situazioni non può stare solo nella mobilitazione di strutture private volontarie di assistenza di emergenza, ma dovrebbe stare in un’azione pubblica capace di eliminare alla radice tali fenomeni, per esempio con adeguati interventi nel campo del lavoro agricolo ma anche della produzione, del commercio e della distribuzione

dei beni alimentari. Non è che l'obiettivo principale del sistema possa ridursi a quello di mettere a disposizione questi prodotti nei supermercati ai prezzi più bassi possibile, per la felicità dei consumatori finali, senza aver riguardo a ciò che viene prima, in Paesi del sud del mondo ma anche nel nostro, in termini di sfruttamento della manodopera e di imposizione ai produttori di condizioni capestro a vantaggio del sistema della distribuzione.

Ancora, in nome dell'emergenza e sempre con riferimento ai lavori agricoli sono stati adottati provvedimenti intesi a realizzare forme di "regolarizzazione" del soggiorno di stranieri presenti nel territorio. Ma forse - e senza forse - si dovrebbe affrontare il problema generale della presenza di questi stranieri e di altri che possono giungere nel nostro territorio attraverso le rotte della disperazione, in termini meno egoistici e aperti all'esigenza di governare con lungimiranza, ma di non negare, il fenomeno migratorio, ben al di là dell'emergenza sanitaria. Sono fenomeni antichi, non nascono certo con la pandemia: ma questa può insegnarci qualcosa per un futuro meno disponibile a rassegnarsi ad essi.

Un altro esempio. Si è discusso e polemizzato su provvedimenti intesi a far fronte ai pericoli sanitari derivanti dalle situazioni di sovraffollamento carcerario e di inadeguatezza delle strutture sanitarie destinate a curare i detenuti. Ma al di là delle esigenze di lotta alla diffusione del contagio, la situazione di carceri sovraffollate e di carenza di strutture sanitarie adeguate è un problema da tempo presente, che richiederebbe una riflessione lungimirante sull'eccesso del ricorso alla "chiusura" come unica o principale risposta alla devianza, e sulla necessità di adeguare davvero il sistema penale e dell'esecuzione penale, che non è e non può essere solo carcere, e nemmeno prevalentemente carcere, all'imperativo costituzionale di pene che tendano alla risocializzazione del condannato, e quindi anche a prevenire la recidiva.

Anche questo non è un problema di oggi, ma da sempre presente e largamente inevaso: anche per esso, l'impulso a cambiare e a migliorare, che può venire dalla pandemia, dovrebbe essere raccolto.

4. Le istituzioni di governo

Quanto al modo di funzionamento delle istituzioni di governo,

l'emergenza ha fatto discutere ancora dei rapporti fra Governo e Parlamento, lamentandosi l'emarginazione di quest'ultimo. In realtà l'uso quasi esclusivo, a fini di legislazione, dello strumento del decreto legge, portato alla conversione nelle Camere, spesso con lo strumento, alla fine, del voto di fiducia al Governo su un "maxiemendamento" governativo che preclude ulteriori emendamenti, non è affatto un frutto dell'emergenza, ma è una prassi da tempo invalsa, e che sembra sempre più consolidarsi come modo "ordinario" di deliberare le leggi. Certo gli interventi immediati volti a far fronte all'emergenza si fondavano giustamente sullo strumento del decreto legge, che la Costituzione prevede proprio per i "casi straordinari di necessità e di urgenza". Piuttosto è il prolungarsi di questa prassi e la sua "normalizzazione" (fra l'altro ricorrendo spesso a decreti legge approvati in Consiglio dei Ministri "salvo intese" ulteriori, e quindi facendo passare altro tempo prima della sua formalizzazione, in contrasto con la proclamata urgenza), che deve preoccupare.

Anche questo è un vecchio problema, che richiederebbe di esser affrontato apertamente costruendo percorsi parlamentari più ragionevoli: facendo sì che le opposizioni rinunzino a pratiche di tipo ostruzionistico e alla presentazione di centinaia di emendamenti, per favorire un reale confronto, e che tutti rinunzino alla pratica dell'"assalto alla diligenza" per introdurre in un testo "urgente" misure particolaristiche di favore, invece che costruire percorsi legislativi chiari e sintetici; e che, invece di moltiplicare gli interventi a raffica diretti di solito più che altro a innalzare il tono della polemica, si pratichi nelle sedi opportune un confronto costruttivo fra le forze parlamentari.

Vecchi problemi, come anche quelli dell'elefantiasi burocratica dei procedimenti amministrativi, di fronte alla quale, e ai ritardi che essa genera, si invocano poi misure di "semplificazione".

5. L'Europa e il mondo

Ci sono invece due terreni sui quali davvero l'esperienza della pandemia e di ciò che ad essa segue può davvero avviare processi di cambiamento nel sistema istituzionale e politico: e sono i terreni che inducono ad alzare lo sguardo al di là dei ristretti orizzonti della politica solo nazionale.

Il primo è il terreno della costruzione dell'Europa unita. Qui proprio la gravità della situazione economica sembra aver prodotto, sia pure in modo ancora iniziale, una rottura in favore di una prospettiva politica davvero europea: le istituzioni europee sembrano potersi evolvere, sia pure lentamente, dall'immagine diffusa di sole sedi di controllo più o meno "arcigno" sugli equilibri e le regole finanziarie dei singoli Stati, a sedi di elaborazione e di attuazione di politiche comuni, ispirate a una visione solidale e di lungo termine. E forse si può anche sperare che da un gretto confronto fra Paesi cosiddetti "frugali" e Paesi "spendaccioni", o fra Paesi meta di flussi migratori ingenti e Paesi che innalzano muri, si possa passare a prospettive di responsabilità comune di fronte a fenomeni e problemi epocali.

Forse davvero da questo punto di vista l'Europa "post pandemia" può annunciarsi migliore di quella che negli anni scorsi avevamo visto, e di quella che normalmente si vede nelle prospettive ristrette di chi pensa solo a difendere orticelli nazionali. Siamo ancora lontani, ma forse una strada si è aperta, sotto l'impulso delle difficoltà comuni del momento.

Il secondo terreno di possibile novità è anch'esso ancorato alla consapevolezza che non ci sono problemi solo "nostri", ma ci sono problemi comuni in un mondo sempre più aperto alla circolazione e alle interazioni, problemi di una comune umanità. La pandemia visibilmente pone problemi "mondiali", da cui nessun gruppo umano può chiamarsi fuori. E allora anche la visione istituzionale può aprirsi alle nuove dimensioni. Quando settanta anni fa, uscendo dalla seconda guerra, spiriti illuminati e forze politiche consapevoli diedero inizio alla costruzione di istituzioni "globali", a partire dall'ONU, dando avvio a una visione del mondo non più fatta di "grandi potenze", in competizione fra di loro, e di paesi grandi e piccoli legati alla prospettiva dell'"interesse nazionale", ma fatta di gruppi umani con culture e assetti molto diversi, ma consapevoli dei problemi e delle sorti comuni, si è avviata una strada.

Testi come la Carta dell'ONU o le Dichiarazioni e le Convenzioni tendenzialmente universali sui diritti umani hanno cominciato a rappresentare dei punti di riferimento comuni. Certo, ancora in molta parte sulla carta: ma la strada è cominciata, e sta a noi tutti farla proseguire, verso un assetto internazionale che, come dice la nostra Costituzione, "assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni".

Allora l'idea di istituzioni sovranazionali che diano ordine a questo

assetto e possano operare nell'interesse comune, sviluppando e rafforzando, con le necessarie risorse, quelle pallide e deboli esperienze di istituzioni comuni (dall'Organizzazione mondiale della sanità all'Organizzazione internazionale per le migrazioni, all'Agenzia ONU per i rifugiati, per fare solo alcuni esempi) che pure hanno preso vita, e che possono costituire il nucleo di esperienze più avanzate.

C'è da sperare che il XXI secolo sia il secolo in cui i nazionalismi, nati spesso in fondo come elementi di identificazione e di aggregazione di comunità più ristrette, ma operanti nei secoli passati spesso come terreno e alimento di guerre, di egoismi, di sopraffazioni, cedano sempre più il campo a visioni più comprensive e a una consapevolezza della comune responsabilità di tutti verso tutti gli esseri umani e verso la nostra madre Terra.

SULLA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE
DEI DECRETI LEGGE ADOTTATI
PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID-19

MASSIMO CAVINO*

1. Tra emergenza di protezione civile ed emergenza sanitaria. Una terza via: il decreto legge n.6 del 2020

Con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 il Governo ha dichiarato lo Stato di emergenza “in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili” e ha collocato l'emergenza Covid-19 nell'ambito normativo disegnato dal Codice della protezione civile (decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1).

Quando però la diffusione del contagio ha assunto le proporzioni di un'epidemia, a partire dalle giornate del 20 e 21 febbraio 2020, in seguito all'infezione di alcuni pazienti ricoverati negli ospedali di Codogno e di Lodi, i primi provvedimenti sono stati adottati in un quadro normativo diverso: quello di cui all'art. 32 della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale), che attribuisce al Ministro della sanità il potere di emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a una parte di esso, comprendente più regioni; lo stesso potere è attribuito al Presidente della giunta regionale e ai sindaci con efficacia estesa ai rispettivi territori di competenza.

In tal modo, il 21 febbraio sono state adottate due ordinanze da parte del Ministro della salute: la prima, d'intesa con il Presidente della giunta della regione Lombardia, e con efficacia limitata al territorio dei comuni interessati dal focolaio, stabiliva il divieto di entrata e di uscita dallo stesso territorio, e disponeva la sospensione di tutte le attività, lavorative, ludiche, so-

* Massimo Cavino è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università del Piemonte Orientale e direttore del Dipartimento per gli Studi per l'Economia e l'Impresa dello stesso Ateneo.

ciali (le manifestazioni comprese quelle religiose) e di tutte le attività educative ad esclusione della frequenza di corsi universitari con modalità telematica¹; la seconda, con efficacia su tutto il territorio nazionale, imponeva alle autorità sanitarie competenti di applicare la misura della quarantena, con vigilanza attiva, per quattordici giorni, a quanti avessero avuto contatti con persone infette. Quest'ultima imponeva altresì a tutti gli individui che, negli ultimi quattordici giorni, avessero fatto ingresso in Italia da una delle zone della Cina colpite dalla malattia, di segnalare tale circostanza alle autorità sanitarie territorialmente competenti.

A distanza di due giorni il Governo ha però ritenuto necessaria l'adozione del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" finendo per scegliere una terza via, non direttamente riconducibile alla normativa vigente in materia di emergenze di protezione civile, né a quella in materia di emergenze sanitarie.

Per riflettere sulle ragioni che hanno indotto il Governo a scegliere una strada diversa rispetto alle due su cui si era incamminato, si deve considerare la catena di provvedimenti che sono stati adottati a partire dal 23 febbraio 2020.

Il decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 (art.1, comma 2) ha ripreso le misure indicate nelle ordinanze del 21 febbraio del Ministro della salute citandole a titolo esemplificativo (Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: ...), mentre, in generale, ha abilitato le autorità competenti (art. 1, comma 1) ad adottare « ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica».

La valutazione delle circostanze di fatto che possono portare alla adozione delle singole misure è stata lasciata alla amplissima discrezionalità delle autorità amministrative: se infatti l'articolo 1, comma 1, sembra limitarne l'applicazione «nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus», il successivo art. 2 dispone che possono essere adottate ulteriori

¹ Ordinanze analoghe alla prima sono state adottate il 23 febbraio anche d'intesa con i presidenti delle giunte regionali del Veneto, del Piemonte, dell'Emilia Romagna e della Liguria.

misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia anche fuori da tali casi.

L'art. 3, comma 1, del decreto legge stabilisce poi che le misure indicate negli articoli precedenti sono adottate con DPCM, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale.

Ciò posto, per quanto concerne la definizione dei DPCM di attuazione del decreto legge n. 6/2020 si deve sottolineare che essi non hanno natura regolamentare, ma devono senz'altro essere ricondotti al *genus* delle ordinanze: con tutto quel che ne consegue anche rispetto alla possibilità di derogare temporaneamente alle norme di legge. Benché non vi sia un espresso riferimento alla contingibilità e urgenza delle misure adottate, la disciplina dei rapporti con le ordinanze del Ministro della salute, dei Presidenti delle giunte regionali e dei Sindaci ne esclude la natura regolamentare. Del resto, ciascuno di essi reca espressamente la dichiarazione del periodo compreso tra l'inizio e la fine della propria vigenza, e nessuno reca la denominazione di regolamento diversamente da come vorrebbe l'articolo 17, comma 4 della legge 23 agosto 1988, n. 400, puntualmente richiamata in ogni preambolo.

Il primo DPCM è del 23 febbraio 2020 (G.U. n. 45), contestuale al decreto legge n. 6/2020. Esso ribadisce le limitazioni già adottate con le ordinanze del Ministro della salute limitatamente ai territori dei comuni di Lombardia e Veneto interessati da focolai di contagio. Sul piano nazionale dispone l'obbligo, per chiunque sia transitato dai territori interessati da focolai, di comunicare tale circostanza alle autorità sanitarie affinché possano adottare ogni misura necessaria, compresa la permanenza domiciliare fiduciaria con vigilanza attiva.

Il secondo DPCM è del 25 febbraio 2020 (G.U. n. 47) e interviene a livello regionale (Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte) stabilendo che gli eventi sportivi debbano svolgersi a porte chiuse e disponendo la sospensione dei viaggi di istruzione fino al successivo 15 marzo, mentre a livello nazionale autorizza il ricorso al cosiddetto lavoro agile.

Il terzo DPCM, del 1° marzo (G.U. n. 52), stabilisce, ancora prevalentemente su base territoriale, ulteriori misure di contenimento del contagio (disciplina di accesso ad impianti sportivi, sospensione delle attività scolastiche di ogni ordine e grado, disciplina dell'accesso ai locali di ristorazione, disciplina dell'apertura dei centri commerciali etc.), limitandosi sul piano nazionale a ribadire, sostanzialmente, le misure già adottate.

Il quarto DPCM è del 4 marzo 2020 (G.U. n. 55) e stabilisce misure omogenee su tutto il territorio nazionale (sospensione delle manifestazioni che non garantiscano una distanza superiore al metro degli intervenienti; svolgimento delle iniziative sportive agonistiche a porte chiuse; sospensione delle attività scolastiche di ogni ordine e grado fino al 15 marzo; misure relative all'accesso agli ospedali e all'accertamento della diffusione del contagio; disciplina della permanenza domiciliare fiduciaria etc.)

Il quinto DPCM è dell'8 marzo 2020 (G.U. n. 59). Esso, con efficacia fino al 3 aprile, riproduce le misure adottate a livello nazionale dal DPCM del 4 marzo attuando però provvedimenti particolarmente restrittivi a livello locale: nella regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia si dispone di "evitare" gli spostamenti se non per ragioni di lavoro, di salute o di comprovate necessità; si impone la sospensione delle attività scolastiche di ogni ordine e grado, la chiusura degli impianti sportivi; si condiziona l'apertura dei luoghi di culto alla possibilità di accedere mantenendo una distanza superiore al metro tra i presenti; si limita l'orario di apertura dei locali di ristorazione tra le sei e le diciotto. Ovviamente si stabilisce il divieto di lasciare la propria abitazione per quanti siano in quarantena o comunque risultati positivi al contagio.

Il sesto DPCM veniva adottato il giorno successivo (G.U. n. 62) così che il 9 marzo le misure particolarmente restrittive disposte a livello locale, soltanto il giorno precedente, vengono estese su tutto il territorio nazionale.

Il settimo DPCM datato 11 marzo 2020 (G.U. n. 64), introduce ulteriori restrizioni sospendendo, fino al 25 marzo, le attività commerciali al dettaglio (ad eccezione di quelle relative ai generi alimentari e di prima necessità), le attività di ristorazione, di servizi alla persona.

Le ragioni che hanno indotto il Governo a costruire questo nuovo percorso normativo sono rette da una logica di accentramento e di spe-

ditezza oltre che da una valutazione di inadeguatezza degli apparati normativi vigenti rispetto alla natura della emergenza.

In effetti, si deve convenire che i dispositivi normativi vigenti sono stati pensati per emergenze di rilievo nazionale, ma non tali da pregiudicare la sicurezza di tutto il territorio nazionale. Rispetto ad un rischio “totale” il Governo ha preferito adottare un apparato normativo accentrato, che consentisse di assumere decisioni unitarie senza “interferenze” territoriali.

Il potere di ordinanza è stato infatti attribuito al solo Presidente del Consiglio dei ministri sottraendolo alle autonomie territoriali: il secondo comma dell’articolo 3 del decreto legge n. 6/2020 disponeva infatti che possono essere adottate ordinanze dai presidenti delle giunte regionali (art. 32 della l. n. 833/1978) e dai sindaci (art. 50 del Testo Unico Enti Locali – decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e art.117 decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112) nei casi di estrema necessità e urgenza, soltanto nelle more dell’adozione dei DPCM.

La volontà di accentrare la decisione è ulteriormente manifestata dalla legge 5 marzo 2020 n.13, di conversione del decreto: i riferimenti alle autorità competenti a provvedere, che nel testo del decreto legge risultavano generici (art. 1, comma 1; art.2, comma 1), sono precisati chiarendo che essi devono essere letti nel quadro dei poteri attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri. Non solo: in sede di conversione è stato introdotto il periodo in forza del quale le misure eventualmente adottate da Presidenti delle giunte regionali e sindaci, nelle more dell’adozione dei DPCM, avrebbero perso efficacia se non comunicate al Ministro della salute entro ventiquattro ore (art. 3, comma 2). Inoltre, diversamente dalle ordinanze di protezione civile, i DPCM sono adottati sentite le Regioni interessate, e non avendone acquisito l’intesa (come previsto dal Codice della protezione civile). In forza di queste disposizioni si devono considerare illegittime tutte le ordinanze adottate, dopo l’entrata in vigore dei DPCM, da parte di autorità diverse dal Presidente del Consiglio dei ministri².

² Quali le numerose ordinanze adottate da Presidenti di regione, sostanzialmente riprodotte o integrative di disposizioni contenute in DPCM; quale l’ordinanza n. 25 del 23 febbraio 2020, adottata congiuntamente dai sindaci dell’isola di Ischia, che disponeva il divieto di accesso ai cittadini di nazionalità cinese provenienti dalle aree colpite dall’epidemia e ai cittadini lombardi e veneti provenienti dai comuni interessati da focolai; quale, da ultimo, l’ordinanza n. 111 del 15 marzo 2020 della Regione Valle d’Aosta

E sempre nella prospettiva dell'accentramento della decisione deve essere letto il comma 5 dell'articolo 3 del decreto legge, che attribuiva soltanto ai Prefetti il compito di monitorare l'attuazione delle misure di contenimento, avvalendosi delle forze dell'ordine e delle forze armate (cui, con emendamento introdotto dalla legge di conversione, è stata attribuita la qualifica di agenti di pubblica sicurezza previo provvedimento degli stessi prefetti).

Quanto alla speditezza si deve rilevare che i DPCM di attuazione sono provvedimenti assai meno complessi delle ordinanze di protezione civile dal momento che prevedono la necessaria intesa soltanto tra il Ministro della salute, cui compete la proposta, e il Presidente del Consiglio dei ministri cui compete l'adozione e l'emanazione dell'atto³. Quanto ai pareri del Ministro dell'interno, del Ministro della difesa, del Ministro dell'economia e delle finanze e degli altri Ministri competenti per materia, nonché dei Presidenti delle regioni competenti, o del Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, pare di poter affermare che, stante la natura straordinaria del potere di ordinanza del Presidente del Consiglio, siano obbligatori, ma non vincolanti.

E sempre rispetto alla esigenza di speditezza deve essere considerata la disciplina del contenuto dei DPCM: il decreto n. 6/2020 disponeva che essi, diversamente dalle ordinanze di protezione civile, non avrebbero dovuto indicare espressamente a quali disposizioni di legge intendono derogare.

2 I dubbi di legittimità e il decreto legge n.19 del 2020: una soluzione insufficiente

Se, come abbiamo detto, sono comprensibili le ragioni che hanno indotto il Governo ad adottare la disciplina di cui al decreto legge n. 6/2020, non si devono però trascurare le implicazioni che essa ha prodotto sul piano del bilanciamento tra la protezione della salute come interesse della collettività, sancita dall'articolo 32 della Costituzione, e il

che vieta l'ingresso sul territorio regionale dei cittadini non residenti.

³ Pare di poter affermare che in termini formali, se da un lato la proposta non è vincolante, dall'altro essa non può essere stimolata con direttive del Presidente del Consiglio.

godimento dei diritti costituzionali dei cittadini che, inevitabilmente, doveva essere limitato per cercare di contrastare la diffusione del contagio. Pare opportuno domandarsi, se il bilanciamento realizzato sia stato ragionevole; e se fosse possibile raggiungere gli stessi risultati di contenimento del contagio con altri strumenti.

In tale prospettiva conviene prendere le mosse dalla lettura della sentenza n. 127 del 1995 che la Corte costituzionale ebbe a pronunciare proprio in occasione di una emergenza sanitaria determinata da una epidemia. Chiamata a decidere della legittimità delle misure disposte dalla legge n. 225 del 1992 (oggi comprese nel Codice della protezione civile) essa precisò «Questa Corte ha già sottolineato il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti (sentt. n. 201 del 1987, n. 4 del 1977, n. 26 del 1961 e n. 8 del 1956). Proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio (sent. n. 418 del 1992): il potere di ordinanza non può dunque incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione».

Alla luce di queste considerazioni è legittimo nutrire qualche perplessità sulla catena di provvedimenti che ha il suo primo anello nel decreto legge n. 6/2020.

Non già, in concreto, sulla proporzionalità del sacrificio che concretamente è stato imposto al godimento dei diritti rispetto alla tutela dell'interesse collettivo, quanto, piuttosto, sulla adeguatezza dello stesso decreto legge a soddisfare le riserve di legge che quegli stessi diritti presidiano.

Strutturalmente il decreto n. 6/2020 era infatti costruito per rispondere a due diversi tipi di emergenza – locale e non – riprendendo uno schema tipico degli interventi normativi sulle misure eccezionali che, come abbiamo visto, contraddistingue anche il modello accolto dal Codice della protezione civile.

Così, l'articolo 1, comma 1, disponeva in ordine a emergenze di ca-

rattere locale, posto che le misure ivi indicate erano pensate per essere applicate solo nelle aree interessate da episodi di contagio di cui non sia possibile tracciare l'origine.

L'articolo 2 autorizzava invece il Presidente del Consiglio dei ministri ad intervenire anche fuori dalla definizione territoriale di quelle aree, utilizzando una formula oltremodo generica: "ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza"; formula che certamente non poteva soddisfare l'esigenza di una specifica autorizzazione da parte del legislatore rispetto a contenuti indicati senza approssimazione; e che attribuiva pertanto al Presidente del Consiglio un potere di ordinanza indefinito.

In altri termini: guardando a quella catena di provvedimenti pare di poter affermare che le misure adottate con i DPCM emanati tra l'8 e l'11 marzo 2020 avrebbero dovuto formare l'oggetto di un altro decreto legge. Le forti limitazioni alla libertà personale, alla libertà di riunione, alla libertà di circolazione, al godimento/adempimento del diritto/dovere allo studio, alla libertà di culto, alla libera iniziativa economica, estese a tutto il territorio nazionale, avrebbero dovuto essere disposte con un provvedimento che, pur giustificato dalla straordinarietà, dalla necessità e dall'urgenza, è mitigato nella sua portata autoritaria da garanzie che non ne compromettono l'efficacia. Con l'adozione di un decreto legge, in un momento di grande tensione nella vita democratica del paese, si sarebbe coinvolto, chiamandolo alla emanazione, il Presidente della Repubblica, garante dell'unità nazionale; e si sarebbe restituita al Parlamento la centralità che gli compete, chiamandolo alla conversione in legge.

Le forti perplessità cui ha dato luogo il decreto legge n. 6/2020 sono state superate solo in parte dal successivo decreto legge n. 19/2020.

Esso ha stabilito con maggiore precisione il contenuto dei provvedimenti urgenti elencando all' 1, comma 2, le misure che avrebbero potuto essere adottate (elenco che a differenza di quello contenuto nel decreto n.6 deve essere inteso come tassativo). Inoltre, all'articolo 1, comma 1, è stata definita delimitata l'efficacia temporale dei singoli provvedimenti fissandola in trenta giorni, ancorché questi possano essere reiterati e modificati fino alla scadenza dello stato di emergenza.

Inoltre si è attribuito un maggior peso al controllo parlamentare stabilendo all'articolo 2, comma 1, che i DPCM in attuazione del decreto avrebbero dovuto essere illustrati alle Camere dal Presidente del Consi-

glio, o da un Ministro da lui delegato, prima della loro adozione; nel caso in cui l'estrema urgenza di provvedere impedisse l'illustrazione preventiva il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto comunque riferire alle Camere. Per altro l'articolo 2, comma 5, prevede che comunque il Presidente del consiglio riferisca alle Camere sulle misure adottate ogni quindici giorni.

Per quanto concerne i rapporti tra DPCM e le ordinanze dalle autorità territoriali, l'art. 3 del decreto legge n. 19/2020, stabiliva che le ordinanze dei presidenti delle regioni potessero introdurre (nelle more dell'adozione dei DPCM) misure ulteriormente restrittive, mentre vietava ai sindaci di adottare ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con i provvedimenti del Presidente del Consiglio dei ministri.

In attuazione del decreto legge n.19/2020 sono stati adottati provvedimenti di carattere restrittivo (il DPCM del 1° aprile 2020 che ha prorogato fino al successivo 13 aprile l'efficacia dei DPCM precedenti; il DPCM del 10 aprile 2020 che ha stabilito i limiti alla libertà di movimento e all'esercizio delle attività produttive e commerciali dal 14 aprile al 3 maggio 2020; il DPCM 26 aprile 2020 che andava ad estendere le misure restrittive dal 4 al 17 maggio 2020) e provvedimenti di carattere progressivamente ampliativo, nella prospettiva di un graduale ritorno alla normalità (il DPCM del 17 maggio 2020 relativo a misure di cosiddetto "distanziamento sociale" e di precauzione generale), questi ultimi successivi alla emanazione del decreto legge 16 maggio 2020, n.33, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", con cui si avviava la cosiddetta "fase 2" disciplinando la libertà di circolazione entro i confini regionali e su tutto il territorio nazionale (a partire dal 3 giugno).

La disciplina complessiva successiva alla adozione del decreto legge n. 19/2020 non vale a dissipare le perplessità e i dubbi di legittimità costituzionale perché essa, non diversamente da quella attuativa del decreto legge n. 6/2020 attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Presidenti delle regioni un potere di ordinanza capace di limitare fortemente diritti costituzionali presidiati dalla riserva di legge assoluta. Da questo punto di vista il decreto legge n. 19/2020 risulta, anzi, palesemente incostituzionale, posto che il maggiore coinvolgimento del Parlamento, sul piano della mera informazione, non vale certamente a soddisfare le esigenze sottese alla riserva assoluta di legge.

LA FASE 2 NEI RAPPORTI TRA STATO,
REGIONI E AUTONOMIE TERRITORIALI.
USCIRE DALL'EMERGENZA E DAL CONFLITTO
E IMPARARE DALL'ESPERIENZA PER CAMBIARE

ANNA MARIA POGGI*

1. Introduzione. La Fase 2 e le relazioni Stato-Regioni-autonomie territoriali: da dove ripartire? Amministrazione e politica nella Costituzione

Pur non essendo state consumate gravi e palesi violazioni alla Costituzione nella Fase 1 dell'emergenza è indubbio che molte cose non abbiano funzionato nei rapporti Stato-Regioni-autonomie territoriali e che il livello di tensione nelle relazioni istituzionali sia giunto ad un livello di guardia, come dimostrano le quotidiane e reciproche accuse di invadenza dell'altrui terreno¹.

La *querelle* cui si assiste ogni giorno, soprattutto tra Stato e Regioni, è ormai insostenibile, per le istituzioni ma, soprattutto, per i cittadini che

* Anna Maria Poggi è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino.

¹ Tra i numerosi commenti alle quotidiane dichiarazioni di "guerra" tra Stato e autonomie territoriali, soprattutto tra Stato e Regioni v. S. Cassese, *Lo stato d'emergenza ha minato l'equilibrio tra i poteri costituzionali*, in *Il Foglio*, 5 maggio 2020; U. De Siervo, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini capi di Stato come negli USA*, in *Il Messaggero*, 3 maggio 2020; M. Villone, *Se le regioni corrono lo Stato frena*, in *Il Manifesto*, 5 maggio 2020; M. Ramajoli, *Governo, Regioni, Comuni: quale provvedimento prevale durante la ripartenza?*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio 2020; A. Ruggeri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in «Consulta online», 2020, n. 2, 2 maggio 2020; M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid 19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 2020, n. 3, p. 1 ss.; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 2020, n. 3, p. 1 ss.; Numerose anche le controversie risolte in sede giurisprudenziale, tra cui TAR Marche, Sez. I, decreto 27 febbraio 2020, n. 56; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 18 marzo 2020, n. 416; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 20 marzo 2020, n. 433; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 21 marzo 2020, n. 436; TAR Campania - Napoli, Sez. V, decreto 24 marzo 2020, n. 471; TAR Sicilia - Catania, Sez. IV, decreto 27 marzo 2020, n. 235; Cons. St., Sez. III, decreto 30 marzo 2020, n. 1553.

hanno già iniziato a pagarne il prezzo². Occorre un deciso cambio di passo. Lo slogan “niente sarà più come prima” va corretto e scorporato in due diverse proposizioni: anzitutto “tutto deve tornare come prima”, nel senso che occorre quanto prima uscire dalla fase dell’emergenza per tornare ad una normalità di relazioni istituzionali; in secondo luogo, per ripartire seriamente, occorre imparare da ciò che è accaduto e, in questa prospettiva, vi sono cose che devono cambiare.

L’emergenza, infatti, ha reso evidenti una serie di problemi che hanno a che fare, oltretutto con la relazionalità tra le istituzioni, con il loro “modo di essere”, a partire dalla loro organizzazione.

Perciò questo contributo volutamente non entrerà nel campo, già molto arato, del sistema delle fonti, che certamente è aspetto che attiene altresì al tema della relazione tra enti territoriali e su cui si rinvia ai moltissimi contributi elaborati in dottrina e ai molti Osservatori nati all’interno delle Riviste di settore.

Il tema che qui, invece, si intende affrontare riguarda le relazioni tra gli enti territoriali componenti la Repubblica dal punto di vista della *politica* e dell’*amministrazione*, nel senso della relazionalità tra enti come enti politici e della loro organizzazione come amministrazioni pubbliche.

² Come dimostra una delle vicende di scontro Stato-Regioni finita in sede giudiziaria e che vede tutti sconfitti, *in primis* i cittadini direttamente o indirettamente coinvolti. Ci si riferisce alla sentenza del TAR Calabria pubblicata il 9 maggio 2020 che ha annullato, su ricorso del Governo, l’ordinanza del Presidente della Regione Calabria del 29 aprile 2020, n. 37, recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell’art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica: Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale», in relazione al suo punto 6, nel quale è stato disposto che, a partire dalla data di adozione dell’ordinanza medesima, sul territorio della Regione Calabria, è «consentita la ripresa delle attività di Bar, Pasticcerie, Ristoranti, Pizzerie, Agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all’aperto». L’ordinanza, come il TAR ha giustamente affermato, contrastava palesemente con il decreto legge 25 marzo 2020, n. 19. In punto di diritto, dunque, *nulla quaestio*. Vi è da chiedersi, tuttavia, se non fosse stato più aderente al principio di lealtà un comportamento diverso sia del Governo (per esempio nel coinvolgere preventivamente le Regioni nella stesura del decreto legge), sia da parte della Regione (concordando preventivamente con il Governo il contenuto dell’ordinanza). In tal modo hanno perso soprattutto quei cittadini gestori dei locali interessati dalla vicenda che, in base all’ordinanza regionale, si erano attrezzati (anche con risorse economiche) alla riapertura e che dopo pochi giorni hanno dovuto nuovamente chiudere.

Per quanto attiene al primo aspetto, le ricorrenti affermazioni da parte di alcuni Presidenti di Regione (e di qualche Sindaco) circa la necessità di proteggere i “propri” territori e, per converso, la riaffermazione da parte del Governo della primazia della persona giuridica Stato come *fictio iuris* di antica memoria, e perciò “prevalente” sui territori regionali, evidenziano entrambe una visione a dir poco parziale rispetto alla ben più ampia e comprensiva prospettiva che si evince dalla Costituzione.

A differenza del periodo che speriamo di esserci lasciati alle spalle, che aveva – e non poteva essere diversamente – la parola d’ordine dell’emergenza, quello che abbiamo davanti sarà contrassegnato più che dai *divieti*, dalle *azioni*.

Proprio per questo motivo i rapporti tra le istituzioni territoriali dovranno essere contrassegnati dalla massima chiarezza e collaborazione affinché cittadini e istituzioni pubbliche e private possano operare in un contesto di regole chiare e non conflittuali. Soprattutto, possano operare in un contesto in cui sia chiaro quale istituzione può dettare le regole e quale istituzione si assume la responsabilità dell’applicazione delle regole stesse.

Va precisato, per la verità, che le polarità e gli attriti, soprattutto tra Stato e Regioni, non nascono oggi. La breve storia delle Regioni italiane (appena diventate cinquantenni) è irta di difficoltà, sempre ricomposti in sede politica, e spesso contrassegnata anche da una tensione interna al sistema locale che la dottrina ebbe a definire *regionalismo vs. municipalismo*³. Allo stesso modo, è indubbio che il Titolo V abbia introdotto un’innovazione che nelle legislature successive non è stata adeguatamente governata, producendo quelle fughe in avanti di cui le richieste di regionalismo differenziato non sono altro che una delle punte più avanzate di emersione.

Con riguardo al secondo aspetto, basti pensare a quante problematiche siano emerse con riguardo all’assetto del sistema sanitario. Le numerose task force istituite sia a livello locale che a livello nazionale – spia evidente di carenza di competenze scientifiche e organizzative –, nonché i diversi commissari, sicuramente saranno di grande supporto per uscire dall’emergenza, ma in ogni caso rivelano un modello poco funzionale all’erogazione di un servizio universale (e comunque rispettoso dell’art.

³ Da G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in «Le Regioni», 1995.

32 della nostra Carta fondamentale), come dimostrano le polemiche sull'erogazione di tamponi, mascherine ecc.... Qualcosa deve cambiare nell'organizzazione del sistema sanitario⁴ e non solo. E non si può obiettare che ciò che è accaduto è dovuto all'emergenza, poiché l'affermazione va ribaltata: l'emergenza ha fatto emergere le distorsioni del sistema e ora che le abbiamo sotto gli occhi abbiamo il dovere di correggerle.

In questa crisi, insomma, sono esplose parecchie tensioni. Per ripartire è bene che si esca da questo quadro di contrapposizioni e si rientri nella cornice costituzionale all'interno della quale le istituzioni territoriali sono:

a. *enti politici*, in quanto tali rappresentanti delle comunità territoriali e rappresentativi delle esigenze peculiari che tali comunità esprimono;

b. *amministrazioni pubbliche*, in quanto tali co-vocate (insieme allo Stato) alla realizzazione dei principi e valori costituzionali.

Sono aspetti che vanno tenuti insieme, perché la Costituzione li tiene insieme e perché la stessa democraticità della Repubblica richiede che lo siano.

2. In primis: *il senso dell'essere Repubblica "una e indivisibile"*

Non è retorico perciò richiamare anzitutto l'art. 114 Cost., il senso del sentirsi Repubblica, in collegamento con l'art. 5 Cost., Repubblica "unica e indivisibile". Il senso di questo legame diventa palese proprio di questi tempi: l'autonomia si sviluppa compiutamente nel contesto della Repubblica e la Repubblica non è democratica senza il concorso delle autonomie.

La c.d. "parificazione" degli enti componenti la Repubblica introduce il principio in base al quale la *qualità* dell'autonomia è identica per tutti i livelli di governo. Non è dunque un problema *quantità* di poteri e funzioni, essendo a tutti evidente che la parificazione non può essere interpretata in questo modo.

Il secondo principio, sempre contenuto nell'articolo 114 Cost., riguarda il dissolvimento dei vincoli gerarchici tra i livelli di autonomia,

⁴ Su cui v. le interessanti e analitiche osservazioni di F. Giglioni, A. Pioggia, *Cosa riformare del servizio sanitario nazionale*, in «astrid-online», 2020, n. 7.

anche sotto il profilo dei controlli e, in particolare, il venir meno dei controlli preventivi di legittimità strutturati sull'idea di un'assunzione gerarchica tra i vari livelli di governo.

Sempre dall'articolo 114 Cost. si desume, ancora, una potestà normativa, soprattutto statutaria, dei vari livelli territoriali di governo con riguardo al profilo della organizzazione interna. A tal proposito vi è il problema della struttura dei controlli interni, quindi degli organi a cui essi vengono affidati e del loro rapporto con le altre forme di controllo.

Proprio questi due ultimi rilievi rendono evidente altresì che l'autonomia nel suo esercizio deve essere "responsabile": la mancanza di controlli *a priori* non può tradursi nell'indipendenza rispetto agli indirizzi statali o, in mancanza di questi, nell'indipendenza rispetto agli altri principi e valori contenuti nella Costituzione. Per esemplificare: la protezione della propria comunità di riferimento – che pure è un valore – non può essere sconnessa dal valore più generale della protezione della comunità nazionale. Le limitazioni e/o le restrizioni di circolazione, dunque, avrebbero dovuto essere concordate tra Stato e Regioni e decise bilanciando le diverse esigenze e necessità e non, invece, brandite dalle une contro l'altro come armi contundenti.

Perciò sempre più frequentemente si sente da più parti richiamare l'esigenza della leale collaborazione come prova di una «democrazia matura»⁵, che non annulla le differenze territoriali con una finzione giuridica, ma le governa e le amministra⁶, ed in cui le autonomie locali rappresentano adeguatamente le proprie esigenze e il Governo ha il dovere di valutarle altrettanto adeguatamente⁷.

3. Le relazioni "politiche" tra Stato e Regioni ed enti territoriali: l'unità della Repubblica e la leale collaborazione

Il tema dei rapporti Stato-Regioni-enti territoriali, come anche quello dei rapporti con l'UE, sarà infatti cruciale nei prossimi mesi, a causa del-

⁵ M. Ramajoli, *Governo, Regioni e Comuni: quale provvedimento prevale durante la ripartenza?*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio 2020.

⁶ A. Filippetti, F. Tuzi, *Politiche nazionali più articolate e più cooperazione Stato-territori*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 maggio 2020.

⁷ C. Mirabelli, *Governo e Regioni, un conflitto inaccettabile il principio di supremazia è dello Stato*, in *Il Quotidiano*, 1 maggio 2020.

le numerose competenze che l'art. 117 Cost. assegna alle Regioni in campo sociale, sanitario ed economico e delle altrettante competenze "trasversali" di cui lo Stato è "tutore" nelle medesime aree: dai livelli essenziali delle prestazioni in campo sanitario e sociale, alla tutela della concorrenza in campo economico, al coordinamento del sistema fiscale e tributario, e così via...

Allo stesso modo, in virtù del principio sussidiario e del massiccio trasferimento di funzioni amministrative nei campi del sociale, che dal 1998 già è realtà con riguardo soprattutto ai Comuni (lotta alla povertà, sostegno alle fasce deboli, trasporto pubblico locale...), occorreranno uno stretto raccordo e una politica di redistribuzione delle risorse che mettano al centro il binomio tra necessità dell'erogazione dei servizi e attribuzione delle risorse necessarie o, in caso contrario, un ri-accentramento delle funzioni stesse in capo all'ente che è effettivamente in grado di garantire il servizio.

Nel contesto che viviamo, infatti, è più che mai indispensabile evitare il c.d. federalismo "per abbandono": cioè scaricare sugli enti locali le funzioni senza assicurare loro le risorse per poterle esercitare. Qui non è in ballo la lotta tra enti, ma il benessere dell'intera comunità nazionale. Non sarà dunque possibile immaginare una ripartenza sanitaria, economico-produttiva e sociale effettiva se non attraverso una solida struttura di collaborazione istituzionale tra gli enti che compongono la Repubblica.

Allo stesso modo, non sarà possibile immaginare una ripartenza senza rinsaldare ancora di più il legame con l'UE: non solo per la questione connessa agli aiuti economici (in qualunque forma essi arriveranno), ma ancor prima in relazione ad una visione del futuro in cui l'argine agli effetti perversi della globalizzazione può solo giungere da un'Unione più forte e coesa, sorretta da un'idea di comunità di solidarietà e protezione.

Gli Stati nazionali, per quanto conservino un ruolo fondamentale nella costruzione dell'architettura complessiva delle moderne società democratiche, hanno perso la loro sovranità nei terreni economici e della filiera produttiva in generale, nel senso che non sono più in grado di imbrigliare e governare i fenomeni economico-produttivi, e meno che mai quelli della finanza, all'interno dei loro confini territoriali.

Tornando al livello nazionale, dunque, la ripartenza non potrà che essere contrassegnata dalla riaffermazione della centralità della Repubblica delle autonomie e della leale collaborazione.

Pertanto, a differenza di quanti sostengono che questo periodo ha

evidenziano le incrinature del Titolo V come Repubblica delle autonomie e che, dunque, invocano le “clausole di supremazia” quale panacea di tutti i mali⁸, pare che il tema sia un altro.

Il Titolo V ha certamente falle e difetti e sicuramente andrebbe modificato, ma non nella direzione di un quadro costituzionale precettivo e in grado di eterodirigere unilateralmente l'azione degli enti territoriali. Come ha dimostrato Sergio Bartole⁹, sin dall'avvio della stagione del regionalismo, infatti, il modello di rapporti Stato-autonomie territoriali fondato sulla gerarchia-supremazia è ormai superato: esso appartiene ad un passato che non è più riproponibile, perché legato ad un modello di democrazia e di società che non avrebbe più rispondenza nella realtà.

Il modello cui dobbiamo tendere, e che il Titolo V ha seppure imperfettamente introdotto, è quello della leale collaborazione. I motivi che spingono in tale direzione sono molteplici: le modalità di produzione di beni e servizi sono sempre più interconnesse a livello mondiale e locale; l'apertura al processo di integrazione ha indubbiamente modificato, se non di diritto, di fatto, l'idea di territorio in maniera funzionale; le persone si spostano sempre più frequentemente e dunque i legami tra le persone e le comunità politiche di appartenenza diventano molteplici: di protezione, di servizio. Infine, e in sostanza, il mondo e anche gli Stati sono diventati realtà più complesse e il governo di tali relazioni deve avere strumenti più flessibili e partecipativi.

Non è necessario aggiungere altro, poiché il tema altrimenti si allargherebbe oltremisura, mentre le motivazioni di una ripartenza fondata non sulla *supremazia* ma sulla *leale collaborazione* richiedono almeno di richiamare la prospettiva complessiva in cui si inseriscono. La complessità non si può eliminare e richiede di essere ordinata.

4. *L'unità della Repubblica e il principio di “lealtà” nella collaborazione tra Stato e Regioni*

Tra gli strumenti in campo vi è sicuramente, come già accennato,

⁸ U. De Siervo, *Introdurre la clausola di supremazia. No ai mini capi di Stato come negli USA*, cit.

⁹ S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 1972.

quello della leale collaborazione, la cui comparsa è del resto coeva con la fase di implementazione delle Regioni. La sua prima apparizione, all'inizio degli anni Ottanta, si deve soprattutto all'opera di interpretazione della Corte costituzionale attraverso la soluzione dei conflitti Stato-Regioni, in costanza delle prime difficoltà che le Regioni attraversarono dopo la loro istituzione e che fece dire ad Enzo Cheli che esse erano entrate in «un cono d'ombra».

È presumibile che quelle sentenze interpretassero le esigenze più volte evidenziate dalla Corte alla luce di un'importante novità legislativa costituita dall'istituzione nel 1983 (DPCM del 12 ottobre) della Conferenza Stato-Regioni. A sua volta, la Conferenza nacque proprio allo scopo di superare le difficoltà di relazioni tra Stato e Regioni, attraverso la costruzione di una sede di concertazione.

Altro snodo significativo è costituito dalla sentenza n. 19/1997, che fondò il principio di leale collaborazione sull'art. 5 Cost., specificando che tale principio «impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (il riferimento espresso è all'attività internazionale) secondariamente (...) la possibilità per lo Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto». Anche in quel caso la sentenza parve registrare l'indirizzo politico che andava emergendo in quegli anni: con DPCM 2 luglio 1996 veniva istituita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e con il d.lgs. 281/1997 si completava il quadro, attraverso la ridefinizione dei compiti di entrambe le Conferenze e l'istituzione della Conferenza Unificata.

Il d.lgs. 281/1997 (art. 2, comma 1) definisce i compiti della Conferenza Stato-Regioni in un'ottica di migliore gestione coordinata di funzioni o di servizi di pubblico interesse, attraverso la strumentazione di accordi o intese, espressamente previsti da leggi.

È però con la riforma del Titolo V che la leale collaborazione assume la valenza di principio di "sistema" al fine di coordinare l'ordinamento policentrico che emerge dallo stesso intervento del 2001. Esso diviene "parametro" di giudizio invocato dai ricorrenti (quasi sempre le Regioni), senza necessità di aggancio a specifiche norme costituzionali ed inizia il percorso di "oggettivazione" cui la lealtà deve ispirarsi.

Senza indugiare troppo sul punto, assai noto e consolidato, basti ri-

chiamare le sentenze con cui la Corte ha definitivamente chiarito il suo contenuto costituzionale, cioè la n. 303 del 2003 e la n. 6 del 2004; in queste sentenze la Corte stessa ha legittimato la riappropriazione allo Stato di competenze normative e amministrative quando ciò sia richiesto da esigenze di unitarietà. Proprio tali pronunce costituiscono, e non paradossalmente, conferma di quanto sin qui detto: l'unitarietà si compie attraverso la leale collaborazione, e non come atto di "imperio" dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali, nella fattispecie le Regioni. Perciò si precisa che la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che debbono essere condotte in base al principio di lealtà».

Come ho avuto modo di precisare in altra sede¹⁰ è ormai assodata l'esistenza di un "principio di lealtà", codificato nella giurisprudenza costituzionale che si snoda attraverso i seguenti punti:

a) la collaborazione è doverosa nel caso di attrazione legislativa in sussidiarietà delle funzioni amministrative, quando cioè lo Stato attrae a sé competenze amministrative nelle materie di competenza concorrente o residuale;

b) la collaborazione è ugualmente doverosa quando vi è intreccio di competenze e non è possibile stabilire la prevalenza della competenza statale o regionale nell'esercizio della funzione amministrativa;

c) il principio di lealtà va sottoposto a test di adeguatezza o di proporzionalità rispetto al fine o rispetto alla compensazione dell'erosione della competenza che si intende realizzare e dunque:

d) la forma dell'accordo (o dell'intesa) non è disponibile dal legislatore, ovviamente in assenza di specifiche previsioni. Se non ci sono, il legislatore non ha totale discrezione: più profonda è l'erosione delle competenze e più occorrono moduli di collaborazione "forti";

e) la tempistica con cui si richiede il parere o si intende raggiungere l'intesa non è a totale discrezione del legislatore, ma può essere sindacata dalla Corte;

f) le attività poste in essere per raggiungere l'intesa o l'accordo devono essere dichiarate per poter valutare la lealtà del comportamento.

¹⁰ In A.M. Poggi, *La Corte costituzionale e il principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in «federalismi.it.», 2017, n. 19, pp. 1-21.

Già solo applicando alcuni di questi criteri alla Fase 1 dell'emergenza (in particolare il b e il c) probabilmente si sarebbero utilmente evitate molte conflittualità e si sarebbe offerto ai cittadini un quadro chiaro e coeso di regole all'interno delle quali operare o più semplicemente vivere.

5. *L'unità della Repubblica e il principio di sussidiarietà*¹¹

Quanto agli altri enti territoriali va richiamato il principio di sussidiarietà, sul cui intimo significato è opportuno, tuttavia, soffermarsi, data la molteplicità di significati che ad esso può ricollegarsi.

Il significato della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà nell'art. 118 Cost., infatti, non può che essere ricondotta al complessivo ridisegno dell'amministrazione pubblica che emerge dall'intero Titolo V e, in particolare, dal nesso tra gli articoli 117 e 118 Cost.

Tolta l'amministrazione statale che, ai sensi dell'art. 118 Cost. è residuale (come residuale è la legislazione statale che nell'art. 117 Cost. viene circoscritta a compiti di ordine pubblico civile ed economico), tutta la restante amministrazione è locale, e va ripensata attraverso l'applicazione della sussidiarietà che apre e chiude l'art. 118 Cost.

La dimensione verticale della sussidiarietà, in questa prospettiva, costituisce il perno della trasformazione stessa. Sussidiarietà, infatti, è diversa da adeguatezza (livello conveniente e proporzionato) e differenziazione (trattamento differenziato dei diversi livelli).

Essa non è solo adeguatezza (ciò rende in buona parte monche le definizioni per cui la sussidiarietà è la sostituzione del livello inferiore a quello superiore) e non è solo differenziazione (che potrebbe fondarsi sull'art. 114 Cost. e sulla costituzionalizzazione che questo effettua delle specificità di ogni livello di governo territoriale).

Il di più che la sussidiarietà esprime è intrinseco alla finalità che l'attuazione del principio si propone. Sia nel primo che nel quarto comma la sussidiarietà è finalizzata al cittadino, alle sue esigenze e ai suoi bi-

¹¹ Questo paragrafo riproduce quasi integralmente quanto già scritto nel par. 6 del mio *Principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in Aa. Vv., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 1103 ss.

sogni. È una lettura distorta del primo comma dell'art. 118 Cost. quella secondo cui la sussidiarietà verticale è finalizzata all'enfatizzazione del livello comunale come livello privilegiato di amministrazione. La sussidiarietà verticale è finalizzata al cittadino e il Comune è presumibilmente (fino a prova contraria) il livello più adeguato di risposta ai suoi bisogni.

È su questo terreno che si saldano le due dimensioni del principio, ed è su questo terreno che emerge la priorità concettuale (e la conseguente priorità applicativa delineata dalla legge n. 59/1997) della dimensione orizzontale su quella verticale.

La sussidiarietà orizzontale, infatti, non delimita il campo privato rispetto a quello pubblico (nella logica del mercato), ma indica la dinamica di un processo "interiore". Non pone dinanzi al dilemma pubblico-privato; non ha il significato di individuare un criterio di efficienza utile ad identificare le funzioni da sottrarre alla sfera pubblica. Essa, al contrario, rimane dentro la sfera pubblica e mette sul tappeto un'altra questione ossia con quali modalità articolare l'intervento pubblico (*il quomodo*).

Un sistema che accolga la sussidiarietà orizzontale è un sistema che si interroga attentamente sulle azioni che l'amministrazione è legittimata a porre in essere, ma anche sul volto intrusivo che l'amministrazione spesso assume in settori in cui, invece, potrebbe limitarsi a coordinare, anziché gestire.

Per questo motivo, ad esempio, le applicazioni della sussidiarietà orizzontale non possono che risolversi strutturalmente e organizzativamente in formule di integrazione dell'azione amministrativa degli enti pubblici territoriali. Essa, infatti, non si oppone alla presenza di un sistema amministrativo, e non costituisce una fuga dall'amministrazione. È proprio dall'interno e all'interno del sistema, invece, che essa può esplicare i suoi effetti più produttivi, come criterio interno di ripensamento di fini e modalità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

6. *Politica e amministrazione: la necessità di "prendere sul serio" le raccomandazioni OMS a partire dalla Fase 2*

Quanto appena detto introduce l'altro aspetto del tema inizialmente messo in evidenza e cioè l'essere le istituzioni territoriali altresì delle

“amministrazioni” pubbliche, in quanto tali soggette ai principi costituzionali in tema di pubblica amministrazione.

Non interessa in questa sede esplorare tutti gli aspetti connessi a tale riconduzione, se non uno in particolare che questa crisi ha evidenziato sotto molteplici aspetti (critici), e cioè il rapporto scienza-politica, in quanto funzionale al buon andamento. Si tratta di un tema, almeno tra i costituzionalisti, poco approfondito e invece di cruciale importanza rispetto all'organizzazione istituzionale.

Questa crisi, infatti, ha come squarciato il velo sulla sottovalutazione (a tutti i livelli) della scienza nell'organizzazione delle nostre amministrazioni territoriali, lo Stato in primo luogo¹².

La tanto criticata OMS, infatti, da tempo avverte i Paesi del rischio di pandemie mondiali, generate dai possibili “salti” di natura e dalla modificazione, in taluni casi irreversibile, dell'ambiente naturale. Ancora lo scorso anno, il 15 gennaio 2019, presentando il Piano strategico quinquennale, l'OMS avvisava la comunità internazionale dell'imminente arrivo di un'altra pandemia influenzale¹³.

Dinnanzi alla pandemia mondiale è impensabile salvarsi da soli: perché se il virus non sarà contrastato ovunque, potrebbe tornare a circolare in questa o altre forme. Al di là delle polemiche che stanno investendo il modo in cui l'OMS, a detta di taluni, ha gestito malamente soprattutto le fasi iniziali dell'emergenza, ciò che il Covid-19 sta dimostrando è che di un'organizzazione mondiale sanitaria vi è un estremo bisogno¹⁴.

Da ciò derivano due conseguenze. La prima è che dovrebbe essere cura di tutti gli Stati rafforzare l'OMS, ovvero modificare la sua governance, allo scopo di renderla adeguata a fronteggiare l'attuale come le sfide future. La seconda è che è ora di prendere estremamente sul serio le indicazioni che sono state indirizzate alla comunità internazionale.

Peraltro, tale attenzione deriva pure dall'adesione dell'Italia all'OMS e, dunque, dal rispetto dell'art. 117, comma 1 Cost. secondo cui la potestà legislativa è esercitata da Stato e Regioni nel rispetto della Costitu-

¹² M. Belletti, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid 19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 3

¹³ *Quotidianosanità.it*, 15 gennaio 2019

¹⁴ M. Kazatchkine, M. Kieny, L. Marmora, O. Naye, S. Tchiombian, *L'Organisation mondiale de la santé que nous voulons pour demain*, in *Le Monde*, 30 aprile 2020.

zione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali¹⁵.

Il 12 marzo u.s. il Direttore generale dell'OMS ha ufficialmente dichiarato il Covid-19 come pandemia e ha reso note quattro raccomandazioni che dovrebbero guidare i Paesi aderenti sino alla fine di essa.

La prima raccomandazione è stata così espressa: «prepare your people and your health facilities».

La seconda «detect, prevent and treat» è stata così articolata: «you can't fight a virus if you don't know where it is. That means robust surveillance to find, isolate, test and treat every case, to break the chains of transmission».

La terza invita a «reduce and suppress» nel senso che «to save lives we must reduce transmission. That means finding and isolating as many cases as possible, and quarantining their closest contacts. Even if you cannot stop transmission, you can slow it down and protect health facilities, old age homes and other vital areas – but only if you test all suspected cases».

Infine, la quarta raccomanda di «innovate and improve», sottolineando come «this is a new virus and a new situation. We're all learning and we must all find new ways to prevent infections, save lives, and minimize impact. All countries have lessons to share».

La prima azione (preparare le persone e le strutture sanitarie) è con tutta evidenza un'azione che non può che essere statale, rientrando a tut-

¹⁵ L'Italia è membro OMS dal 4 aprile 1947. L'11 gennaio 2001, inoltre, il Governo italiano, insieme all'OMS, ha sottoscritto l'Accordo istitutivo dell'Ufficio europeo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per gli investimenti in salute e per lo sviluppo (Ufficio OMS di Venezia). La ratifica dell'Accordo è stata autorizzata dal Parlamento con la legge 15 gennaio 2003, n. 12 e successivamente rinnovato. Durante la 62a sessione del Comitato regionale europeo dell'OMS, tenutasi a Malta dal 10 al 13 settembre 2012, i 53 Stati membri della Regione europea dell'OMS hanno adottato la nuova politica europea per la salute e il benessere, denominata «Salute 2020», con la risoluzione EUR/RC62/R4. Il documento «Salute 2020» fornisce una piattaforma europea per rafforzare e sistematizzare le conoscenze in materia di salute e dei suoi fattori determinanti. Attraverso il quadro di riferimento del documento «Salute 2020», l'OMS fornisce assistenza tecnica e supporto ai responsabili politici nella formulazione e nell'attuazione di politiche e azioni sostenibili, nell'ottimizzazione dei meccanismi di governance e degli interventi che ne derivano. L'OMS sostiene in particolar modo i Paesi nel loro percorso di condivisione degli insegnamenti tratti da interventi specifici a livello nazionale e sub-nazionale, attraverso cui è raccolta e capitalizzata una vasta gamma di esperienze in tutti i settori e in tutta Europa.

ti gli effetti nella competenza statale esclusiva sulla “profilassi internazionale”. La profilassi è il complesso delle misure utili a prevenire la comparsa e la diffusione delle malattie, soprattutto trasmissibili. Essa può essere applicata al singolo individuo oppure su intere popolazioni e comprende misure di tipo “medico” (es. vaccini o farmaci) o “sanitario” (quarantena, disinfezione). Rendere edotte le persone e le strutture sanitarie sul tipo di prevenzione e diffusione non tollera situazioni specifiche, né interpretazioni territoriali. Pertanto lo Stato e le sue infrastrutture nazionali tecniche (in primo luogo l’Istituto Superiore di Sanità) hanno il compito di fornire tutte le informazioni mediche e tecniche indispensabili per consentire le azioni degli altri attori coinvolti.

Le altre azioni suggerite (rilevare, prevenire e curare; ridurre e sopprimere; innovare e migliorare) richiedono, invece, intersezioni tra i diversi livelli, non solo a causa delle competenze previste dall’art. 117 Cost., ma – soprattutto – in funzione dell’obiettivo della loro efficacia.

La tutela della salute (cioè la cura del benessere fisico e psichico delle persone), come noto, è competenza concorrente regionale e dunque passibile di essere indirizzata con leggi o atti aventi forza di legge statale. Lo Stato, inoltre, può attivare le competenze trasversali, come i livelli essenziali di assistenza, con la conseguenza, però, che deve attribuire le risorse necessarie agli enti che devono successivamente garantirne la fruizione. Ed ancora, la circolazione sul territorio nazionale può essere limitata (con legge, in via generale e per motivi di sanità) solo dallo Stato, anche se all’interno dei singoli territori che compongono la Repubblica, i Presidenti di Regione ed i Sindaci dispongono, a loro volta, di poteri di urgenza per arginare le situazioni sanitarie emergenziali. Infine, la nostra Costituzione non prevede l’assunzione di poteri eccezionali da parte del Governo, se non nella forma del decreto legge e per un periodo limitato nel tempo.

Insomma, i livelli di competenza sono davvero molteplici, conformemente all’indirizzo politico che ha sorretto l’innovazione costituzionale introdotta con il Titolo V. Il che non rende possibile sostenere che tutti tali livelli di intervento siano sussumibili sotto la competenza della profilassi internazionale e dunque di competenza esclusiva statale, se non altro per l’ovvia constatazione che in Italia dall’inizio degli anni Novanta del Secolo scorso l’organizzazione e la gestione delle strutture sanitarie è stata trasferita alle Regioni e dunque la filiera di “comando” delle

strutture ormai da decenni è prevalentemente organizzata sul livello locale.

Proprio la complessità e la frammentazione di tale organizzazione richiede un vero e saldo coordinamento statale che, peraltro, prescinde dalle situazioni di emergenza e che la Costituzione richiede, invece, in via ordinaria. In primo luogo, il Parlamento dispone della competenza legislativa esclusiva ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost. sui livelli essenziali delle prestazioni (anche in materia sanitaria) che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In secondo luogo, l'art. 120 Cost consente al Governo il potere sostitutivo (nei confronti delle Regioni) proprio a tutela dei livelli essenziali di cui sopra.

La centralizzazione, dunque, è funzionale alla garanzia delle prestazioni che vengono ritenute indispensabili per l'uguaglianza dei cittadini, ovunque essi risiedano. Una centralizzazione – anch'essa – concepita secondo la logica della leale collaborazione. I livelli essenziali di assistenza, individuati dal DPCM del 12 gennaio 2017 (che ha sostituito integralmente il DPCM del 29 novembre 2001 con cui i LEA erano stati definiti per la prima volta) sono stati individuati attraverso una reale concertazione Stato-Regione, a dimostrazione che il regionalismo cooperativo è possibile¹⁶.

¹⁶ Sul punto e per tentare di dare un ordine al sistema di competenze che si intrecciano v. il contributo di F. Gallo, *Quali interventi postpandemia attuare in materia fiscale e di riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in «astrid-online», 2020, n. 8 secondo cui «una soluzione potrebbe essere quella di attribuire allo Stato medesimo una competenza, derogabile o cedevole, a determinare norme (e non, come ora, principi) fondamentali, come tali pienamente cogenti. Si scioglierebbe così l'intreccio di interessi come quello che nella presente sfavorevole congiuntura ha suscitato i contrasti fra Stato e alcune Regioni in tema di sanità. Si concentrerebbe, in particolare, la competenza in una legge statale di rango elevato (ad esempio, una legge-quadro), lasciando però alla Regione spazi per l'integrazione dei livelli di tutela statale e per l'arricchimento della sua autonomia entro i limiti, non superabili, indicati espressamente dalla medesima legge statale. Con riguardo alla materia specifica della salute, ciò ovviamente non esclude il potere-dovere delle Regioni di intervenire, con disciplina di dettaglio e (possibilmente) di concerto con il Governo, nel proprio ambito territoriale e, più in particolare, nel campo dell'organizzazione sia dei servizi di loro competenza, sia delle loro modalità di azione. Ciò può avvenire anche nelle situazioni di emergenza, ma pur sempre nell'ambito e in attuazione delle norme fondamentali dettate dallo Stato; fermo restando, naturalmente, il potere del Governo nazionale di sostituirsi agli organi della Regione o degli enti locali nel caso di un "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica" (art. 120 Cost.)»

7. Segue: *la necessità di “strutturare” stabilmente il rapporto scienza-politica*

Più in generale è il rapporto scienza-politica che occorre strutturare saldamente e come infrastruttura stabile del Paese.

Le task force nazionali e locali create appositamente in questi mesi costituiscono indubbiamente un prezioso supporto per uscire dall'emergenza, ma la strada non è quella di ricorrere alla scienza solo appena si palesa l'emergenza. Le strutture scientifiche e di ricerca devono costituire una infrastruttura del Paese, indispensabile alla sua crescita e al benessere della collettività.

Il primo a necessitare di ciò è il decisore politico nazionale, cioè il Parlamento. È arrivato il momento di ristrutturare i Servizi studi di Camera e Senato composti, al momento, da una cinquantina di esperti in discipline economico-giuridiche che hanno il compito di rivedere leggi, norme e regolamenti alla luce del corpo giuridico vigente, a cui si aggiunge l'Ufficio Parlamentare del Bilancio.

Al di fuori di questi servizi, che non hanno al loro interno competenze scientifiche, lo strumento a disposizione del Parlamento italiano per acquisire questo genere di pareri è quello delle audizioni, dove le commissioni incaricate chiamano gli esperti attingendo anche da università ed enti di ricerca come ISS, ENEA, ISPRA, a seconda dei temi trattati.

Niente di paragonabile con l'Ufficio di Scienza e tecnologia del Parlamento britannico (POST). Il POST è un servizio di documentazione e comunicazione scientifica a disposizione dei singoli membri delle Camere. Funziona sia a richiesta dei parlamentari, sia proponendo autonomamente argomenti scientifici che si reputano importanti per il presente e il futuro della politica. I temi vengono proposti dai funzionari del POST (una decina di comunicatori della scienza con formazione scientifica) a una commissione composta da parlamentari di ogni partito e rappresentanti delle accademie scientifiche nazionali, che ne decidono l'orientamento del lavoro.

C'è una enorme differenza tra le audizioni episodiche di esperti e una struttura permanente ed indipendente di professionisti. Il primo requisito perché la scienza sia utile alla politica, infatti, è che sia indipendente, che risponda alle domande ma, soprattutto, che possa suggerire le strade da intraprendere. Il modo migliore per assicurarsi tale indipen-

denza è evitare la episodicità del contatto tra i due mondi, i contatti unicamente finalizzati a rispondere ad esigenze specifiche e sporadiche.

Non mancano, per la verità, strutture esistenti già vocate in tal senso, come l'Istituto Superiore di Sanità, di cui, però, occorrerebbe rafforzare l'indipendenza dal Governo, più di quanto non sia attualmente garantita. Le infrastrutture tecniche nazionali, infatti, non devono diventare appendici del Governo o dei Ministeri, altrimenti perdono la loro utilità anche rispetto alle amministrazioni di riferimento.

A livello regionale e locale, invece, occorrerebbe potenziare il livello delle strutture amministrative: in questa crisi è emerso come aver smantellato i servizi di medicina territoriale sia stato il principale *vulnus* e il principale fattore di intasamento delle strutture ospedaliere che sono diventate, a causa di una carenza di intervento di strutture di prevenzione, tra i principali diffusori del virus stesso.

Insomma, una delle lezioni più importanti di questa crisi è che non si governa “per decreti” e per “ordinanze” (e meno che mai per conferenze stampa). Governare vuol dire normare e poi, soprattutto, dare braccia e gambe alle norme, creare istituzioni e strutture che rendano attuali ed operative le norme stesse. Non basta dire per decreto che si deve fare più prevenzione e più controlli se poi non vi sono le strutture per farli.

In definitiva, la politica, per essere seria, non può fare a meno dell'amministrazione e questa, per essere utile deve avere un sano e leale rapporto con la scienza.

SENTIRSI RESPONSABILI L'UNO DELL'ALTRO.
ETHOS REPUBBLICANO E DOVERI COSTITUZIONALI,
ARGINI ALLA PANDEMIA*

MAURIZIO VIROLI – MASSIMILIANO MALVICINI

1. *Premessa*

In questo tempo di apprensione, uno sguardo al passato può forse aiutarci a comprendere meglio la realtà che ci si pone innanzi e ad escogitare i rimedi più adeguati. Dal passato, e dunque dal lavoro degli storici e dei teorici politici che ci hanno preceduto, impariamo che una pandemia prolungata ha il potere di distruggere il nostro tessuto sociale e morale. Impariamo inoltre che tragedie collettive come questa generano, insieme ad una grande sensazione di lutto, la possibilità per una rinascita morale e sociale. In questo lavoro, discuteremo entrambi gli aspetti di questa terribile esperienza che il destino (o la Provvidenza, per chi ha fede in essa) ci ha inflitto.

2. *Pandemie, paura, argini*

Tucidide, che è stato testimone della grande peste che ha colpito la città di Atene nel 430 a.C., nel grande classico *La Guerra del Peloponneso*

* Maurizio Viroli è professore emerito dell'Università di Princeton, professore di *Government* presso l'Università del Texas (Austin) e di Comunicazione politica presso l'Università della Svizzera Italiana (Lugano).

Massimiliano Malvicini è professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale e presso l'Università degli Studi di Torino e vice-presidente del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Gli autori hanno condiviso le proprie riflessioni così che riesce arduo attribuire le considerazioni che seguono all'uno o all'altro. Per altro, per le sole finalità per cui ha senso distinguere, i paragrafi 1, 2, 3, si devono a Maurizio Viroli; i paragrafi 4, 5, 6, si devono a Massimiliano Malvicini.

so (II. 53-54), ci ha donato una descrizione molto vivida del livello di devastazione che una pandemia può creare:

Anche in campi diversi, l'epidemia travolse in più punti gli argini della legalità fino allora vigente nella vita cittadina. Si scatenarono dilagando impulsi prima lungamente repressi, alla vista di mutamenti di fortuna inaspettati e fulminei: decessi improvvisi di persone facoltose, gente povera da sempre che ora, in un batter di ciglia, si ritrovava ricca di inattese eredità. Considerando ormai la vita e il denaro come valori di passaggio, bramavano godimenti e piaceri che s'esaurissero in fretta, in soddisfazioni rapide e concrete. Nessuno si sentiva trasportare dallo zelo di impegnare con anticipo energie in qualche impresa ritenuta degna, nel dubbio che la morte giungesse a folgorarlo, a mezzo del cammino. L'immediato piacere e qualsiasi espediente atto a procurarlo costituivano gli unici beni considerati onesti e utili. Nessun freno di pietà divina o di umana regola: rispetto e sacrilegio non si distinguevano, da parte di chi assisteva al quotidiano spettacolo di una morte che colpiva senza distinzione, ciecamente. Inoltre, nessuno concepiva il serio timore di arrivar vivo a rendere conto alla giustizia dei propri crimini. Avvertivano sospesa sul loro capo una condanna ben più pesante: e prima che s'abbattesse, era umano cercare di goder qualche po' della vita.

Più di duemila anni dopo, l'illustre scrittore italiano Alessandro Manzoni, nei suoi *Promessi Sposi* (1827), ci offre un ulteriore istruttivo schizzo della turpitudine morale, dell'assenza di legge e della violenza che una pestilenza provoca:

I birboni che la peste risparmiava e non atterriva, trovarono nella confusione comune, nel rilasciamento d'ogni forza pubblica, una nuova occasione d'attività, e una nuova sicurezza d'impunità a un tempo. Che anzi, l'uso della forza pubblica stessa venne a trovarsi in gran parte nelle mani de' peggiori tra loro. All'impiego di monatti e d'apparitori non s'adattavano generalmente che uomini sui quali l'attrattiva delle rapine e della licenza potesse più che il terror del contagio, che ogni naturale ribrezzo. Erano a costoro prescritte strettissime regole, intime severissime pene, assegnati posti, dati per superiori de' commissari, come abbiám detto; sopra questi e quelli eran delegati in ogni quartiere, magistrati e nobili, con l'autorità di provveder sommariamente a ogni occorrenza di buon governo. Un tal ordin di cose camminò, e fece effetto, fino a un certo

tempo; ma, crescendo, ogni giorno, il numero di quelli che morivano, di quelli che andavan via, di quelli che perdevan la testa, venner coloro a non aver quasi più nessuno che li tenesse a freno; si fecero, i monatti principalmente, arbitri d'ogni cosa. Entravano da padroni, da nemici nelle case, e, senza parlar de' rubamenti, e come trattavano gl'infelici ridotti dalla peste a passar per tali mani, le mettevano, quelle mani infette e scellerate, sui sani, figliuoli, parenti, mogli, mariti, minacciando di strascinarli al lazzeretto, se non si riscattavano, o non venivano riscattati con danari. Altre volte, mettevano a prezzo i loro servizi, ricusando di portar via i cadaveri già putrefatti, a meno di tanti scudi. Si disse (e tra la leggerezza degli uni e la malvagità degli altri, è ugualmente malsicuro il credere e il non credere), si disse, e l'afferma anche il Tadino, che monatti e apparitori lasciassero cadere apposta dai carri robe infette, per propagare e mantenere la pestilenza, divenuta per essi un'entrata, un regno, una festa. Altri sciagurati, fingendosi monatti, portando un campanello attaccato a un piede, com'era prescritto a quelli, per distintivo e per avviso del loro avvicinarsi, s'introducevano nelle case a farne di tutte le sorte. In alcune, aperte e vote d'abitanti, o abitate soltanto da qualche languente, da qualche moribondo, entravan ladri, a man salva, a saccheggiare¹.

Sarebbe irresponsabile illudersi che la nostra vita morale e politica sia talmente forte da resistere al potere della paura e della disperazione che una vasta e prolungata pandemia produce. Abbiamo già assistito a segnali pericolosi come l'assalto dei supermercati da parte di cittadini affamati e arrabbiati, alle lunghe code di persone davanti ai negozi di vendita di armi e, soprattutto, a demagoghi che hanno sfruttato la paura per assicurarsi il favore del *demos* nella conquista del potere politico. Una prospettiva più saggia consisterebbe nell'identificare possibili rimedi per la presente e per le future pandemie ipotizzando il peggior scenario possibile. Ancora una volta, potrebbe essere il caso di guardare alla storia e di consultare, questa volta, uno storico e teorico politico, Niccolò Machiavelli, che nella sua vita ha assistito agli orrori che una pestilenza può produrre. Dai suoi scritti impariamo che i leader politici e i cittadini intelligenti che hanno a cuore il bene comune non attendono l'arrivo dell'emergenza ma preparano le loro difese ben prima di essa. Machiavelli ci dona questo consiglio in una famosissima pagina in cui tratta della fortuna:

¹ A. Manzoni, *I promessi sposi*, Torino, Loescher, 1978⁴, pp. 624-625.

Nondimanco, perché il nostro libero arbitrio non sia spento, iudico potere essere vero che la fortuna sia arbitra della metà delle azioni nostre, ma che etiam lei ne lasci governare l'altra metà, o presso, a noi. E assimiglio quella a uno di questi fiumi rovinosi, che, quando s'adirano, allagano e' piani, ruinano gli alberi e gli edifizii, lievono da questa parte terreno, pongono da quell'altra; ciascuno fugge loro dinanzi, ognuno cede allo impeto loro, senza potervi in alcuna parte obstar. E benché sieno così fatti, non resta però che gli uomini, quando sono tempi quieti, non vi potessino fare provvedimenti, e con ripari e argini, in modo che, crescendo poi, o egli andrebbero per uno canale, o l'impeto loro non sarebbe né sí licenzioso né sí dannoso. Similmente interviene della fortuna; la quale dimostra la sua potenza dove non è ordinata virtù a resisterle; e quivi volta li suoi impeti dove la sa che non sono fatti gli argini né e li ripari a tenerla².

Tra le dighe e gli argini di cui abbiamo bisogno, i più importanti sono i congegni costituzionali disegnati per far fronte a circostanze eccezionali. È necessario infatti prevedere misure che permettano ai governanti di assumere rapidamente le decisioni e che garantiscano ad essi i poteri necessari ad imporre il rispetto delle leggi adottate per fronteggiare l'emergenza. Ma i poteri emergenziali devono essere definiti chiaramente e delimitati nell'ambito di applicazione e nel tempo. In nessuna circostanza a delle istituzioni democratiche deve essere infatti possibile conferire poteri assoluti senza limiti di tempo. I poteri assoluti non aiutano infatti a uccidere il virus ma di certo uccidono la libertà. L'esempio dell'Ungheria è paradigmatico. Machiavelli identifica questo pericolo molto chiaramente:

E in una repubblica non vorrebbe mai accadere cosa che con modi straordinari si avesse a governare. Perché, ancora che il modo straordinario per allora facesse bene, nondimeno lo esempio fa male; perché si mette una usanza di rompere gli ordini per bene, che poi, sotto quel colore, si rompono per male. Talché mai fia perfetta una repubblica, se con le leggi sue non ha provisto a tutto e ad ogni accidente posto il rimedio, e dato il modo a governarlo. E però conchiudendo dico che quelle repubbliche, le quali negli urgenti pericoli non hanno rifugio o al Dittatore o a simili autoritadi, sempre ne' gravi accidenti rovineranno³.

² N. Machiavelli, *Il Principe*, Milano, Feltrinelli, 1989¹¹, p. 130.

³ N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Milano, BUR, 2018, I, XXXIV, p. 136.

La seconda categoria di dighe e argini che dobbiamo innalzare è costituita dalle risorse materiali adatte a fronteggiare una pandemia: ospedali con unità di terapia intensive e ventilatori polmonari, medici e infermieri pronti ad essere impiegati, riserve di mascherine e gel antibatterici. Avremmo potuto salvare molte vite, se fossimo stati più saggi. Gli Stati più potenti e ricchi devono infatti accumulare e tenere in ordine riserve di presidi sufficienti ad aiutare gli Stati più poveri. Gli aiuti provenienti da molte altre nazioni sono stati estremamente utili allo Stato italiano. Hanno contribuito agli sforzi di medici e infermieri e hanno rincuorato i cittadini. Ci hanno inoltre insegnato l'importantissima lezione che ogni popolo fa parte della più grande famiglia delle nazioni. La solidarietà internazionale è un bene prezioso di cui tutti abbiamo bisogno ed un dovere a cui nessuna nazione dovrebbe venir meno. Si tratta inoltre di un'arma formidabile contro i nazionalismi di ogni tipo che predicano che i governi dovrebbero perseguire unicamente l'interesse dei propri cittadini. Nel momento in cui accettano aiuti internazionali, come possono i nazionalisti rifiutarsi di aiutare a loro volta altri popoli?

L'ultima categoria di argini e dighe è quella dello spirito civico. Anche i governi più efficienti e le leggi migliori sono di scarso aiuto, in situazioni di emergenza, se i cittadini non sono disponibili o in grado di accettare i sacrifici necessari. Il nostro consigliere ci ha fornito una descrizione raffinata della cittadinanza responsabile che sa come comportarsi nelle situazioni di emergenza:

Usono quelle repubbliche, quando gli occorre loro bisogno di avere a spendere alcuna quantità di danari per conto pubblico, che quegli magistrati o consigli che ne hanno autorità, ponghino a tutti gli abitanti della città uno per cento, o due, di quello che ciascuno ha di valsente. E fatta tale deliberazione, secondo l'ordine della terra si rappresenta ciascuno dinanzi agli riscottori di tale imposta; e, preso prima il giuramento di pagare la conveniente somma, getta in una cassa a ciò diputata quello che secondo la coscienza sua gli pare dovere pagare: del quale pagamento non è testimone alcuno, se non quello che paga. Donde si può conietturare quanta bontà e quanta religione sia ancora in quegli uomini. E debbesi stimare che ciascuno paghi la vera somma: perché, quando la non si pagasse, non gitterebbe quella imposizione quella quantità che loro disegnassero secondo le antiche che fossino

usitate riscuotersi, e non gittando, si conoscerebbe la fraude: e conoscendo si arebbe preso altro modo che questo⁴.

Per fronteggiare emergenze di questo tipo è necessario avere comunità con un capitale sociale ricco, e dunque fatte di cittadini disponibili ad aiutarsi a vicenda e, soprattutto, ad aiutare i propri concittadini che non possono cavarsela da soli. In molti hanno perso la vita durante questa pandemia perché erano soli. Se non hai una solida famiglia, dei buoni amici, dei buoni vicini pronti ad ascoltarti e supportarti, i costi morali dell'isolamento che la pandemia impone diventano insostenibili. Sappiamo dagli scritti di Robert Putnam⁵ che siamo più soli dei nostri genitori e dei nostri nonni. Abbiamo meno amici, meno vicini di casa, meno correligionari, meno colleghi cari su cui poter contare. Pertanto, siamo più fragili che mai. Avere comunità civiche più forti vuol dire avere individui più forti e maggiormente capaci di resistere alle sfide dei tempi d'emergenza. Come possiamo ricostruire le nostre comunità in modo che abbiano cittadini dotati di senso civico e allo stesso tempo tolleranti? Si tratta di un compito difficile, ma non impossibile, nel momento in cui capiamo che siamo troppo vulnerabili per rimanere da soli.

3. *Verso la rinascita morale. Dovere è libertà*

Il primo passo è lavorare ad una rinascita morale. Machiavelli ci consegna questa preziosa testimonianza di saggezza nelle sue riflessioni sulle grandi catastrofi naturali:

E che queste inondazioni, peste e fami venghino, non credo sia da dubitarne, sì perché ne sono piene tutte le istorie, sì perché si vede questo effetto della oblivione delle cose, sì perché è pare ragionevole ch'è sia. Perché la natura, come ne' corpi semplici, quando è vi è ragunato assai materia superflua, muove per se medesima molte volte e fa una purgazione la quale è salute di quel corpo; così interviene in questo corpo misto della umana generazione, che quando tut-

⁴ *Ivi*, I, LV, p. 174.

⁵ R.D. Putnam, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster, 2000, trad. it. *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, Il Mulino, 2004.

te le provincie sono ripiene di abitatori (in modo che non possono vivervi né possono andare altrove per essere occupati e ripieni tutti i luoghi) e quando la astuzia e la malignità umana è venuta dove la può venire, conviene di necessità che il mondo si purghi per uno de' tre modi; acciocché gli uomini, sendo divenuti pochi e battuti, vivino più comodamente e diventino migliori⁶.

“Diventino migliori”, cioè più saggi e più virtuosi. Hanno imparato che l'astuzia e la malignità portano con sé catastrofi e vogliono cambiare il loro modo di vivere. Un messaggio simile e ancora più profondo ci arriva da Johan Huizinga – l'eminente storico olandese morto ad Arnhem nel 1945, internato come ostaggio dagli invasori tedeschi della sua patria. Nel suo saggio *In the Shadow of Tomorrow*, ci consegna una raffinata riflessione sul concetto di “catarsi”:

questo il nome che prendeva nella Grecia antica lo stato mentale prodotto dallo spettacolo della tragedia, l'immobilità dei cuori in cui si sono dissolti paura e compassione, la purificazione dell'anima che scaturisce dall'essere riusciti a cogliere un significato più profondo nelle cose; il processo da cui deriva una preparazione seria e rinnovata al compimento dei doveri ed all'accettazione del destino; che spezza la *hybris* per come essa veniva spezzata nella tragedia; che libera dalle passioni violente della vita e accompagna lo spirito verso la pace⁷.

Da grandi tragedie può nascere una “preparazione seria e rinnovata” a vivere le nostre vite in consonanza con il principio del dovere, impariamo da Huizinga. Ciò richiede una corretta comprensione del significato del concetto di dovere. Dovere è libertà. È libertà morale, la più preziosa forma di libertà. Perché senza di essa le altre libertà appassirebbero e morirebbero. Essere consapevoli dell'esistenza di un dovere significa ritenere che sia giusto o ingiusto compiere o non compiere una certa azione. È la nostra coscienza, e non sono altri individui o lo Stato, a dirci che una certa azione è giusta, e che dobbiamo dunque compierla, o che essa è ingiusta, e che dobbiamo pertanto astenerci dal compierla. Il dovere non può essere imposto o comandato: “devi farlo” oppure “devi essere convinto di doverlo fare” sono frasi senza senso. Né il dovere può

⁶ N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, cit., II, V, p. 309.

⁷ J. Huizinga, *In the Shadow of Tomorrow*, New York, W.W. Norton Company, 1936, p. 234.

essere incoraggiato dalla promessa di una ricompensa o dalla minaccia di una sanzione: “se fai ciò che non devi ti punisco”; “se obbedisci, otterrai una ricompensa” sono, ancora una volta, frasi vuote. Solo noi possiamo imporre a noi stessi un dovere o, per utilizzare un linguaggio più classico, solo la nostra coscienza può comandarci di adempiere ad un dovere. Sebbene i due concetti siano collegati, e spesso utilizzati come sinonimi, i doveri sono una cosa e gli obblighi un'altra. È necessario mantenere chiara questa distinzione, se vogliamo ritrovare il sentiero verso una rinascita morale. Il senso del dovere ha sostenuto, e sosterrà, gli uomini e le donne che, in questi tempi di emergenza, stanno salvando delle vite e ricostruendo le comunità. Se non avessimo cittadini con questo senso del dovere, sarebbe del tutto impossibile fronteggiare queste emergenze efficacemente.

Chi può insegnare ai cittadini ad apprezzare il valore e la bellezza del principio del dovere? La storia ci insegna che i profeti si sono dimostrati particolarmente adatti a questo difficilissimo compito. Nel corso dei secoli, sono stati loro a sostenere gli sforzi per l'emancipazione sociale e politica; i profeti hanno incoraggiato gli individui e le comunità a rinunciare all'accettazione di un destino già deciso e scegliere invece delle diverse linee di azione tra le alternative esistenti; i profeti hanno denunciato i vizi dei propri compatrioti e li hanno spinti a correggerli; i profeti hanno preso posizione contro le ingiustizie che si sono loro presentate innanzi; essi hanno dato un senso alla sofferenza così impedendo il totale collasso morale; hanno parlato con pathos e rabbia fino a toccare le passioni ed a scatenare l'immaginazione morale che guida ogni sforzo alla redenzione; hanno rielaborato le perdite e le sconfitte così combattendo la tendenza alla sottomissione e generando la determinazione a sopportare gli sforzi e i sacrifici che l'emancipazione richieda. I profeti ritengono di avere ricevuto da Dio un'ispirazione o una rivelazione particolare. La prima è un potenziamento morale che rende il profeta capace di guardare ai tempi passati, presenti e future, scorgendo in essi significati che i compatrioti non possono vedere; la seconda è l'esperienza intima della scoperta della verità attraverso rappresentazioni sensoriali, immaginifiche o intellettuali.

I veri profeti, così leggiamo nella sterminata letteratura sul tema, accettano con riluttanza il volere e gli ordini di Dio. Sanno che non riceveranno alcuna ricompensa, quantomeno in questo mondo. Sono consape-

voli che nel compiere il volere divino si espongono ad un destino nella maggior parte dei casi tragico. Esitazione, riluttanza e paura sono marchi distintivi dei veri profeti.

La loro sincera convinzione di parlare per adempiere a un dovere che hanno nei confronti di Dio, conferisce alla voce dei profeti una forza particolare. In quanto sentono di essere ispirati, essi ispirano a loro volta. Riescono a tirare fuori il meglio dalla coscienza dei propri compatriotti, ad illuminare le loro menti, a rendere più saldi i loro cuori. In aggiunta alla loro fede nell'ispirazione divina il potere dei profeti deriva dalle loro vite esemplari. Vite esemplari non significa sante, pure. Anch'essi hanno i propri vizi, ma non condividono la mentalità servile, la corruzione, la vuotezza morale dei propri compatriotti. Le loro voci, e l'esempio delle loro vite, aiutano i compatriotti nel difficile compito di ricostruire comunità sane che possano far fronte alle peggiori emergenze.

Ma il problema è che non abbiamo più profeti che possano insegnarci le virtù civiche. Il poeta italiano Eugenio Montale, Premio Nobel, nel dicembre 1969, a seguito di un attentato fascista a Milano, scrisse che i profeti e le profezie sarebbero scomparse, nel caso in cui fossero mai esistite ("Spariranno profeti e profezie, / Se mai ne furono")⁸. Aveva ragione. Nessun profeta della coscienza civica si è più visto arrivare in Italia e nel mondo occidentale. Non avendo più profeti, l'unica possibilità che abbiamo è mettere in atto, prima possibile, dei seri progetti di educazione civica pensati per formare cittadini più saggi e forti nella speranza che da essi possano emergere leader politici più saggi e più forti, capaci di costruire e preservare comunità in grado di resistere alle emergenze future. Di certo, ce ne saranno ancora.

4. *Il valore della Costituzione*

Per rinnovare l'*ethos* repubblicano è essenziale prestare attenzione alla Costituzione, norma fondamentale della nostra società che prescrive il mantenimento del pluralismo dei valori e il loro confronto leale⁹ e re-

⁸ E. Montale, *Laggiù* (16.XII,1969), in *Satura*, 1971, ora in E. Montale, *L'opera in versi*, a cura di R. Bettarini, G. Contini, Torino, Einaudi, 1980, p. 394.

⁹ Così G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti e giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, p. 48-49.

gola la condotta di individui e gruppi consentendone la reciproca coesistenza e collaborazione¹⁰. La Costituzione pone dei limiti alla politica, stabilendo le competenze dei poteri di indirizzo politico e ciò che è a essi sottratto¹¹; al contempo indica tanto ai cittadini quanto all'autorità pubblica un orizzonte di unità e integrazione comune, espresso *in primis* nei principi fondamentali¹². Tra i questi, la solidarietà emerge come virtù civica per eccellenza e come principio normativo che trova la sua specificazione in un insieme di obblighi declinati nell'ambito politico, sociale ed economico; un principio che, secondo le parole della Corte costituzionale, «comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

Alla base dell'ordinamento costituzionale risiede dunque una specifica “concezione antropologica” dell'uomo: in questo senso, l'art. 2 della Costituzione «evoca la filosofia personalistica, in base alla quale l'identità individuale (che, come tale, è costitutivamente situata) si costruisce nella relazione con l'altro da sé. La libertà, l'eguaglianza e l'autonomia scaturiscono, per l'individuo, da una storia concreta di relazioni, che non può che prendere avvio da un'accoglienza che la persona riceve entro formazioni sociali che sostengano la sua intrinseca debolezza e ne accompagnino lo svolgimento della personalità»¹³.

Dal nesso tra la persona e la società derivano «l'interdipendenza e la complementarità fra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà»¹⁴. Ancora oggi, entro certi termini, nella Costituzione riecheggiano le parole che centosessant'anni Mazzini dedicò ai doveri:

Colla teoria dei *diritti* possiamo insorgere e rovesciare gli ostacoli; ma non

¹⁰ Secondo la definizione di N. Bobbio, F. Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979²⁰, p. 3.

¹¹ R. Bin, *Capire la Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 18-19.

¹² M. Fioravanti, *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 5.

¹³ F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, BUP, 2016, p. 178.

¹⁴ *Ibidem*.

fondare forte e durevole l'armonia di tutti gli elementi che compongono la Nazione. Colla teoria della felicità, del *ben essere* dato per oggetto primo della vita, noi formeremo uomini egoisti, adoratori della materia, che porteranno le vecchie passioni nell'ordine nuovo e lo corromperanno pochi mesi dopo. Si tratta dunque di trovare un principio educatore superiore a siffatta teoria che guidi gli uomini al meglio, che insegni loro la costanza nel sacrificio, che li vincoli ai loro fratelli senza farli dipendere dall'idea d'un solo o dalla forza di tutti. Questo principio è il DOVERE. Bisogna convincere ch'essi, figli tutti d'un solo Dio, hanno ad essere qui in terra esecutori d'una sola Legge – che ognuno di essi, deve vivere, non per sé, ma per gli altri – che lo scopo della loro vita non è quello d'essere più o meno felici, ma di rendere se stessi e gli altri migliori¹⁵.

Mediante la costituzionalizzazione del paradigma personalista e la valorizzazione del principio solidaristico, la nostra legge fondamentale definisce il rapporto politico tra individui e società attingendo sia al linguaggio delle libertà sia a quello dei comandi e divieti¹⁶; così facendo, essa impone tanto ai governanti quanto ai governati norme di condotta che, in concreto, dovrebbero generare e produrre atti di servizio e di cura per il bene comune¹⁷: innanzitutto, il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, c. 2).

La convergenza tra diritti e doveri dà forma a un legame individuo-autorità irriducibile sia alla prospettiva liberale sia alle pretese “organichistiche”:

La Costituzione repubblicana colloca invece diritti e doveri all'interno di una dimensione «istituzionale» nella quale queste situazioni giuridiche operano non più all'interno di una relazione immediata tra individuo e potere, bensì mediata dalla presenza di molteplici formazioni sociali che variamente integrano la relazione individuo/ordinamento. In questa seconda “dimensione”, inoltre, diritti e doveri non connotano solo la condizione del singolo, ma finiscono per

¹⁵ G. Mazzini, *Doveri dell'Uomo*, Napoli, 1860, p. 11.

¹⁶ N. Bobbio, *Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti*, in *Mondoperaio*, 1988, n. 3, pp. 57-60 (ora in *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, 2009², Torino, Einaudi, p. 431 ss) ha parlato di codice dei diritti e codice dei doveri come due versanti della storia della morale dell'uomo. Ma v. anche N. Bobbio, M. Viroli, *Dialogo intorno alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 46 ss.

¹⁷ Cfr. M. Viroli, *Repubblicanesimo*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 72.

segnare anche i modi di produzione giuridica, l'organizzazione istituzionale e le garanzie costituzionali, agendo all'interno di una circolarità che vivifica la tensione tra autorità e libertà e tra libertà e responsabilità che anima le relazioni tra le due situazioni giuridiche¹⁸.

Il legame tra principio personalista e principio solidarista si concretizza in alcune specifiche situazioni giuridiche che si configurano, allo stesso tempo, come di vantaggio e svantaggio¹⁹, come nel caso del lavoro, fondamento della Repubblica. La nozione di lavoro accolta in Costituzione non coincide né con un'occupazione puramente individuale né con un'azione conclusa nella sola sfera sociale; al contrario, il paradigma costituzionale accoglie una nozione di lavoro "politico"²⁰, un'attività che scaturisce da una libera scelta consapevole – «consapevolezza delle proprie possibilità e consapevolezza del progetto di società espresso dalla Costituzione» (anzitutto mediante l'attività di indirizzo politico del Parlamento e del Governo) – delle possibili implicazioni etiche, e che implica una consapevole adesione e realizzazione di un orizzonte di senso comune: il progresso materiale e spirituale della società²¹.

5. *Vincoli costituzionali, emergenza sanitaria*

La Costituzione delinea una comunità di diritti e doveri i cui tratti caratteristici sono, da un lato, la garanzia di un insieme di situazioni giu-

¹⁸ G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in «Diritto pubblico», 2018, n. 2, p. 256-257.

¹⁹ E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *La doverosità dei diritti. analisi di un ossimoro costituzionale?*, a cura di F. Marone, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 9 ss. In materia, essenziale l'analisi di G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.

²⁰ Secondo l'interpretazione di M. Cavino, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in *Costituzione e lavoro oggi*, a cura di M. Cavino, I. Massa Pinto, Bologna, il Mulino, 2013, p. 13 ss.

²¹ *Ibidem*. Per M. Fioravanti, *Art. 2. Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2017, p. 81 «la Repubblica non può essere solo l'espressione di un patto di garanzia tra individui proprietari, già possessori di beni e di diritti. La Repubblica è espressione anche di altro, ovvero di un legame che procede oltre la funzione di garanzia, e che si qualifica come politico proprio per questa maggiore profondità e densità [...] una cittadinanza che non è solo comunanza di diritti, ma anche partecipazione – proprio attraverso l'adempimento dei "doveri inderogabili" dell'art. 2 – all'impresa collettiva».

ridiche attive «che accompagnano la persona quale che sia il luogo dove essa si trova e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l'inclusione dell'altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di eguaglianza»²² e, d'altro, al di là dello stretto legame di cittadinanza (sentenza n. 172 del 1999)²³, la funzionalizzazione del vincolo di appartenenza dell'uomo *uti socius* verso il sostegno della dimensione sociale, a partire da alcuni ambiti "cruciali" del viver collettivo: la sfera produttiva, quella educativo-formativa e quella istituzionale.

Ciò vale anche per quanto riguarda la tutela della salute. Mai come nell'emergenza epidemiologica il nesso tra diritti e doveri in ambito sanitario è stato così evidente. Benché la lettura dell'art. 32 Cost. sia generalmente ricondotta nell'alveo del riconoscimento del diritto sociale alla salute, dalla stessa disposizione derivano anche dei doveri, doveri delle istituzioni repubblicane di garantire le cure gratuite agli indigenti, doveri per gli stessi cittadini di tutelare, mediante comportamenti responsabili, gli altri membri della collettività.

Il processo che ha portato a questo esito è stato lungo e articolato. All'interno dell'ordinamento giuridico pre-repubblicano non esistevano specifici vincoli di carattere sanitario in capo ai regnicoli: come è stato acutamente osservato, salvo casi eccezionali – rappresentati, appunto, dalle epidemie –, la gestione della salute rientrava in un ambito individuale, e come tale riservato all'interesse del singolo²⁴. In quel contesto, la salvaguardia della salute veniva ricondotta alla garanzia dell'ordine pubblico, soprattutto al fine di evitare il diffondersi di malattie ed epidemie (paradigmatica, in questo senso, la legge n. 5849 del 1888), una concezione che verrà ampiamente valorizzata durante l'esperienza fascista, ove l'amministrazione della salute collettiva divenne prerequisito essenziale per salvaguardare l'integrità di una Nazione di sani da poter successivamente piegare verso la realizzazione degli interessi economici e ideologici dello Stato.

Le premesse per un cambiamento di prospettiva in questo ambito vennero poste dapprima nell'ambito dell'Assemblea Costituente, fun-

²² Cfr. S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 33.

²³ Su cui F. Giuffrè, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in «Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti», 2019, n. 3.

²⁴ Evidenzia questa prospettiva C. Panzera, *Un diritto fra i doveri? Lo «strano caso» del diritto alla salute*, in *I doveri costituzionali. La prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino, Giappichelli, 2007, p. 438 ss.

zionalizzando l'attività dello Stato-apparato verso la garanzia dei diritti sociali dell'individuo, e successivamente dalla Corte costituzionale²⁵. Mediante l'attività giurisprudenziale l'art. 32 Cost. è diventato la disposizione sulla base della quale declinare la salute intesa come interesse della collettività, individuando specifici obblighi costituzionali. La sentenza n. 218 del 1994 in materia di test HIV nei luoghi di lavoro è, in questo senso, paradigmatica. In quell'occasione, premettendo che «la tutela della salute comprende la generale e comune pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio questo suo bene essenziale», la Corte costituzionale specificò che la nozione di salute non si esaurisce in sole situazioni vantaggio, di pretesa: al contrario, «implica e comprende il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri».

La protezione del diritto alla salute "altrui" diventa particolarmente evidente in situazioni di emergenza sanitaria, scenari che legittimano oneri particolari per i singoli che, d'altra parte, sono chiamati ad adottare coscientemente e responsabilmente qualunque condotta e cautela necessaria per impedire la trasmissione della malattia. A questo orizzonte guardano, fra l'altro, le affermazioni della Corte in materia di trattamenti sanitari obbligatori, la cui conformità all'ordinamento costituzionale deriverebbe non solo dal loro scopo specifico – migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato – ma anche, più in generale, dall'effetto complessivo, ossia salvaguardare lo stato di salute degli altri «giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale» (sentenza n. 30 del 1995).

Non è difficile scorgere tra l'ordito del disegno costituzionale uno dei presupposti che ha contraddistinto la gestione dell'emergenza epidemiologica. In assenza di un vaccino, la migliore garanzia per tutelare la salute dei cittadini è coincisa, *ex parte principis*, con una restrizione delle libertà costituzionali (di circolazione, soggiorno, riunione, culto, iniziati-

²⁵ Su questi aspetti, v. A.M. Poggi, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica di diritti e doveri*, Milano, Mondadori, 2014.

va economica, mediante l'approvazione di un eterogeneo *corpus* normativo) e l'istituzione di specifici obblighi, il primo dei quali – “Io-resto-a-casa” – ha rappresentato, *ex parte civium*, il principale vettore di partecipazione e di assunzione di responsabilità dei singoli nei confronti degli altri membri della comunità e della Repubblica nel suo insieme²⁶; tutto ciò è avvenuto coerentemente con il disegno costituzionale e, in particolare modo, con gli art. 32 Cost. oltre che con l'art. 54 Cost., disposizione che completa la parte I della nostra Carta fondamentale prescrivendo a tutti i cittadini di orientare, costantemente, ogni loro comportamento coerentemente con l'assetto repubblicano, così come qualificato e identificato dalle vigenti norme costituzionali, anche al di là delle specifiche norme e degli obblighi posti dall'autorità pubblica in via di legge o amministrativa, essenzialmente al fine di salvaguardarlo²⁷.

6. Spirito repubblicano e unità morale

La disposizione d'animo dei cittadini verso il bene comune è il presupposto e la fonte della legittimazione dell'ordine costituzionale repubblicano. Anche dinnanzi alla nostra Carta fondamentale, vale la massima di Machiavelli: «Così come gli buoni costumi per mantenersi hanno bisogno delle leggi, così le leggi per osservarsi hanno bisogno de' buoni costumi»²⁸.

L'essenzialità di un *ethos* virtuoso, l'inclinazione dei consociati a essere disponibili e capaci di servire il bene comune, ad essere virtuosi, è indiscutibilmente la fonte di legittimazione della Repubblica. Del resto, come ci ricordano gli scrittori repubblicani del Quattrocento, la virtù civile non è un sacrificio della vita privata, ma il suo fondamento²⁹: senza un'attitudine a rispettare regole e principi morali non per interesse o per

²⁶ Hanno opportunamente messo in rilievo questo aspetto, secondo prospettive convergenti, L. Poli, *Epidemie, diritti fondamentali e doveri dell'individuo* e A. Palma, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza CoViD-19* in, «BioLaw Journal», 2020, 1/S, rispettivamente p. 309 ss e p. 321 ss.

²⁷ Così G.M. Salerno, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, in «Diritto Costituzionale. Rivista quadrimestrale», 2019, n. 2, p. 111.

²⁸ N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, cit., I, XVIII, p. 109.

²⁹ Per un approfondimento v. M. Viroli, *L'Italia dei Doveri*, Milano, Rizzoli, 2008, p. 95.

timore della legge, ma perché si avverte un vincolo con la propria coscienza non può esistere alcun buongoverno, *eunomia*³⁰.

Consapevole dell'importanza di questo legame, il presidente della Repubblica Sergio Mattarella si è riferito più volte a questa attitudine morale durante la fase più acuta dell'emergenza epidemiologica e, ancora, in occasione della festa del 2 giugno:

La nascita della Repubblica, nel 1946, segnava anch'essa un nuovo inizio. Superando divisioni che avevano lacerato il Paese, per fare della Repubblica la casa di tutti, sulla base dei valori di libertà, pace e democrazia. [...] Quello spirito costituente rappresentò il principale motore della rinascita dell'Italia. Seppe unire gli italiani, al di là delle appartenenze, nella convinzione che soltanto insieme si sarebbe potuta affrontare la condizione di estrema difficoltà nella quale il Paese era precipitato. Questa sostanziale unità morale è stata il vero cemento che ha fatto nascere e ha tenuto insieme la Repubblica. È quel che ci fa riconoscere, ancora oggi, legati da un comune destino. [...] La democrazia vive e si alimenta di confronto fra posizioni diverse. Ma c'è qualcosa che viene prima della politica e che segna il suo limite. Qualcosa che non è disponibile per nessuna maggioranza e per nessuna opposizione: l'unità morale, la condivisione di un unico destino, il sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Una generazione con l'altra. Un territorio con l'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo³¹.

Sentirsi responsabili l'uno dell'altro: è questa una delle caratteristiche essenziali dello spirito civico come risorsa per il tessuto sociale e morale del Paese, dell'attitudine morale del cittadino repubblicano: un invito all'azione e alla mobilitazione dei singoli che trae fondamento dall'essenza relazionale del singolo e dalla sua capacità di farsi soggetto responsabile anche sulla base della capacità di riconoscere che la propria vulnerabilità è vulnerabilità dell'*altro*, all'*altro*, e viceversa³². Ecco i primi passi verso un dizionario minimo di cittadinanza.

³⁰ Per una prospettiva complementare v. N. Bobbio, *Il buongoverno*, in «Belfagor», 1982, n. 1 (ora in *Teoria generale della politica*, cit. p. 148 ss).

³¹ PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA, Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del “Concerto dedicato alle vittime del coronavirus” nel 74° anniversario della Festa Nazionale della Repubblica Giardini del Quirinale, 1° giugno 2020.

³² Elemento essenziale della responsabilità intesa come “cura” da E. Pulcini, *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

APP-LICHIAMO LA *PRIVACY*:
CONSIDERAZIONI SULLA TUTELA DEI DATI PERSONALI
NELLO SVILUPPO DELLE APP DI TRACCIAMENTO

GIOVANNI COMANDÈ – MATTEO MONTI*

1. *Introduzione*

Nella gestione dell'emergenza Covid-19 il tema delle app di tracciamento – strumenti di analisi degli spostamenti e allerta in caso di contatto con soggetti infettati – ha avuto particolare riscontro nel dibattito pubblico e, ad oggi, anche a seguito dell'approvazione del decreto legge n. 28 del 2020, rappresenta un ambito ricco di spunti ma anche criticità in relazione ai rischi connessi alla compressione del diritto alla protezione dei dati personali.

Obiettivo di questo breve capitolo è illustrare alcune delle principali questioni legate al tema, analizzando, in primo luogo, l'evoluzione del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, come diritto autonomo rispetto a quello alla *privacy*, per poi soffermarsi sul bilanciamento fra diritto alla salute, diritto alla *privacy* e protezione dei dati personali nello sviluppo delle app di tracciamento.

2. *Dal diritto alla privacy al diritto alla tutela dei dati personali*

A differenza di quanto accaduto per altri diritti, la tutela del diritto alla *privacy* è una pratica diffusasi solo di recente: essa trova la sua prima teorizzazione negli Stati Uniti grazie al saggio di Warren e Brandeis dal

* Giovanni Comandè è professore ordinario di Diritto privato comparato presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa. È membro della *task force* Dati per l'emergenza Covid-19 presso il Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione.

Matteo Monti è assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Pisa e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

titolo esplicativo ‘The Right to *Privacy*’¹ e approda in Europa nel secondo dopoguerra. Nel Vecchio Continente, il diritto alla *privacy* si afferma dapprima per opera della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Cedu) e, successivamente, per azione dell’Unione Europea (UE), come diritto soggettivo a tutela del cittadino non solo dinanzi allo Stato, ma anche nei confronti degli altri individui (*inter privatos*). In quest’ambito, il diritto alla *privacy* si è successivamente delineato sia come diritto al rispetto della vita privata (art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea - Carta di Nizza) sia come diritto alla protezione dei dati personali (art. 8 Carta di Nizza).

Poste queste premesse, appare necessario segnalare come nelle società contemporanee emergono nuovi metodi di analisi per estrarre informazioni preziose da dati che, tra l’altro, sono più “completi” rispetto al passato: si pensi, ad esempio, alle varie forme di apprendimento automatico poste in essere per rilevare dai dati dei *patterns* e delle correlazioni che l’Intelligenza Artificiale utilizza per articolare ipotesi su cui lavorare (piuttosto che seguire il procedimento opposto, partire da una ipotesi e raccogliere i dati necessari)².

Da ciò derivano trasformazioni radicali potenzialmente in tensione con la disciplina della protezione dei dati inteso come diritto fondamentale autonomo rispetto alla *privacy* sotto almeno tre versanti: 1) la loro raccolta su larga scala, 2) il loro possibile riutilizzo e 3) il collegamento fra i dati e le persone fisiche a cui fanno “riferimento”.

In questo contesto tecnologico, rispetto al diritto alla *privacy*, il diritto alla protezione dei dati personali è assurto, nell’ordinamento europeo, a vita autonoma e separata. All’interno dell’Unione Europea, il diritto fondamentale alla protezione dei dati si affianca definitivamente al diritto alla *privacy* con il Regolamento UE 2016/679. In parallelo, la Carta dei diritti fondamentali dell’UE contiene un riferimento al diritto alla protezione dei dati personali nell’articolo 8 (il diritto alla protezione dei dati), che pur si collega, inevitabilmente, al diritto al rispetto della vita privata sancito nell’articolo 7 (il diritto alla *privacy*).

¹ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The Right to Privacy*, in «Harvard Law Review», 4, 1890, n. 5, pp. 193-220.

² G. Comandé, *The Rotting Meat Error: From Galileo to Aristotle in Data Mining?*, in «Eur. Data Protection L. R.», 4, 2018, n. 3, pp. 270-277.

Dal 2009 la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ha acquisito forza vincolante e *status* di diritto primario dell'Unione "riaffermando" diritti già considerati fondamentali nell'ordinamento sovranazionale e rendendoli "più visibili" al fine di rafforzarne la protezione. Tuttavia, la Carta di Nizza non ha affatto riaffermato o reso più visibile il diritto alla protezione dei dati: essa lo ha creato in aggiunta al diritto alla *privacy*³. Da quel momento, il diritto alla protezione dei dati ha trovato un progressivo spazio nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)⁴: un'impostazione riconosciuta anche dal Regolamento UE 2016/679 con conseguenti pratiche di rilievo. Così, l'articolo 1 (paragrafo 2) del Regolamento ora afferma chiaramente che tale atto normativo protegge «i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali». Inoltre, termini ormai familiari come "*privacy by design*" o "valutazione di impatto *privacy*" sono stati sostituiti nel Regolamento da "protezione dei dati sin dalla progettazione" e "valutazione dell'impatto sulla protezione dei dati" (articoli 25 e 35 del Regolamento).

Tra il diritto alla protezione dei dati e quello alla *privacy* non esiste dunque perfetta coincidenza⁵. Ciò posto, il semplice trattamento dei dati personali consente agli interessati di invocare i loro diritti in base al diritto alla protezione dei dati.

³ G.G. Fuster, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Dordrecht, Springer, 2014. Sul dibattito si veda anche M. Tzanou, *Data protection as a fundamental right next to privacy? 'Reconstructing' a not so new right*, *International*, in «Data Privacy Law», 3, 2013, n. 2, pp. 88-99; O. Lynskey, *Deconstructing data protection: the 'Added-value' of a right to data protection in the EU legal order*, in «Int. and Comp. Law Quart.», 63, 2014, n. 3, pp. 569-597.

⁴ J. Kokott, C. Sobotta, *The distinction between privacy and data protection in the jurisprudence of the CJEU and the ECtHR*, in «Int. Data Privacy Law», 3, 2013, n. 4, pp. 222-228.

⁵ G.G. Fuster, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, cit.; P. Hustinx, *EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the Proposed General Data Protection Regulation*, in *edps.europa.eu*, 15 settembre 2014, pp. 1-52; J. Kokott, C. Sobotta, *The distinction between privacy and data protection in the jurisprudence of the CJEU and the ECtHR*, cit.; Convention Praesidium, *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Brussels, 11 October 2000, Charta 4473/00, Convent 49; R. Gellert, S. Gutwirth, *The legal construction of privacy and data protection*, in «Computer Law & Security Review», 29, 2013, pp. 522-530.

Le definizioni di “dati personali” e di “elaborazione” sono ampie. Ai sensi del Regolamento⁶, questi termini coprono qualsiasi operazione che viene eseguita su qualsiasi informazione relativa a una persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, attraverso la stessa. Di conseguenza, quasi tutte le forme di elaborazione dei dati personali rientrano nell’ambito del diritto alla protezione dei dati, indipendentemente dal fatto che il diritto alla *privacy* ne risulti intaccato⁷.

In generale, il diritto alla protezione dei dati si basa su una visione più ampia e comprensiva e su un approccio sistematico che va al di là della protezione dei diritti individuali: (i) il principio di *accountability* e quello di qualità dei dati non si rivolgono solo agli interessati dal trattamento, per esempio, ma coinvolgono le autorità garanti; (ii) di conseguenza, il diritto alla protezione dei dati non si basa esclusivamente sulle persone che esercitano o fanno valere i propri diritti, ma prevede anche una serie di compiti rivolti a una vasta gamma di attori coinvolti nell’elaborazione dei dati personali; (iii) in definitiva, questa tutela non si fonda semplicemente sul rafforzamento dei diritti individuali o dei requisiti del consenso per proteggere e bilanciare i diritti e gli interessi rilevanti.

Naturalmente, tutto ciò ha un impatto significativo sulla adozione di una applicazione di allerta perché, nel responsabilizzare chi tratta i dati, si mettono in campo strumenti ed attori solitamente non presenti nel contemperamento di diritti di valenza costituzionale: le autorità garanti per i dati personali⁸.

Ciò nonostante, bisogna segnalare come il diritto alla *privacy* mantenga un ruolo di garanzia ancora significativo, tale da limitare la portata delle deroghe ai diritti individuali offerte dal Regolamento. Così, per esempio, deroghe al diritto di accesso e al diritto di rettifica (articolo 8, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali della UE) per scopi di ricerca scientifica possono essere previste solo dalla legge nella misura in cui i diritti individuali renderebbero impossibile o potrebbero seriamen-

⁶ Articolo 4 para 1 e 2 del GDPR.

⁷ P. de Hert, S. Gutwirth, *Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxembourg: Constitutionalism in Action*, in *Reinventing Data Protection?*, a cura di S. Gutwirth *et al.*, New York, Springer, 2009, pp. 3-45.

⁸ Sul ruolo a tratti innovativo assunto dai Garanti nell’ambito dello sviluppo delle app di tracciamento: F. Pizzetti, *Pandemia, Immuni e app di tracciamento tra GDPR ed evoluzione del ruolo dei Garanti*, in *medialaws.eu*, 29 giugno 2020.

te compromettere il raggiungimento degli scopi specifici⁹. Inoltre, sono previste deroghe o eccezioni al diritto all'informazione, ma non nel caso in cui i dati personali vengano raccolti dall'interessato stesso¹⁰ (ciò in quanto questo diritto all'informazione della persona interessata fa parte dell'essenza portante della nozione di trattamento "equo", di cui all'articolo 8, paragrafo 2, della Carta di Nizza).

In definitiva, il passaggio dalla *privacy* al diritto alla protezione dei dati caratterizza il Regolamento nella sua intenzione. Sulla base di questa premessa è evidente come gran parte del dibattito pubblico-giornalistico attorno alle c.d. app di tracciamento sia stato viziato all'origine a causa della scelta dei termini del dibattito.

Al contempo, il diritto alla protezione dei dati personali, sempre più rilevante nell'epoca delle Internet platforms e dei c.d. Big data, è soggetto a numerosi e diversi bilanciamenti con altri diritti confliggenti: quello alla libertà d'espressione e informazione, quello all'iniziativa economica, la sicurezza pubblica e in questi mesi, nell'ambito dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia della SARS-CoV-2, quello alla vita e alla salute. Rispetto all'attuale app di tracciamento per molti temi vi è tuttavia solo un apparente conflitto fra diritto alla protezione dei dati e diritto alla salute.

3. *La privacy e la protezione dei dati personali da bilanciare con altri diritti e interessi*

Nel nostro paese il riconoscimento del diritto alla riservatezza come diritto fondamentale¹¹ (*rectius* inviolabile) è emerso tardivamente, venendo riconosciuto in un *obiter dictum* da parte della Corte Costituzionale solo nel 1973¹². Se, in termini generali, il diritto alla *privacy* è forte-

⁹ Articolo 89, paragrafo 2, in combinato disposto con gli articoli 15 e 16 del GDPR.

¹⁰ Articolo 13 del GDPR.

¹¹ Per una ricostruzione rispetto a tutti i formanti giuridici del diritto alla riservatezza nel nostro ordinamento si veda: M. Luciani, *Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato*, in EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo, 2018, pp. 1-52.

¹² Corte Cost., sent. n. 38 del 1973. Questa dinamica determinò tuttavia una applicazione di questo diritto anche a livello di giurisprudenza di merito e legittimità: Cassazione sent del 27/5/1975 n. 2129.

mente debitore dell'impostazione europea – la sua genesi è, infatti, influenzata dalla giurisprudenza della Cedu¹³ – la tutela del diritto alla protezione dei dati personali è legata esclusivamente alla progressiva approvazione di specifiche normative dell'Unione Europea in materia di dati personali (Direttiva 95/46/CE, Direttiva 2002/58/CE e Regolamento UE 2016/679) e alle disposizioni della Carta di Nizza, come interpretate dalla Corte di Giustizia (CGUE). Come abbiamo accennato, la Carta di Nizza riconosce come diritti fondamentali sia il diritto alla *privacy* che il diritto alla protezione dei dati personali: nell'interpretazione della CGUE essi costruiscono una sorta “super-diritto” alla *privacy* digitale¹⁴, che nel bilanciamento dei diritti posto in essere nella giurisprudenza della Corte di Giustizia assume spesso una posizione prevalente.

Con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, è necessario capire secondo quali modalità il diritto alla protezione dei dati e quello alla *privacy*, in determinate situazioni, potrebbero essere limitati e derogati in alcuni loro aspetti in un momento di emergenza sanitaria, come quello attuale, per tutelare al meglio il diritto alla salute e alla vita. In questo senso, il bilanciamento fra il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali da un lato e il diritto alla salute e alla vita dall'altro deve essere analizzato dal punto di vista dell'ordinamento nazionale e di quello dell'Unione europea.

Nell'ordinamento italiano, il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali deve essere bilanciato sia con il diritto alla vita ex art. 2 Cost., «riconosciuto implicitamente – come “primo dei diritti inviolabili dell'uomo”»¹⁵, ma anche con il diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost., *diritto dell'individuo e interesse della collettività*.

In questa prospettiva, il vaglio sul corretto bilanciamento, ossia il contemperamento di due diritti confliggenti, è prerogativa della Corte costituzionale, la cui giurisprudenza dovrebbe costituire un “faro” per il legislatore¹⁶.

¹³ Si veda in tal senso: Corte Cost, sent. n. 104 del 1969.

¹⁴ CGUE, C-362/14 Schrems, C-293/12 Digital Rights Ireland, C-131/12 Google Spain. Si veda: O. Pollicino, M. Bassini, *Bridge is Down, Data Truck Can't Get Through... A Critical View of the Schrems Judgment in The Context of European Constitutionalism*, in *The Global Community - Yearbook of International Law and Jurisprudence*, a cura di G. Ziccardi Capaldo, Oxford, OUP, 2017, pp.245-265.

¹⁵ Corte Cost, sent. n. 242 del 2019.

¹⁶ G. Biscontini, A.M. Poggi, M. E. Comba, G. Valditara, E. Del Prato, F. Vari, L.

Qual è, dunque, il corretto bilanciamento fra tutela della salute e della vita e diritto alla protezione dei dati? Per cercare di fornire una risposta a questo interrogativo occorre analizzare il cd. “formante dottrinale” e, in parallelo, avvalersi dei pareri del Garante per la protezione dei dati personali.

A livello teorico, molti studiosi sono concordi nel ritenere che alla luce dello stato di emergenza e dell’importante apporto che può fornire il fattore tecnologico «nel bilanciamento tra tutela della vita e della salute e tutela di alcuni diritti individuali, quanto meno in questo particolare momento, occorre dare la prevalenza ai primi, come già avvenuto anche con la restrizione, ad esempio, della libertà di circolazione»¹⁷. D’altro canto, il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali ha espresso un orientamento analogo, supportando così il formante dottrinario con l’opinione qualificata di una autorità indipendente¹⁸.

Se, dunque, nel bilanciamento fra diritto alla protezione dei dati e diritto alla vita è quest’ultimo che deve essere valorizzato, emergono due problemi essenziali: mediante quale strumento si possa realizzare questo bilanciamento e quale tipo di bilanciamento concreto si possa sviluppare, da vagliare in base al principio di ragionevolezza e proporzionalità come sviluppato dalla Corte costituzionale¹⁹ e di quello di *proportionality* della CGUE²⁰.

Dal primo punto di vista, anche in un momento emergenziale che ha visto il dilagare dell’utilizzo da parte del Governo dei decreti del Presi-

A. Mazzaroli, *Le tecnologie al servizio della tutela della vita e della salute e della democrazia. Una sfida possibile*, in «federalismi.it», 23 marzo 2020, p. 3.

¹⁷ Ivi, p. 4. Naturalmente ciò non può significare “eliminare” il diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali né elevarlo a totem non bilanciabile: G. Comandé, *Non sparate sulla app di tracing e fidiamoci del Gdpr*, in *agendadigitale.ue*, 28 aprile 2020. Anzi si potrebbe evidenziare come nelle dinamiche dell’app il diritto alla protezione dei dati personali «si mette al servizio del diritto alla salute, non per cedergli con un inchino sottomesso il passo, ma per fare sì che il diritto alla salute possa meglio dispiegarsi». G. Comandé, *La protezione dei dati e il diritto umile*, in *ilsole24ore*, 4 maggio 2020.

¹⁸ “Un’app per la salute grazie a precise deroghe alla privacy”, Intervista ad Antonello Soro, Presidente del Garante per la protezione dei dati personali (*di Paolo Russo*, “La Stampa” - 25 marzo 2020).

¹⁹ M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e di proporzionalità nella giurisprudenza italiana, Relazione predisposta per la Conferenza trilaterale della Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013.

²⁰ Art. 52 Carta di Nizza. T. Harbo, *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, in «European Law Journal», 16, 2010, n. 2, pp. 158-185.

dente del Consiglio dei ministri (DPCM)²¹, sembra necessario (e così è avvenuto) che una compressione sia del diritto alla *privacy* sia di quello alla protezione dei dati personali – come derivante dallo sviluppo di una app di tracciamento – avvenga attraverso una fonte primaria (come i decreti-legge, atti aventi forza di legge)²².

A ben guardare, tuttavia, non si tratta né di prevalenza né di bilanciamento una volta che si consideri il nuovo ruolo assunto dal diritto alla protezione dei dati personali nella società dei dati come prima descritta, ossia quello di un diritto servente, ma nel senso che serve anche agli altri diritti fondamentali.

In questa configurazione, questo diritto serve, infatti, a preservare il principio di uguaglianza da discriminazioni ed abusi perché protegge le informazioni che alimentano le disuguaglianze e le discriminazioni. Esso si mette al servizio del diritto alla salute, non per cedergli con un inchino sottomesso il passo, ma per fare sì che il diritto alla salute possa meglio dispiegarsi, perché si possano avvisare i potenziali infetti – salvando vite – senza esporli a limitazioni di accesso ai servizi sanitari, per esempio.

Così la c.d. *privacy* serve perché non sia violato il diritto fondamentale alla salute sancito dall'art. 32 Cost.: la *privacy* è, infatti, necessaria per evitare che l'interesse collettivo possa, ora o in futuro, scegliere singoli individui o minoranze da sacrificare direttamente o indirettamente a una maggioranza, alterando il difficile equilibrio fra diritto individuale e interesse collettivo alla salute.

Insomma, il diritto alla protezione dei dati personali è un diritto che ha l'umiltà di servire e, per questo, è grande, ed irrinunciabile: è un diritto che diviene per le sue caratteristiche intrinseche di *enforceability* un solido argine allo scorrere della democrazia. E così fa da schermo protettivo alle nostre libertà, di movimento, di espressione, di circolazione.

Attenzione: non si tratta di un diritto “molle”, cedevole. Il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali declinato dall'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riflette il volto “dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” e della

²¹ Su questa problematica: M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in «Rivista AIC», 2020, n. 2, pp. 109-141 e G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *UniCost*, 10 aprile 2020, ora Id., *Situazioni di emergenza e garanzie costituzionali*, in questo volume, p. 21.

²² F. Clementi, *Immuni, funzionalità vuol dire fiducia: ecco la vera sfida*, in *agendadigitale.eu*, 4 maggio 2020.

centralità della dignità della persona esaltati dalla nostra Costituzione, talvolta calpestati in ragione di proclamati interessi superiori. Per preservare questi valori è un diritto che, proprio perché è servente, serve ed è necessario. Esso non impedisce: abilita!

Per questo i principi operativi in cui esso si declina²³ offrono punti di riferimento ineludibili e pratici per il suo servizio. Ineliminabili perché sono efficace portato di una sedimentazione di esperienze quasi secolari; pratici perché declinabili in funzione dei valori che sono chiamati a presidiare.

Ecco, questa è la grandezza del diritto alla protezione dei dati che, pur non applicandosi ai dati anonimi, è cosciente che la “identificabilità di una persona” (ciò che rende il dato personale appunto) dipende da tutti i mezzi mediante i quali il titolare del trattamento o un terzo potrebbero riuscire a identificare la persona fisica, direttamente o indirettamente²⁴.

Si tratta dunque di un diritto capace di declinare la protezione delle persone con fermezza ma senza rigidi estremismi e che quindi permette di sfruttare i vantaggi della tracciabilità dei contatti senza rinunciare alla massima protezione dei dati personali possibile per continuare a servire anche gli altri diritti fondamentali. Questo diritto, così declinato, abilita e salvaguarda gli altri diritti e libertà fondamentali con i quali, per così dire, solidarizza e fa da sodale.

È questa la logica che necessariamente deve riflettere un sistema di allerta per rischio di contagio (la c.d. app di tracciamento) che garantisca la massima protezione della c.d. *privacy* applicando con rigore i principi prima richiamati: con salvaguardie previste per legge (*liceità*) che garantiscano *correttezza* e *trasparenza* (nelle modalità di trattamento e verificabili da tutti) per uno scopo definito e specifico (*finalità*), con i soli dati “sufficientemente anonimi” grazie alle misure tecniche ed organizzative previste (*esattezza*, e *minimizzazione*, misurate da una valutazione di impatto), conservati per il tempo strettamente necessario e noto *ex ante* (*limitazione* della conservazione) e comunque protetti da accessi

²³ A partire dall'art. 5 del GDPR: liceità, correttezza e trasparenza, finalità, esattezza, minimizzazione, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza dei dati.

²⁴ La possibilità dell'identificazione è basata su un test di ragionevolezza che si basa su una serie di parametri «tra cui i costi e il tempo necessario per l'identificazione... [le] tecnologie disponibili al momento del trattamento, ... [e gli] sviluppi tecnologici» (considerando 26 poi riassunto nel c.d. Breyer test).

non autorizzati (*integrità e riservatezza* dei dati) nonostante la loro così ridotta rischiosità.

A maggiore garanzia, come ha sottolineato il Comitato europeo per la Protezione dei Dati (EDPB)²⁵, l'emanazione della disposizione contenente le norme regolative dell'app di tracciamento, che implicano un trattamento dei dati personali particolari, non dovrebbe avvenire senza che il Parlamento abbia la possibilità di incidere sui contenuti dell'atto o, quantomeno, di verificarli in sede di conversione. Indicazione, questa, che è stata fatta propria anche dalla Commissione Europea, la quale aveva espresso la sua posizione sulla necessità di un atto con forza di legge per regolamentare la situazione emergenziale²⁶.

Come anticipato, per tale (non)bilanciamento tra i diritti, la risposta non può che tener conto della matrice euro-unitaria²⁷ della disciplina nazionale sulla protezione dei dati personali che è espressione diretta degli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza.

In questa prospettiva, la valenza del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR) è duplice: da una parte la natura di materia uniformata a livello UE del trattamento dei dati personali consente di sfuggire alle problematiche connesse ad un possibile contrasto fra diritti costituzionali e diritti fondamentali dell'UE²⁸ e dall'altra il regolamento incorpora già un test di proporzionalità²⁹ per valutare quando in situazioni emergenziali la disciplina ordinaria della protezione dei dati possa essere derogata.

²⁵ Che ha scelto come base per l'intervento normativo in materia l'art. 9 del GDPR: F. Pizzetti, *Pandemia, Immuni e app di tracciamento tra GDPR ed evoluzione del ruolo dei Garanti*, cit.

²⁶ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di Covid-19 relativamente alla protezione dei dati* (C(2020)124), C 124 I/2.

²⁷ «If the Constitution is to act as our general compass, the relevant provisions of the EU Charter of Fundamental Rights and the GDPR are the specific guides for identifying the limits to contract tracing in Europe». O. Pollicino, *Fighting Covid-19 and Protecting Privacy Under EU Law — A Proposal Looking at the Roots of European Constitutionalism*, in *IACL-AIDC Blog*, 21 Maggio 2020.

²⁸ Sull'ultimo «duello» fra diritti costituzionali e dell'Ue: G. Martinico, G. Repetto, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in «European Constitutional Law Review», 15, 2019, n. 4, pp. 731-751.

²⁹ «Quanto alla proporzionalità essa è già presupposta dalle norme del GDPR sopra menzionate». G. Biscontinini *et al.*, *Le tecnologie al servizio della tutela della vita e della salute e della democrazia. Una sfida possibile*, cit., p. 4.

In questo senso, sebbene il concreto bilanciamento fra diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali e diritto alla salute possa essere deciso in via dirimente solo dalla CGUE (come rilevato sia dall'EDPB³⁰ sia dalla Commissione europea³¹), il *considerando 73* del GDPR contiene una clausola generale che permette una deroga (e quindi una limitazione) del diritto «ove ciò sia necessario e proporzionato in una società democratica per la salvaguardia della sicurezza pubblica, ivi comprese la tutela della vita umana, in particolare in risposta a catastrofi di origine naturale o umana»³².

Questa deroga al regime ordinario del trattamento dei dati personali deve dunque essere proporzionale, necessaria e adeguata³³ e primo arbitro di detti parametri rimangono le autorità Garanti nell'esercizio delle loro funzioni.

Il problema, tuttavia, è che il test di proporzionalità è «una tecnica piuttosto imperfetta, caratterizzata da un grado di affidabilità decisamente inferiore rispetto alle “tecniche” assai più accurate tipiche, ad esempio, del mondo scientifico»³⁴: ciò lascia – inevitabilmente – ampi margini all'interprete ultimo, i giudici costituzionali ed euro-unitari ma ne lascia molto meno, in base al GDPR, al primo ed immediato “giudice” della proporzionalità, il Garante per la protezione dei dati, chiamato ad analizzare e giudicare la valutazione di impatto del trattamento sui diritti e sulle libertà fondamentali. In questo senso, sebbene la discrezionalità politica non scompaia, soprattutto perché la proporzionalità dell'intervento potrà essere vagliata solo successivamente dalle Corti, ad essa si “impone” una maggior aderenza alle misure meno invasive per evitare la lesione dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (e di quelli costituzionali)³⁵. È questo il senso degli interventi progressivi sia delle

³⁰ Comitato europeo per la protezione dei dati-EDPB, Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia di COVID-19. Adottata il 19 marzo 2020.

³¹ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti*, cit., C 124 I/2.

³² Si veda anche il *Considerando 36* della Direttiva *e-privacy* (Direttiva 2002/58/CE) e il *Considerando 46* del GDPR.

³³ Da valutarsi in base all'art. 52 della Carta di Nizza: O. Pollicino, *Fighting Covid-19 and Protecting Privacy Under EU Law*, cit.

³⁴ O. Scarcello, *Norme tecniche e argomentazione giuridica: il caso del test di proporzionalità*, in «federalismi.it», 2018, n. 15, pp. 1-19, p. 18.

³⁵ Cfr. M. Plutino, “*Immuni*”. *Un'exposure notification app alla prova del bilanciamento tra tutela dei diritti e degli interessi pubblici*, in «Dirittifondamentali.it», 2020, n. 2, pp. 553-580, pp. 558 e ss.

single Autorità europee di protezione dei dati sia dello EDPB³⁶ nel suggerire i principi e le linee guida che dovrebbero garantire le legislazioni nazionali dalla spada di Damocle del principio di proporzionalità.

La Commissione – che come il governo italiano non ha la possibilità di dichiarare un bilanciamento come proporzionale, spettando questo compito ai giudici della CGUE – è intervenuta l'8 aprile con la Raccomandazione (Ue) 2020/518 che ha proposto un approccio unitario a livello europeo, orientamento che presuppone «il monitoraggio della metodologia e la condivisione delle valutazioni dell'efficacia di tali applicazioni, della loro interoperabilità e delle loro implicazioni transfrontaliere, nonché del rispetto della sicurezza, della vita privata e della protezione dei dati legato al loro utilizzo»³⁷. In questo senso, la Commissione auspicava un trattamento dei dati ispirato da un test di proporzionalità che tenesse conto: della minima compressione dei diritti fondamentali possibile, nel rispetto delle misure efficaci ed efficienti; della prevenzione della stigmatizzazione; di un adeguato livello di sicurezza e trasparenza dell'app; di un trattamento dei dati ispirato ai principi del GDPR; e della temporaneità delle misure adottate. Ad integrazione del quadro posto dalla raccomandazione, è stato emanato dall'eHealth Network – una rete volontaria che riunisce i sistemi di assistenza sanitaria online degli stati membri – il *Common EU Toolbox for Member States*³⁸: un documento che delinea mediante alcune *best practices* un bilanciamento “proporzionale” fra esigenze di salute pubblica e diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali. Tra queste, assumono particolare valore: la necessità di avere un parere del Comitato europeo per la protezione dei dati, la

³⁶ L'approccio pan-europeo è stato rilevato da molti come importante per gestire una pandemia nell'ordinamento dell'Unione Europea: O. Pollicino, *Fighting Covid-19 and Protecting Privacy Under EU Law*, cit.; D. Poletti, *Il Trattamento Dei Dati Inerenti Alla Salute Nell'epoca Della Pandemia: Cronaca Dell'emergenza*, in «Persona e Mercato», 2020, n. 2, pp. 65-76, p. 69 e ss. Si veda anche la lettera inviata dai ministri di Italia, Francia, Germania, Spagna e Portogallo: Aidc-Dpce-Sird (comparativecovidlaw.it), App contact tracing, l'appello dei ministri Ue: «I dati dei tracciati valgono anche oltre i confini», 26 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.comparativecovidlaw.it/2020/05/26/app-contact-tracing-lappello-dei-ministri-ue-i-dati-dei-tracciati-valgono-anche-oltre-i-confini/>.

³⁷ Raccomandazione (UE) 2020/518 della Commissione dell'8 aprile 2020, L 114/12.

³⁸ eHealth Network, *Mobile applications to support contact tracing in the EU's fight against COVID-19* (Common EU Toolbox for Member States – 15 aprile 2020).

volontarietà dell'uso dell'app, la cancellazione dei dati non (più) necessari, il coordinamento con le esigenze sanitarie, e alcuni accorgimenti tecnici per tutelare soggetti "tracciati" (uso della tecnologia Bluetooth al posto della localizzazione GPS, anonimizzazione dei dati, criteri di *cyber security*)³⁹.

In questo scenario, in assenza di una decisione della Corte di giustizia sul bilanciamento posto in essere dalla Commissione e dagli organi di coordinamento, sulle opzioni portate avanti dagli organi non giudiziari dell'Unione si è espresso il Comitato europeo per la Protezione dei Dati, prima con una lettera e successivamente con delle vere e proprie linee guida⁴⁰.

In particolare, il Comitato si è espresso favorevolmente rispetto all'uso delle informazioni di prossimità e alla volontarietà dell'adesione al programma di tracciamento e ha richiamato lo strumento del GDPR e la direttiva *e-privacy* come normative che già prevedono «norme specifiche che consentono l'uso di dati anonimi o personali per sostenere le autorità pubbliche e altri soggetti, a livello nazionale e dell'UE, nel monitoraggio e nel contenimento della diffusione del virus SAR-CoV-2»⁴¹. In definitiva, riallacciandosi ai principi già espressi dalla Commissione, il Comitato ha rimarcato come la proporzionalità nella deroga al regime ordinario del trattamento dei dati personali sia implicita nelle soluzioni presenti e codificate all'interno del diritto europeo in materia di dati personali, il quale, del resto, «consente l'uso responsabile dei dati personali per la gestione della salute, garantendo al contempo che non siano erosi i diritti e le libertà individuali»⁴².

All'interno di questo quadro europeo, volto ad individuare un corretto bilanciamento fra diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali e diritto alla salute che corrisponda ai principi di proporzionalità, necessità e adeguatezza, si è mosso anche il governo italiano. A livello di diritto interno, infatti, il governo italiano ha cercato di sviluppare un'app che tenesse conto di questo "test di proporzionalità" sviluppato dagli

³⁹ Si veda quanto espresso anche Comunicazione della Commissione, *Orientamenti*, cit.

⁴⁰ EDPB, Linee-guida 04/2020 sull'uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell'emergenza legata al COVID-19, 21 aprile 2020.

⁴¹ *Ivi*, p. 4.

⁴² *Ivi*, p. 9.

organi europei, adattandolo alla particolare situazione emergenziale del paese e avvalendosi di un team di esperti. Nell'ambito nazionale serve oltretutto rilevare che nella valutazione della proporzionalità dell'intervento, per le ragioni anticipate, ha operato anche il garante italiano, come primo organo deputato alla valutazione della conformità del diritto interno con quello dell'UE nella materia della protezione dei dati personali. In tal senso, infatti, rispetto alla proposta del governo italiano è stato emesso parere positivo da parte del garante⁴³.

In conclusione, rispetto ai sistemi di paesi come Cina, Corea del Sud e Singapore, che hanno costruito strumenti di tracciamento e sorveglianza ben più intrusivi⁴⁴, il sistema italiano e quello europeo pongono numerosi limiti alla compressione indiscriminata del diritto fondamentale alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, determinando la necessità per il legislatore nazionale di porre in essere un primo test di proporzionalità nel bilanciare i diritti in gioco e "derogare" a quello alla protezione dei dati personali. A ben vedere, se il DL 18/2020 prevedeva, in linea con il GDPR, deroghe per i diritti dell'interessato, l'art. 6 del DL 28/2020 si limita a fornire contenuto specifico ai criteri propri del diritto alla protezione dei dati personali declinati dal Regolamento europeo: liceità, correttezza e trasparenza, finalità, esattezza, e minimizzazione, limitazione della conservazione, integrità e riservatezza dei dati.

Se questo bilanciamento risulterà corretto potranno dirlo – qualora interrogate – soltanto la Corte di giustizia e la Corte Costituzionale⁴⁵. In questo senso, tuttavia, rispetto ad altri ambiti del diritto e rispetto ad altre libertà (si pensi *in primis* a quella di circolazione), il bilanciamento

⁴³ Garante privacy, *Parere sulla proposta normativa per la previsione di una applicazione volta al tracciamento dei contagi da COVID-19* - provvedimento n. 79 del 29 aprile 2020.

⁴⁴ O. Pollicino, *Fighting Covid-19 and Protecting Privacy Under EU Law*, cit.; per una ricostruzione e una prima bibliografia: G. Resta, *La protezione dei dati personali nel diritto dell'emergenza Covid-19*, in «Giustizia civile.com», 2020, n. 5, pp. 11 e ss.;

⁴⁵ Si deve infatti rilevare come «le scelte fatte dal decisore unionale o nazionale relative alla compressione della tutela generale e all'adozione di forme alternative di tutela dei diritti fondamentali possano essere soggette anche a un controllo giurisdizionale, rimesso alla Corte di giustizia, per quanto riguarda le decisioni unionali, e alle Corti nazionali, sulla base dell'ordinamento costituzionale interno di ciascun Stato membro, tenuto conto della competenza della Corte di Giustizia dell'Unione, per quanto riguarda le decisioni statali». F. Pizzetti, *Pandemia, Immuni e app di tracciamento tra GDPR ed evoluzione del ruolo dei Garanti*, cit.

proporzionale nell'ambito del diritto in questione risulta facilitato dalla presenza di autorità indipendenti e dell'Unione europea, che possono fornire pareri e linee guida, e dalla presenza del GDPR, emanazione diretta degli artt. 7 e 8 della Carta di Nizza.

4. Conclusioni

Il ruolo della tecnologia e dell'intelligenza artificiale non è sicuramente dirimente rispetto all'attuale crisi sanitaria; in assenza dei controlli sui soggetti positivi un'app di tracciamento risulta infatti di poca utilità rispetto alle potenzialità di avviso di avvenuto contatto con un soggetto infettato⁴⁶. Peraltro, le necessità di un massiccio uso dell'app da parte dei cittadini per una sua concreta efficacia e il carattere di volontarietà del suo utilizzo, che potrebbe limitarne fortemente l'impiego, hanno condotto a varie proposte di sistemi di incentivo, molte delle quali si risolverebbero tuttavia in discriminazioni incompatibili con l'art. 3 della Costituzione. Si può citare ad esempio il sistema di incentivo proposto da Luciano Floridi che prevede l'allestimento di un meccanismo a lotteria di premi fra gli utilizzatori dell'app⁴⁷, che a suo dire potrebbe superare non solo i limiti giuridici ma anche quelli etici legati a un *favor* per chi decida di utilizzare la suddetta app, proposta che evidentemente esce dai confini della liceità e della eticità compatibili con la nostra Costituzione⁴⁸.

⁴⁶ D. Poletti, *Il Trattamento Dei Dati Inerenti Alla Salute Nell'epoca Della Pandemia*, cit., p. 74. «The truth is that we do not have any empirical evidence that this is the solution – at least where app downloading is voluntary there will be no penalties for those who choose otherwise (the ABC of a liberal democracy model)». O. Pollicino, *Fighting Covid-19 and Protecting Privacy Under EU Law*, cit. In tal senso c'è chi ha suggerito che il principio solidaristico ex art. 2 Cost. potrebbe emergere attraverso un dibattito pubblico che metta in evidenza la necessità dell'adesione all'iniziativa: V. Cuffaro, R. D'Orazio, *La protezione dei dati personali ai tempi dell'epidemia*, in corso di pubblicazione, consultabile al sito disponibile all'indirizzo https://www.academia.edu/43115749/La_protezione_dei_dati_personali_ai_tempi_delle_pidemia.

⁴⁷ L. Floridi, *Floridi: "App coronavirus devono essere etiche o è meglio rinunciare"*, in *agendadigitale.eu*, 05 maggio 2020. Per altre considerazioni etiche-giuridiche: *Digital Contact Tracing for Pandemic Response: Ethics and Governance Guidance*, a cura di J.P. Kahn, Baltimora, Johns Hopkins University Press, 2020.

⁴⁸ Si veda: *Sintesi Audizione Prof Comandé presso Commissione Giustizia della Ca-*

A prescindere dalla fine dell'emergenza sanitaria, tuttavia, l'occasione di dibattito generata potrebbe inaugurare nuovi scenari per rinsaldare l'«alleanza fra medicina e tecnologie digitali»⁴⁹ onde essere eventualmente pronti ad affrontare nuovi eventi pandemici altrettanto tragici. Proprio per tale ragione, sebbene a volte non abbia adoperato toni e concetti giusti, il dibattito pubblico sui rischi di c.d. *function creep*, di storno delle informazioni raccolte e/o di disfunzioni della stessa tecnologia sviluppata, è stato di particolare importanza per aumentare la consapevolezza del ruolo di garanzia del diritto alla protezione dei dati personali tanto nuovo nella sua declinazione moderna quanto antico nelle sue radici.

mera dei Deputati 19 maggio 2020 in materia di Covid-19 e trattamento dei dati personali, disponibile all'indirizzo
https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/003/587/Osservazioni_Prof._Comand%C3%A9.pdf.

⁴⁹ V. Zeno-Zencovich, *I limiti delle discussioni sulle "app" di tracciamento anti-Covid e il futuro della medicina digitale*, in *medialaws.eu*, 26 maggio 2020.

IL PROCESSO, L'EMERGENZA

ALBERTO ARCURI* intervista LUCA PONIZ

Già avvocato e assistente di diritto del lavoro alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trieste, Luca Poniz è magistrato dal 5 luglio 1993. Oggi è Sostituto procuratore della Repubblica di Milano. Dal 16 giugno 2019, Presidente Associazione Nazionale Magistrati (ANM).

A.A. Inizierei la nostra conversazione da una riflessione generale sulla normativa d'emergenza. Quali sono le coordinate e le categorie attraverso cui si orienta la sua lettura dei provvedimenti adottati negli scorsi mesi?

L.P. Il tema del rapporto tra lo strumento normativo straordinario del decreto legge e degli atti subordinati, dei d.p.c.m. che lo hanno attuato e dettagliato, è centrale. In merito al decreto legge, non vedo alcuna ragione per cui, di fronte alla premessa di una situazione emergenziale di questo genere, che certamente ha richiesto urgenza e prontezza d'intervento, si potesse fare a meno di ricorrere a questa fonte. Anche lo strumento attuativo – i vari d.p.c.m. – si inseriscono coerentemente in questa catena normativa, perché i dettagli delle previsioni normative non possono che essere affidati, con compiti di integrazione pressoché quotidiani, al livello secondario. C'è però un altro aspetto, decisamente più complesso, da affrontare: le materie su cui è intervenuto il Governo hanno a che fare con competenze diffuse, che interessano il rapporto tra autorità centrali e locali e mi pare che il sistema non abbia dato una grande prova di tenuta e praticabilità. Forse, ad emergenza chiusa, occorrerà ripensare questo modello.

Qualcuno poi lamenta la pervasività delle misure del Governo e ci si è perfino domandati se tali limitazioni non abbiano inciso anche sulla libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost. In linea teorica la distinzione

* Alberto Arcuri è dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

è molto netta: a quanti ritengono che l'incidenza delle misure limitative della libertà di circolazione (art. 16 Cost.) sia stata tanto stringente da incidere sulla libertà personale (art. 13 Cost.) farei notare che la matrice e gli effetti sono significativamente distanti da quelli prodotti da un provvedimento limitativo rivolto al singolo.

Un altro problema è quello che riguarda la compatibilità costituzionale delle misure adottate dalle autorità pubbliche. Se la compatibilità va intesa in astratto, allora la mia risposta è che esiste più di qualche problema: l'accrescimento di potere del Governo e le misure restrittive infatti, sono legittime se hanno un inizio e una fine, se tale periodo coincide con quello con cui si identifica l'emergenza, e se a questa sono proporzionali. La misura della legittimità è proprio la temporaneità. Al contempo, non mi convincono i confronti con altri sistemi istituzionali, soprattutto se non democratici: chi ha ammirato la presunta rapidità con cui ha reagito il Governo cinese, ad esempio, ignora che quel sistema ha una matrice autoritaria che rende impossibile e insensato il confronto, così come è poco utile proporre confronti con risposte pensate cent'anni fa (in riferimento alla cd. "Spagnola").

A.A. Provo a ricapitolare la sua idea, con cui, se ho ben capito, mi trovo perfettamente d'accordo: il giudizio di stretta legalità deve aprirsi ad una più generale valutazione sulla legittimità. Perché si tratta di una situazione di eccezionalità, e che se anche se da ciò non si può far derivare l'applicazione di un regime giuridico speciale, non si tratta di una considerazione priva di significato giuridico. E mi sembra che emerga chiaramente dalla sua analisi quale sia lo strumentario a cui ricorre per condurre questo giudizio: proporzionalità della normazione dell'emergenza, nel tempo e nell'intensità, da riferire al fatto emergenziale legittimante. Del resto, penso che questo sistema concettuale possa essere calato in diversi ambiti analitici, e allora le chiederei qual è la sua valutazione complessiva sull'adeguatezza e la razionalità delle misure di risposta all'emergenza in ambito giudiziario.

L.P. Anzitutto ci si dovrebbe ricordare di come si è arrivati a quella che infine è diventata una disciplina organica. Il primo decreto legge, il n. 6 del 23 febbraio 2020, muove dal riconoscimento di una specifica zona rossa e ha costruito intorno a questa una serie di misure anche di tipo

giudiziario: come la sospensione dei procedimenti e dei termini legati agli uffici giudiziari. Da un certo punto di vista, precedenti di questo genere c'erano già stati: ad esempio, a seguito del terremoto de L'Aquila il tribunale non poté più funzionare perché era crollato, e la stessa misura è stata adottata a Bari quando si dovette spostare l'attività giudiziaria da una sede ad un'altra. Si tratta però sempre di vicende limitate nel tempo e nello spazio: quando invece l'emergenza ha "scavalcato" la zona rossa ci si è trovati in una situazione inedita.

Fin dalle prime battute, abbiamo suggerito al Ministro della Giustizia l'ampliamento della sospensione dei termini processuali per l'intero territorio nazionale: si è ragionato nei termini di un'anticipazione al periodo emergenziale (che inizialmente si pensava più breve) del periodo feriale, che normalmente è in agosto, in cui l'attività giudiziaria è sospesa. Si badi bene però: nel periodo feriale, contrariamente alla vulgata diffusa, la giustizia non si ferma, mantiene i servizi irrinunciabili, che sono quelli determinati dalle scadenze temporali costituzionalmente previste: convalide di fermi, arresti, sequestri.

In seguito, quando è parso chiaro che la dinamica epidemiologica non avrebbe rallentato, l'esigenza di contenere i contagi e quella di garantire la tenuta del sistema sanitario sono diventate prioritarie. L'impossibilità di stabilire i confini del virus, soprattutto quando c'è stata la fuga da Lombardia e Veneto, ha comportato l'adozione delle misure previste per la zona rossa all'intero territorio nazionale. Da queste premesse è nata la necessità di pensare al funzionamento "emergenziale" della giurisdizione e, di conseguenza, è entrata in scena l'idea del processo da remoto. Si tratta del tentativo di utilizzare uno strumento (non un modello processuale) che già esisteva (art. 146 disp. att. del c.p.p.) e che consente, in determinati casi, di ricorrere all'esame di persone nei luoghi in cui sono custodite, secondo regole processuali e tecniche stabilite dal legislatore, in conformità con i principi generali del processo, così come rilevato dalla Corte costituzionale e finanche dalla giurisprudenza europea. In sostanza, si è discusso se il mezzo nato per altre esigenze potesse essere idoneo ad assolvere una funzione diversa: non più singolo atto istruttorio ma strumento attraverso cui assolvere la quasi totalità degli atti processuali in ragione dell'emergenza.

A.A. Qual è la sua opinione sul modo in cui si è sviluppato il dibattito

to sul ricorso a questo strumento? In che misura crede che questa vicenda assumerà valore di *exemplum*? In cosa sarà difficile tornare indietro?

L.P. A questo proposito bisogna prima di tutto tracciare gli elementi della critica che è stata rivolta agli strumenti predisposti. Il legislatore ha previsto, anche per l'ambito processuale, figure inedite, muovendo dalla convinzione che la pandemia non avrebbe consentito di lavorare nel modo in cui si era abituati fino a quel momento. D'altra parte, non c'era scelta: in un'aula di giustizia le regole di confronto sono chiare e quel modello non poteva essere perpetuato in quelle condizioni. Si è giunti senza dubbio ad una situazione senza precedenti: la camera di consiglio tradizionale surrogata da giudici collegati dalle proprie abitazioni; la deliberazione a distanza, la dematerializzazione del luogo sacro per definizione, anche simbolicamente pieno di significato; le parti, a cominciare dell'imputato, lontane dal luogo in cui il processo si svolge.

Su questo scenario, una parte dei commentatori, soprattutto dei difensori, ha concentrato le proprie critiche, individuando in tutto ciò uno strappo intollerabile al modello processuale tradizionale. La mia impressione è che la reazione critica sia sorta più in merito alla preoccupazione circa la possibilità che questi strumenti avrebbero avuto la capacità di trasformarsi in un modello stabile, piuttosto che sulla loro utilità a governare l'emergenza. Eppure, se ci si concentra sul rapporto di proporzione, e sulla stretta correlazione tra le misure e l'obiettivo che le misure cercano di raggiungere, e se si tiene a mente l'elemento della temporalità, allora mi sentirei di dire che vi è assoluta razionalità nelle scelte del legislatore.

Si tratta dell'introduzione di un nuovo modello di processo? Solo se fosse per sempre. Ma siccome così non è, ma è per tre mesi e lo è in relazione ad un obiettivo chiaro, allora non dobbiamo più porci il problema del modello ma dello strumento. Faccio un esempio: ho sentito criticare, tra le altre cose, queste scelte normative perché farebbero venire meno alcuni cardini del sistema accusatorio, tra cui l'oralità. Tutt'altro, perché in realtà l'oralità è la parola, è l'alternativa al processo documentale. Qui si tratta di stabilire se parlo davanti ad un giudice o se parlo ad un giudice che sta al computer. Possiamo certamente dire che è un'oralità sacrificata, filtrata e meno efficace, ma non si può dire che venga meno.

Questo è importante: il legislatore non ha riscritto il codice dicendo

che preferisce o che ritiene equipollente al rapporto diretto con il giudice, quello mediato da strumenti tecnologici. Si è solo chiesto se per i mesi dell'emergenza non fosse meglio utilizzare strumenti diversi. E secondo me ha fatto bene. A dire la verità, sono stati introdotti nel dibattito anche alcuni elementi "stravaganti", come quello per cui gli strumenti tecnologici non sarebbe idonei a garantire la segretezza delle deliberazioni, l'efficienza del sistema e la praticabilità processuale. Tutte cose che non possono preoccupare solo l'avvocatura, evidentemente. Figurarsi se il giudice non è il primo a preoccuparsi che la camera di consiglio sia tenuta nel segreto; a questo proposito, va detto che sono stati garantiti alti standard di sicurezza, peraltro conosciuti già nella predisposizione dei protocolli come quello per le direttissime fatto a Milano.

Quanto alla dematerializzazione delle persone e dei luoghi, segnalo che è stata la stessa Corte costituzionale ad applicare a sé questi strumenti. Mi è stato obiettato, a questo proposito, che la Corte costituzionale segue un processo diverso, che non è rivolto ai fatti e alle persone: naturalmente questo non lo ignoro affatto, ma l'obiezione al fatto che nessuno si sia preoccupato di contestare quella scelta risponde alle polemiche proprio sulla ritualità della camera di consiglio. La camera di consiglio se è sacra, è sacra per tutti, e in questo i giudici sono uguali.

A.A. Quali sono gli elementi identitari e quelli mitologici, della sacralità della fisicità e della ritualità del processo?

L.P. Questa è una domanda davvero molto interessante, perché mi mette di fronte alle difficoltà della mia stessa impostazione. Questo è proprio il punto: che quando ci domandiamo che cosa è rinunciabile e cosa è irrinunciabile dovremmo domandarci, in verità, che cosa è irrinunciabile in assoluto e che cosa invece è irrinunciabile secondo la nostra formazione. Io e la mia generazione ci siamo formati secondo regole processuali che abbiamo vissuto appieno, e siamo incapaci oggi di liberarcene. Però osservo una cosa: se il processo, soprattutto quello penale ma per molto tempo anche quello civile, per millenni è stato caratterizzato dalla sacralità di alcune formule e dal riconoscimento della loro irrinunciabilità, anche scenografica, forse è perché di tutto ciò è molto difficile fare a meno. Probabilmente perché ha direttamente a che fare con quel bisogno che alcuni momenti siano riconoscibili come decisivi (e il

processo penale lo è sempre) e che siano circondati di connotati che finiscono per entrare nella dimensione sostanziale (la toga, le formule, la lettura in piedi della sentenza, le formule del giuramento). Questo io mi sento di dire. E per questo condivido l'idea che il processo penale dovrà tornare a realizzarsi nei luoghi che gli sono propri non appena sarà possibile.

A.A. Cosa le è parso e cosa potrebbe rimanere, dello smart working per il magistrato?

L.P. Senza una rivoluzione digitale che riguarda gli atti lo smart working giudiziario è molto complicato. Finché il nostro lavoro, come ad oggi avviene, è collegato al cartaceo, allora il lavoro dalla nostra abitazione sarà comunque legato alla possibilità di avere il cartaceo a casa. Se i faldoni del procedimento, che possono essere pochi o moltissimi, me li posso portare a casa, allora potrei anche farlo, altrimenti è impossibile, a meno che qualcuno non li dematerializzi e non me li trasmetta in una modalità compatibile con gli strumenti telematici. Fino a quando però questo avverrà attraverso la scannerizzazione e il trasferimento in modalità informatiche, il problema non sarà risolto.

Questa esperienza ci ha insegnato definitivamente che il progetto, risalente, del processo penale telematico (che non coincide con il problema dell'udienza telematica) deve essere accelerato, e però deve anche passare attraverso alcuni momenti strumentali. Noi siamo tutti abituati a vedere i faldoni fatti di molti fascicoli, e tutti sappiamo che questi possono diventare virtuali solo se gli atti che li compongono arrivano già in un formato che ne consente la dematerializzazione. In modo molto semplice: non avrò più bisogno di dire a qualcuno di scannerizzare un fascicolo quando gli atti ci saranno già mandati in quel formato. In Procura a Milano, ad esempio, il procuratore ha adottato un modello innovativo, che riguarda l'acquisizione delle notizie di reato, e che si chiama *portale delle notizie di reato* (che riguarda quasi il 70% delle notizie di reato) che consente l'acquisizione diretta dell'informativa di reato con una modalità informatica. Quindi se io oggi dovessi lavorare da casa su un procedimento nato da un sequestro trasmesso, e da me importato con questa modalità, teoricamente lo potrei fare. Salvo però che io poi da casa possa avere, oltre che l'astratta disponibilità del fascicolo, anche quella

degli strumenti necessari per connettermi, e questi ancora non li ho, e tanto meno li ha la mia assistente. Ad oggi, si tratta comunque di strumenti lontanissimi dalla loro implementazione

A.A. Come le sembra sia stia gestendo la fase di allentamento delle misure emergenziali in ambito giudiziario?

L.P. Questa è la parte più complicata, perché nella pratica attinge ad una dimensione di esperienze e capacità dei dirigenti degli uffici giudiziari mai sperimentata. Proprio ai capi degli uffici giudiziari il legislatore affida, nell'ambito di quella che potremmo chiamare la fase 2 giudiziaria – cioè dal 12 maggio al 31 luglio – poteri di non poco conto.

Uno strettamente organizzativo dell'ambiente del luogo di lavoro, che incide non solo sui dipendenti, ma soprattutto nei rapporti con l'utenza, che è forse quello più delicato. Si tratta di decidere quali misure adottare, luogo per luogo, all'esito di un procedimento che interpella le competenze sanitarie territoriali: la gestione dei presidi per la misurazione della febbre, la vigilanza interna ai palazzi, la sorveglianza sulle misure di distanziamento, la sanificazione delle aule. Una serie di situazioni che fanno tremare le vene ai polsi, perché i dirigenti degli uffici giudiziari che pure hanno una generale responsabilità dirigenziale, non sono stati formati per affrontare questo tipo di situazioni.

Il legislatore poi consente al capo dell'ufficio giudiziario di adottare decisioni persino in ordine alla celebrazione dei procedimenti a porte chiuse. Nel processo penale, le udienze a porte chiuse si tengono normalmente in eccezione alla regola della pubblicità, sulla base di alcune necessità: ordine pubblico, sicurezza e riservatezza. Qui invece il vertice dell'ufficio giudiziario dispone di un potere di sovvertire la regola, e si tratta evidentemente di un intervento di non poco conto. Da quello che ho potuto vedere, molti dirigenti hanno percorso questa strada *tout court*, per ragioni di sicurezza. Si capisce che questo potere generale sarebbe enormemente discutibile nella prospettiva di rendere partecipe il popolo nel cui nome sono emesse le sentenze. Alla radice c'è poi un problema più profondo e complesso: il potere del capo dell'ufficio giudiziario di selezionare perfino i processi svolgibili. Se guarda le direttive adottate luogo per luogo nei vari tribunali vedrà che la panoramica è la più varia, perché ci sono casi nei quali il presidente del tribunale ha fatto

una vera e propria ricognizione dei processi: dei processi pendenti, del loro numero, della loro distribuzione temporale.

I poteri, mi sembra, si tengono insieme: il presidente del Tribunale di Milano, al centro della pandemia, non può far finta che non sia così, e quindi sente il bisogno non solo di proteggersi da un afflusso indiscriminato ma di graduarlo, di renderlo compatibile con le misure adottate, e ciò comporterà inevitabilmente una riduzione significativa della “celebrabilità” dei processi che non si possono fare da remoto.

Tutto questo incide non poco sull'autonomia del singolo giudice, perché evidentemente l'autonomia della magistratura non è solo verso l'esterno, ma è anche rivolta al suo interno. Nessuna norma fino ad oggi aveva consegnato al capo dell'ufficio giudiziario il potere di adottare misure che incidono così tanto sulla disciplina dell'udienza. Questa è sicuramente una delle cose più interessanti dal punto di vista costituzionale. Se l'anno scorso il presidente del Tribunale di Milano avesse fatto una direttiva con cui stabiliva che una serie di processi dovevano essere svolti a porte chiuse, si sarebbe fatta la rivoluzione. Oggi non solo può ma per certi aspetti deve, e chi subisce gli effetti di questa valutazione presidenziale è prima di tutti il giudice dell'udienza, che deve svolgere il processo a porte chiuse. Tutto insomma torna nella riflessione di apertura, e credo si debbano dare le stesse risposte, in ragione della temporaneità e della proporzionalità della misura, e in riferimento all'eccezionalità del contesto.

A.A. Alla fine di tutto, potrebbe perfino restare qualcosa di utile?

L.P. Se si volesse davvero trovare una risposta, allora anziché fare una battaglia identitaria per opposizioni rigide, si dovrebbe stabilire in che cosa lo strumento telematico potrebbe addirittura migliorare il sistema giudiziario. Pensare che il processo del 2020, del 2030, del 2040, sia esattamente, e in tutto, uguale a quello che il legislatore ha disegnato fino agli anni della rivoluzione tecnologica (soprattutto fino al 2000), pensare poi che i giovani entrino nel lavoro con la stessa testa che con cui ci è entrata la mia, è un'illusione pericolosa, perché fa restare le persone ferme in una dimensione a cui non appartengono.

Ragioniamo laicamente: che cosa ci può restare di utile?

Io mi sentirei di dire, per esempio, che quando si tratta di sentire un

maresciallo che deve venire da Nola, dove nel frattempo è stato trasferito, per riferirci di un intervento fatto a piazzale Loreto cinque anni prima, faccio davvero fatica a spiegarmi perché non lo possa fare da remoto. O ancora, se un G.I.P. ha l'esigenza di interrogare venti persone sottoposte a misure detentive in luogo diverso e, come tutti sappiamo, lo deve fare nei cinque giorni successivi all'esecuzione della misura, oggi quel giudice può farlo interrogare in luogo suo da un "giudice rogatore", che della vicenda potrebbe conoscere molto poco. Faccio davvero fatica a capire in che modo la persona sottoposta alla misura sia più garantita da un interrogatorio fatto da un giudice che lo vede per la prima volta, piuttosto che dal giudice del procedimento ma con modalità telematiche. Poi è evidente invece, che se devo fare un interrogatorio lungo, e ho bisogno di ricavare elementi anche dalla sua mimica e dai dettagli, surrogare la presenza fisica e la classica scenografia del processo è molto più difficile. Insomma, occorre fare le giuste distinzioni e soprattutto ci vuole un approccio molto laico.

IL DIRITTO PENALE AL TEMPO DELL'EMERGENZA: UN'EMERGENZA NELL'EMERGENZA?

ROBERTA DE PAOLIS* intervista GIAN DOMENICO CAIAZZA

Gian Domenico Caiazza è Presidente dell'Unione Camere Penali dall'ottobre 2018. Già presidente della Camera penale di Roma dal 2006 al 2010 e portavoce delle camere penali sotto la presidenza Frigo, deve la sua formazione all'università La Sapienza di Roma presso la quale ha conseguito la laurea magistrale in giurisprudenza con una tesi sulla lesione dei diritti della personalità con Stefano Rodotà. Per anni è stato ricercatore presso la fondazione "Piero Calamandrei". Ha inoltre appoggiato la riforma costituzionale per la separazione delle carriere della magistratura, coordinandone la raccolta firme per l'Unione delle camere penali.

L'epidemia dovuta al Covid-19 costituisce un momento cruciale per porre l'attenzione su un ventaglio di problematiche che investono tutti gli aspetti delle moderne società occidentali, soprattutto a fronte della necessità di gestire effetti nefasti quanto mai visibili e tangibili. In particolare, è proprio in un simile contesto che si ripropone quella particolare interazione tra emergenza e diritto penale: difatti, se la prima costituisce una costante minaccia a beni primari, la seconda sarebbe destinata a difenderli. Tuttavia, un simile assetto non è del tutto pacifico alla luce dell'altrettanto stretta relazione tra potere politico e ius terribile: all'elevarsi della forza del primo, vi è il progressivo rischio che il secondo subisca strumentalizzazioni e abusi.

Inoltre, la crisi sanitaria a cui stiamo assistendo possiede delle caratteristiche tanto peculiari quanto inedite per il secolo corrente, ibridando dalle emergenze derivanti da eventi naturali e da quelle causate da aggressioni umane.

È dunque nelle zone di penombra di equilibri tanto precari che si

* Roberta De Paolis è dottoranda di ricerca in Diritto penale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

annidano interrogativi paradigmatici in grado di valorizzare quella particolare natura bifronte che il referente penale acquisisce in tempo di emergenza: da una parte, attore privilegiato nella gestione del rischio; dall'altro, baluardo di un certo assetto di garanzie volte a preservare diritti e libertà costituzionali.

R.D.P. Al tempo della pandemia Covid-19 si è assistito all'introduzione del cosiddetto processo penale telematico, da alcuni salutato come "monstrum" prediletto di quella curvatura giustizialista. In altre parole, la virtualizzazione della situazione comunicativa è stata intesa come l'ennesimo tentativo di rompere la lunga tradizione che ha traghettato il processo sulla scena pubblica. Riconosce anche lei il passaggio ad una sorta di ordinamento processuale d'eccezione – così regolamentato da organi interni del Ministero della Giustizia, non rispondendo dunque all'articolo 111 Cost. che assoggetta la conformazione normativa del processo alla sola legge – oppure si tratta di un argomento gratuitamente polemico e, forse, populista? Insomma, quanto c'è di vero nel paventato rischio di una pratica della giustizia simile all'efficiantismo burocratico-aziendalista?

G.C. Mi permetto una correzione: *Virtualizzazione della situazione comunicativa* è descrizione che può creare una qualche inutile suggestione. Il punto vero è che modalità di acquisizione della prova a distanza, senza cioè che l'esaminato e gli interroganti siano fisicamente dinanzi al Giudice, è la negazione di oralità e immediatezza, principi che definiscono il contraddittorio nella formazione della prova e di esso sono il fondamento epistemologico. I tentativi di procedere con il processo da remoto, dunque, non hanno nulla a che vedere con modalità telematiche di gestione degli assi serventi al processo: accessi in cancelleria, deposito delle liste testi, note e memorie, ma sono il portato di un'idea del processo pur che sia, in spregio ai principi costituzionali. Ulteriore tema è il regolamento delle modalità del processo da remoto, che il nostro ordinamento attualmente riconosce – sia pure nella disponibilità delle parti – che si svolge secondo regole dettate dal DGSIA, organo interno dell'Amministrazione, e senza che le piattaforme private garantiscano linearità dei collegamenti, sicurezza dalle interferenze, rispetto delle normative in punto di trattamento dei dati sensibili. A tutto concedere,

si tratta di una disciplina *praeter legem*, tra l'altro contraria a indicazioni EDU, che non possono certo essere pretermesse con il semplice ricorso alla volontà delle parti.

R.D.P. Si può agevolmente notare come le misure intraprese per affrontare la situazione emergenziale causata da Covid-19 si inseriscano in un orientamento che vede indiscutibilmente nell'efficienza del processo penale la nuova priorità indiscutibile. Si fa qui riferimento alle coordinate poste a base del recente disegno di legge "giustizia" (recante «Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115»), apparentemente coerente con l'esigenza espressa dalla Corte Costituzionale «di salvaguardare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale, in presenza di meccanismi "compensativi" funzionali all'altrettanto essenziale obiettivo della correttezza della decisione» (sent. 132/2019). Secondo Lei, prescindendo dal particolare momento storico che ci vede protagonisti, il nostro ordinamento sta progressivamente dirigendosi verso un sistema della giustizia penale costantemente "emergenziale"?

G.C. Pure con il rispetto dovuto ai pronunciamenti del Giudice delle Leggi, la sentenza della Corte Costituzionale da Lei richiamata non può essere condivisa. Ragionevole durata del processo ed efficienza dell'amministrazione della giustizia penale non possono essere interessi oggetto di un bilanciamento con il diritto fondamentale sancito dall'art. 111 della Costituzione, in forza del quale le parti hanno diritto di escutere i testimoni dinanzi al medesimo Giudice investito della decisione. L'efficiente amministrazione della giustizia è certamente un obiettivo da perseguire, ma non a spese del fondamentale principio di immediatezza. Le recenti proposte governative si sono spinte anche oltre le "aperture" della Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 132/2019, che Lei ha ricordato, aveva previsto la possibilità di derogare al principio di identità tra il giudice della prova ed il giudice della decisione, in un'ottica di contenimento dei tempi del processo. Purtroppo quella sentenza ha aperto la strada alla pronuncia delle Sezioni Unite n. 41736/2019 ("Bajrami") che, così potremmo duramente sintetizzare, ha trasformato il diritto della parte in una concessione del Giudice. I tempi contenuti di celebrazio-

ne del dibattito sono accettabili soltanto se inseriti all'interno del "giusto processo", e cioè soltanto una volta che sia stato assicurato l'effettivo rispetto delle garanzie della difesa, non a scapito di esse. Tutto ciò si inserisce in un contesto nel quale si sta sempre più affermando una concezione del processo penale – e più in generale della giustizia – come strumento punitivo, che vede la sua naturale evoluzione nella condanna, se possibile ad una pena detentiva, sempre più lontano da un'idea liberale del diritto penale e dai principi del giusto processo, in un'ottica non tanto di emergenza quanto di bieco efficientismo. È tratto distintivo del nostro progetto politico e culturale la promozione di tali diritti. Lo abbiamo fatto con l'elaborazione del *Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo*, alla cui realizzazione hanno fattivamente concorso gli studiosi delle Università italiane.

R.D.P. L'emergenza legata al Covid-19 ha riportato al centro dell'agenda politica le piaghe del sistema penitenziario del nostro paese, prima tra tutte quella del sovraffollamento carcerario. In risposta ad una simile emergenza, il Governo ha disposto la possibilità di eseguire pene detentive non superiori a 18 mesi presso il domicilio. Tuttavia, nessun intervento è previsto per chi è in attesa di giudizio e dunque presunto innocente: in altre parole, chi è condannato potrebbe usufruire degli arresti domiciliari, chi non lo è dovrebbe continuare a stare in carcere. Una tale circostanza costituisce un paradosso inaccettabile, almeno sul piano costituzionale. Come si spiega questa gestione apparentemente "approssimativa" di un'esigenza ben nota al nostro ordinamento, al di là dell'emergenza Covid-19? Quali potrebbero essere, più in generale, delle misure idonee per restituire dignità al sistema carcerario?

G.C. Solo la Magistratura di sorveglianza, sia pure parzialmente, con i limiti tipici del provvedimento del singolo Giudice, ha affrontato il rischio pandemia in carcere, intervenendo con gli strumenti ordinari – già previsti dalla legislazione pre-emergenza – per consentire ad una parte della popolazione carceraria in espiazione pena di usufruire della detenzione domiciliare. Il Governo della Repubblica si è assunto una grave responsabilità nel non approntare misure che consentissero una effettiva risposta al sovraffollamento. Del resto, l'ispirazione dell'azione politica della forza di riferimento del Ministro della Giustizia è marcatamente

giustizialista ed è grave che tale visione sia risultata, al di là dei borbottii, condivisa da tutta la maggioranza di governo. All'Esecutivo, peraltro, vi erano prima le forze che si sono opposte agli Stati Generali dell'Esecuzione Penale e poi, nella seconda fase, anche chi non aveva avuto il coraggio di trasformare in legge le scelte di civiltà che quella esperienza ha rappresentato. Più in generale, lo scontro è tra un'idea del diritto penale liberale, che non riserva alla sola reclusione la definizione della sanzione penale e che anzi ricerca in tante altre e diverse forme riparatorie e di percorsi rieducativi l'essenza vera della sanzione e una visione giustizialista che fa del carcere uno strumento di vendetta sociale. Altrettanto grave è quanto Lei nota sulla mancata estensione degli strumenti - pure timidi - individuati in alternativa al carcere per la custodia cautelare; anche qui, in molte situazioni l'intervento è stato giurisdizionale. Sarebbe stato necessario prevedere l'automatico ricorso alla detenzione domiciliare per le pene o per i residui fino ai tre anni e comunque l'emergenza sanitaria è certamente una condizione straordinaria tale da giustificare un provvedimento di indulto.

R.D.P. Mi permetta di tornare su un tema "caldo": la prescrizione. Uno dei riflessi dell'emergenza sanitaria è rappresentato dalla sospensione del corso della prescrizione del reato. Se, da un lato, non può dirsi irragionevole l'estensione dei tempi processuali dovuta a un'emergenza sanitaria, dall'altro, non vi è dubbio che una simile misura concede allo Stato del tempo ulteriore per accertare fatti e responsabilità, costituendo così una modifica sfavorevole per chi debba rispondere di un reato commesso antecedentemente. Tuttavia, il complesso dialogo tra la Corte Costituzionale e la Corte di giustizia UE ha determinato la natura sostanziale della prescrizione, impedendone dunque un'applicazione retroattiva. In definitiva, delle due l'una: o è del tutto ragionevole sospendere il corso della prescrizione del reato oppure è radicalmente escluso il bilanciamento tra il principio di irretroattività e quello di ragionevolezza, a favore del primo. Come superare una simile impasse secondo lei?

G.C. La prescrizione è istituto di diritto sostanziale, che segna il limite temporale entro il quale lo Stato può perseguire i reati e soggiace al principio costituzionale di irretroattività della norma penale sfavorevole. È strumento irrinunciabile per la tenuta democratica di un Paese e per

assicurare il corretto funzionamento della macchina giudiziaria, evitando lo spettro del processo infinito e ponendosi a presidio dei principi costituzionali della ragionevole durata del processo, della funzione rieducativa della pena, della presunzione di non colpevolezza e della inviolabilità del diritto di difesa. La nuova disciplina dell'emergenza – veicolata dallo strumento della decretazione d'urgenza – prevista per regolare il funzionamento della giustizia, ha stabilito che i termini di prescrizione dei reati debbano essere sospesi per il tempo della pandemia, con il risultato di far cadere sulle spalle dell'imputato, soggetto debole del processo, tutto il peso della disorganizzazione della macchina giudiziaria. In tale ottica, non solo è ravvisabile la medesima logica sottesa alla sciagurata “riforma Bonafede” della prescrizione, in vigore dal 1° gennaio, ma si pone anche un problema di compatibilità costituzionale – nel caso di specie proprio con il principio di irretroattività – della applicazione delle nuove ipotesi di sospensione ai procedimenti per reati commessi prima della loro entrata in vigore. E allora, per rispondere alla domanda, occorre ricordare che il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole è certamente inderogabile, come stabilito da ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, oltre che dalla stessa CEDU. Proprio tale carattere inderogabile rende dunque impossibile qualsiasi bilanciamento con qualsivoglia altro principio, incluso quello di ragionevolezza, perfino se reso necessario da una situazione di emergenza pandemica.

R.D.P. Come insegna la storia, ogni emergenza ha giustificato una normazione che, a dispetto della sua natura contingente, ha spesso definito un nuovo ordine di valore destinato a durare. Si pensi al fermo di polizia (art. 384 c.p.) ripristinato negli anni di piombo e tuttora vigente, all'impiego esasperato delle intercettazioni dei primi anni Novanta, sino alla stabilizzazione del sistema dei controlli repressivi successivi al ben noto fenomeno stragista. Crede che l'epidemia abbia ufficialmente aperto le porte a quella famigerata “società della sorveglianza” caratterizzata dal controllo tecnologico (per mezzo di droni o di sofisticati sistemi satellitari) da un'acquisizione di dati sempre più standardizzata e, ancora, da un massiccio sistema di controlli nelle stazioni, negli aeroporti e addirittura per le strade?

G.C. La pandemia ci ha abituati a regole limitative della libertà di movimento e delle scelte nelle relazioni sociali che in molti casi sono stati ragionevoli richiami a comportamenti di protezione individuali e sociali, in altri – per fortuna di gran lunga minori – astruse raccomandazioni, la cui osservanza era peraltro demandata a corpi, enti o singoli individui non sempre qualificati. Il fenomeno nuovo è la emanazione di regole precettive fuori dai processi normativi. Sarà bene che la politica sappia riportare rapidamente nelle esclusive prerogative del Parlamento tutto quanto attiene alle limitazioni di libertà fondamentali. La coniugazione verso la società della sorveglianza è tema che appartiene più ai sociologi; ciò che invece riguarda il sistema penale è come tutto ciò si riverberi sulle modalità di acquisizione della prova e sul bilanciamento dei diritti in gioco. Basti pensare alle intercettazioni, che oramai definire “telefoniche” risulta fuorviante, atteso che la tecnologia dell'utilizzo del trojan consente la documentazione visiva di tutti gli aspetti della vita delle persone. Ciò pone un problema di limiti di ricorso allo strumento, di utilizzabilità del risultato nel processo e fuori dal processo. Il nostro legislatore non ne è consapevole ed è disponibile alla risposta populista, salvo poi essere egli stesso travolto dall'indiscriminato ricorso a quello strumento. È vero che nel nostro sistema tutto ciò che è provvisorio è destinato a trovare stabilità. Le tante modifiche asistematiche hanno eroso molte delle garanzie che debbono connotare un codice accusatorio, ma la sua ispirazione tiene e da questa dobbiamo ripartire.

LA SCARCERAZIONE DEI “BOSS MAFIOSI”
TRA DIMENSIONE GIURIDICA E NARRAZIONE PUBBLICA
SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

CLAUDIO SARZOTTI – GIUSEPPE LAURI*

1. *Premessa*

Nelle conclusioni di un lavoro di documentata e illuminante ricostruzione storica delle origini della mafia e della camorra agli albori dell’Unità d’Italia, Francesco Benigno cita un episodio della vita di Alexandre Dumas. Lo scrittore francese racconta di essersi recato al celebre Castello d’If, diventato una delle icone dell’immaginario carcerario della cultura popolare dopo il successo del suo *Le Comte de Monte-Cristo*. Giunto sull’isola, la signora che l’accompagna nella visita gli chiede se vuole vedere le celle di Edmond Dantès e dell’abate Faria e, alla sua richiesta di recarsi prima in quella del Conte di Mirabeau e alla tomba del generale Kléber¹, la signora stessa mostra di non essere a conoscenza dell’antica presenza al castello di quei due celebri personaggi storici. «A questo punto “il mio trionfo era completo, non solamente io avea creato ciò che non era, ma avevo annientato ciò che era”»².

* Claudio Sarzotti è professore ordinario di Sociologia del diritto presso l’Università di Torino.

Giuseppe Lauri è dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l’Università di Pisa e membro del CEST – Centro per l’Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Il presente lavoro è dedicato alla dottoressa Marianna Trocchia (che nelle ultime settimane ha servito come medico presso la casa circondariale di Ariano Irpino) e a tutti i giovani laureati e specializzandi dell’area medica impegnati nell’emergenza sanitaria. Il lavoro è frutto di una collaborazione comune ai due Autori; tuttavia, i § 1 e 4 sono da attribuire a Claudio Sarzotti; i § 2 e 3 a Giuseppe Lauri.

¹ Il Conte, uno dei protagonisti del periodo della Grande Rivoluzione, venne incarcerato in giovane età al castello nel 1774 a seguito di una *lettre de cachet* del padre, mentre il generale napoleonico Jean-Baptiste Kléber venne sepolto sull’isolotto dopo il suo assassinio avvenuto il 14 giugno 1800 nella campagna d’Egitto e la sua caduta in disgrazia presso il Corso.

² F. Benigno, *La mala setta. Alle origini di mafia e camorra 1859-1878*, Torino, Einaudi, 2015, p. 380.

Le recenti vicende relative alla scarcerazione dei cd. boss della criminalità organizzata hanno rappresentato l'ennesima occasione per far emergere aspetti dell'immaginario collettivo, ormai divenuto transmediale³, relativo a tali organizzazioni, e come esso possa condizionare il diritto vivente e le politiche criminali e penitenziarie. Si è riproposto, in tal modo, il tema della complessa relazione tra costruzione narrativa della realtà e i sottostanti fenomeni empirici che attraverso quella narrazione prendono senso ed in qualche misura, si conformano ad essa⁴. In particolare, nel presente lavoro, esamineremo la giurisprudenza sul tema in rapporto al dibattito politico-mediatico creatosi con l'emergenza Covid-19. Tale esame consentirà di delineare la capacità persuasiva di un vero e proprio "ecosistema narrativo" che ormai da alcuni anni ha egemonizzato la comunicazione pubblica e condizionato le politiche penitenziarie in materia di criminalità organizzata. In tale ecosistema, il fenomeno della criminalità organizzata è costruito come il Male assoluto e, conseguentemente, ogni applicazione nei suoi confronti dell'asettica grammatica del diritto viene interpretata secondo il *frame* narrativo del "cedimento al nemico"⁵.

³ Con questo termine si fa riferimento al cd. *transmedia storytelling*, ovvero ad una narrazione che ormai ha molto indebolito i tradizionali confini tra letteratura ("alta" e popolare), giornalismo, cinema, televisione, pubblicità, social network, videogiochi etc. Per un esempio di una ricerca di questo tipo relativa ad un fenomeno comunicativo proprio nell'ambito della criminalità organizzata, si veda G. Benvenuti, *Il brand Gomorra. Dal romanzo alla serie TV*, Bologna, il Mulino, 2017.

⁴ Sul punto basti qui accennare al filone di ricerca di sociologia della conoscenza che prese avvio dall'ormai classica opera di Peter L. Berger, T. Luckmann, *The Social Construction of Reality*, pubblicata nel 1966 (cfr. trad. it. *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1969). Per quanto riguarda il tema più specifico della circolarità tra fenomeno e sue rappresentazioni nell'ambito della criminalità è stato elaborato il concetto di *media loops* (cfr. R. Selmini, *Da Kurt Wallander a Salvo Montalbano. Polizia e poliziotti nella letteratura europea contemporanea*, Roma, Carocci, 2017, p. 55 ss.).

⁵ Questa espressione giornalistica richiama il dibattito apertosi nella dottrina penalistica se si possa far rientrare il caso della criminalità organizzata in quella deriva securitaria che è stata chiamata appunto *diritto penale del nemico* a partire dalla nota teorizzazione di Guenther Jacobs. Sul punto cfr. per tutti, M. Donini, *Mafia e terrorismo come "parte generale" del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto di eccezione, tra identità costituzionale e riserva di codice*, in «disCRIMEN», 2019, n. 2, pp. 55-64.

2. *Diritto alla salute e carcere tra giudici e legislatori al tempo dell'emergenza*

Il bilanciamento tra esigenze di sicurezza sociale e diritti dei detenuti è stato al centro di una serie di sentenze – della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione – susseguitesi negli ultimi anni e che vale la pena di ricostruire per i numerosi aspetti che esse hanno affrontato. Su questo *humus*, infatti, si innesta la vicenda giurisprudenziale e legislativa relativa ai rapporti tra detenzione ed emergenza sanitaria, di cui possono essere individuate tre tappe.

Il 20 e il 23 aprile scorsi, dapprima il Tribunale di Sorveglianza di Milano e, successivamente, quello di Sassari hanno rispettivamente concesso il differimento della pena carceraria sotto forma della detenzione domiciliare ex art. 147, co. 1, n. 2 c.p. a due detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario⁶ (cd. carcere duro) per associazione mafiosa, entrambi affetti da gravi patologie pregresse⁷. È soprattutto il provvedimento sardo a ricostruire la ricca giurisprudenza della Corte di Cassazione sul diritto alla salute in carcere. Vengono ricordate, in particolare, le sentenze nn. 27352/2019, 3262/2015 e 1537/1993, tutte riassumibili nel principio secondo cui l'impossibilità di ricevere cure adeguate in ambito penitenziario non può che sfociare nella lesione del diritto alla salute e del divieto di trattamenti inumani e degradanti, affermati, oltre che dalla Costituzione (art. 27) e dalla CEDU (art. 3), da fonti di *soft law* in materia di diritti dei detenuti quali le cd. *Nelson Mandela Rules* adottate dall'ONU nel 2015⁸, nonché dalla stessa legge n. 354 del 1975 e dal decreto legisla-

⁶ Legge 26 luglio 1975, n. 354. All'art. 1, per come modificato dal d.lgs. n. 123 del 2018, si riaffermano i principi basilari in materia di detenzione, non ultimo il divieto di trattamenti inumani e degradanti e il rispetto dei diritti fondamentali.

⁷ I due provvedimenti richiamati sono venuti successivamente ad altri analoghi, non riguardanti detenuti al cd. 41-*bis*, ma comunque importanti per il rapporto tra pena detentiva ed emergenza sanitaria. Cfr., sul punto, V. Manca, *Esecuzione della pena ed emergenza Covid-19: le prime ordinanze dei Tribunali di sorveglianza*, in «Quotidianogiuridico.it», 9 aprile 2020 (disponibile all'indirizzo <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2020/04/09/esecuzione-della-pena-ed-emergenza-covid-19-le-prime-ordinanze-dei-tribunali-di-sorveglianza>).

⁸ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. A/RES/70/175 del 17 dicembre 2015, *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*.

tivo n. 230/1999 sulla medicina carceraria⁹. Su queste basi, il magistrato afferma che «la preminenza dei diritti alla salute e a non subire trattamenti inumani sull'esecuzione della pretesa punitiva, nei casi in cui quest'ultima sia in conflitto con tali diritti, non è ovviamente derogabile neppure nei casi di assoggettamento del detenuto al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* ord. penit.». Comunque il giudice – titolare di una piena discrezionalità sulla concessione del differimento dell'esecuzione penale, con evidente mutazione della modalità – è chiamato ad «un bilanciamento tra il diritto alla salute del detenuto e l'interesse alla sicurezza sociale» da svolgersi con particolare attenzione in considerazione, nel caso di specie, della particolare caratura (figura di spicco del sodalizio criminale) del detenuto; dato cui andava connesso il fatto che la particolare forma neoplastica da cui è affetto poteva essere curata solo in poche strutture della Sardegna, le quali, però, non potevano garantirgli i necessari trattamenti in quanto saturate dai ricoveri legati all'emergenza Covid-19. Inoltre, il profilo sanitario del detenuto rientrava tra quelli ritenuti più vulnerabili di fronte alla pandemia, secondo il protocollo sulla medicina protetta adottato dal Dap il 21 marzo scorso. Lo stesso Dap, d'altronde e soprattutto, nonostante la richiesta del magistrato, non ha fornito a quest'ultimo indicazioni su strutture carcerarie attrezzate (non necessariamente aventi sede in Sardegna) compatibili con le esigenze di cura del detenuto. Uniti questi aspetti a quelli attinenti alle esigenze di pubblica sicurezza – tra cui il venir meno del vincolo associativo e la disponibilità, più volte manifestata dal ristretto, di venire curato anzitutto in strutture dell'amministrazione penitenziaria –, il tribunale ha accordato il differimento dell'esecuzione per un periodo di cinque mesi presso il domicilio del detenuto.

Questa e altre simili vicende hanno generato un acceso dibattito nell'opinione pubblica, culminato nell'emanazione del decreto-legge n. 29/2020¹⁰. In particolare, l'art. 2 del testo introduce un complesso meccanismo per la valutazione dei requisiti di concessione della detenzione domiciliare o del differimento della pena a detenuti per reati ostativi ed altri indicati, imponendo, in particolare, che tali modalità di esecuzione possano essere concesse in ragione della presente emergenza sanitaria, e

⁹ Decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230. All'art. 1 si afferma la valenza preventiva, prima che curativa, della medicina penitenziaria.

¹⁰ Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

che, successivamente –, con cadenza dapprima mensile e poi ogni quindici giorni – il magistrato assuma il parere «del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui al predetto articolo 41-*bis*» in ordine alla permanenza dei requisiti legati all'emergenza, sentendo, inoltre, il Presidente della Giunta Regionale sulla situazione sanitaria locale e acquisendo dal Dap informazioni su eventuali strutture da questo dipendenti dove la persona ammessa al beneficio possa «riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute». La rivalutazione, inoltre, è effettuata immediatamente laddove il Dap comunichi la sopraggiunta disponibilità di proprie strutture. L'art. 5, inoltre, estende tale meccanismo a tutti i detenuti i cui provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento della pena per ragioni sanitarie siano stati emanati a partire dal 23 febbraio 2020, con l'obbligo per il magistrato di applicare il meccanismo di rivalutazione entro quindici giorni dall'entrata in vigore del decreto.

Poco dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, gli artt. 2 e 5 sono stati oggetto di tre ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, emesse dal Magistrato di Sorveglianza di Spoleto (26 maggio), da quello di Avellino (3 giugno) e dal Tribunale di Sorveglianza di Sassari (9 giugno, lo stesso ufficio, peraltro, estensore di una delle due ordinanze di differimento della pena sopra richiamate)¹¹. Esse presentano tratti comuni per quanto riguarda tanto le condizioni di fatto – detenuti sottoposti al carcere duro affetti da gravi patologie pregresse incompatibili con la detenzione; prognosi di oggettiva pericolosità e non dissociazione operata dalla Procura distrettuale antimafia; assenza di comunicazioni precise, da parte del Dap, sulle strutture penitenziarie ove potrebbero scontare la pena senza detrimento per la salute – quanto per i profili di merito di cui si invoca la censura – eccessiva ravvicinatezza temporale delle valutazioni periodiche sul differimento; assenza di contraddittorio,

¹¹ I testi delle ordinanze sono reperibili a partire da L.N. Mezza, *Il Decreto Legge sulle scarcerazioni nuovamente al vaglio della Consulta: anche il Tribunale di Sorveglianza di Sassari solleva questione di legittimità costituzionale*, in «Giurisprudenzapenale.com», 9 giugno 2020 (disponibile all'indirizzo <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/06/09/il-decreto-legge-sulle-scarcerazioni-nuovamente-al-vaglio-della-consulta-anche-il-magistrato-di-sorveglianza-di-sassari-solleva-questione-di-legittimita-costituzionale/>).

stante l'impossibilità per la difesa di intervenire; mancanza di comunicazioni sull'avvio del procedimento di rivalutazione al detenuto già sottoposto a differimento della pena alla data di entrata in vigore del decreto; irragionevolezza dei titoli di reato (molti dei quali ulteriori rispetto all'elenco di quelli per i quali è previsto il carcere duro) ai cui imputati si applica la disposizione; impossibilità di apprezzamento da parte del giudice delle condizioni di salute e di effettiva pericolosità sociale del detenuto, dovendosi, su questo punto, basare la valutazione solo sulla relazione del Dap. I tre atti, invece, tendono a differire per il "blocco di costituzionalità" su cui viene ad essere basata la singola rimessione al giudice delle leggi. Le uniche disposizioni costituzionali invocate almeno da due ordinanze sono gli artt. 3 – irragionevolezza del disegno delle categorie di detenuti oggetto della rivalutazione –, 24, c. 2 – violazione del diritto di difesa nel processo –, 32 – diritto alla salute – e 111, c. 2 Cost. – carenza di contraddittorio e di "parità delle armi" tra le parti nel procedimento. A questo blocco emergente dalle prime due ordinanze, quella sassarese ha aggiunto il richiamo agli artt. 27, c. 3 – divieto di trattamenti inumani e degradanti – 102, c. 1 e 104, c. 1 Cost. – violazione delle prerogative della magistratura, e in particolare del libero apprezzamento nelle rivalutazioni dei differimenti. Verosimilmente, come in casi analoghi, la Corte costituzionale riunirà le questioni, e sarà interessante analizzare la definizione del parametro da essa operata¹².

¹² Proprio in queste settimane, adoperando un parametro di costituzionalità formato dagli artt. 3, 24, 27 e 111 Cost., la Corte costituzionale ha censurato l'art. 30-bis, c. 3 o.p. in materia di termini di impugnazione dei permessi premio ai detenuti ordinari (sentenza n. 113 del 2020). Cfr. C. Cataneo, *Insufficiente il termine di 24 ore per impugnare la decisione del magistrato di sorveglianza in materia di permessi premio: la Corte dichiara il termine costituzionalmente illegittimo e lo sostituisce con quello di 15 giorni*, in «Sistemapenale.it», 2 luglio 2020 (disponibile all'indirizzo <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/corte-costituzionale-113-2020-termini-impugnare-permessi-premio>). Nel corso della pubblicazione del presente contributo, inoltre, la conversione del "decreto antiscarcerazioni" nella legge n. 70 del 2020 ha già avuto come primissima conseguenza la restituzione degli atti al Magistrato di Sorveglianza di Spoleto. Cfr. il comunicato *Questioni di legittimità del meccanismo di rivalutazione delle scarcerazioni per covid: alla luce della l. 70/2020, la Consulta restituisce gli atti al Magistrato di Sorveglianza di Spoleto*, in «Sistemapenale.it», 27 luglio 2020 (disponibile all'indirizzo <https://www.sistemapenale.it/it/notizie/questione-legittimita-scarcerazioni-covid-restituzione-atti-spoleto-comunicato-stampa>).

3. *Il retroterra giurisprudenziale*

Gli atti di promovimento si pongono sulla scia di un percorso segnato dalla Corte costituzionale nel ridisegnare la geografia dei diritti dei detenuti¹³. La pronuncia più rilevante sul tema è sicuramente la sentenza n. 253 del 2019, che ha censurato l'art. 4-*bis* o.p. sul divieto di concedere permessi premio ai detenuti per reati cd. ostativi, salvo che non decidessero di collaborare con l'Autorità giudiziaria. I rimettenti invocarono gli artt. 3 – irrazionale e ingiustificata discriminazione tra detenuti slegata da ogni accertamento fattuale in ordine all'eventuale meritevolezza del permesso premio, stante l'assunto che la decisione di non collaborare equivallesse ad una sussistenza del vincolo associativo – e 27 Cost., – impedendosi il reinserimento graduale nella società, frutto della funzione rieducativa delle pene (compresa quella carceraria). Nel sottoporre la questione al giudice delle leggi, gli atti di rimessione hanno fatto riferimento anche al sistema CEDU (oltre che all'art. 3 della Convenzione, alla giurisprudenza della Corte EDU, con la pronuncia resa sul caso Viola c. Italia nel 2019).

La disposizione contestata è stata oggetto di due decisioni di tipo cd. additivo¹⁴. Da un lato, infatti, si è avuta una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 4-*bis* o.p., espressa con la formula «nella parte in cui non prevede che, ai detenuti [...] possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti»; a ciò si è aggiunta una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale «nella parte in cui non prevede che ai detenuti [...] possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collega-

¹³ Si è ritenuto opportuno non soffermarsi sulle pronunce di merito che hanno riguardato in maniera tangenziale il perimetro degli artt. 4-*bis* e 41-*bis* o.p. in quanto richiamati da altre norme dello stesso testo, nonché sulle ordinanze che hanno dichiarato l'infondatezza di alcune questioni su di essi sollevate.

¹⁴ Per il concetto di decisione costituzionale additiva e per i suoi rapporti con la materia penale – sostanziale e procedurale –, cfr. tra gli altri, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016³, pp. 136 s.

menti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti». Nell'argomentare, la Corte ricostruisce la genesi storica della disposizione, introdotta negli anni Novanta del secolo scorso nell'ambito di una progressiva strategia di contrasto al fenomeno mafioso, che vide nel legame tra concessione di benefici in sede di esecuzione della pena e requisito della necessaria collaborazione giudiziaria un incentivo a quest'ultima, assunta come unico indice di una vera dissociazione dal sodalizio criminoso e, di conseguenza, di una diminuzione della pericolosità sociale. Rimarcando un proprio orientamento emerso già poco dopo l'entrata in vigore della disposizione, secondo cui la collaborazione poteva essere frutto di un mero calcolo utilitaristico, la Corte individua tre profili «distinti, ma complementari» nella questione per come postale dai rimettenti. Il primo è che la presunzione criticata fonda un «doppio binario penitenziario»¹⁵, in virtù del quale ove vi è collaborazione si assiste alla concessione premiale di benefici più ampi rispetto all'ordinaria disciplina; mentre, e soprattutto, laddove non vi sia collaborazione, si avrà, al contrario, un aggravio del trattamento penitenziario, che non ammette la libertà del singolo di non collaborare con l'amministrazione giudiziaria. Il secondo profilo censura la presunzione, in quanto impedisce al magistrato di sorveglianza di tenere conto della condizione del detenuto – dunque del suo comportamento inframurario e delle cause che lo spingono a non collaborare –, a detrimento della funzione rieducativa di una pena che finisce per assumere finalità esclusivamente repressive. Infine, una valutazione reale della pericolosità sociale non può prescindere dall'allegazione di materiale probatorio, tra le altre cose, sull'effettiva sussistenza del sodalizio criminale e della possibilità che il detenuto possa riallacciare i rapporti con esso, in quanto «l'irragionevolezza di una presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia possibile formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa»; discorso che, per esplicito rimando operato dalla stessa Corte a propria giurisprudenza

¹⁵ Cfr. S. Bernardi, *Per la Consulta la presunzione di pericolosità dei condannati per reati ostativi che non collaborano con la giustizia è legittima solo se relativa: cade la preclusione assoluta all'accesso ai permessi premio ex art. 4-bis comma 1 ord. pen.*, in «Sistema penale.it», 28 gennaio 2020 (disponibile all'indirizzo <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/bernardi-corte-costituzionale-253-del-2019-illegittimita-presunzione-pericolosita-condannati-reati-ostativi>).

precedente, vale, in particolar modo, laddove la presunzione riguardi l'area dei diritti della persona in carcere.

Quest'ambito, del resto, ha costituito spesso oggetto della giurisprudenza costituzionale¹⁶. Nella sentenza n. 143 del 2013 fu parzialmente censurato l'art. 41-*bis* o.p. riguardante il limite ai colloqui col difensore, ritenuto irragionevole alla luce del diritto costituzionalmente garantito alla difesa tecnica in ogni fase del procedimento (artt. 24, c. 2 Cost.) e basato, anche in questo caso, su una presunzione invincibile – secondo la quale il colloquio con l'avvocato sarebbe sempre un potenziale mezzo di comunicazione con l'esterno, e in particolare col sodalizio criminale. Successivamente, nel 2014 la sentenza n. 239 recò due tipi di decisione, anche in questo caso caratterizzate per essere additive. Approcciando il delicato tema della non ammissibilità della detenzione domiciliare speciale per le detenute madri, la Corte, pur ammettendo la finalità di incentivare la collaborazione mediante una negazione ai detenuti di forme premiali ordinariamente riconosciute, rilevò come in virtù del contrasto al crimine mafioso si sacrificasse il *best interest* del minore, figura ovviamente estranea alle condotte punite dalla legge.

In tempi più recenti, la sentenza n. 186 del 2018 ha espunto dall'art. 41-*bis* o.p. il divieto per i detenuti di cuocere cibi, valorizzando non tanto l'art. 32 Cost. sul fatto che tale divieto precludesse al singolo di adottare una dieta adeguata alle proprie esigenze di salute, quanto l'art. 27 Cost., affermando «che anche chi si trova ristretto secondo le modalità dell'art. 41-*bis* ordin. penit. deve conservare la possibilità di accedere a piccoli gesti di normalità quotidiana, tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la sua libertà individuale»; argomento che, da ultimo, è ritornato nella giurisprudenza della Corte allorquando ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di scambio di oggetti di qualsiasi genere tra detenuti tra detenuti appartenenti a diversi “gruppi di socialità” – sentenza n. 97 del 2020, interessan-

¹⁶ Il rapporto tra pena carceraria e diritto costituzionale – a partire dal tema della funzione rieducativa della detenzione e della compatibilità a Costituzione dell'ergastolo, dei regimi differenziati e delle preclusioni – è stato oggetto di numerose trattazioni. Per limitarci ad alcune comparse più di recente, si segnalano E. Dolcini *et al.*, *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019; nonché, per uno sguardo al rapporto tra pena, ordinamento costituzionale e istituti di clemenza, *Costituzione e clemenza. Per un rinnovato statuto di amnistia e indulto*, a cura di S. Anastasia, F. Corleone, A. Pugiotto, Roma, Ediesse, 2018.

te, peraltro, per il tipo di decisione cd. “sostitutiva” recato dal dispositivo¹⁷.

4. La vicenda della scarcerazione dei “boss mafiosi”

4.1. Le rivolte carcerarie del 7-9 marzo: il prologo della vicenda

La vicenda nell’ambito del circuito mediatico-politico prende avvio qualche giorno dopo i provvedimenti dei magistrati di sorveglianza commentati *supra*¹⁸, anche se conosce un antecedente che si colloca all’inizio dell’epidemia che non va trascurato per gli elementi narrativi che mette in luce. All’inizio di marzo, quando in molti istituti penitenziari italiani scoppiano rivolte che producono danni ingenti alle strutture carcerarie e 13 morti nella popolazione reclusa, si levano le prime voci che ipotizzano un piano occulto della criminalità organizzata per produrre disordine. Esempio da questo punto di vista un articolo de *Il Fatto Quotidiano* del 20 aprile¹⁹ che innesca una lunga sequenza di commenti da parte dei lettori, l’ultimo dei quali è di questo tenore: «Secondo me è stato Don Pietro Savastano per ricattare le guardie». Non è dato sapere se il tono di questo commento sia serio o ironico, ma, quel che è certo, sintetizza con efficacia quella compresenza di elementi *fictional* e realistici di cui è composta la narrazione mediatica relativa alla criminalità organizzata. Che, per spiegare quell’episodio di cronaca e le successive indagini investigative, si evochi il personaggio di una serie televisiva, ispirato ad una delle figure di spicco di un romanzo di succes-

¹⁷ Cfr. E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 136 s.

¹⁸ Una sintetica, ma efficace descrizione della vicenda la si trova nell’ultimo Rapporto nazionale sulle condizioni detentive dell’associazione Antigone. Cfr. M. Miravalle, *41 bis e Alta Sicurezza*, in *Il carcere al tempo del coronavirus. XVI rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, a cura di M. Miravalle, A. Scandurra, Roma, Associazione Antigone, pp. 83-93 (disponibile all’indirizzo https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf).

¹⁹ È consultabile in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/04/coronavirus-lombra-delle-mafie-dietro-alle-rivolte-nelle-carceri-eseguite-da-manovalanza-ma-con-la-regia-occulta-della-criminalita/5758817/>. *Il Fatto Quotidiano*, insieme all’altro quotidiano *Repubblica*, è stato il principale organo di stampa che si è posto a capo di questa strategia comunicativa.

so²⁰ che a sua volta racconta di un camorrista realmente esistito²¹, mostra meglio di tante considerazioni come ciò che oggi chiamiamo criminalità organizzata, o più esattamente volta a volta mafia, camorra, 'ndrangheta etc., sia il risultato di un impasto pressoché inscindibile, da un lato, di pratiche poliziesche e giudiziarie e, dall'altro, di testi letterari, giornalistici, "social-mediatici", nonché immagini televisive e cinematografiche²². Elemento indispensabile di tale impasto è stato da sempre la segretezza, il mistero che deve circondare le azioni di una organizzazione che viene concepita come tentacolare, attraverso quella metafora animale che diede il titolo ad uno dei primi sceneggiati televisivi che ne celebrarono le "imprese": la Piovra. Il titolo dell'articolo de *Il Fatto Quotidiano* fornisce immediatamente i connotati emotivi di questa narrazione giornalistica: «L'ombra delle mafie dietro alle rivolte nelle carceri: "Eseguite da manovalanza ma con la regia occulta della criminalità"». Gli elementi di realtà che contrastano con questa versione inquietante vengono scientemente occultati o, comunque, fatti rientrare in essa²³. Il fatto che protagonisti della rivolta siano stati in misura preponderante detenuti marginali, persone tossicodipendenti che hanno avuto come primo impulso, appena venuto meno la sorveglianza interna della polizia penitenziaria, di dare l'assalto alle infermerie per procurarsi metadone e medicinali psico-attivi è considerato un fatto spiegabile con «un'unica regia criminale esterna ai penitenzieri», regia occulta e in quanto tale percepibile

²⁰ Si tratta del celebre romanzo di Roberto Saviano, *Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra*, pubblicato da Mondadori nel 2006, da cui è stata tratta l'omonima serie televisiva in cui è presente appunto il personaggio Pietro Savastano, figlio di un importante camorrista che diventa il capocamorra succedendo al padre.

²¹ Si tratta di Paolo Di Lauro, soprannominato, secondo il racconto di Saviano, *Ciruzzo 'o Milionario* (cfr. R. Saviano, op. cit., p. 46 ss.).

²² Mentre scriviamo questo saggio, la liberazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare di Massimo Carminati ripropone all'attenzione pubblica un personaggio reale che è entrato a far parte di un altro *transmedia storytelling* attraverso *Romanzo criminale* di Giancarlo De Cataldo, poi diventato film, serie televisiva e videogioco di ruolo (cfr. per quest'ultimo <https://www.youtube.com/watch?v=k8yJu-MXRYE&gl=IT>). Sul ruolo narrativo del tema carcere nella serie televisiva, cfr. A. D'Aloia, C. Penati, *Catturati dalle storie. Il carcere come figura narrativa in Romanzo Criminale – La serie*, «Comunicazioni Sociali online», 4, 2011, pp. 17-29.

²³ Naturalmente questo non esclude che qualche tentativo di "regia occulta" da parte di settori della criminalità organizzata si sia potuto verificare, ma ciò, a nostro parere, non fa venir meno l'analisi complessiva della comunicazione pubblica qui proposta.

solo a chi è addentro ai segreti delle mafie. Non si nega che i protagonisti delle rivolte siano stati i detenuti che vengono definiti la “manovalanza” del crimine²⁴, quelli che nel gergo carcerario si chiamano “dei terzi letti” perché, a causa della loro “debolezza” nella comunità carceraria, sono costretti a dormire nelle brandine poste in alto a pochi centimetri dal soffitto. Qui la citazione del gergo carcerario e l’immagine della comunità dei reclusi come una giungla in cui vige un’unica legge, quella del più forte, rievocano i meccanismi narrativi dei *feuilletons* francesi della prima metà dell’Ottocento che avevano sdoganato nella letteratura popolare l’*argot* criminale con grave scandalo dei benpensanti dell’epoca²⁵. Gli esecutori materiali delle rivolte, dunque, sono mere pedine di una strategia molto più ampia che mira, come vedremo tra poco, ad obiettivi di trattativa tra l’organizzazione criminale e lo Stato stesso.

La “contemporaneità” delle rivolte in 22 istituti penitenziari, che peraltro si sono sviluppate nell’arco di tre giorni dal 7 al 9 marzo, non viene considerata come un normale effetto “emulazione” in seguito alla notizia delle rivolte²⁶ e al comprensibile timore del contagio, ma alla presenza di una rete di comunicazioni occulte. Vengono riprese, a tal proposito, le dichiarazioni del Pm antimafia Nicola Gratteri: «Se fossi il ministro della Giustizia la prima cosa che farei in questo momento è quella di schermare le carceri ai segnali telefonici. Non è un caso che le rivolte scoppino contemporaneamente a migliaia di chilometri di distanza. Questo avviene perché gli istituti penitenziari sono pieni di telefoni cellulari». Le ragioni “ufficiali” non sono considerate sufficienti a spiegare le rivolte, sebbene la loro evidente plausibilità. «Ufficialmente le rivolte di marzo sono scoppiate dopo lo stop dei colloqui con i familiari, ordinato per limitare il contagio del virus. A fare da detonatore sarebbe stata anche la richiesta dei detenuti di avere adeguate condizioni sanitarie per

²⁴ Con il termine *manovalanza* si evoca l’immagine di una criminalità diffusa che, anche quando assume forme di reati bagatellari in contesti urbani, è comunque al servizio della criminalità organizzata.

²⁵ Come noto, si tratta de *Les Mystères de Paris* di Eugene Sue, romanzo di straordinario successo internazionale che utilizzò ampiamente l’*argot* parlato nei quartieri malfamati della metropoli e descrisse la comunità dei carcerati de La Force in un capitolo significativamente intitolato *la Fosse-aux-Lions* (cfr. tr. it. *I misteri di Parigi*, Milano, Rizzoli, 2007, p. 884 ss.).

²⁶ Come noto, le persone reclusi all’interno degli istituti penitenziari accedono regolarmente a mezzi di informazione quali televisione, radio e giornali e quindi sono venuti a conoscenza delle rivolte pressoché in tempo reale.

proteggersi dal Covid». In tale prospettiva, i colloqui che si svolgono in carcere non sono strumenti, come prevede la legge, per mantenere i contatti con il mondo esterno e mantenere i presupposti per il reinserimento del condannato, ma per garantire traffici illeciti che indirettamente interessano la criminalità organizzata. «I colloqui familiari servono anche a gestire potere e affari fuori dalla cella. Pensate agli spacciatori, per esempio. Se vengono sospesi i colloqui come si gestiscono gli affari fuori? Il traffico di stupefacenti non si ferma, mai», dice al fattoquotidiano.it un investigatore molto esperto di dinamiche carcerarie». Le fonti di cui questa narrazione si avvale sono sempre “confidenziali”, investigatori che mantengono l’anonimato ma che sono descritti come perfetti conoscitori di quel mondo occulto che si può penetrare solo attraverso figure che si collocano ai confini tra i difensori della legalità e quella oscura classe criminale che insidia la società democratica. Infatti, «le dinamiche dentro al carcere sono complesse e molto diverse da quelle che vanno in scena all’esterno». Solo attraverso i rapporti top secret delle autorità investigative²⁷ possiamo ricostruire le strategie di quell’esercito del male che fa dell’omertà e della mimetizzazione le sue parole d’ordine.

Il contesto carcerario, in tale prospettiva, si presta molto bene a costruire questa atmosfera di intrigo e di perenne minaccia all’ordine costituito. Si tratta di un contesto non conosciuto dal grande pubblico per esperienza diretta, ma ben presente nell’immaginario collettivo. «Prison is a paradox: unknown to the vast majority and yet resolutely imagined through popular culture, what I called the *carceral imaginary*»²⁸. Un immaginario che si nutre ormai da tempo di un *transmedia storytelling* che taglia trasversalmente la separazione tradizionale tra informazione, intrattenimento e arte letteraria potendo avvalersi, allo stesso tempo e in una logica di mutuo rafforzamento persuasivo, di romanzi *noir* e di in-

²⁷ L’articolo de *Il Fatto Quotidiano* afferma di essersi basato sulle informative del Nucleo investigativo centrale – il reparto speciale della polizia penitenziaria che si occupa di criminalità organizzata – e del Gom, il gruppo operativo mobile della stessa polizia che interviene negli istituti penitenziari in caso di sommosse o pericoli per la sicurezza.

²⁸ A. Griffiths, *Carceral Fantasies: Cinema and Prison in Early Twentieth-Century America*, New York, Columbia University Press, 2016, p. 1. L’antropologa statunitense ha ricostruito tale immaginario nell’ambito statunitense: un immaginario che si è esteso, ben prima del fenomeno della globalizzazione, per lo meno all’intero mondo occidentale tramite soprattutto lo strumento cinematografico.

chieste giornalistiche ed etnografiche, di serie televisive e di opere cinematografiche, sino ad arrivare al mondo dei videogiochi.

Tale ecosistema narrativo gioca un ruolo nella questione della criminalità organizzata anche dal punto di vista giuridico e socio-criminologico, in quanto non esplica i suoi effetti solamente nella sfera estetica ed economica²⁹, ma si pone programmaticamente degli obiettivi di impegno politico e sociale. Si tratta, infatti, di un progetto comunicativo che, in una prospettiva critica verso l'atteggiamento epistemologicamente "debole" prevalente nella postmodernità³⁰, riattualizza un approccio neo-realista con una nuova fiducia nella referenzialità della narrazione attraverso «un racconto capace di dare vita a una collettività, rifondando, attraverso pratiche della narrazione, un discorso comune di appartenenza culturale, civile e politica. In tal modo, la narrazione tenta una via per iscriversi nuovamente nella prassi, scommettendo, in primo luogo, sulla "partecipazione emotiva" e la "tensione etica", contrapposte alla distanza ironica. A tal fine il lettore viene coinvolto in narrazioni che hanno l'intenzione di modificarne la percezione del presente, o del passato e attraverso di esso il presente, per spingerlo al rifiuto, alla negazione di un assetto di potere, alla resistenza, all'azione»³¹. Gli effetti che tale dispositivo narrativo si propone sono, dunque, di intervenire direttamente nel dibattito pubblico relativo alla criminalità organizzata per indirizzare scelte di politica criminale e penitenziaria, in relazione ad un fenomeno che viene percepito come esiziale per i meccanismi della convivenza civile.

4.2. *Il contesto carcerario come frame narrativo nell'ambito della comunicazione pubblica sulla criminalità organizzata*

In questa costruzione di una narrazione "impegnata" di tale fenomeno quale ruolo gioca la pena in generale e il carcere in particolare? Quali sono i *frames* narrativi coi quali si descrivono lo spazio e i luoghi

²⁹ Qui si aprono le questioni, non affrontabili in questa sede, dello sfruttamento commerciale di tale ecosistema e di come esso possa modificare la stessa nozione di opera artistica nel campo della letteratura o della cinematografia.

³⁰ Il riferimento qui è alla celebre, anche se ormai datata, teorizzazione di Gianni Vattimo, cfr. per tutti *Il pensiero debole*, a cura di G. Vattimo, P.A. Rovatti, Milano, Feltrinelli, 1983.

³¹ G. Benvenuti, *Il brand Gomorra.*, cit., p. 23.

della pena? In questa sede non siamo in grado di presentare dei dati di ricerca già strutturati e quindi ci limiteremo a fare qualche considerazione ancora impressionistica che potrà porre le basi per indagini più approfondite³².

Occorre immediatamente sottolineare come il contesto carcerario abbia consentito, sin dalla nascita della criminalità organizzata, di separare la figura del lazzarone, che componeva la plebe cittadina macchiandosi spesso di atti di microcriminalità, da quella del camorrista vero e proprio³³. Sin dalla sua origine, uno degli sfondi su cui si staglia la figura del camorrista o del mafioso è quello di un mondo carcerario descritto come un contesto violento e caotico entro il quale tale figura può esercitare il suo potere arbitrario sui compagni di detenzione più deboli, in un ruolo di ambigua collaborazione-negoziiazione con un'amministrazione penitenziaria sempre disponibile alla corruzione e al compromesso. Lo spazio carcerario, in tale prospettiva, sfugge al completo controllo dello Stato, diventa luogo di confine entro il quale si sviluppano relazioni tra "il mondo di sotto"³⁴ e il mondo della legalità. È stato notato come nella letteratura carceraria il tema del confine tra dentro e fuori e il concetto di liminalità siano centrali per comprendere le metafore narrative che ricostruiscono l'esperienza detentiva sia nelle antiche prigioni che nel carcere disciplinare moderno³⁵. Allo stesso modo, si potrebbe affermare che nell'ecosistema narrativo che riguarda la criminalità organizzata in carcere emergono di quest'ultimo quegli elementi che ne sottolineano la permeabilità verso l'esterno e, dunque, le contraddizioni rispetto ad un'illusoria percezione dell'istituzione carceraria come del tutto isolata

³² Indagine che, peraltro, è pressoché assente nei non molti lavori che hanno ricostruito in generale l'immaginario collettivo sulla criminalità organizzata. Cfr. M. Ravveduto, *Lo spettacolo della mafia. Storia di un immaginario tra realtà e finzione*, Edizione Gruppo Abele, Torino, 2019; *La mafia allo specchio. La trasformazione mediatica del mafioso*, a cura di M. D'Amato, Milano, Angeli, 2013; *La costruzione della verità giudiziaria*, a cura di M. Marmo, L. Musella, Napoli, ClíoPress, 2003.

³³ Cfr. F. Benigno, *La mala setta*, cit., p. XXII ss.

³⁴ Espressione giornalistica nata intorno alla vicenda delle infiltrazioni mafiose nelle attività amministrative del Comune di Roma, (cfr. F. Angeli, *Il mondo di sotto. Cronache della Roma criminale*, Roma, Castelvecchi, 2018) e che riecheggia l'espressione "bassifondi" coniata dalla letteratura ottocentesca sulla criminalità (cfr. D. Kalifa, *Les bassifonds. Histoire d'un imaginaire*, Paris, Seuil, 2013).

³⁵ Si veda, a tal proposito, l'eccellente saggio di M. Fludernik, *Carceral topography: spatiality, liminality and corporality in the literary prison*, in «Textual Practice», XIII, 1999, n. 1, pp. 43-77.

dal contesto sociale. Tale permeabilità consente, per un verso, di enfatizzare il perpetuarsi delle dinamiche del potere mafioso anche all'interno del carcere e, per l'altro, di descriverlo come uno dei luoghi di contatto e di contaminazione tra Stato e criminalità organizzata dove si possono intavolare trattative, accordi inconfessabili, regolamenti di conti, etc.

Sotto il primo aspetto, emerge a più riprese nella produzione narrativa quello che è diventato un caso paradigmatico della porosità delle mura carcerarie rispetto al potere della criminalità organizzata: il cd. Grand Hotel Ucciardone. Istituto penitenziario palermitano, vero e proprio topos dell'immaginario collettivo sulla mafia³⁶, in cui, secondo le dichiarazioni del collaboratore di giustizia Toni Buscetta a Giovanni Falcone, nei primi anni '80 del secolo scorso avvenivano banchetti a base di aragoste, cerimonie nuziali, incontri sessuali con prostitute e legittime consorti con tanto di paternità esibite come segno dell'onnipotenza mafiosa. Si tratta di vicende che risalgono a quasi cinquant'anni fa, ma che vengono riattualizzate come per evocare uno spettro del passato sempre incombente e sono puntualmente riemerse nei commenti alla vicenda dei boss scarcerati. «Il carcere dei mafiosi per eccellenza è sempre stato quello: l'Ucciardone. “Vado in villeggiatura”, dicevano con compiacimento alle loro mogli i boss quando stavano per varcare il portone arrugginito di via Enrico Albanese numero 3, e poi lì dentro s'ingozzavano di aragoste o s'intrattenevano nottetempo con le “signorine” che gli agenti di custodia facevano scivolare dietro l'orto. Lo Stato lasciava fare. (...) Nel Ventennio lo chiamavano Villa Mori, in onore del prefetto di ferro che aveva ingabbiato i briganti della Madonie su mandato del Duce. Ma lo splendore della prigione di Palermo, la prigione della mafia, è giunto con i favolosi anni 60 e 70, l'infermeria regno dei summit, il parlatorio come un suk, la settima sezione come il salotto della Cupola»³⁷. Resoconti giornalistici di questo genere non fanno che rinvigorire stereotipi già presenti in un immaginario collettivo sulla criminalità organizzata che trascende la stessa realtà italiana. Che i mafiosi si siano fatti beffe dell'aspetto afflittivo della pena carceraria è diventato un assunto così diffuso da poter essere sfruttato anche dal punto di vista del cd. turismo

³⁶ Basti citare l'avvelenamento nel 1954 di Gaspare Pisciotta legato alla strage di Portella della Ginestra, evento storico legato agli oscuri rapporti Stato-mafia.

³⁷ A. Bolzoni, *Dal Grand Hotel Ucciardone all'inferno del 41bis. La guerra Stato-mafia sulle carceri*, in *la Repubblica*, 7 maggio 2020.

carcerario³⁸. All'interno di quello che è probabilmente il più importante museo carcerario del mondo, l'Eastern State Penitentiary Historic Site di Philadelphia, uno dei luoghi più visitati e valorizzati del percorso espositivo è rappresentato dalla cella di Al Capone arredata con lo stile di un salotto alto-borghese. Un altro aspetto molto sottolineato della “villeggiatura carceraria”, anche perché si presta a sfruttare l'elemento voyeuristico dell'immaginario carcerario, è quello della possibilità di sfuggire ad uno degli elementi più afflittivi della pena detentiva: l'astinenza sessuale. Per fare solo due esempi cinematografici di elevato livello artistico, sia nel biopic di Marco Bellocchio sulla figura di Tommaso Buscetta, *Il traditore* (2019), che in quell'autentico romanzo per immagini di formazione intracarceraria rappresentato dal film *Il profeta* (2009) di Jacques Audiard, compaiono scene di rapporti sessuali che il protagonista intrattiene in carcere con prostitute.

Ma il carcere, come detto, è anche il luogo della contaminazione tra potere dello Stato e criminalità organizzata che in questo contesto paiono affrontarsi quasi come due entità politiche paritarie: il potere manifesto dello Stato a confronto con quello occulto della criminalità organizzata. Emerge in tale frangente il *frame* narrativo della trattativa, dei patti segreti che il potere luminoso della legge può stipulare con il potere oscuro del crimine. Anche in questo caso, l'attuale ecosistema narrativo attinge a radici che si propagano sino alle origini della storia sia della criminalità organizzata che della criminalità moderna *tout court*. Rispetto alla prima, è ancora Benigno a sottolineare come il fenomeno della camorra napoletana sia entrato ben presto nella dinamica tra governo borbonico e dissidenza politica³⁹. I camorristi, in tale prospettiva, verranno percepiti sempre di più come una setta segreta che, con l'avvento dello Stato unitario, comincerà a strutturarsi come un vero e proprio contropotere all'ordine costituito. Rispetto alla seconda, la letteratura ottocentesca dei *feuilleton* dei misteri urbani ha fatto largo uso dei topos narra-

³⁸ Fenomeno piuttosto marginale in Italia, ma che invece in altri Paesi, soprattutto anglosassoni, ha rappresentato un veicolo non secondario di trasmissione dell'immaginario carcerario. Sul punto mi permetto di rinviare al mio saggio *Carceral Tours and Penal Tourism: a Didactic Tool for the Understanding of the Total Institution in Epistemic Communities at the Boundaries of Law: Clinics as a Paradigm in the Revolution of Legal Education in the European Mediterranean Context*, a cura di C. Blengino, A. Gascón-Cuenca, Milano, Ledizioni, 2019, pp. 105-127.

³⁹ Cfr. F. Benigno, *La mala setta*, cit., p. XXIV.

tivi del romanzo gotico, nella quale l'immagine inquietante della criminalità come smisurata organizzazione sommersa che si riunisce in luoghi sotterranei e trama alle spalle, e talvolta con la complicità di personaggi insospettabili ed altolocati, è uno degli strumenti di maggior attrazione per il pubblico dei lettori borghesi⁴⁰.

Abbiamo anche qui un esempio di narrazione transmediatica di vicende della cronaca della nostra Prima Repubblica che ha contribuito a consolidare tale immaginario collettivo: il romanzo del giornalista Giuseppe Marrazzo *Il camorrista. Vita segreta di don Raffaele Cutolo* pubblicato nel 1984, a cui fece seguito, due anni dopo, un libero adattamento cinematografico d'autore, con il film *Il camorrista* dell'allora esordiente Giuseppe Tornatore. La storia dell'affermazione di Cutolo nell'ambito del contesto camorrista riconferma la centralità del carcere come luogo privilegiato entro il quale prende forma l'immaginario collettivo sulla criminalità organizzata. Il carcere diventa, in tale prospettiva, il palcoscenico di uno scontro di potere tra leader della malavita, in cui la posta in palio è quella del consenso da acquisire nell'ambito di una platea composta dal mondo della criminalità, ovvero quei reclusi che assistono al conflitto e dovranno prendere posizione rispetto ad un nuovo modo di organizzare imprenditorialmente l'attività criminosa. Questo mondo, in tal modo ben delimitato dal confine posto dalle mura del carcere, si costituisce dunque come una comunità a parte in cui vigono valori e regole ben distinte da quelle della società legale e in cui, in particolare, l'uso della violenza è perfettamente legittimo sino a giungere ad atti che sembrano ricacciare l'individuo criminale nella dimensione della ferinità e quindi in una identità totalmente "altra" rispetto al modello antropologico dominante⁴¹.

Ma tale alterità non esclude la contaminazione con il potere costituito e il carcere rappresenta da questo punto di vista il confine in cui en-

⁴⁰ Cfr. per tutti D. Kalifa, *L'encre et le sang. Récits des crime set société à la Belle Époque*, Paris, Fayard, 1995, p. 251 ss.

⁴¹ In una scena del film di Tornatore viene rappresentato un regolamento di conti all'interno del carcere di Poggioreale in cui il sicario, dopo aver ripetutamente pugnalato la vittima, ne squarcia il petto per mangiarne il cuore. La scena rievoca la versione, per lo più leggendaria e a sua volta ripresa nel film di Michele Placido *Vallanzasca. Gli angeli del male* (2010), dell'uccisione del boss Francis Turatello nel carcere di Nuoro Badu 'e Carros nell'agosto del 1981 da parte di Pasquale Barra, soprannominato 'o animale. Le metafore animali per descrivere il mondo del crimine sono del resto un *topos* a partire dalla narrativa dei romanzi popolari ottocenteschi.

trano in contatto due mondi che sono apparentemente distanti, ma che in realtà mostrano inconfessabili affinità: il mondo della malavita entra in connessione con quello del potere politico, o, per meglio dire citando il titolo di un saggio sul tema, il *potere invisibile*⁴². Nella vicenda di Cutolo questo aspetto prende forma utilizzando il *frame* narrativo della trattativa tra criminalità organizzata e quel potere invisibile che si nasconde dietro il volto dello Stato. Come noto, il boss della NCO venne coinvolto nelle trattative per la liberazione dell'assessore regionale democristiano Ciro Cirillo rapito da una cellula delle Brigate Rosse nell'aprile 1981. La vicenda è particolarmente significativa per il tema del potere invisibile, in quanto la trattativa per il rilascio dell'oscuro componente del sottopotere clientelare democristiano, *deus ex machina* della distribuzione dei fondi per la ricostruzione post-terremoto dell'Irpinia di quegli anni, avviene a pochi mesi di distanza dall'intransigenza mostrata dallo Stato italiano nel rapimento del leader Dc Aldo Moro. Ciò che era stato negato per salvare la vita di chi rappresentava uno dei vertici del potere dello Stato veniva, invece, concesso per proteggere la vita, o più realisticamente i segreti, di un individuo pedina anonima di quel potere occulto che tanta parte ha avuto nell'immaginario collettivo della storia d'Italia. Nel film di Tornatore, la vicenda della trattativa mette bene in evidenza sia la doppiezza (visibile-invisibile) della figura dei rappresentanti politici dello Stato, sia lo status paritario di vero e proprio contropotere della criminalità organizzata. Sotto il primo profilo, la messa in scena dell'incontro nel carcere di Ascoli Piceno viene allestita secondo i canoni tradizionali del genere *spy story* con distinti signori in abiti inappuntabili che scendono con aria circospetta da una limousine per entrare in carcere. Sotto il secondo profilo, Cutolo, che ha ormai acquisito i tipici privilegi del boss all'interno della prigione⁴³, ottiene di negoziare da pari a pari, rifiutando in un primo momento di interloquire con semplici comprimari ed è assistito nella trattativa da alcuni suoi luogotenenti che vengono appositamente fatti entrare nell'istituto penitenziario, riproponendo, in

⁴² Cfr. V. Sorrentino, *Il potere invisibile. Il segreto e la menzogna nella politica contemporanea*, Bari, Dedalo, 2011.

⁴³ Quando viene chiamato all'incontro con la delegazione dei servizi segreti nell'ufficio del direttore, nella sua cella elegantemente arredata, sta ascoltando musica classica e si sta abbronzando con una lampada solare!

tal modo, il *frame* narrativo della trattativa tra plenipotenziari dei summit internazionali.

4.3. *Il carcere come "tomba vivente"*

L'ecosistema narrativo che abbiamo delineato si è progressivamente consolidato e, diffondendosi come paradigma culturale egemone, ha contribuito a far emergere nell'opinione pubblica l'esigenza, diremmo il dovere morale, di un modello di detenzione che reagisse allo scandalo rappresentato dal Grand Hotel Ucciardone. Si è creata, in tal modo, sull'opinione pubblica un'aspettativa di carattere etico-emotivo che si è focalizzata sul regime detentivo speciale cd. del 41 *bis*. Regime detentivo, originariamente pensato per affrontare situazioni di emergenza determinate da rivolte carcerarie e, in seguito, esteso alla criminalità organizzata per rispondere alle stragi di mafia della primavera del 1992, ben presto percepito come un cardine intangibile del nostro sistema carcerario "democratico" e trasformato in una presenza fantasmatica, nel senso psicanalitico del termine, dell'immaginario collettivo carcerario. Di tale regime, infatti, si parla spesso sui media senza che peraltro sia altrettanto diffusa la sua rappresentazione narrativa. A tale riguardo, pare sussistere quasi un tabù culturale. Rari esempi di narrazioni della vita al 41 *bis* sono stati confinati a settori limitati della nostra società, legati per lo più alle associazioni che si occupano di *advocacy* in materia di diritti umani⁴⁴, o ad organismi istituzionali le cui affermazioni non vengono peraltro riprese dai media⁴⁵. Questa assenza narrativa ha prodotto conseguentemente una utopia-distopia senza particolari contenuti che non siano un archetipo di carcere come luogo di totale segregazione e separazione del criminale dalla società degli onesti (o dei vivi?)⁴⁶. Istituti come quelli

⁴⁴ L'esempio probabilmente più rilevante è il docu-film *Spes contra spem. Liberi dentro* (2016) di Ambrogio Crespi, promosso dall'associazione *Nessuno tocchi Caino* e che ha raccolto testimonianze di persone reclusi al cd. ergastolo ostativo, molte delle quali al 41 *bis*.

⁴⁵ Il Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Detenute o Private della Libertà Personale ha pubblicato nel febbraio 2019 uno specifico rapporto sul regime del 41 *bis* (reperibile all'indirizzo <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/5ec7c2183f31c253d08dd1ab5c9b1304.pdf>) evidenziando numerose criticità, anche in relazione al rispetto del diritto alla salute, ma che ha avuto scarsa eco mediatica e, conseguentemente, politica.

⁴⁶ In tal senso, tale archetipo riprende per certi aspetti quello della relegazione pre-

dell'ergastolo a vita senza alcuna possibilità di riassaporare la libertà, espressioni come "fine pena mai" richiamano il carcere come equivalente funzionale, dal punto di vista comunicativo, della pena di morte⁴⁷.

L'articolo di *Repubblica* già citato *supra* esprime con evidenza sia la percezione del 41 *bis* come svolta storica nella lotta alla criminalità organizzata, sia il modello di carcere che è connesso a tale svolta. «Il confine è il 1992, l'estate delle stragi. Al 20 di luglio, il giorno dopo l'uccisione di Borsellino, cambia tutto nell'Italia delle mafie e nell'Italia dello Stato che combatte le mafie. E quel tutto è in un numero: 41 *bis*. Sino ad allora il carcere non aveva mai fatto paura ai boss. Perché loro avevano sempre avuto una certezza: il carcere non è mai definitivo, è sempre provvisorio. Anche con una condanna all'ergastolo in primo grado, lo sapevano che prima o poi sarebbe arrivata "un'aggiustatina" al processo». Dunque, un carcere "definitivo", che faccia paura ai boss, che ponga fine a qualunque intervento giurisdizionale in sede esecutiva per evitare "aggiustatine": una tomba vivente in cui gettare l'incarnazione del Male assoluto. In tale prospettiva, ovviamente, suscita un'immediata reazione negativa anche solo accennare ad un bagaglio di diritti che possano permanere in capo al soggetto condannato, anche quando si tratti del diritto alla salute.

L'intera vicenda che stiamo esaminando è stata profondamente segnata da questo modello di narrazione pubblica. La reazione scomposta ad un evento imprevisto ed estremamente destabilizzante come la pandemia, che in buona sostanza non ha fatto che mettere in luce le croniche carenze organizzative del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è stata letta con la griglia narrativa dell'ennesimo complotto tra la criminalità organizzata e non meglio specificati referenti politici evocati nel contesto dello spettro della cd. trattativa Stato-Mafia. Se questo riflesso pavloviano della narrazione pubblica era già emerso, come detto, alle prime notizie delle rivolte carcerarie di marzo, esso si è mostrato in forme ancor più evidenti in seguito ai provvedimenti di scarcerazione dei boss mafiosi e della "polemica a scoppio ritardato" in relazione alla

moderna e della segreta medioevale, cfr. M. Fludernik, *Carceral topography*, cit.

⁴⁷ Ho analizzato questo aspetto nell'analisi della narrazione mediatica dell'esibizione video della cattura del terrorista Cesare Battisti, cfr. C. Sarzotti, *Cattura di Cesare Battisti e muta da caccia: «Un giorno che difficilmente dimenticheremo»*, in «Questione Giustizia», 2019, n. 1, pp. 104-113.

mancata nomina a capo Dap del pm antimafia Nino Di Matteo. Rispetto al primo aspetto, si è assistito ad una strategia comunicativa tesa a far intendere che ci si sia trovati di fronte ad un “cedimento da parte dello Stato” nei confronti della criminalità organizzata attraverso provvedimenti di facilitazione alla concessione di misure alternative alla detenzione, in particolare con il cd. Decreto “Cura Italia” del 17 marzo. Nella narrazione pubblica sono, quindi, passate in secondo piano non solamente le ragionevoli motivazioni di tutela della salute pubblica alla base di quei provvedimenti, ma il fatto che gran parte delle scarcerazioni dei boss mafiosi sono avvenute non applicando quella normativa, ma attraverso il ricorso alla consolidata interpretazione dei principi costituzionali in tema di differimento pena per motivi sanitari⁴⁸. Si è ignorato, inoltre, che quando si è parlato di “scarcerazioni facili” sul presunto “banco degli imputati” non sarebbe dovuto salire il Governo, che semmai ha operato in senso diametralmente opposto emanando quello che è stato definito il decreto Lapalisse⁴⁹, ma avrebbero dovuto essere chiamati in causa le decine di magistrati che autonomamente hanno provveduto ad emanare provvedimenti di scarcerazione, tra l’altro, nella maggior parte dei casi, nei confronti di soggetti che con molta difficoltà possono essere fatti rientrare nello stereotipo del boss mafioso. Anche qui le semplificazioni della narrazione pubblica hanno portato a far credere che abbiano abbandonato il carcere duro circa cinquecento boss mafiosi. In realtà, si è trattato per poco più della metà di soggetti in custodia cautelare e, per l’altra metà, di condannati che erano già in misura alternativa. I condannati in regime di 41 *bis* realmente scarcerati sono stati in tutto quattro(!), rientrando tutti gli altri in quella categoria che una circolare Dap del 2009 ha chiamato dell’Alta sicurezza. Con qualche approssimazione⁵⁰, è possibile affermare che questa categoria sia composta in netta maggioranza

⁴⁸ Si leggano, a tal proposito, le limpide argomentazioni del provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Sassari citato *supra*.

⁴⁹ L’espressione è del giornalista Luigi Ferrarella che sul *Corriere della Sera* del 20 maggio ha così definito il decreto del Ministro Bonafede del 16 maggio che ha richiesto ai magistrati di rivalutare i provvedimenti di scarcerazione alla luce della disponibilità di luoghi di detenzione idonei a tutelare il loro diritto alla salute, come se questa non fosse stata una valutazione che, appunto lapalissianamente, i magistrati avevano già compiuto al momento dell’emanazione dei provvedimenti stessi.

⁵⁰ L’appartenenza alla categoria è stabilita con provvedimenti dell’amministrazione penitenziaria che sono assolutamente discrezionali e non hanno necessità di essere motivati.

da soggetti⁵¹ che in alcun modo possono essere qualificati come boss mafiosi, se con questo termine si intendono individui che si collocano ai vertici delle organizzazioni criminali. Quindi, l'intera narrazione mediatica della vicenda è stata sia ingigantita rispetto alle sue dimensioni reali, che indirizzata verso un bersaglio polemico improprio⁵², proprio perché più funzionale ad una narrazione “complottistica”, ovvero verso il Governo invece che nei confronti della magistratura.

«“Questi benefici sono stati concessi all'indomani del ricatto allo Stato rappresentato dalla rivolta nelle carceri, voluta e promossa da organizzazioni criminali”, ha detto il magistrato Nino Di Matteo, durante il suo intervento al Csm riunito per discutere le norme approvate dall'esecutivo per combattere il contagio dentro alle case circondariali. “Anche se nei fatti non è un cedimento dello Stato – ha continuato l'ex pm di Palermo – rischia di apparire tale”» (*Il Fatto Quotidiano*, 4 aprile 2020). Emerge con chiarezza in queste parole il potere persuasivo del dispositivo narrativo che stiamo cercando di delineare: anche se in realtà non vi è stato alcun cedimento da parte dello Stato, quel dispositivo consente di leggere i provvedimenti adottati come una dimostrazione di quel cedimento. E, sottinteso, tale lettura dovrebbe prevalere su qualunque altra considerazione di politica penitenziaria o di natura giuridico-costituzionale.

Proprio il pubblico ministero Di Matteo è stato protagonista dell'altra vicenda che ha attirato l'attenzione del circuito mediatico-politico sul caso scarcerazioni. Una vicenda del giugno 2018, ma che è ripiombata nell'agone mediatico con la telefonata in diretta del pm palermitano alla trasmissione *Non è l'arena* di Massimo Giletti del 5 maggio. Si tratta della proposta alla carica di capo Dap che l'allora neo-ministro della Giustizia Alfonso Bonafede avanzò a Di Matteo, proposta che venne ritirata dallo stesso ministro in meno di 24 ore⁵³. Vicenda che

⁵¹ Si tratta, in particolare, di quella categoria che la circolare n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 definisce come Alta Sicurezza 3 e che raccoglie aderenti alla criminalità organizzata che però non sono più considerati tali ed altri autori di reati di un certo spessore criminale, ma che non sono legati ad organizzazioni criminali, come trafficanti di droga e condannati per reati sessuali.

⁵² L'attuale Governo sarebbe stato passibile di critica, ad esempio, per le responsabilità ministeriali nella gestione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e nella scelta dei suoi dirigenti, molto più che per l'improbabile cedimento alla criminalità organizzata.

⁵³ Di Matteo ha ricostruito dettagliatamente la vicenda dei suoi due incontri con il

di per sé non avrebbe particolari connessioni con il nostro tema se non per il fatto che è stata “rispolverata” in perfetto sincronismo con l’avvio della campagna mediatica sui boss scarcerati e perché alla base del *revirement* del ministro, secondo il pm, ci sarebbero stati “dinieghi o mancati gradimenti” da parte di non meglio identificati soggetti politici, influenzati dal fatto che alcuni esponenti della criminalità organizzata al 41 *bis* avevano inscenato delle proteste in seguito alle indiscrezioni giornalistiche che ventilavano la nomina. Anche in questo frangente il dispositivo narrativo di cui stiamo parlando ha svolto la sua efficace funzione di costruzione della realtà facendo prevalere questa versione molto parziale della vicenda. Una lettura meno condizionata da tale dispositivo⁵⁴ avrebbe potuto spiegare l’episodio con l’inesperienza politica di un ministro nominato da appena quindici giorni, senza un sufficiente background istituzionale, cresciuto politicamente nel mito dei pm antimafia e che, volendo gratificare uno dei più illustri esponenti di tale categoria, si è avventurato, in modo alquanto maldestro, in una proposta subito ritirata forse su indicazione di qualche “consigliere del re”, preoccupato dal curriculum di un candidato piuttosto “ruvido” nei confronti di molte figure politico-istituzionali⁵⁵.

Del resto, l’intera vicenda della scarcerazione dei boss avrebbe potuto essere raccontata e spiegata in modo molto diverso. Invece che rievocare oscure trame di trattative Stato-mafie, sarebbe stato sufficiente mettere in evidenza le carenze organizzative di un’amministrazione penitenziaria che, di fronte alle ripetute richieste di un magistrato di sorveglianza⁵⁶ di reperire un ricovero per tutelare la salute di un boss della camorra (questo sì, boss di notevole spessore criminale), non ha risposto se non dopo che il dovuto provvedimento di scarcerazione era stato emanato;

Ministro nella sua audizione alla Commissione Antimafia del 18 giugno.

⁵⁴ Per una lettura del caso non dissimile da quella qui proposta cfr. G. Fiandaca, *L’Estremismo dell’Antimafia e la funzione del magistrato*, in «Diritto di difesa. Rivista dell’Unione delle Camere Penali Italiane», 2020 reperibile all’indirizzo <http://dirittodidifesa.eu/estremismo-dellantimafia-e-funzione-di-magistrato-di-giovanni-fiandaca>.

⁵⁵ È sufficiente ricordare, a tal proposito, la vicenda dell’interrogatorio dell’ottobre 2014 all’allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, in occasione dell’inchiesta sulle presunte trattative Stato-mafia (testo reperibile all’indirizzo https://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2014/10/udienza_napolitano.pdf).

⁵⁶ Si legga il già citato provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Sassari del 23 aprile scorso, *infra* al § 2.

ha diffuso una nota a tutti gli istituti penitenziari in cui sollecitava le direzioni a segnalare all'autorità giudiziaria i detenuti messi a rischio dall'epidemia perché affetti da determinate patologie, non facendo alcun cenno al loro profilo di pericolosità sociale e incaricando della firma del provvedimento una semplice funzionaria come se si trattasse di mera routine; si considera ancora espropriata del controllo sulla sanità penitenziaria⁵⁷ ed è quindi propensa a scaricare sulle Asl competenti territorialmente la responsabilità di qualsiasi disfunzione⁵⁸ e che comunque ha ancora difficoltà, a distanza di più di dieci anni dalla riforma della sanità penitenziaria, a rapportarsi con esse. Tutti elementi che non sono stati minimamente considerati nella comunicazione pubblica, con ogni probabilità proprio perché avrebbero profondamente depotenziato la capacità persuasiva⁵⁹ del dispositivo narrativo dominante sulla criminalità organizzata che abbiamo cercato di delineare.

⁵⁷ Come noto, con la riforma entrata in vigore dal 2008 la sanità penitenziaria è transitata dalla competenza del Ministero della Giustizia a quella del Servizio Sanitario Nazionale nelle sue articolazioni territoriali. Per l'analisi del suo difficile processo implementativo, cfr. D. Ronco, *Cura sotto controllo. Il diritto alla salute in carcere*, Roma, Carocci, 2018.

⁵⁸ È stato questo il goffo tentativo di discolarsi che l'ex capo Dap Francesco Basentini ha portato avanti nel suo imbarazzato (e imbarazzante...) intervento telefonico alla già citata trasmissione televisiva *Non è l'arena* del 5 maggio.

⁵⁹ Capacità che, tra l'altro, in modo non certo sorprendente, sembra essersi manifestata anche nei confronti della magistratura che, dopo la polemica mediatica, ha ridotto di molto la sua propensione a concedere scarcerazioni per ragioni sanitarie non solo per gli aderenti alla criminalità organizzata, ma in generale per tutta la popolazione reclusa.

SEZIONE SECONDA

L'AMBITO POLITICO E IL CONTESTO INTERNAZIONALE

LA PANDEMIA COME *PHARMAKON*
IL DESTINO DELLA SOLIDARIETÀ EUROPEA
NELLO SCENARIO GLOBALE

NICOLA DIMITRI – ALESSIO LO GIUDICE*

1. *Introduzione*

A causa dell'emergenza economico-sanitaria scatenata dalla repentina diffusione del Covid-19 su scala globale – definita come la più severa crisi economica del XXI secolo¹ subito dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008 – il tema della solidarietà europea è tornato con vigore al centro del dibattito pubblico e politico.

Un siffatto scenario pandemico, per certi versi inedito nell'era della globalizzazione, ha riaperto questioni tutt'altro che sopite nel panorama politico europeo; questioni che, lambendo i principi fondamentali sulla cui base è sorta l'architettura istituzionale e valoriale dell'Ue, proprio in ragione dell'emergenza, appaiono ancora più brucianti. In particolare, in un momento in cui tutti gli Stati membri – sia pure per comprovata necessità – hanno dato priorità a politiche securitarie interrompendo la circolazione delle persone entro il territorio dell'Unione, chiudendo l'area Schengen, promuovendo l'isolamento e il distanziamento sociale e, di fatto, comprimendo diritti fondamentali dei cittadini, è importante

* Nicola Dimitri è dottorando di ricerca in Filosofia del diritto e storia della cultura giuridica presso l'Università di Genova e membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Alessio Lo Giudice è professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università di Messina.

¹ A parere dell'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, la pandemia di Covid-19 ha causato e sta causando una perdita su larga scala di vite umane e gravi sofferenze senza precedenti. In particolare, la pandemia sta «mettendo alla prova la nostra capacità collettiva di fornire risposte adeguate. La pandemia porta con sé il terzo e più grande shock economico, finanziario e sociale del 21° secolo, dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008». Per maggiori approfondimenti, si veda il report pubblicato dall'OCSE: *“Coronavirus (COVID-19): Azioni congiunte per vincere la guerra”*, OECD report, 2 marzo 2020.

domandarsi che posto occupi, nell'agenda politica europea e nel vocabolario della comunità, la solidarietà come categoria politica e sociale². A distanza di 70 anni dalla dichiarazione di Parigi del 9 maggio 1950, ove Schuman³ a chiare lettere affermava che l'intero progetto europeo doveva considerarsi fondato sulla coesione sociale e su una vera e propria solidarietà *de facto*, l'emergenza economico-sanitaria che, a causa del Covid-19, ha investito indistintamente tutti gli Stati membri è, perciò, occasione per interrogarsi sull'efficacia attuale e sullo stato delle pratiche solidaristiche entro la cornice dell'Ue. È opportuno chiedersi, in particolare, se gli effetti della pandemia, intesi quali conseguenze politiche e sociali che vanno ad esacerbare tensioni già presenti in Europa per altre ragioni – si pensi all'insorgere degli euroscettici⁴, alla ormai cronica questione dell'immigrazione e alla recente uscita del Regno Unito dall'Ue – possano davvero essere letti soltanto come altrettanti elementi di ulteriore disancoramento dell'Ue dai presupposti di solidarietà, coesione e integrazione. O se, invece, tali elementi possano essere interpretati anche come stimolo e antidoto, come *pharmakon*⁵ che, nella sua radicale ambivalenza, mentre avvelena cura e corregge (può correggere) le torsioni e le distorsioni di un progetto, quello europeo, che, seppur ancora politicamente incompiuto, non ha perso la sua *raison d'être*.

Invero, benché in una primissima fase, con l'imperversare della crisi su scala globale, gli Stati membri non abbiano considerato la prospettiva di un programma politico comune e si siano, al contrario, impegnati in una gestione prettamente domestica dell'emergenza (tanto dal punto di vista sanitario, che previdenziale e fiscale), è bene considerare il diverso approccio che ha condotto agli strumenti introdotti e alle misure adotta-

² Per maggiori approfondimenti cfr. S. Stjerno, *Solidarity in Europe. The History of an idea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012; cfr. inoltre A. Supiot, *La Solidarité: Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, 2015.

³ È rimasta celebre la frase di Robert Schuman pronunciata durante il discorso del 9 maggio 1950 in vista della creazione della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio): «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

⁴ In proposito si rimanda a C. Lahusen, M.T. Grasso, *Solidarity in Europe. Citizens' Responses in Times of Crisis*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2018.

⁵ Il concetto di *pharmakon*, inteso nell'accezione platonica di veleno e antidoto, ha occupato a lungo le riflessioni, tra gli altri, di Eligio Resta. Sul punto cfr. E. Resta, *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Roma-Bari, Laterza, 1996; E. Resta, *Le regole della fiducia*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

te nella seconda fase di ripartenza, e perciò testare su questa base le prospettive che si profilano all'orizzonte dell'Unione.

In quest'ottica, la gestione della crisi da parte dell'Ue incoraggia un'analisi attorno al tema della solidarietà europea: ripartire, in un momento di crisi, dalle prassi attraverso le quali i legami sociali si compongono, infatti, può aiutare a comprendere se è ancora possibile prospettare in Europa un agire politico coeso e armonizzato⁶. Un agire istituzionale incentrato su una collaborazione tra Stati membri scevra dal mero rapporto economico e fondata su una solidarietà di fatto, qui intesa quale aspettativa normativa di sostegno reciproco tra Stati e quale dimensione sociale entro cui ogni individuo – cittadino europeo – mentre e perché contribuisce alla coesione del gruppo, trae vantaggio dall'esserne membro⁷.

2. *La necessità di un governo della globalizzazione*

Nell'edizione del 16 maggio 2020, il titolo della pagina di copertina dell'*Economist* non poteva essere più emblematico: «Goodbye globalisation. The dangerous lure of self-sufficiency». Nell'editoriale, intitolato «Has covid-19 killed globalisation?», si spiega come ci sia «una nuova propensione all'autosufficienza e alla chiusura delle frontiere in tutto il mondo, al punto che circa il 90% della popolazione mondiale vive in stati con le frontiere chiuse». La conseguenza di tutto questo, si precisa nell'editoriale, «è che la circolazione di persone, merci e capitali ha subito un calo verticale, probabilmente senza precedenti». D'altra parte, poche settimane prima il presidente francese Macron, sulle pagine del *Financial Times*, dichiarava di considerare la pandemia da Covid-19 «come un evento che cambierà la natura della globalizzazione e la struttura del capitalismo internazionale». E anche il Presidente Trump, in una recente intervista a *Fox Business*, ha ribadito l'impatto epocale del Covid-

⁶ Una lucida analisi dell'attuale crisi di solidarietà in Europa è offerta da Ivan Krastev. Sul punto cfr. I. Krastev, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disgregazione europea*, Roma, LUISS University Press, 2019.

⁷ Vale la pena richiamare il concetto di solidarietà sociale proposto da Sally J. Scholz, definito come «measure of the interdependence among individuals within a group». Cfr. S.J. Scholz, *Political Solidarity*, Pennsylvania University Park, Pennsylvania State University Press, 2008.

19 sul piano della politica economica internazionale: «Questa pandemia dimostra che l'era della globalizzazione è finita».

L'impressione è che queste considerazioni, per certi versi apocalittiche, sugli effetti di sistema della pandemia da Covid-19, andrebbero riviste riflettendo in maniera più analitica almeno su due fondamentali versanti del processo di globalizzazione: quello economico e quello politico. Una breve analisi di queste due manifestazioni della globalizzazione, connesse ma allo stesso tempo distinte, consente infatti di giungere ad una riflessione più articolata sull'impatto politico e istituzionale della pandemia e, in particolare, sul destino dell'Unione europea, la cui prospettiva, in un modo o nell'altro, è condizionata dagli effetti del Covid-19.

Rispetto al primo versante occorre ricordare come il processo di globalizzazione sia, innanzitutto, una forma di esasperazione delle interdipendenze a livello economico⁸. Esasperazione resa possibile dall'evoluzione tecnica. Non comprenderemmo, infatti, l'espansione del processo di globalizzazione se non fossimo in grado di considerare la rilevanza della rivoluzione tecnologica (in particolare nel settore dei trasporti e in quello delle Ict, cioè delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione), e il conseguente abbattimento dei costi logistici e di trasporto. La globalizzazione è, dunque, un prodotto della tecnica, assecondato nel suo sviluppo da scelte politiche favorevoli alla liberalizzazione del commercio internazionale. Scelte politiche che, a loro volta, hanno trovato stimolo e compimento nel contesto geopolitico favorevole che si è determinato con la caduta del Muro di Berlino. In ogni caso, in quanto prodotto della tecnica, il processo di globalizzazione economica è, per certi versi, irreversibile. Lo scopo strutturale della tecnica è, infatti, il suo stesso potenziamento. Vivendo nell'era della tecnica avanzata, comprendiamo tutti come quest'ultima non sia mossa da fini prefissati, bensì dalla logica interna di un autopotenziamento sempre più accelerato dai risultati raggiunti⁹. È ragionevole presumere che questa dinamica, una volta innescata, non possa essere ostacolata efficacemente dalle momen-

⁸ La letteratura sui processi di globalizzazione è, naturalmente, sterminata. In questa sede è, quanto meno, doveroso il riferimento a U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, Carocci, 1999; Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

⁹ Cfr., tra gli altri, E. Severino, *Il destino della tecnica*, Milano, Rizzoli, 1998; U. Galimberti, *Psiche e Technè. L'uomo nell'età della tecnica*, Milano, Feltrinelli, 1999.

tanee reazioni politiche di chiusura scaturite dall'impatto della pandemia.

La logica della tecnica è, infatti, destinata a prevalere perché ha generato un processo, come è quello di globalizzazione, radicato in profondità nella struttura organizzativa delle catene del valore. L'interconnessione tra le diverse economie mondiali, a livello tecnologico e infrastrutturale, è il prodotto di 50 anni di investimenti e scelte organizzative che non possono essere revocati in virtù di un semplice atto legislativo o di decisioni politiche contingenti. Del resto, la tecnica incide così profondamente sulla dimensione sociale da determinare l'auto-rappresentazione stessa dell'uomo. Scelte politiche definitivamente in grado di interrompere il processo di globalizzazione sono improbabili perché l'uomo, da sempre *homo technologicus*, oggi inquadra sistematicamente, più o meno consapevolmente, e con tutte le eccezioni del caso, la propria esistenza nella dimensione globale della tecnica avanzata. L'*homo technologicus* è tale, infatti, non soltanto nelle azioni che determinano macroscopicamente i processi speculativi del capitalismo finanziario, ma anche nelle molteplici condotte quotidiane che presuppongono un'interconnessione tecnologica a livello globale. E non è certo una novità quella appena descritta. La tecnologia, infatti, ricade da sempre sull'uomo e sulla società: da appendice per agire si riflette costantemente indietro foggiano il nostro modo di essere uomini¹⁰.

Sul versante economico (che è quello originario), dunque, il *requiem* della globalizzazione appare quanto meno affrettato se non proprio ingiustificato. Cosa si può invece affermare rispetto al versante politico? Questo lato della medaglia del processo di globalizzazione va associato, soprattutto, alla gamma di esperienze riconducibili alla cosiddetta *governance* globale¹¹. Si pensi a realtà prevalentemente di tipo settoriale

¹⁰ Per una magistrale descrizione dell'effetto retroflesso della tecnica si rimanda a C. Sini, *L'uomo, la macchina, l'automa. Lavoro e conoscenza tra futuro prossimo e passato remoto*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009. Resta poi insuperabile la lezione antropologica di A. Gehlen, *L'uomo nell'era della tecnica*, Roma, Armando Editore, 2003.

¹¹ La letteratura su tale concetto, strutturalmente ambiguo, è ormai vasta. Per il loro prezioso carattere ricostruttivo e per la profondità dell'analisi, si segnalano comunque i seguenti lavori: J.N. Rosenau, E.O. Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; J. Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993; A. Palumbo, S. Vaccaro, *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Milano, Mimesis, 2007; M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bolo-

che, a prescindere dalla genesi storica e dall'inquadramento giuridico, sono finalizzate a coordinare le scelte politiche in senso lato a livello globale e che, per questa ragione, possono essere considerate come vere e proprie istituzioni della globalizzazione¹² (ad esempio Wto, Oms, Oil, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale, Icaan etc.). Ebbene, limitandosi ai casi più recenti, e cioè alla crisi economica del 2008 e, naturalmente, alla crisi sanitaria del 2020, è risultata evidente l'incapacità delle competenti organizzazioni a governare fenomeni di natura globale così rilevanti. A ciò potremmo aggiungere l'incapacità, a titolo ancora di esempio, delle organizzazioni tradizionali, come le Nazioni Unite, a fronteggiare efficacemente un problema emblematicamente globale qual è quello rappresentato dai cambiamenti climatici. Tutto questo ci induce a sostenere che alla globalizzazione economica non corrisponde, oggi, un adeguato livello organizzativo politico in grado di governare fenomeni di rilevanza sociale che sempre più assumono una portata globale. I tentativi di globalizzazione politica, in senso stretto, sono sin qui falliti. Le ragioni di questi fallimenti sono molteplici e non è questa la sede per approfondirle. In ogni caso, tra le ragioni del fallimento non va esclusa la prevalenza di un approccio economicistico che, in realtà, ha ispirato l'attività di gran parte delle istituzioni della globalizzazione. Un approccio che, evidentemente, non ha consentito di affermare, a livello globale, il primato del governo politico sui processi economici. Al contrario, si è avuta spesso l'impressione di trovarsi di fronte all'assenza di un controllo politico, in particolar modo di tipo democratico, dei processi decisionali globali che incidono sulle nostre vite. E ciò proprio perché le uniche istituzioni politiche effettive sono rimaste anacronisticamente ancorate al livello nazionale¹³.

La pandemia da Covid-19, e la conseguente incapacità di governarla a livello globale, come mostrato ad esempio dall'azione quanto meno

gna, Il Mulino, 2010; A. Andronico, *Governance*, in *Luoghi della filosofia del diritto: idee strutture mutamenti*, a cura di B. Montanari, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 313-39; A. Andronico, *Viaggio al termine del diritto. Saggio sulla governance*, Torino, Giappichelli, 2012; *Governance: Oltre lo Stato?*, a cura di G. Fiaschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

¹² Per un'analisi della fenomenologia delle istituzioni della globalizzazione si rimanda a M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.

¹³ Il tema è stato posto in maniera impareggiabile già da J. Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 2002.

evanescente dell'Oms, non ha dunque fatto altro che confermare il ritardo sul piano politico dei processi di globalizzazione. A questo livello non vi è traccia di una politica effettivamente globale, di quella che Jürgen Habermas ha più volte definito come una politica interna mondiale. Ma proprio perché è tale la condizione della politica globale, gli effetti della pandemia possono, a differenza di quanto è avvenuto dopo la crisi del 2008, determinare una più chiara consapevolezza della necessità di dare vita a istituzioni della globalizzazione autenticamente politiche. Ed è su questa consapevolezza, e sulla potenzialità che ne deriva, che si gioca il destino dell'Unione europea e, in particolare, il destino delle forme di solidarietà istituzionalizzata che nel trentennio glorioso, dopo la fine della II Guerra Mondiale, hanno dato vita al cosiddetto modello sociale europeo¹⁴.

3. Alla ricerca di uno spazio sociale europeo

L'Unione europea può essere considerata come un'istituzione della globalizzazione. Questa qualificazione prescinde dalla genesi storica, dal progetto originario e dalla forma giuridica che hanno caratterizzato l'Ue. È un'istituzione della globalizzazione perché l'accelerazione del processo di integrazione europeo, sul piano politico ed economico, va inquadrata storicamente nel contesto della parallela accelerazione dei processi di globalizzazione innescata dalla caduta del Muro di Berlino¹⁵. La sequenza dei Trattati dell'Ue, da Maastricht ad Amsterdam e poi a Nizza sino ad arrivare a Lisbona, esprime, a ben vedere, la consapevolezza europea della necessità di dar vita a un soggetto sovranazionale sempre più integrato che possa garantire agli Stati membri un peso specifico sullo scenario globale. Peso che essi non potrebbero certamente acquisire agendo come soggetti meramente nazionali. Naturalmente, nel contesto delle istituzioni della globalizzazione, l'Ue è un'entità anomala. Ha una portata regionale e non globale ma, allo stesso tempo, si giustifica alla luce del

¹⁴ Per un'accurata ricostruzione di tale modello si rinvia al classico testo di G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

¹⁵ Una lucida interpretazione dei processi di integrazione europea sullo sfondo della globalizzazione si trova in A. Giddens, *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

processo di interdipendenza globale. È comunque, tra le istituzioni della globalizzazione, la più avanzata dal punto di vista politico, e ciò è dimostrato dal grado di integrazione giuridica, dalla complessa architettura istituzionale che tiene assieme l'ordinamento giuridico europeo e gli ordinamenti degli Stati membri, dal livello di integrazione economica e monetaria. Inoltre, a differenza della maggior parte delle istituzioni della globalizzazione, non ha un carattere settoriale poiché è investita di competenze di carattere generale. Nonostante tutte queste anomalie, per cogliere la portata reale dell'esperienza europea, il progetto e la prospettiva dell'Ue vanno, in ogni caso, letti sullo sfondo del processo di globalizzazione e tenendo conto delle diverse dinamiche che lo caratterizzano.

Non a caso, anche rispetto all'Ue la gestione della pandemia da Covid-19 ha palesato carenze politiche e istituzionali. Basti pensare a quanto sia discutibile, oggi, la scelta di lasciare agli Stati membri la competenza in materia sanitaria o a come sia stata evidente, nelle prime reazioni istituzionali di fronte alla pandemia, la scarsa coesione politica europea dettata anche dall'attuale assetto istituzionale. In altre parole, sebbene nell'ambito dei soggetti sovranazionali presenti nello scenario globale, l'Ue rappresenti la forma più avanzata di integrazione tra Stati, l'incompletezza del progetto politico europeo, che negli ultimi decenni è stato accantonato a favore di un'integrazione più spiccatamente economica e finanziaria, è emersa con grande evidenza. In particolare, è emersa la mancata costituzione dell'Ue quale spazio sociale sovranazionale. Quale dimensione entro cui sia possibile aggiornare l'esperienza del modello sociale europeo per dare vita a un'idea di *welfare* in grado di garantire pratiche di solidarietà opponibili alle pressioni di senso diverso che giungono dal contesto globale¹⁶. Come vedremo in seguito, le misure che potrebbero essere adottate (*recovery plan*) segnerebbero un'inversione di tendenza significativa, sebbene entro un quadro istituzionale non ancora coerente con lo scopo politico e legittimante della solidarietà sociale.

A prescindere dall'adozione di tali misure, occorrerebbe chiedersi, infatti, cosa accade se l'Ue non prova a incidere politicamente sui processi di globalizzazione economica orientandoli. Cosa accade se, al contrario, come è sin qui avvenuto, ne esalta e asseconda la dimensione spe-

¹⁶ Notoriamente questa prospettiva è stata delineata da Z. Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

culativa senza comprendere che la globalizzazione del capitalismo finanziario comporta la globalizzazione delle disuguaglianze? Accade, come oggi è del tutto evidente, di trovarsi di fronte al rischio di esaurire le risorse, anche simboliche, di legittimazione dell'Ue come soggetto politico. Sul piano delle politiche di protezione sociale, il disimpegno delle istituzioni europee, sancito, di fatto, da una sostanziale assenza di competenza esclusiva in materia sociale alla luce dei Trattati vigenti, ha provocato una generalizzata sensazione di insicurezza esistenziale, innescata proprio dal dissolvimento di quei meccanismi inibitori dell'insicurezza tipici dello Stato sociale nazionale. L'individuo appare strutturalmente debole nel contesto globale; le sue risorse personali, adesso che, a causa della crisi strutturale dello Stato sociale nazionale, è privo delle reti di tutela e dei legami sociali tradizionali atti a garantire un mutuo soccorso, sono chiaramente inadeguate. L'esclusione, il fallimento, in un contesto di precarietà endemica, sono una prospettiva reale che attraversa vecchie divisioni di classe prescindendo dai tradizionali fattori di produzione della disuguaglianza sociale. Tutto ciò contribuisce a mostrare come i legami solidaristici, promossi all'interno dello Stato sociale tradizionale, abbiano subito in questi decenni innumerevoli attacchi da parte del globalismo economico, sostenuto o assecondato dalle politiche finanziarie dell'Ue, da parte delle forme estreme di precariato e flessibilità nel lavoro e da parte delle privatizzazioni indiscriminate, indotte anche dal quadro istituzionale dell'Unione Economica e Monetaria dell'Ue. Il risultato è stato la privatizzazione stessa dei problemi sociali legati alle condizioni di vita dei cittadini.

La reazione politica a livello europeo sarebbe dunque dovuta passare, necessariamente, dall'investimento su un modello di *welfare* istituzionalizzato nella dimensione politica unitaria europea. Un investimento che avrebbe consentito, potenzialmente, di affrontare e compensare le spinte deregolative della globalizzazione. Tutto ciò sarebbe stato sostenuto dalla possibilità di combinare le diverse competenze europee che hanno generato sistemi di protezione sociale notevolmente differenziati in base ai contesti di destinazione. La prospettiva dell'Europa sociale avrebbe potuto, e potrebbe ancora, determinare quindi l'attivazione di adeguati meccanismi di protezione collettiva in grado di salvaguardare la tenuta esistenziale dei cittadini europei contro le destabilizzazioni riconducibili alle mutate condizioni economiche e sociali, e in grado altresì di

rimuovere gli ostacoli materiali che inibiscono la partecipazione egualitaria dei cittadini alla vita politica. Si sarebbe potuto saldare, quale fondamento di legittimazione dell'istituzione europea nel suo complesso, il nesso strutturale tra solidarietà sociale e partecipazione democratica.

Non si sarebbe trattato di una semplice traduzione sovranazionale di un'idea di Stato sociale che sconta anche una crisi di tipo endogeno. Bisognerebbe anzi evitare la riproduzione di meccanismi protettivi chiaramente inadeguati a fronteggiare una mutata realtà sociale. Si sarebbe allora trattato di un'idea di modello sociale europeo quale espressione di una sfera d'azione condivisa che non corrisponde a uno Stato sociale in senso classico, quanto piuttosto a un quadro istituzionale di solidarietà extranazionali affidate alla politica comune dell'Unione. Un modello sociale europeo istituzionalizzato avrebbe dovuto comportare una devoluzione effettiva all'Unione europea delle competenze giuridiche, politiche ed economiche in materia di diritti sociali, in funzione di una politica comune, e per rendere così la politica sociale a livello europeo autonoma dai bilanci nazionali. Da ciò sarebbe potuta derivare la possibilità concreta di articolare una forma di solidarietà postnazionale, volta a garantire un significativo coinvolgimento dei cittadini stessi nella vita politica europea, e diretta a giustificare gli stessi interventi di protezione sociale. In questo modo si sarebbe affrontato sia il deficit di legittimità democratica a livello nazionale, trasponendo le condizioni per colmarlo entro una dimensione postnazionale, sia il medesimo deficit a livello europeo. Rispetto a quest'ultimo, si sarebbero poste infatti le condizioni tecnico-politiche idonee a innescare il processo di legittimazione democratica dell'istituzione Europea.

Ma è possibile scommettere ancora oggi su una tale prospettiva sin qui mancata? Per provare a rispondere a tale domanda occorre, in primo luogo, ragionare a partire dall'effettiva portata del principio di solidarietà nell'ambito dell'ordinamento europeo. In secondo luogo, è necessario comprendere se, e come, la lezione appresa con l'esperienza della pandemia da Covid-19 possa consentire proprio l'espansione e la concreta istituzionalizzazione del principio di solidarietà.

4. *Le traiettorie ambigue della solidarietà nello spazio sociale europeo*

Il principio di solidarietà ricopre, sin dalla fondazione dell'Unione, un ruolo del tutto centrale: basti in proposito pensare ai numerosi riferimenti contenuti nel TUE e nel TFUE (si vedano tra gli altri gli artt. 2, 3 e 21 del TUE e gli artt. 67, 80, 122, 194, 222 del TFUE) e alla circostanza che il Trattato di Lisbona, a chiare lettere, accorda a detto principio lo statuto di valore universale, accanto a dignità umana, libertà, democrazia e uguaglianza. Al riguardo occorre ricordare come lo stesso diritto europeo riservi al principio di solidarietà un duplice ruolo: da un lato, quello di guida nella disciplina dei rapporti tra gli Stati membri e, dall'altro, di categoria sociale che regola i rapporti dei cittadini e agevola il processo di integrazione europea. Invero, nonostante detto principio permei ogni ambito del diritto dell'Unione non esiste una sua precisa definizione¹⁷. All'interno dell'Ue convivono numerose e, talvolta, diverse definizioni e forme di solidarietà che cambiano a seconda del contesto cui si riferiscono¹⁸. Ad esempio, differente è il concetto di solidarietà se calato nel contesto delle politiche d'asilo europee, nelle relazioni di cooperazione tra Stati membri, o nelle politiche fiscali ed economiche dell'Ue. Quello della solidarietà, pertanto, è un principio che, seppur presente, stenta ad affermarsi in senso regolativo e, privo di uno spazio suo proprio, appare declinato all'interno dell'architettura dell'Unione con tratti tanto sfuggenti quanto deboli¹⁹.

In questo senso, tratteggiato da profili di ambiguità, il principio di solidarietà in Europa si presenta tanto alla stregua di un valore morale della comunità – grazie al quale i soggetti che appartengono allo stesso gruppo in modo reciproco e altruistico si offrono sostegno – quanto nella veste di un parametro di razionalità economica e *self-interest*, dunque subordinato alla logica del vantaggio²⁰. Benché risalendo alla categoriz-

¹⁷ Cfr. M.C. Blais, *La solidarietà. Storia di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2012.

¹⁸ Cfr. P. Hilpold, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in «Yearbook of European Law», 34, 2014, n. 1, pp. 259 ss.

¹⁹ Per un'analisi del principio di solidarietà non si può prescindere dal contributo offerto da Stefano Rodotà sul tema. Per maggiori approfondimenti cfr. S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

²⁰ Sul punto è indicativa la riflessione offerta da Jon Elster relativamente alla coesistenza, all'interno di un medesimo gruppo, di un'agire altruistico tipicamente irrazionale e privo di fini utilitaristici e di un'agire razionale, tipico dell'*homo oeconomicus* e proiet-

zazione durkheimiana della solidarietà si potrebbe affermare che detto principio assuma, nel perimetro unionale, le caratteristiche della solidarietà organica²¹ – intesa come azione di sostegno reciproco tra soggetti dissimili che, operando in modo integrato, promuovono un ideale comune e funzionale al benessere della collettività – l’offerta di solidarietà in Europa è spesso segmentata e bloccata dal disaccordo degli Stati membri e, soprattutto, subordinata alla compatibilità economica. Al riguardo, è esemplificativo il riferimento alle stringenti misure fiscali adottate nel piano di salvataggio concepito dalla Troika a favore della Grecia per scongiurarne il possibile *default* o, ancora, alla gestione della questione dell’immigrazione che, ciclicamente, conduce ad una *escalation* di accuse reciproche tra Stati membri, o all’ormai implicito ricorso a politiche di *austerity* tese a scongiurare il rischio di un collasso sistemico della moneta unica.

L’Unione, pertanto, non solo appare priva di meccanismi comuni di politica fiscale che permettano di prevenire *shock* asimmetrici a danno degli Stati membri più indebitati, ma risulta anche priva di sistemi di riallineamento di natura solidaristica, in grado di esorcizzare il ricorso a programmi economici emergenziali che vadano a discapito tanto del Paese interessato quanto del tessuto sociale sottostante. In Europa, dunque, il linguaggio delle politiche di austerità finanziaria e di regolazione neo-liberale del *welfare* spesso si scontra con il linguaggio altruistico²² della solidarietà. In questo senso, a fronte del primato riconosciuto alle logiche finanziarie, a scapito delle politiche sociali e dei diritti corrispondenti, si registra una vera e propria inefficacia del principio di solidarietà: la priorità riservata alla dialettica economica sospende quelle categorie sociali – fratellanza e integrazione – che gradualmente avrebbero dovuto stratificarsi stabilendo nei cittadini una piena identificazione con le istituzioni europee²³. Non riuscendo ad affermarsi come spazio di so-

tato all’ottenimento di un vantaggio. La questione è stata dall’autore problematizzata mediante il rinvio al tema del *free rider*. Per maggiori approfondimenti cfr. J. Elster, *Il cemento della società*, Bologna, Il Mulino, 1995.

²¹ Cfr. E. Durkheim, *La divisione del lavoro sociale*, Torino, Edizioni di Comunità, 1999.

²² Cfr. A.E. Komter, *Social Solidarity and the Gift*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

²³ Per promuovere la costruzione di una società civile europea, di una sfera pubblica europea e di una comune cultura politica, Habermas, tra gli altri, ritiene che si debba procedere sulla via della costituzionalizzazione. Sul punto cfr. J. Habermas, *Perché*

lidarietà entro cui far convivere le diversità proprie degli Stati membri, l'Ue è perciò percepita come un costrutto burocratico che appare distante dalle istanze di giustizia sociale promosse dai suoi cittadini²⁴. In siffatto scenario, caratterizzato da una profonda crisi delle risorse fiduciarie e da una evidente frammentazione delle priorità a livello europeo, si affermano sentimenti di avversione nei confronti delle istituzioni europee che, da un lato, danno vita a fenomeni di disgregazione, si pensi alla recente uscita del Regno Unito dall'Ue e, dall'altro, legittimano la presenza entro il perimetro unionale di poteri autoritari e antidemocratici, come nel caso dell'Ungheria di Orbán.

5. Verso nuove forme di solidarietà?

Ebbene, nonostante l'Unione sembri affetta da un vero e proprio disturbo evolutivo che le impedisce di completare il disegno tracciato dalla visione dei Padri fondatori del progetto europeo, vale a dire la costruzione nel nome della solidarietà di un ordine sociale fondato sull'integrazione delle identità e su uno spirito comune e condiviso in grado di prevalere sugli egoismi nazionali, è importante comprendere se la crisi epidemiologica attuale possa fungere da forza frenante. In altre parole, da fenomeno in grado di riaffermare – di fronte ad una minaccia simmetrica e comune per tutti gli Stati membri – il paradigma della fraternità, contrastando la contraddizione tra l'ipertrofia dell'uso, anche giuridico, della parola solidarietà e lo stato in cui, invece, versa la sua concreta attuazione nelle politiche pubbliche degli Stati membri dell'Unione e nelle scelte dell'Unione stessa²⁵. Non sarebbe irragionevole, dunque, scommettere politicamente sulla gestione europea dell'attuale crisi epidemica come occasione per riorientare l'idea di solidarietà verso la sua primigenia concezione redistributiva, dunque correttiva delle diseguaglianze sociali e reddituali, affrancandola dall'ormai consolida-

l'Europa ha bisogno di una costituzione, in *Una costituzione senza Stato*, a cura di G. Bonacchi, Bologna, Il Mulino, 2001.

²⁴ Cfr. J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

²⁵ Cfr. S. Giubboni, *Solidarietà*, in «Politica del diritto», XLIII, 2012, n. 4, p. 527.

ta torsione competitivo-produttiva che la relega entro i recinti degli egoismi nazionali²⁶.

Infatti, poiché, come affermato da Mary Douglas²⁷, un organismo pubblico in crisi, in questo caso l'Ue, influenza negativamente l'aspettativa di solidarietà dei cittadini e la capacità di cooperazione reciproca degli individui che appartengono al gruppo stesso, la gestione dell'emergenza dovuta al Covid-19, se veicolata entro i binari della coesione e del supporto tra Stati membri, può riattivare quelle pratiche solidaristiche che fino ad ora hanno avuto difficoltà ad affermarsi a livello istituzionale. Ciò potrebbe rinsaldare il legame sociale europeo oggi sfilacciato sotto la pressione delle logiche di mercato. Al riguardo, come anticipato, è opportuno porre l'attenzione sull'atteggiamento assunto dalle istituzioni europee nella gestione della crisi e sulle misure introdotte a livello unionale per agevolare economicamente gli Stati membri, dare supporto sanitario a favore del tessuto sociale e iniettare liquidità nel sistema produttivo. Invero, prendendo in considerazione alcune tra le misure da ultimo messe in campo dall'Ue per fronteggiare la crisi, si può osservare come l'Europa abbia assunto un ruolo primario su più fronti.

Da un punto di vista medico-sanitario ha consegnato milioni di mascherine, dispositivi medici e attrezzature di protezione agli Stati membri, sospendendo i dazi doganali sulle importazioni da paesi terzi. Ha poi contribuito a costituire unità di controllo per il monitoraggio e l'effettuazione di test sierologici e tamponi nei Paesi maggiormente colpiti e ha garantito il rimpatrio di numerosi cittadini che, nel periodo più severo dell'epidemia, si trovavano bloccati in territori extra-Ue. Dal punto di vista economico-finanziario, per sostenere le imprese l'Ue ha approvato 127 aiuti di Stato e sbloccato fondi a favore delle banche al fine di fornire liquidità alle Pmi colpite dalle conseguenze economiche della pandemia. Infine, quanto a somme stanziare e strategia a lungo termine adottata, può considerarsi senza precedenti la proposta avanzata dalla Commissione europea con il *recovery plan* (la cui approvazione è subordinata al voto unanime degli Stati membri) denominato *Next Ge-*

²⁶ Il passaggio dalla solidarietà redistributiva a quella competitiva è ben illustrato da W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in «Stato e Mercato», 2000, n. 3, pp. 3 ss.

²⁷ Per un approfondimento sul tema cfr. M. Douglas, *How Institutions Think*, New York, Syracuse University Press, 1986, pp. 4 ss.

neration EU. Attraverso questo strumento, infatti, l'organo esecutivo europeo, nella consapevolezza che non si potrà tornare allo *status quo ante* crisi, tanto da un punto di vista sociale che economico-politico, intende non solo fornire pronta risposta alle esigenze economiche degli Stati membri, con piani di rientro dai finanziamenti erogati fissati al 2058, ma anche gettare le basi per accelerare il processo di trasformazione del modello economico europeo e avviarlo, come già previsto nell'ancor più ambizioso *Green New Deal*, verso una piena digitalizzazione dell'impresa e una riconversione ecologica dell'economia. Prescindendo dalle tensioni – del resto prevedibili – tra i cd. *frugal four*, vale a dire Austria, Olanda, Danimarca e Svezia e i Paesi del sud Europa, con particolare riferimento alla Francia e all'Italia, circa i volumi in gioco nel piano di recupero e le modalità di erogazione dei fondi stanziati, sono dunque del tutto evidenti gli sforzi compiuti dall'Unione per fronteggiare questa crisi.

Allo stesso tempo, la gestione dell'emergenza a livello unionale non può essere letta soltanto con gli occhiali economici e giustificata dalla mera logica finanziaria. Per immunizzare la comunità politica europea dalle minacce sociali strettamente legate all'attuale crisi, e quindi contrastare il consolidamento della narrativa antieuropeista e l'avanzata delle derive sovraniste pronte a farsi carico delle istanze sociali dei cittadini economicamente indeboliti, è più che mai opportuno evitare che la solidarietà messa in campo sia una solidarietà estemporanea e senza progetto. Bisogna evitare, in altre parole, che le misure adottate siano espressione di una solidarietà dell'ansietà, calibrata unicamente sulla gestione di questa inaspettata e inedita turbolenza economica. Pertanto, occorre sfruttare questa crisi per tracciare un percorso comune, incanalare le priorità degli Stati membri in un unico binario, sovvertendo l'attuale modello di interazione e integrazione comunitaria che, ad avviso, tra gli altri, di Ernst Wolfgang Böckenförde²⁸, è fortemente frammentato e ostacola l'efficacia dei principi solidaristi all'interno della cornice dell'Unione. Questa crisi, infatti, così rapida ed estesa, ha messo in evidenza come nessun Paese membro possa considerare la sua economia immune da *shock* di questo tipo. Ha reso palese come in gioco ci sia un

²⁸ Cfr. E.W. Böckenförde, *Conditions for European Solidarity*, in K. Michalski (ed.) *What holds Europe together?*, Budapest, Central European University Press, 2005, pp. 30 ss.

intero quadro geopolitico e, conseguentemente, la posizione che l'Europa intende occupare nello scacchiere globale. L'attuale pandemia, dunque, come un *pharmakon* può essere pozione che, mentre avvelena – mietendo drammaticamente vittime e colpendo severamente le economie dei Paesi membri – crea l'opportunità di rinsaldare i rapporti tra Stati membri e promuovere un'Europa unita e solidale che sappia affrontare le sfide globali che l'attendono.

LA COMPETIZIONE TRA STATI UNITI E CINA E IL FUTURO DELLA GLOBALIZZAZIONE

ALESSANDRO ARESU – GIULIA DELGROSSO*

1. *La crisi del coronavirus e le sue implicazioni economiche e politiche in Cina*

È la vigilia del nuovo anno quando le autorità sanitarie della città di Wuhan, capoluogo della provincia cinese dell'Hubei, comunicano all'ufficio competente dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) di aver riscontrato 27 casi di polmonite ad eziologia sconosciuta, ma apparentemente collegati al Huanan seafood market della città. Il 9 gennaio, il Centro cinese per la prevenzione e il controllo delle malattie comunica ufficialmente che le polmoniti sospette sarebbero causate da un nuovo coronavirus, e il 23 gennaio le autorità di Wuhan decidono di mettere in *lockdown* l'intera città, limitando la libertà di movimento all'interno della stessa e proibendo i viaggi da e verso il capoluogo¹.

È la vigilia di un altro Capodanno, quello cinese, quando viene riportato il primo caso di coronavirus in Europa, mentre in Cina i contagi continuano ad aumentare esponenzialmente e altre città e regioni decidono di imporre varie misure di distanziamento sociale e *lockdown*. Da lì a poco la situazione peggiora: il virus si diffonde in tutto il mondo e l'11 marzo l'Oms dichiara lo stato di allerta pandemica. Lo stesso giorno, il governo italiano è il primo in Europa ad estendere su tutto il territorio nazionale le misure di distanziamento sociale e chiusura delle attività non essenziali². Nonostante le critiche iniziali da parte di alcuni os-

* Alessandro Aresu è direttore scientifico della Scuola di Politiche, Roma.

Giulia Delgrosso è laureata magistrale in Scienze internazionali – China and global studies presso l'Università di Torino e la *Beijing Foreign Studies University* di Pechino.

¹ Si veda WHO, *WHO Timeline - COVID-19*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

² Si veda European Centre for Disease Prevention and Control, *Event background COVID-19*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ecdc.europa.eu/en/novel-coronavirus/event-background-2019>.

servatori³, il *lockdown* viene applicato dalla maggior parte dei governi del mondo: all'inizio di aprile, metà della popolazione mondiale, in più di 100 paesi, è sottoposta a qualche tipo di misura restrittiva per evitare la diffusione del virus⁴.

Per effetto di queste disposizioni, la crisi sanitaria si trasforma presto in crisi economica. In molti paesi l'emergenza coronavirus è accompagnata da crolli della produzione industriale, contrazione del commercio, chiusura di molte attività, aumento del tasso di disoccupazione, e riduzione del tasso di crescita economica. Per esempio, l'Organizzazione Mondiale del Commercio prevede una contrazione degli scambi a livello internazionale tra il 13% e il 32%⁵. Alla luce di tale contesto, le scelte e i risultati della Cina, seconda economia mondiale e prima potenza commerciale, assumono un significato sempre più rilevante.

Il 17 aprile, l'Istituto nazionale di statistica cinese ha rilasciato alcuni dati che permettono di valutare l'entità dell'impatto del coronavirus sull'economia del paese. Il primo numero rilevante è il tasso di crescita negativo del 6,8% nel primo trimestre del 2020. Stando ai dati ufficiali, si tratta della prima contrazione del PIL dal 1992 – anno che segna il rilancio delle riforme economiche e in cui Pechino ha iniziato a rilasciare dati trimestrali –, ma secondo altre stime potrebbe addirittura trattarsi del peggior risultato della fine della Rivoluzione culturale⁶. Per quanto riguarda gli scambi commerciali, le esportazioni si sono ridotte del 17,2% nel primo bimestre del 2020 rispetto all'anno precedente, per poi registrare una diminuzione del 6,6% nel mese di marzo e un aumento del 3,5% in aprile⁷. I recenti dati positivi potrebbero però essere dovuti

³ Si veda, ad esempio, Amnesty International, *Explainer: Seven ways the coronavirus affects human rights*, 5 febbraio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/explainer-seven-ways-the-coronavirus-affects-human-rights/>.

⁴ Si veda D. Dunford, B. Dale, N. Stylianou, E. Lowther, M. Ahmed, I. De La Torre Arenas, *Coronavirus: the world in lockdown in maps and charts*, in BBC, 7 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.bbc.com/news/world-52103747>.

⁵ Si veda WTO, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 2020, disponibile all'indirizzo https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm.

⁶ Si veda J. Li, J. Detrixhe, *The coronavirus outbreak might be nearly over in China, but economic hardship is not*, in Quartz, 17 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://qz.com/1839062/china-gdp-contracts-6-8-percent-in-first-quarter-due-to-coronavirus/>.

⁷ Si veda H. Tan, *China says export rose 3.5% in April, crushing expectations for a*

alla riapertura delle attività dopo il periodo di *lockdown* e alla consegna degli ordini non evasi nei mesi precedenti, piuttosto che a un effettivo trend di ripresa⁸. Secondo una ricerca condotta dalla Peking University e dalla Tsinghua University, nel corso del mese di febbraio l'85% delle piccole e medie imprese, che contribuiscono al 60% del PIL cinese⁹, dichiarava di poter fallire nell'arco di tre mesi qualora non avesse ricevuto supporto finanziario da parte del governo¹⁰, mentre 460.000 imprese hanno già chiuso nel primo trimestre del 2020¹¹. Nonostante ciò, nel periodo di marzo si è registrato un lieve miglioramento nel tasso di disoccupazione, passato dal 6,2% al 5,9%. Questi numeri sarebbero però fortemente sottostimati, in quanto il dato fornito non tiene conto dei 288 milioni di lavoratori migranti cinesi¹².

Nella fase più acuta dell'epidemia, le autorità cinesi hanno risposto alla crisi economica con iniezioni di liquidità e prestiti a breve termine, sgravi e agevolazioni fiscali, proroghe di scadenze per mutui e altri adempimenti. Nel mese di aprile il governo ha inoltre varato un pacchetto di misure e stimoli corrispondente a circa il 3% del PIL, una cifra molto ridotta se comparata alle misure messe in campo da altri governi per fronteggiare l'emergenza e a quelle adottate dalle stesse autorità cinesi nel 2008, in risposta alla crisi finanziaria internazionale. D'altro canto, alcuni analisti, tra cui Yu Zhi della Renmin University, ritenevano che gli avvenimenti legati all'emergenza coronavirus e le relative conseguenze potessero rappresentare un'opportunità per la Cina per abban-

decline of 15.7%, in CNBC, 6 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.cnbc.com/2020/05/07/china-reports-april-2020-trade-data-exports-imports.html>.

⁸ Si veda J. Li, J. Detrixhe, *The coronavirus outbreak might be nearly over in China, but economic hardship is not*, cit.

⁹ Si veda C. Campbell, *How can I get through this? The impact of coronavirus on China's economy is only just beginning*, in *Time*, 21 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://time.com/5824599/china-coronavirus-covid19-economy/>.

¹⁰ Si veda J. Li, J. Detrixhe, *The coronavirus outbreak might be nearly over in China, but economic hardship is not*, cit.

¹¹ Si veda S. Leng, *Coronavirus: nearly half a million Chinese companies close in first quarter as pandemic batters economy*, in *South China Morning Post*, 6 aprile 2020, disponibile all'indirizzo https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3078581/coronavirus-nearly-half-million-chinese-companies-close-first?mc_cid=7e820f78bf&mc_eid=8253eca2e3.

¹² Si veda J. Li, J. Detrixhe, *The coronavirus outbreak might be nearly over in China, but economic hardship is not*, cit.

donare quella che viene spesso definita una vera ossessione per gli obiettivi di crescita del PIL¹³: così è stato.

Tra il 21 e il 28 maggio, in ritardo di due mesi rispetto alla data inizialmente prevista, si è tenuto il 两会 (*lianghui*) o Due Sessioni, la riunione annuale dell'Assemblea nazionale del popolo cinese e della Conferenza politica consultiva del popolo cinese¹⁴. Proprio in questa occasione, Pechino ha rinunciato alla ormai usuale definizione di uno specifico target di crescita per l'anno corrente, ma ha anche annunciato di voler varare un piano di misure anticicliche del valore complessivo di 3,6 trilioni di renminbi (450 miliardi di euro), da finanziarsi anche attraverso l'emissione di titoli di stato e l'aumento della quota di obbligazioni destinate ai governi locali. Questi ultimi dovranno investire tali risorse in progetti che abbiano un impatto immediato sugli investimenti, l'occupazione e i consumi¹⁵.

In linea con la necessità di ridurre la dipendenza cinese dalla domanda estera, ulteriormente rafforzata dalle dispute commerciali con gli Stati Uniti e dall'impatto del coronavirus sul commercio internazionale, Pechino ha annunciato misure per il sostegno del consumo interno e ulteriori investimenti in infrastrutture. Questi ultimi si concentreranno in particolare nelle aree rurali e nelle regioni occidentali del paese, in linea con la "Go West policy" inaugurata dal presidente Hu Jintao nel 2008, in risposta alla crisi finanziaria internazionale. Le autorità hanno inoltre insistito sulla necessità di accelerare la costruzione di "nuove infrastrutture" tecnologiche per contribuire alla digitalizzazione del paese e della sua economia: queste ultime si concentreranno in settori e tecnologie chiave quali intelligenza artificiale, big data, 5G, IoT, blockchain e *cloud computing*¹⁶. Il progetto, di cui si discute già dalla fine del 2018, si situa all'interno della cornice più ampia e degli obiettivi di lungo termine del piano strategico Made in China 2025, centrale per la competizione tec-

¹³ Si veda J. Li, J. Detrixhe, *The coronavirus outbreak might be nearly over in China, but economic hardship is not*, cit.

¹⁴ Rispettivamente l'organo legislativo della Repubblica Popolare e l'istituzione di rappresentanza delle organizzazioni della società civile e dei partiti politici cinesi.

¹⁵ Si veda A. Belladonna, A. Gili, *Le nuove scommesse infrastrutturali di Pechino contro la crisi*, in *Ispionline*, 29 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-nuove-scommesse-infrastrutturali-di-pechino-contro-la-crisi-26349>.

¹⁶ *Ibidem*.

nologica con gli Stati Uniti e al quale succederà il piano China Standards 2035¹⁷.

Quest'anno più che mai, analizzando i temi trattati nel corso delle Due Sessioni e in particolare alcuni passi del Rapporto sul lavoro del governo presentato dal premier Li Keqiang, è possibile cogliere alcune fondamentali informazioni rispetto alle scelte di politica economica, ma anche relativamente ai trend in atto a livello politico, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. Queste tre dimensioni sono infatti strettamente legate, poiché nel sistema politico cinese la performance economica è un requisito essenziale per garantire la stabilità sociale, e da questa dipende a sua volta la sopravvivenza stessa del Partito. Le linee di politica estera vengono conseguentemente dettate sulla base delle scelte e delle esigenze di politica interna.

Nel suo Rapporto, il premier Li insiste dunque molto sulla stabilità – *driver* e fine ultimo di tutte le scelte di governo –, ma anche su altri temi chiave, quali la lotta alla povertà, la mobilitazione popolare e il successo delle misure intraprese, attraverso il linguaggio della propaganda. Sono numerosi infatti i riferimenti ai successi del Partito, «sotto la ferma guida del segretario Xi», nel contenere il virus, e i danni economici vengono descritti come «un prezzo che valeva la pena di pagare». Vengono inoltre lodati gli «sforzi del popolo cinese di tutte le etnie» e «il duro lavoro e il sacrificio di tutta la nazione»¹⁸.

La questione della mobilitazione popolare è molto importante per comprendere il rapporto tra il Partito e il popolo cinese, e come questo si traduca in azione, in alcuni casi anche rafforzandosi, in un contesto di crisi come quello creato dall'emergenza sanitaria. Se è vero che in un primo momento alcune scelte del governo – come quella di mettere a tacere i dottori che cercavano di fornire informazioni sull'evoluzione dei contagi a Wuhan – hanno rischiato di incrinare il rapporto tra la leadership cinese e il suo popolo, il successo delle misure di contenimento nel resto del paese e la capacità del Partito di mobilitare la popolazione ver-

¹⁷ Si veda N. Wilson, *China standards 2035 and the plan for world domination—don't believe China's hype*, in *Council on Foreign Relations*, 3 giugno 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.cfr.org/blog/china-standards-2035-and-plan-world-domination-dont-believe-chinas-hype>.

¹⁸ Si veda The State Council, *Report on the Work of the Government*, 2020, disponibile all'indirizzo <http://english.www.gov.cn/2020special/govtworkreport2020>.

so una causa comune, attraverso l'uso della propaganda e la spinta sul sentimento nazionalistico, hanno presto cambiato le carte in tavola¹⁹.

Nelle prime settimane dopo lo scoppio dell'epidemia, le massime autorità cinesi sono rimaste in silenzio. Il 20 gennaio, però, mentre la situazione a Wuhan peggiorava rapidamente, il presidente Xi ha annunciato in un discorso le linee guida essenziali della campagna contro il virus, rinominata con il termine maoista di “guerra popolare”, e ha descritto la situazione come 突发事件 (*tufashijian*), un'emergenza potenzialmente in grado di minare la stabilità sociale. Con queste semplici parole, il presidente è riuscito dunque a scaricare parte della responsabilità per la gestione dell'emergenza sulla popolazione, mobilitandola verso l'obiettivo comune di sconfiggere la pandemia, con il fine ultimo di contribuire al “ringiovanimento nazionale”²⁰ – altro termine tipico del linguaggio della propaganda e associato alla rinascita della nazione cinese dopo le tante umiliazioni subite.

Il presidente si è poi rivolto alle autorità locali, esecutrici materiali delle linee guida del Partito, ordinando loro di dare priorità assoluta alla difesa della salute pubblica rispetto a qualsiasi altro obiettivo. Ha inoltre aperto alla possibilità per queste autorità di avvalersi del supporto di alcuni volontari, a cui assegnare compiti basilari di controllo e sorveglianza. Nel corso del tempo, però, questi ultimi si sono macchiati di alcune azioni di abuso di potere, riportando presto il pensiero agli eccessi compiuti dalle guardie rosse durante la Rivoluzione culturale²¹. Se in quegli anni drammatici il progetto sfuggì al controllo del suo stesso ideatore, però, questa campagna di mobilitazione è stata presto richiamata, permettendo così di ottenere l'obiettivo – a cui lo stesso Mao guardava, al di là degli effetti collaterali – di rafforzare il controllo sulla società ricompattando la popolazione attorno a una causa comune, e ribadendo l'importanza della guida del Partito per raggiungere tali obiettivi.

Il focus sul concetto di stabilità è funzionale a spiegare anche l'ultimo grande tema trattato nel corso delle Due Sessioni, ovvero la legge sulla sicurezza nazionale di Hong Kong. La scelta di sollevare la que-

¹⁹ Si veda G. A. Casanova, *Has China's response to Covid-19 revived authoritarianism?*, in *Ispionline*, 6 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/has-chinas-response-covid-19-revived-authoritarianism-26011>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

stione in un momento di estrema conflittualità con gli Stati Uniti può sembrare infatti controproducente rispetto alla volontà, più volte manifestata, di mantenere rapporti stabili e costruttivi con gli altri membri della comunità internazionale e risolvere le divergenze con Washington. In realtà, pur consapevole dell'eco internazionale che avrebbe sollevato e delle possibili ripercussioni, Pechino ha preferito prediligere la stabilità economica e sociale dell'isola e, di riflesso, dell'intero paese, ricordando in più occasioni che la questione di Hong Kong è un affare interno e in quanto tale soggetto al principio della non ingerenza. Inoltre, le decisioni di Hong Kong vanno inquadrare nella crescente conflittualità tra lo storico centro finanziario e gli altri principali poli cinesi, da Shanghai a Shenzhen, secondo un netto cambio dei rapporti di forza rispetto al 1997²².

Non stupisce neanche che la scelta sia stata presa in un momento di grande difficoltà da un punto di vista economico. La crisi generata dall'epidemia di coronavirus, infatti, ha reso difficile il raggiungimento dell'obiettivo strategico di costruire una "società moderatamente prospera" entro il 2021, centenario della fondazione del Partito. Le autorità cinesi hanno perciò deciso di guardare al secondo grande obiettivo, il completamento della "riunificazione nazionale" entro il 2049, centenario della fondazione della Repubblica²³, puntando su un altro importante *driver* di legittimazione: il nazionalismo. Risulta dunque evidente che la decisione di varare questo provvedimento, così come la stessa "diplomazia delle mascherine" adottata durante l'emergenza coronavirus, avesse l'obiettivo di mandare un messaggio all'interno del paese, dimostrando contemporaneamente all'esterno che, in caso di *trade-off*, Pechino prediligerà sempre la stabilità.

2. Le dimensioni del conflitto tra Stati Uniti e Cina nella crisi

La pandemia ha portato un'accelerazione del conflitto tra Stati Uniti

²² Si veda A. Aresu, *Come sottomettere la superbanca. Il caso HSBC e la compliance*, in «Limes», 2019, n. 9.

²³ Si veda G. Sciorati, *La Cina post-Covid guarda al mercato interno (e a Hong Kong)*, in *Ispionline*, 28 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-cina-post-covid-guarda-al-mercato-interno-e-hong-kong-26280>.

e Cina, nelle sue molteplici dimensioni. Le autorità dei due paesi si sono infatti accusate, reciprocamente e a più riprese, di errori e responsabilità nella gestione dell'emergenza sanitaria e delle sue conseguenze sul piano economico, e ciò ha contribuito a esacerbare varie questioni latenti.

Dopo l'elezione alla presidenza degli Stati Uniti di Donald Trump, è diventato più comune l'uso giornalistico dell'espressione "nuova guerra fredda" per descrivere le relazioni tra Pechino e Washington²⁴. Secondo gli storici della guerra fredda, si tratta però di un uso improprio del termine: per esempio, Odd Arne Westad ha ricordato che la guerra fredda ha contribuito a creare il mondo in cui viviamo, nei fatti e nelle percezioni delle principali potenze, ma nell'attuale contesto non c'è un sistema bipolare, l'ideologia non è la principale direttrice e vi è una rilevante interdipendenza economica. Secondo Westad, «non ha senso usare la "guerra fredda" come comune denominatore per ogni cosa che non ci piace»²⁵. A suo avviso, anche il conflitto tecnologico tra Stati Uniti e Cina aperto dal caso Huawei, su cui torneremo, «non c'entra nulla con una guerra fredda»²⁶, ma somiglia di più alla rivalità sulla tecnologia tra gli Stati Uniti e il Giappone negli anni '70 e '80, che riguardava i reciproci vantaggi all'interno dello stesso sistema economico.

Nonostante l'immagine sia impropria sul piano accademico e scientifico, viene comunque utilizzata di frequente, non solo a livello giornalistico ma anche a livello politico. Per esempio, durante la conferenza stampa annuale del 24 maggio 2020, il ministro degli esteri cinese Wang Yi ha affermato: «È tempo per gli Stati Uniti di rinunciare all'illusione di cambiare la Cina o di fermare la storica marcia di 1,4 miliardi di persone

²⁴ Se ne veda per esempio l'uso frequente – e l'elogio – da parte dello storico e commentatore Niall Ferguson, per esempio in N. Ferguson, *The New Cold War? It's with China, and it has already begun*, in *New York Times*, 2 dicembre 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html>; A. Guerrero, *Una terribile voglia di guerra fredda*, in *Repubblica*, 6 giugno 2020, disponibile all'indirizzo https://rep.repubblica.it/pwa/robinson/2020/06/05/news/una_terribile_voglia_di_guerra_fredda-258543441/.

²⁵ Si veda O. A. Westad, *Has a new cold war really begun?*, in *Foreign Affairs*, 27 marzo 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-27/has-new-cold-war-really-begun>.

²⁶ Si veda O. A. Westad, *US-China spat doesn't signal new cold war*, in *Global Times*, 9 aprile 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.globaltimes.cn/content/1145212.shtml>.

verso la modernizzazione. È giunto alla nostra attenzione che alcune forze politiche negli Stati Uniti stanno prendendo in ostaggio le nostre relazioni bilaterali, cercando di portare i nostri due paesi sull'orlo di una nuova guerra fredda»²⁷. È probabile, quindi, che l'espressione "nuova guerra fredda" o "seconda guerra fredda" continuerà a essere utilizzata, per descrivere un conflitto che non si basa su operazioni belliche tradizionali né su guerre per procura, ma si svolge soprattutto in termini commerciali, tecnologici e di influenza politica.

Per quanto riguarda la dispute relative alle questioni commerciali, e dunque la cosiddetta "guerra commerciale" tra Stati Uniti e Cina, si tratta di un elemento che, ben al di là della sua reale importanza strategica, ha assunto un ruolo centrale nella dialettica di Donald Trump: fin dalla campagna elettorale, il presidente è riuscito infatti a coagulare parte della classe media impoverita negli Stati Uniti identificando nell'*unfair trade* e nell'indebolimento manifatturiero le cause del malessere. Nel discorso sullo stato dell'Unione del 4 febbraio 2020 – in cui il coronavirus merita una sola citazione, dedicata alla collaborazione col governo cinese –, Trump ha affermato che la principale ragione per cui ha deciso di correre per la presidenza è probabilmente l'*unfair trade*.

Nell'amministrazione Trump, la guerra commerciale ha preso forma con l'ossessione per la riduzione del deficit commerciale, in particolare verso la Cina. Nel 2009 – dati U.S. Census Bureau – il deficit commerciale degli Stati Uniti con la Cina ammontava a 226 miliardi di dollari, con un interscambio di 366 miliardi. Nel 2016, il deficit era di 346 miliardi, con un interscambio di 577 miliardi. Proprio sotto l'amministrazione Trump il deficit ha raggiunto la cifra record di 418 miliardi, a fronte di un interscambio di 659 miliardi. Nel 2019 si è registrata la prima riduzione significativa, con un deficit di 345 miliardi, a fronte di un interscambio di 557 miliardi. L'attenzione per la riduzione del deficit ha inoltre caratterizzato e giustificato l'introduzione di dazi, nonché una dialettica sempre più aspra da parte di alcune figure tradizionalmente dure nei confronti della Cina, come il consigliere Peter Navarro.

Le tensioni tra i due paesi, almeno in ambito commerciale, sembrano però allentarsi il 15 gennaio 2020: mentre il mondo non è ancora con-

²⁷ La conferenza stampa completa di Wang Yi è disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=6DQpE5-8lwc>.

centrato sul coronavirus – che ha però già colpito la Cina – il vicepremier cinese Liu He e Donald Trump firmano un accordo economico e commerciale che avrà effetto dal 14 febbraio e che tocca numerosi aspetti, tra cui la proprietà intellettuale, il trasferimento tecnologico e i beni alimentari. La gravità della pandemia tende dunque a ridurre la – supposta – centralità della questione commerciale nei rapporti tra Stati Uniti e Cina, mantenendo invece l'importanza della questione tecnologica e spostando l'attenzione sui rapporti politici e sull'influenza verso gli alleati – tema che giocoforza si ripercuote anche sulle questioni commerciali.

Una dimensione del conflitto ancora più profonda riguarda infatti la tecnologia. La sua ragione sta nella dimensione dello sviluppo tecnologico cinese nell'ultimo decennio, e nella sua costante sottovalutazione da parte di Washington. Per esempio, nel 2014 l'allora vicepresidente Joe Biden affermava alla U.S. Air Force Academy: «Vi sfido, ditemi un solo progetto innovativo, un solo cambiamento innovativo, un solo prodotto innovativo che è venuto dalla Cina»²⁸. Un anno dopo, gli Stati Uniti avviavano un confronto crescente con la Cina sul piano tecnologico, in particolare a seguito dell'approvazione del già citato piano Made in China 2025 e dei crescenti investimenti cinesi sulla digitalizzazione. Investimenti già in atto da tempo, ovviamente, quando Biden faceva le sue affermazioni²⁹.

A qualche anno di distanza, il conflitto tecnologico tra Stati Uniti e Cina trova la sua principale rappresentazione nel caso Huawei. L'azienda cinese, che nel 2003 stava per essere acquisita dalla statunitense Motorola, è infatti divenuta il principale attore nelle tecnologie e negli standard di quinta generazione delle telecomunicazioni (5G), settore strategico in cui gli Stati Uniti non dispongono di campioni nazionali³⁰. Nel dicembre 2018 viene arrestata in Canada la direttrice finanziaria di Huawei – e figlia del fondatore Ren Zhengfei – Meng Wanzhou, con

²⁸ Si veda D. Roberts, *Biden makes a habit of dissing Chinese innovation*, in *Bloomberg*, 29 maggio 2014, disponibile all'indirizzo <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-05-29/biden-makes-a-habit-of-dissing-chinese-innovation?sref=ghyGvZDK>.

²⁹ Si veda, tra gli altri, Kai-Fu Lee, *AI Superpowers. China, Silicon Valley, and the New World Order*, Boston, Houghton Mifflin, 2018.

³⁰ Si veda T. Braithwaite, *Huawei deal that could have changed US-China tech war*, in *Financial Times*, 1 marzo 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.ft.com/content/388235c4-3b61-11e9-b72b-2c7f526ca5d0>.

l'accusa di aver frodato alcune istituzioni finanziarie, in violazione delle sanzioni statunitensi verso l'Iran: Meng avrebbe infatti mentito sulla natura di Skycom Tech, impresa basata a Hong Kong e controllata dallo stesso gruppo cinese, considerata dall'accusa pedina del commercio di Huawei con l'Iran. Il caso di estradizione negli Stati Uniti di Meng Wanzhou è ancora in corso, e si aggiunge a diversi procedimenti e inchieste aperte negli Stati Uniti su Huawei. Dei conflitti tra Stati Uniti e Cina sulla tecnologia, il caso Huawei è il più profondo e significativo per diverse ragioni: in primo luogo, per via della crescita e presenza internazionale dell'azienda in Asia, Europa e Africa; in secondo luogo, per la sua centralità nel 5G; infine, perché gli Stati Uniti individuano nelle forniture di Huawei, a partire dai semiconduttori, il loro principale vantaggio competitivo da salvaguardare, attraverso barriere e accordi per ridurre l'ascesa cinese, che coinvolgono anche altri produttori – tra cui Taiwan Semiconductor Manufacturing Company.

L'orizzonte della pandemia ha infine accentuato la pervasività del digitale in vari aspetti delle nostre vite: l'organizzazione del lavoro, l'istruzione, persino la dimensione affettiva. Ma non esiste il "digitale" in astratto: parliamo anzitutto di aziende che caratterizzano il capitalismo statunitense e quello cinese e che quindi si trovano e troveranno sempre più coinvolte dal conflitto tra i due sistemi, su scala globale e in diversi ambiti: per quanto riguarda le forniture, la possibilità di vendere e di produrre – si pensi per esempio a Apple –, ma anche la competizione nel *cloud* – si pensi ad Alibaba, Tencent, Amazon e Microsoft in Asia.

Anche se le barriere all'ingresso del sistema cinese hanno determinato una separazione tra i due sistemi, non si tratta però di un *decoupling* compiuto. Alcune imprese, infatti, presentano una "doppia cittadinanza" che non le rende di facile inquadramento in una supposta "guerra fredda tecnologica", che dovrebbe invece separare compiutamente gli spazi d'influenza di Washington e Pechino. Si pensi per esempio a Zoom, l'azienda di videoconferenze fondata dal cinese trasferitosi negli Stati Uniti Eric Yuan, che dispone anche di server cinesi per la sua operatività, e, a seguito della sua crescita esponenziale nel corso della pandemia, si è impegnata in una campagna battente per legittimarsi politicamente a Washington, anche reclutando il generale H. R. McMaster, già consigliere per la sicurezza nazionale di Trump³¹. Eric Yuan, fanatico

³¹ Si veda G. Cuscito, *Anatomia di Zoom, o del doloroso scontro tecnologico Usa-*

di basket statunitense – tra i suoi eroi vi sono Kobe Bryant e Andre Iguodala, che è anche un investitore della stessa Zoom –, ha ancora un terzo dei suoi dipendenti in Cina³².

3. *Il conflitto tra Stati Uniti e Cina nel futuro della globalizzazione*

Per analizzare l'impatto del conflitto tra Stati Uniti e Cina sul futuro della globalizzazione bisogna comprendere anzitutto il carattere strutturale dell'approccio di Washington. Il 20 maggio 2020 è stato presentato al Congresso il documento sull'approccio strategico degli Stati Uniti alla Repubblica Popolare Cinese. L'introduzione del documento lo inquadra all'interno di una sconfitta, o di una scommessa perduta: la credenza che lo sviluppo di relazioni diplomatiche intense con Pechino l'avrebbe resa un attore responsabile del sistema internazionale, con una società più aperta. Quarant'anni dopo, secondo il documento statunitense, «è diventato chiaro che quest'approccio ha sottovalutato la volontà del Partito comunista cinese di limitare le riforme politiche ed economiche in Cina». Le azioni del Partito non hanno infatti carattere meramente conservativo, ma, al contrario, intendono trasformare l'ordine internazionale e danneggiare gli «interessi vitali degli Stati Uniti». Per questo, si propone un «contrattacco» fondato sulla protezione dei cittadini americani, sulla promozione della prosperità, sul preservare la pace attraverso la forza — per aumentare la capacità di deterrenza militare verso Pechino — e sul rafforzamento dell'influenza degli Stati Uniti, soprattutto attraverso le alleanze con i paesi dell'Indo-Pacifico. Il documento conclude rimarcando la «competizione strategica di lungo termine tra i due sistemi»³³.

Quanto sono stabili questi elementi? Non ci sono ragioni di credere

Cina, in *Limesonline*, 14 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.limesonline.com/rubrica/zoom-usa-cina-tecnologia-coronavirus>.

³² Si veda R. Waters, *Eric Yuan, a tech boss riding a geopolitical storm*, in *Financial Times*, 5 giugno 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.ft.com/content/34055e16-a70a-11ea-92e2-cbd9b7e28ee6>.

³³ Si veda White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>.

che la pressione statunitense sul piano tecnologico verso la Cina possa cessare con Donald Trump. Il carattere strutturale della competizione è infatti riconosciuto tanto dai democratici quanto dai repubblicani, e riflette la posizione consolidata degli apparati militari e di sicurezza statunitensi. Gli interventi di “capitalismo politico”³⁴ volti a contenere la Cina, per esempio con il rafforzamento dell’apparato di controllo degli investimenti esteri e attraverso i controlli sulle esportazioni, sono stati ampiamente condivisi. Ed è condivisa anche l’altra parte della strategia, quella relativa all’influenza esterna: i frequenti richiami degli Stati Uniti agli alleati, tra il 2019 e il 2020, sul ruolo di Pechino, hanno infatti evidenziato il giudizio negativo di Washington sulla collaborazione con aziende cinesi in settori sensibili, a partire dall’affidamento di forniture 5G a Huawei. Ciò che può cambiare riguarda la retorica, il linguaggio. Anche all’interno della campagna presidenziale del 2020, mentre Trump rivendicherà un approccio duro nei confronti della Cina e cercherà di rendere Pechino un capro espiatorio delle difficoltà economiche e sociali interne, Biden con ogni probabilità condividerà l’approccio di fondo, ma criticherà Trump per alcune decisioni erratiche e per una posizione che a suo avviso non ha fatto gli interessi americani, alienando il consenso e l’apporto degli alleati, in particolare in Europa.

Ogni discorso sulla globalizzazione, infatti, non può prescindere da alleanze e da cooperazione, e ciò vale anche in uno scenario con maggiori elementi competitivi. Da questo punto di vista, oltre al monitoraggio dello stato di salute economico e politico dei due principali contendenti, nonché degli elementi della competizione che riguardano in senso più stretto la pandemia (eventuali nuove ondate, corsa al vaccino, Oms e multilateralismo sanitario), due scenari sembrano di particolare interesse.

In primo luogo, sul fronte asiatico, la pandemia ha evidenziato per alcune potenze manifatturiere, tra cui la Corea del Sud e il Giappone, la debolezza di *supply chain* troppo dipendenti dalla Cina. In questo senso potrebbe svilupparsi in futuro il tentativo statunitense di costruire un’alleanza commerciale nell’Indo-Pacifico in ottica anti-cinese, attraverso la costruzione di una *Economic prosperity network*, delineata a

³⁴ Si veda A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, Milano, La Nave di Teseo, 2020.

maggio 2020 dalla Segreteria di stato³⁵. La costruzione di una simile alleanza commerciale, volta a coinvolgere Australia, India, Giappone, Nuova Zelanda, Corea del Sud e Vietnam, non escluderebbe certo la Cina dall'economia internazionale, ma potrebbe limitare la sua centralità in diversi ambiti delle catene del valore, anche in prodotti ad alta tecnologia. Sicuramente un progetto del genere è visto dalla Cina con preoccupazione, perché ridurrebbe il suo ruolo nei mercati globali, da ultimo minando anche la prosperità del paese e il suo ruolo nella stabilità interna³⁶.

Secondo un altro scenario, avanzato in un'analisi di giugno 2020 da Deutsche Bank Research³⁷, come conseguenza del coronavirus le catene del valore continentali potrebbero aumentare di importanza, a fronte di una maggiore vulnerabilità dei legami commerciali tra America e Asia. Se si considerano i 90 paesi maggiormente coinvolti dagli scambi commerciali, nel 2019 il commercio intracontinentale valeva il 53,6%, mentre gli scambi transcontinentali valevano il 37% (la restante quota è riservata ai circa 100 paesi esclusi dall'analisi). Il rafforzamento ulteriore degli scambi intracontinentali può rappresentare una via di mezzo tra il *business as usual* e la difficile costruzione di catene del valore interamente domestiche in alcuni settori. Questo porterebbe le altre principali economie asiatiche a mantenere, e in alcuni casi rafforzare, i legami con la Cina, mentre gli Stati Uniti si concentrerebbero, anche sul piano commerciale e tecnologico, sull'Anglosfera – identificata con i paesi dell'alleanza spionistica *Five Eyes* –, ma anche sul Messico, che è già un nodo chiave del sistema statunitense. La nostra Europa, infine, investirebbe maggiormente sul mercato interno, in una prospettiva di rinnovato e rafforzato regionalismo economico, che non prescinderebbe però

³⁵ Si veda H. Pamuk, A. Shalal, *Trump administration pushing to rip global supply chains from China: officials*, in *Reuters*, 4 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-china/trump-administration-pushing-to-rip-global-supply-chains-from-china-officials-idUSKBN22G0BZ>.

³⁶ Si veda, ad esempio, Z. Da, Japan, *S.Korea's dilemma set up by Washington*, in *Global Times*, 1 giugno 2020, disponibile all'indirizzo <http://www.globaltimes.cn/content/1190215.shtml>.

³⁷ Si veda J. Moebert, *Taking stock: Continental vs. global value chains*, in *Deutsche Bank Research*, 3 giugno 2020, disponibile all'indirizzo https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000508837/Taking_stock%3A_Continental_vs__global_value_chains.PDF.

dall'adozione di una logica multilaterale nella più ampia sfera della politica internazionale.

C'È STATA EPIDEMIA LINGUISTICA?

EDOARDO LOMBARDI VALLAURI*

con Federica Cominetti, Claudia Coppola e Giorgia Mannaioli

1. *Premessa*

In questo intervento adoteremo un punto di vista linguistico per descrivere alcune peculiarità della comunicazione istituzionale ai tempi del coronavirus¹. Ci occuperemo del ruolo svolto dalle metafore nella comunicazione pubblica, delle bugie con cui il governo ha gestito gli italiani, dell'oscillazione dei discorsi pronunciati dal premier fra un'esplicitzza al limite dell'offesa e una vaghezza al limite dell'inconsistenza.

2. *Metafore di guerra, ma non sempre dolose*

Durante l'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2 molti si sono dedicati ad analizzare la comunicazione sul coronavirus per attribuirgli peculiarità linguistiche. Diversi commentatori hanno sostenuto che per parlare della malattia si sia fatto ricorso a metafore belliche con lo scopo di amplificare la paura e l'allarme. Il virus, secondo questi commenti, è stato dipinto come un nemico da combattere, con tutto il lessico che ne consegue, per farlo apparire più minaccioso. Nei casi in cui la comunicazione era particolarmente allarmista è stato senza dubbio così, e le metafore hanno fatto la loro parte insieme ai numeri, al racconto degli episodi più tragici, e così via. Ma il fatto in sé di adottare il lessico della guerra

* Edoardo Lombardi Vallauri è professore ordinario di Linguistica generale presso l'Università Roma Tre.

¹ Questo intervento è tratto liberamente, integrandoli, dai seguenti tre articoli pubblicati su *Micromega* online: *Le bugie come metodo (a fin di bene) al tempo della pandemia* (di Edoardo Lombardi Vallauri), *Meglio Conte esplicito o Conte implicito?* (di Federica Cominetti, Edoardo Lombardi Vallauri) e *Dal Conte troppo esplicito dei nomi e cognomi al Conte troppo vago dei congiunti* (di Claudia Coppola, Edoardo Lombardi Vallauri, Giorgia Mannaioli).

non dimostra che ci sia il desiderio di creare allarmismo. Questo perché il lessico della guerra è quello più naturale per parlare della lotta a una malattia.

La lingua non crea lessici apposta per tutte le possibili situazioni. Non c'è un verbo diverso per 'mangiare' a seconda di quello che si mangia, e non c'è un verbo diverso per 'camminare' a seconda di dove si cammina. Così, non c'è un verbo diverso per 'lottare' o 'combattere' a seconda di ciò contro cui si lotta o si combatte. L'intero linguaggio si regge sulle metafore. Le *gambe* dei tavoli e delle sedie si chiamano così, con una metafora (in quanto sostegni verticali della cosa principale): non per insinuare che quei mobili siano esseri viventi, ma solo per non dover creare altre parole apposta. E se *andare* significa 'spostarsi', poi per metafora lo si usa anche in espressioni come *andare meglio* o *andare a male*, senza che ci sia l'intenzione di esprimere uno spostamento nello spazio. Quando diciamo di avere *letto* nella mente di qualcuno non stiamo insinuando che costui abbia una mente libresca, ma stiamo solo usando un verbo già disponibile per esprimere il passaggio dal non conoscere un contenuto al conoscerlo. Le malattie, e le epidemie, anche senza intenzioni allarmistiche si sono sempre *affrontate*, *combattute*, e sperabilmente *sconfitte* o appunto *debellate*, verbo che etimologicamente contiene la parola latina *bellum*, 'guerra'. Certamente usare il lessico della guerra non è rassicurante, ma nel caso di un'epidemia il fattore di allarme è molto più nella cosa che nel linguaggio bellico, in quanto questo è il linguaggio normale per parlarne, a cui la lingua non offre delle alternative se non artificiali. La verità è che si usano metafore belliche per parlare delle malattie proprio perché le malattie oggettivamente somigliano a delle guerre, e non viceversa per far credere al corpo sociale che gli somiglino. Insomma, nella situazione attuale l'importanza di questo linguaggio è stata spesso esagerata, fino a insinuare che usare metafore di guerra per parlare dell'epidemia sia un comportamento doloso, mentre invece è quasi l'unico possibile.

Solo per citare un esempio non sospetto, non a metà marzo scorso, ma nell'aprile del 1828, uno degli uomini intellettualmente più onesti che il paese abbia mai avuto scriveva, sicuramente non con lo scopo di creare allarme sociale:

Da chiuso morbo combattuta e vinta,
Perivi, o tenerella.

E a parte l'allarme sociale, qui il fatto che la terminologia di origine bellica non serva a Giacomo Leopardi per evocare scenari veramente guerreschi lo attesta oltre ogni ragionevole dubbio l'epiteto *tenerella*, che configura Silvia come quanto di meno simile a un militare all'assalto. Ovviamente gli esempi, letterari e non, in cui le metafore belliche per parlare di malattie non sono dovute a tentativi di strumentalizzazione allarmistica, si potrebbero moltiplicare a migliaia.

3. Bugie (a fin di bene?)

Tutta questa attenzione alle metafore di guerra ha forse contribuito a distoglierci da una questione più importante che ha caratterizzato la comunicazione sull'epidemia. Il mio parere è che in tempi di coronavirus la nostra società, dal punto linguistico, anche se su temi diversi abbia continuato a comunicare come prima, applicando strategie che sono sempre all'opera nella comunicazione pubblica. Fra queste quella della vaghezza, di cui parleremo in seguito. La più importante novità è stata invece l'intensificarsi della strategia dell'*inganno a fin di bene*, da parte sia del governo sia delle amministrazioni locali, di certo in maniera non del tutto indipendente, ma dovuta a un qualche grado di concertazione. Chi governa l'Italia ha scelto due modi per mentire: *dire il falso*, e *non spiegare il vero*.

Un esempio del primo modo di mentire, cioè dire il falso, in realtà adeguandosi a una bugia dell'OMS, è stato proclamare per settimane che le mascherine non servivano (qui solo un esempio, decisamente istituzionale: <https://video.repubblica.it/edizione/bari/coronavirus-le-10-risposte-di-lopalco-per-capire-come-proteggersi/356953/357518>). Naturalmente portare una mascherina, pure la più farlocca, è meglio che non portare niente, se nell'aria ci sono cose dannose, anche piccolissime. Ogni persona dotata di razionalità lo sapeva, e quindi sapeva che il governo ci stava prendendo in giro. Io ad esempio ho iniziato a portare la mascherina il 6 marzo (possono testimoniare gli ultimi studenti che ho ricevuto all'università).

Il governo aveva buoni motivi: di mascherine non ce n'erano abbastanza (qui tacciamo sull'immondo perché), e quindi era meglio se le persone qualsiasi non se le accaparravano, perché ne rimanessero per chi era in prima linea. Ecco, questo rispettabilissimo motivo è stato taciuto quanto più possibile, e si è preferito ingannare tutti dicendo che non servivano a difendersi dal virus. La ragione è chiara: non ci si poteva fidare che adottassero una condotta generosa e collettivamente virtuosa i membri di un popolo che – solo per fare un esempio – all'avvertimento che non bisognava allontanarsi da Milano perché c'era l'infezione mortale, partiva in massa per andare a contagiare il resto del paese.

Appena le mascherine sono arrivate, come era prevedibile si è “scoperto” che erano utili a tutti. E molti comuni si sono messi addirittura a multare chi non le portava.

Più spesso, il governo ha mentito con il sistema di non spiegare le ragioni delle cose, in modo da lasciar intendere il falso. Ad esempio, non ha spiegato perché vietava le corsette nei parchi e addirittura le passeggiate in campagna o in montagna. Oppure sport come il tennis, che non solo permette, ma impone il distanziamento. Naturalmente queste condotte (almeno la seconda e la terza al di là di ogni possibile dubbio) non propagano nessun virus. Sono state proibite non perché fossero pericolose (non ci riferiamo ad arrampicate alpinistiche), ma perché, per bloccare tutti gli avventati che sarebbero usciti a fare una grigliata o una bevuta con gli amici, era più facile bloccare tutti proprio, anziché avere per strada sia gente innocua che andava da sola in campagna o a giocare a tennis, sia gente pericolosa che andava a gozzovigliare in gruppo. Insomma, se si sono proibite anche le attività sane e sicure è stato per ragioni tecniche, di polizia: per poter intercettare meglio le attività malsane e pericolose. Non si è spiegato ai cittadini che era così, perché si è temuto che ammettendo la non pericolosità di alcune condotte si sarebbe aperta la strada a infinite polemiche sull'opportunità di vietarle.

Le critiche ci sono state lo stesso, perché non tutti sono privi di intelligenza. Ma proibendo cose innocue si è indotta una grande quantità di persone dotate di poco discernimento a pensare che fossero comportamenti pericolosi. Ed ecco le aggressioni di ogni genere e il trattamento da untore riservati a chi diceva che si sarebbe potuto correre distanziati o andare in valloni non ripidi e deserti o scambiare due palleggi a tennis senza far male a nessuno. Anche se poi erano persone che pur malvolen-

tieri rispettavano il decreto, stavano a casa ed esercitavano solo il diritto di esprimere opinioni.

Del resto, ad essere fuorviati sono stati anche molti membri delle cosiddette forze dell'ordine, che non capendo bene la differenza fra comportamenti pericolosi e comportamenti innocui (non capendola perché istituzionalmente nessuno gliel'aveva spiegata), insieme a quelle giuste hanno emesso migliaia di sanzioni errate, basate su interpretazioni troppo letterali o troppo allarmistiche della norma, che poi i prefetti hanno annullato solo ai pochissimi che hanno fatto ricorso, mentre purtroppo tutti gli altri le hanno subite ingiustamente. Lo documenta ad esempio un articolo pubblicato il 18 aprile 2020 da *Repubblica* online: *Multe crudeli, casi limite ed errori: ecco lo Stato sceriffo*.

Rientrano nel tacere per sicurezza anche una quantità di altre reticenze da parte della struttura di governo, che mentre diffondeva necessari decreti e autocertificazioni da viaggio avrebbe potuto benissimo diffondere (come si è fatto in molti altri paesi) informazioni documentate e spiegazioni chiare sulla natura del pericolo e sulle ragioni delle precauzioni; ma non lo ha fatto quasi per niente, lasciando campo completamente libero alla fioritura pirotecnica delle fonti e pseudofonti social. Almeno fino alla fine della fase 2, nessuna istanza governativa ha comunicato ai cittadini italiani alcunché su questioni chiaramente utili per adottare condotte responsabili, quali, per fare qualche esempio:

- Che rapporto ci sia fra la quantità di virus presenti nell'aria, su un tavolo, su una maniglia, quindi poi sulle mani, e la capacità di infettare una persona. Informazione molto utile per capire che il virus non è un incantesimo con cui tutti i tipi di contatto sono uguali, e quindi per fare le scelte migliori e più adeguate in caso di contatti o vicinanze inevitabili.

- Per quali ragioni e anche col favore di quali altre condizioni (temperatura, umidità, aereazione, ecc.) il virus decada in tempi molto diversi a seconda della superficie su cui si trova. Informazione molto utile per comportarsi in modo efficace, ad esempio, con le cose comprate al supermercato e portate a casa.

- Per quali ragioni la durata delle mascherine sia unanimemente da considerare limitata. Informazione molto utile per sapere se lavandole,

oppure anche solo lasciandole alcuni giorni da parte per far morire il virus, tornassero utilizzabili, oppure no. In regime di grande penuria delle mascherine, era informazione addirittura indispensabile. Stessa cosa per i guanti di lattice.

Insomma, si è vista una preferenza per dare ai cittadini soltanto permessi o divieti assoluti; la deliberata intenzione di non aiutarli a capire, di non dargli elementi in base a cui regolarsi. Così ci si comporta con i bambini piccoli e discoli, che si considerano incapaci di ragionare. E a proposito di bambini, allo stesso genere di comunicazione appartiene anche il modo in cui a un certo punto è stato comunicato che si poteva uscire a fare due passi vicino a casa anche coi bambini, oltre che col cane. Ad esempio da parte di molti telegiornali, in assenza di una spiegazione ufficiale, lo si è detto in modo da generare in moltissime persone la convinzione che non si potesse più uscire da soli, ma solo coi bambini. Mentre il divieto non aveva mai riguardato l'uscire da soli, bensì solo quello di uscire in due o più. Insomma, presentando l'uscire con un bambino in maniera ambigua non come l'eccezione all'uscire in due, ma come l'eccezione all'uscire in generale, si è ottenuto di ridurre ancora la mobilità di milioni di persone. Lo si è ottenuto, però, non con un decreto (che sarebbe stato insostenibile), e nemmeno con argomenti persuasivi, ma surrettiziamente, condizionando le persone a loro insaputa.

Tutto questo non era casuale. Era il frutto di una strategia comunicativa costante e applicata con consapevole coerenza, fondata sulla convinzione che i cittadini siano o troppo stupidi per capire, o troppo indisciplinati per adottare i comportamenti più responsabili. Probabilmente era una convinzione giusta. Io credo che, se chi governa ha scelto questa linea, sia perché una percentuale troppo elevata della popolazione è così. E non è detto che abbiano più ragione le amministrazioni che, in altri paesi, si sono regolate nel modo opposto (si pensi ai pessimi risultati ottenuti dalla Svezia). Ad esempio, in Inghilterra i cittadini ricevevano frequenti email dalle loro municipalità, con raccomandazioni e spiegazioni. Qui mostriamo l'inizio di un messaggio inviato il 9 aprile ai residenti dalla City of Westminster (Londra), lungo 16 schermate, che iniziava parlando di come comportarsi nella frequentazione dei parchi pubblici. Vi si spiegava sia quanto faccia bene alla salute stare all'aperto, sia quanto e perché fosse sconsigliato avvicinare persone diverse da quelle con cui

già si convive, e così via. È possibile che una simile fiducia nella capacità dei cittadini di capire e di agire di conseguenza fosse mal riposta, e che fosse destinata a provocare danni anche gravi. I dati definitivi sull'epidemia nei vari paesi potranno dircelo. Certo è che in Italia questa fiducia proprio non c'è stata: si è preferito dirigere il popolo privandolo degli strumenti per ragionare.

Coronavirus | Advice and information

MyWestminster

Updates

Issue 23, 9th April 2020

We know that these are unsettling times for everyone. We are providing daily updates to ensure that you're connected to what we are doing to support our community and businesses. You can opt-out at any time by [clicking here](#).

**ENJOY THE SUN
ON YOUR RUN
BUT PLEASE RETURN HOME
FOR YOUR HOT CROSS BUN**

We want to keep our parks and open spaces open for as long as possible and we are doing everything to ensure that this happens. However, we need your help to do so.

This weekend will see a lot more people using our parks and open spaces as the weather is forecast to be sunny and warm all weekend and particularly on Friday and Saturday. Using the parks and open spaces are essential for health and wellbeing and we want you to be able to use them for that purpose. However, we are entering a time of the pandemic when we all need to increase our resolve and follow the social distancing rules in our parks and open spaces. If we don't, we will put the lives of others and ourselves at risk.

We understand that people will want to enjoy the sunshine this weekend but please following the social distancing guidelines from the government below. [For further advice please see here.](#)

Please use the following guidelines in order to stay safe:

Si fa lo stesso apponendo certi cartelli stradali: al bivio fra l'attraversamento di una città e un lungo giro esterno, il cartello che indica la destinazione successiva suggerisce il giro esterno, dando a intendere che sia la strada più breve; invece è la più lunga per chi è in viaggio, ma la migliore per gli abitanti della città che non gradiscono il traffico di passaggio. Se invece di ingannare il viaggiatore gli si dicesse "a sinistra ci metti di più, a destra ci metti di meno ma disturbi il traffico cittadino", tutti andrebbero a destra disturbando il traffico cittadino. Per fare un esempio macroscopico: in questo momento alle porte di Genova, per chi arrivi in autostrada da Savona, destinazioni come Pisa, Livorno e Firenze sono indicate dalla stessa parte di Milano; ma chi segue quei cartelli constata che il percorso comporta mediamente tre quarti d'ora di viaggio in più rispetto al passaggio attraverso la città. (Fonte: Google Maps).

Insomma, lo stato ha trattato i cittadini da stupidi, come il proverbiale medico pigro che usa paroloni e non spiega al paziente la sua malattia e il funzionamento della cura, ma gli dà solo istruzioni da seguire pedissequamente. O come il genitore incapace che non fa capire al figlio le ragioni dei suoi editti. In certi casi è la cosa migliore per raggiungere un effetto immediato; in molti più casi si ottiene un malato che anche solo se fraintende un dettaglio si cura male, e un figlio che diventa sempre più discolo. Può essere che questa volta trattare gli italiani da stupidi fosse il male minore, perché c'era un'emergenza; e credo che sia interessante accorgersene per chi studia le problematiche della comunicazione. Ma bisogna stare attenti a non perpetuare questo modo di procedere, perché non è giusto, perché alla lunga logora la fiducia dei cittadini (soprattutto di quelli intelligenti) nello stato, e anche proprio perché produce dei cittadini stupidi, che è il male peggiore di tutti e foriero di infiniti altri mali.

4. *Un premier troppo esplicito?*

Veniamo alla comunicazione adottata personalmente dal premier. A seguito del messaggio alla nazione di venerdì 10 aprile, ha dato luogo a un vero pandemonio mediatico la scelta di Giuseppe Conte di "fare i nomi e i cognomi" degli avversari politici colpevoli di aver "falsamente e irresponsabilmente" diffuso notizie relative al Meccanismo Europeo di

Stabilità (il cosiddetto Fondo salva-Stati). A contrappeso dell'ampio fronte degli entusiasti, che si sono compiaciuti di avere un premier così chiaro e deciso, si sono levati gli scudi non solo dei diretti interessati, ma anche di giornalisti tendenzialmente super partes, come Enrico Mentana, e persino di rappresentanti della sinistra più estrema.

La scelta, che lo stesso Conte ha volontariamente rimarcato, di dichiarare che stava parlando di Matteo Salvini e Giorgia Meloni, si può descrivere come la scelta di essere *esplicito*. Il bailamme che ne è seguito ha mostrato proprio come il discorso politico a cui siamo abituati abbia fatto dell'abitudine all'*implicito* una delle sue chiavi di volta.

Studiando il mascheramento di contenuti nella comunicazione politica con l'*Osservatorio Permanente sulla Pubblicità e la Propaganda*², osserviamo quotidianamente che essere impliciti assicura ai politici notevoli vantaggi: per una serie di ragioni cognitive che affondano le radici nella nostra storia evolutiva, noi esseri umani siamo portati a ridurre il nostro senso critico quando processiamo contenuti impliciti, che tendiamo ad accettare come veri più di quelli espliciti, finendo a volte anche per sentirli come conclusioni a cui siamo giunti da soli³. Insomma, l'implicito è una strategia un po' truffaldina, tipica anche della pubblicità commerciale, che riserva tanti vantaggi e pochi rischi, a cui i politici – più o meno consapevolmente – ricorrono spesso. Nel nostro gruppo di ricerca siamo sempre più convinti che una maggiore esplicito, che significa prendersi la responsabilità dei contenuti che si trasmettono, sarebbe desiderabile nel discorso politico. Eppure questa volta è stata proprio l'esplicito ad essere contestata.

Mentana, nel post Facebook con cui ha risposto alle polemiche scatenate dalle sue reazioni a caldo subito dopo la diretta, spiegava: “Parlando al paese il premier Conte doveva conservare il profilo per il quale gli veniva consentito di usare quel canale privilegiato. Se voleva spiegare la situazione dopo l'Eurogruppo, come ha fatto, gli bastava ricordare che il governo italiano non ha chiesto di accedere al MES e nel prossimo vertice europeo tornerà a chiedere gli Eurobond, *con buona pace di chi sostiene il contrario* (corsivo nostro)”.

Sostanzialmente, Mentana lasciava intendere che la reprimenda del

² L'*Osservatorio* si trova all'indirizzo web www.oppp.it

³ Vedi E. Lombardi Vallauri, *La lingua disonesta. Contenuti impliciti e strategie di persuasione*, Bologna, il Mulino, 2019.

premier sarebbe stata legittima se avesse fatto ricorso a quella che tecnicamente si chiama una *implicatura*: invece di nominare i suoi avversari, Conte avrebbe potuto fare allusioni tali da far sì che, a identificare di chi stava parlando, ci arrivassero gli ascoltatori. Avrebbe cioè potuto dire qualcosa come: “Il MES esiste dal 2012, non è stato istituito ieri, non è stato approvato o attivato la scorsa notte come falsamente e irresponsabilmente è stato dichiarato in queste ore *da alcuni leader dei partiti di opposizione*”. Tutti avrebbero capito lo stesso chi stava accusando. E chissà, forse gli ascoltatori – per lo meno quelli senza simpatie molto nette – lo avrebbero trovato ancora più convincente perché, non disturbati dalla rudezza del fare nomi, sarebbero stati maggiormente inclini a credergli senza vagliare fino in fondo il contenuto di ciò che stava dicendo.

La questione, in realtà, è tutt’altro che banale, e stiamo lavorando perché in un futuro prossimo diventi di attualità fra le attenzioni degli organismi di controllo sia sulla pubblicità commerciale che sulla propaganda politica: se essere espliciti viola – in un certo senso e in alcune situazioni – la par condicio, veicolare gli stessi contenuti in modo implicito è invece legittimo? Soprattutto, è legittimo quando il contenuto veicolato è discutibile, e grazie all’essere implicito rischia più facilmente di essere creduto vero senza discuterlo?

Qual è dunque, in un caso come quello del discorso di Conte, la differenza fra essere espliciti ed essere impliciti? Essenzialmente quello che il grande antropologo Erwing Goffman ha chiamato *oltraggio alla faccia* della controparte⁴. Facendo capire che si trattava di Salvini e Meloni senza nominarli espressamente, il contenuto trasmesso sarebbe stato il medesimo, ma Conte avrebbe mostrato l’intenzione di attaccarli meno apertamente. La scelta di fare i nomi non è stata dunque la scelta di accusarli di avere mentito agli italiani: questo si poteva fare anche senza i nomi. Si è trattato invece della scelta di non usare a Salvini e Meloni neanche la cortesia minima di salvargli la faccia. Ma questa mancanza di tatto del premier può almeno in parte imputarsi all’estrema pressione che esercitava sui suoi nervi la grave emergenza.

⁴ E. Goffman, *Giocchi di faccia*, in *Il rituale dell’interazione*, Bologna, il Mulino, 1988.

5. I “congiunti”: un decreto troppo vago o proprio sbagliato?

Poco tempo dopo il Presidente del Consiglio è stato accusato, al contrario, di avere parlato in modo poco esplicito e troppo vago. Il nuovo pandemonio mediatico è infatti scoppiato a seguito della conferenza stampa del 26 aprile, dedicata alla fase 2 dell'emergenza in cui Conte, a proposito dei soggetti cui era consentito fare visita a partire dal 4 maggio, ha parlato di “congiunti”, suscitando una confusione generale. I dubbi non sono stati dissipati dal testo del nuovo DPCM, che, parimenti, consentiva di “incontrare *congiunti*”.

Una frase è vaga quando esprime contenuti non precisi, non definiti. Questa possibilità potrebbe sembrare un'imperfezione del linguaggio. A ben vedere, però, è conveniente che una certa dose di vaghezza caratterizzi i nostri scambi comunicativi⁵. La ragione principale è economica: il lessico di una lingua è composto da parole che esprimono un certo numero categorie generali, e che si usano ogni volta per designare un numero enormemente maggiore di oggetti concreti. Ad esempio, in italiano il sostantivo “tavolo” può stare per innumerevoli tavoli diversi, ma questa indeterminatezza semantica non costituisce un problema, perché i contesti chiariscono ogni volta di che tavolo si sta parlando. Se l'italiano dovesse dotarsi di un vocabolario senza vaghezza, dovrebbe coniare una parola diversa per ogni concreto tavolo, una per ogni sedia, perfino una per ogni filo d'erba, e così via. Appare evidente come, a causa dei limiti di memoria dei parlanti (e di tempo disponibile per accordarsi sulla denominazione di tutti gli oggetti), un tale sistema di comunicazione sarebbe insostenibile.

La vaghezza è dunque comune nei nostri scambi quotidiani. La frase: “Maria ha finito il suo libro” apre a diverse interpretazioni possibili. Saranno il contesto e le conoscenze condivise dagli interlocutori a chiarire se Maria ha finito *di leggere* il libro, se ha finito *di scriverlo* (se è una scrittrice), se ha finito *di rilegarlo* (se è una rilegatrice), *di colorarlo* (se è una bambina piccola), *di cuocerlo* (se è una cake-designer), *di mangiarlo* (se è una capra), e così via.

Casi come questi, nei quali i parlanti usano espressioni potenzialmente vaghe per una ragione economica, si possono definire “cooperati-

⁵ T. De Mauro, *Minisemantica dei linguaggi non verbali e delle lingue*, Roma-Bari, Laterza, 1982.

vi”, cioè onesti, perché non perseguono secondi fini. Talvolta, però, la scelta di esprimersi in maniera vaga può non essere del tutto onesta. In testi di carattere persuasivo, come i discorsi politici, la strategia di lasciare implicite alcune informazioni rilevanti può servire a mimetizzare contenuti che renderebbero il messaggio meno convincente, o che porrebbero l’oratore in una posizione difficile⁶. Prendiamo come esempio una frase di Matteo Salvini, pronunciata nel 2017 a Catania:

“Salvini in Sicilia avrebbe anche potuto non venire, se *qualcuno* avesse fatto il suo mestiere [...]”.

A chi nello specifico sia rivolta l’accusa rimane vago, e quindi estremamente difficile da smentire, a differenza di quel che sarebbe accaduto facendo dei nomi.

Oppure, in campagna elettorale per le elezioni europee del 2013, Matteo Renzi afferma:

“Questo paese è in grado di fare *tutto*”.

Chiaramente, non può intendere davvero tutto; in effetti, che cosa voglia dire nello specifico rimane vago, e neanche il contesto ci aiuta nell’interpretazione. Però, quello che conta è che “tutto” suona molto bene; e questa connotazione positiva permette a Renzi di raccogliere simpatia pur non avendo in realtà detto niente⁷.

Inoltre, la vaghezza consente agli oratori politici di rinegoziare continuamente il significato dei termini a sostegno delle loro argomentazioni⁸. Basti pensare ai modi più disparati in cui lo scorso 25 aprile è stato declinato il concetto di “Festa della Liberazione” da parte dei diversi schieramenti: come liberazione dal nazifascismo, come generica libertà, come ricordo dei caduti di tutte le guerre e persino – poiché si era in piena emergenza – delle vittime del coronavirus.

Anche per queste ragioni, il linguaggio politico soffre ormai di una

⁶ Anche tale questione è monitorata dall’*Osservatorio Permanente sulla Pubblicità e la Propaganda* sul sito oppp.it.

⁷ E. Lombardi Vallauri, *La lingua disonesta*, cit., p. 107.

⁸ Si veda R. Petrilli, *La lingua politica. Lessico e strutture argomentative*, Roma, Carocci, 2016.

pessima reputazione, riassunta dal nome di *politichese* (come ormai lo si chiama dalla Prima Repubblica), che sta a indicare un modo di esprimersi volutamente oscuro, ambiguo, opportunistico. Ma a Conte nel famigerato caso dei “congiunti” è stato imputato un *politichese* ancora più indecifrabile del solito: e in questa come in altre occasioni, molti hanno ricondotto il modo di esprimersi del Presidente del Consiglio alla sua formazione giuridica. In effetti, per quanto possa sorprendere i non addetti ai lavori, la vaghezza caratterizza anche il linguaggio delle leggi. La presenza di espressioni vaghe in testi normativi è ampiamente studiata. Ne sono dimostrazione termini come “buon senso”, “serietà”, “atteggiamento consona”, “buon costume”, “appropriato”, “necessario”, dalla cui interpretazione spesso dipende l’applicazione delle norme di legge⁹.

Ad esempio, l’Art. 21 della Costituzione, quinto e sesto comma, recita:

“[...] La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al *buon costume*. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni” (corsivo nostro).

Naturalmente le fattispecie giudicate contrarie al *buon costume* negli anni Quaranta non corrispondono a quelli che un giudice punirebbe oggi. Queste espressioni vaghe possono causare problemi di interpretazione in fase applicativa; ma nella maggior parte dei casi la vaghezza è coerente proprio con la funzione normativa. Infatti, più un testo è generico, più fattispecie potrà regolare. Se il testo dell’Art.21 Cost. non fosse stato così vago, lo si sarebbe dovuto modificare in continuazione col mutare dei costumi. Inoltre, una legge che stabilisse l’elenco esatto dei comportamenti contrari al buon costume avrebbe due difetti inaccettabili. Primo, dovrebbe essere mostruosamente lunga; secondo, sarebbe ingiusta, perché basta cambiare situazione, luogo o persone perché lo stesso comportamento, descritto negli stessi termini, passi dall’essere indecente al non esserlo, o viceversa. Quindi è molto meglio che il concetto sia espresso in maniera vaga nel testo di legge, e interpretato di volta in volta.

⁹ S. Cavagnoli, *Il discorso giuridico fra equivalenza, cultura, soluzioni possibili*, in «Repères DoRiF», 2016, n. 2.

In generale, comunque, essendo la vaghezza una caratteristica intrinseca del codice linguistico, ed essendo pervasiva negli scambi quotidiani, i parlanti tendono a non accorgersi di questo ingrediente del linguaggio. Ma nel caso dei congiunti l'opinione pubblica si è scatenata contro la vaghezza presente nel discorso del Presidente del Consiglio e nel suo decreto. Perché? Probabilmente perché a differenza della maggioranza delle leggi quel decreto regolava comportamenti privati che non siamo abituati a vedere regolati per legge. Il problema in realtà non era la vaghezza del termine "congiunti". Pressato dall'opinione pubblica, Palazzo Chigi si è subito trovato costretto a precisare che esso faceva riferimento a «parenti e affini, coniuge, conviventi, *fidanzati stabili, affetti stabili*» (corsivo nostro). Ma il rimedio non poteva essere migliore del male. Infatti, mentre il Codice Civile definisce chiaramente chi siano i parenti, gli affini e il coniuge, i vincoli di "fidanzato/affetto stabile" non sono giuridicamente rilevanti, e ne risulta difficile, se non impossibile, la delimitazione. Più in generale: era davvero preferibile un decreto che stabiliva *espressamente* che si può far visita a un cugino di terzo grado e non all'amico del cuore? Oppure alla zia e non alla fidanzata? Era giusto e opportuno sempre, per tutti? Non era meglio "congiunti", da interpretare *cum grano salis* come si fa con "buon costume" o con "guida pericolosa", che indubbiamente va proibita ma al tempo stesso non può essere definita una volta per tutte?

Io credo che la rivolta contro la questione "congiunti" avesse ragioni più di sostanza, anche se magari meno facili da vedere e da delimitare con esattezza del semplice fatto linguistico. La formula dei congiunti permetteva di fare visita a decine di persone con cui non si aveva alcun rapporto, e al tempo stesso vietava di frequentare persone essenziali. Anziché impacciarsi con ridicole questioni di congiunti, da parte del governo si poteva e si doveva usare più intelligenza. Ad esempio, si sarebbe potuto stabilire che ciascun cittadino scegliesse un certo numero (cinque? sette? dieci?) di case da visitare. Ognuno registrava la scelta con un sms/email inviato a un indirizzo governativo, e da quel momento poteva recarsi solo in quelle case. Questo genere di regola sarebbe stata un vantaggio per ciascun cittadino, che avrebbe potuto scegliere quali erano le persone importanti per lui, anziché farselo dire in maniera improbabile dal governo. Sarebbe stata un vantaggio anche per il governo, e in particolare per le forze di polizia, che avrebbero potuto confrontare il tragitto

dei fermati con le destinazioni da loro dichiarate *in anticipo*. Sarebbe stata uno svantaggio per una sola categoria, che invece è risultata l'unica favorita dalle regole italiane: quelli che cercano di fregare. Col sistema dei "congiunti" chiunque, se fermato mentre andava a fare cose epidemiologicamente pericolose, poteva a giustificazione improvvisare sul momento qualche parente della moglie.

Ricapitolando, si sarebbero potute adottare norme semplicissime che rispettassero le scelte esistenziali di ciascuno, favorissero gli onesti e ostacolassero i furbetti. Il governo italiano ha invece escogitato una norma che calpestava la sensibilità delle persone oneste e ostacolava le forze dell'ordine, ma apriva discreti spazi di libertà a chi voleva compiere abusi. Questo è stato il livello del nostro legislatore, con l'aiuto del costosissimo gruppo di consulenti che si è scelto. Una materia così poco tecnica lo ha reso, per una volta, facile da vedere per chiunque. E questa possibilità di toccarlo con mano ha aperto squarci di desolazione su quello che probabilmente è il livello di chi ci governa su ogni altra più difficile materia.

6. *Parlare alla nazione in modo inconcludente*

Ma torniamo alla diffusa irritazione che spesso seguiva i discorsi di Conte durante le fasi critiche dell'epidemia. A parte il nervosismo emergenziale che ci rendeva tutti molto suscettibili, credo che l'irritazione non si giustificasse tanto per cose come la parola "congiunti", che in quel caso ha solo attirato l'attenzione e fatto da capro espiatorio; ma per la straordinaria inconcludenza con cui il premier parlava in quelle occasioni. Quando si è trattato di accusare i suoi avversari, come abbiamo visto ha dimostrato di saper essere molto diretto ed esplicito, e ha fatto addirittura l'apologia di tale scelta. Ma quando parlava dell'epidemia, anziché dare informazioni di cui ci sarebbe stato molto bisogno, restava vago: diceva un sacco di cose che tutti sapevano già, faceva appelli ai sentimenti (che di per sé non apportano contenuti), spesso enunciava a breve distanza di tempo cose contraddittorie. Probabilmente le informazioni utili non le aveva (averle non sembrava essere una sua priorità), e cercava di cavarsela così.

Il caso è simile a quello raccontato da Isaac Asimov in *Foundation*.

Circa 50.000 anni dopo la scoperta dell'energia atomica, il pianeta della Fondazione è minacciato dal bellicoso pianeta Anacreon, che dispone di forze soverchianti. Ma l'ambasciatore dell'Impero, Lord Dorwin, ha appena terminato una visita diplomatica nel corso della quale, tenendo vari discorsi amichevoli e accorati, ha rassicurato tutti i governanti-scienziati di Fondazione sull'appoggio e la protezione dell'Impero contro eventuali minacce. Tutti i governanti-scienziati meno uno: l'uomo del destino e futuro salvatore della patria, il sindaco Salvor Hardin. Questi cerca di mettere in guardia il governo, asserendo che Anacreon attaccherà, e che l'Impero non interverrà a proteggere la Fondazione. I notabili tutti d'accordo obiettano che le assicurazioni e le promesse di protezione fornite da Lord Dorwin a nome dell'Impero sono soddisfacenti. Hardin allora rivela di avere registrato ogni parola pronunciata da Lord Dorwin durante la visita diplomatica, e di avere chiesto ai colleghi del Dipartimento di Logica Simbolica di calcolarne il significato complessivo, al netto delle espressioni vaghe a cui non era possibile assegnare un senso preciso, e delle contraddizioni che si elidono l'una con l'altra come cifre di segno diverso in un'equazione. Il risultato, rivela Hardin agli inorriditi governanti di Fondazione, è il seguente: il collega logico Holk ha ammesso che l'analisi per cercare il significato nella prosa di Lord Dorwin è la più difficile che abbia mai fatta; ma alla fine, "dopo due giorni di lavoro, eliminando le vaghe affermazioni senza senso, i farfugliamenti, le osservazioni irrilevanti e tutta la fuffa diversiva, ha constatato che non rimaneva nulla. Tutto cancellato. Lord Dorwin, signori, in cinque giorni di discorsi non ha detto assolutamente *niente*".

Ecco: tornando al 2020, certamente le ragioni delle scelte del premier riposavano nell'estrema difficoltà di assumere decisioni nette di fronte a una situazione così grave e così inedita, e nella necessità di rivolgersi comunque alla popolazione. Ma l'impressione che si è ricevuta è che, in materia di coronavirus, se si fosse provato a calcolare in termini logici il significato espresso dai discorsi di Conte, la somma avrebbe fatto zero.

COVID-19 E RISCHIO POLITICO: L'ECONOMIA ITALIANA ALLA PROVA DEL DEBITO

FEDERICO BOSCAINO – LORENZO PREGLIASCO*

1. *Introduzione*

L'emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha riportato in primo piano l'elemento della suscettibilità degli Stati, e del loro debito pubblico, a situazioni di turbolenza difficilmente preventivabili. Si tratta, d'altra parte, di una crisi nella quale sembrano convergere, oltre al fattore sanitario, in sua conseguenza, due livelli che troppo spesso nel dibattito pubblico vengono trattati come se si potessero realmente scindere: il livello della politica e quello dell'economia.

In fondo, la pandemia ha prodotto rilevanti effetti macroeconomici e finanziari anche per tramite di decisioni di politica pubblica che, a partire da marzo di quest'anno, hanno investito, sia pure con finestre temporali e intensità non sempre sovrapponibili, tutti i paesi occidentali, determinando chiusure di attività economiche e interrompendo numerose catene di produzione.

D'altra parte, la compenetrazione tra politica ed economia è la base di partenza per ogni possibile analisi sulla 'ripartenza' dal momento che, in generale, i sistemi politico-istituzionali forniscono l'impalcatura sulla quale si sviluppa l'azione degli attori economici, e che più nello specifico tale cornice politica – normativa e funzionale – acquisisce un peso particolarmente rilevante in situazioni di crisi esogena.

La lente attraverso la quale intendiamo qui analizzare l'intreccio tra scenari politici e economico-finanziari è quella del "rischio politico", una nozione che ricomprende almeno due aspetti: da un lato la possibili-

* Federico Boscaino è studente magistrale in Banking and Finance all'Università Cattolica di Milano e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Lorenzo Pregliasco è docente presso l'Università di Bologna, alla Scuola Holden e alla 24Ore Business School ed è cofondatore di Quorum e YouTrend.

tà che azioni di governo producano direttamente un impatto negativo sugli attori che investono in un paese, rischio che si concretizza in una riduzione dei rendimenti degli investimenti aziendali, dall'altro il rischio indiretto associato a volatilità e rendimenti dei titoli di debito sovrano, specie in condizioni di elevato debito pubblico.

Un'utile pietra di paragone in tal senso ci giunge dall'analisi delle maggiori turbolenze politiche che hanno punteggiato lo scenario istituzionale italiano nel periodo 2015-2020.

Ai fini della nostra analisi, abbiamo selezionato nove momenti di rilevante tensione politica con potenziale impatto sui mercati finanziari:

- 1) Bocciatura delle mozioni di sfiducia nell'ambito della discussione sul dl "salva-banche" al Senato (27 gennaio 2016);
- 2) Referendum costituzionale e crisi di governo (4-14 dicembre 2016);
- 3) Scissione di Articolo 1-Mdp dal Partito Democratico (23 febbraio 2017);
- 4) I "franchi tiratori" in Senato affossano l'accordo sulla legge elettorale (8 giugno 2017);
- 5) Trapela la bozza del contratto di governo tra M5S e Lega che mette in discussione l'irreversibilità dell'euro (15 maggio 2018);
- 6) Fallisce il primo tentativo di formare il governo Conte con il rifiuto del presidente della Repubblica di nominare Paolo Savona ministro dell'Economia (27 maggio 2018);
- 7) Tensioni tra governo italiano e commissione Ue sulla legge di stabilità e il rapporto deficit/PIL previsto per il 2019 (dicembre 2018);
- 8) Crisi di governo (agosto 2019);
- 9) Scissione di Italia Viva di Matteo Renzi dal Partito Democratico (19 settembre 2019).

Partendo da questi eventi, si vuole analizzare l'andamento del rischio associato dagli investitori alla tenuta del debito italiano, valutando non solo gli effetti a livello di titoli pubblici, ma analizzando la propagazione di *shock* all'intero sistema economico, evidenziando l'importanza strategica del sistema bancario.

2. Il caso dei Credit Default Swaps

Comunemente, per valutare l'impatto di notizie ed eventi sui conti del nostro paese si usa come dato di riferimento il cosiddetto "spread BTP-BUND", calcolato come differenza di rendimento tra il decennale italiano e quello tedesco ed espresso in punti base. Come ogni indice sintetico, questo spread si caratterizza per la facilità di lettura, che lo rende una proxy certamente utile per delineare l'evoluzione del costo del debito pubblico, tuttavia non è facilmente generalizzabile né univocamente interpretabile per analizzare l'economia italiana nel suo insieme o la molteplicità degli effetti che una turbolenza politica può avere sull'intero tessuto economico.

Questo è dovuto a due fattori principali: per quanto riguarda i titoli di stato, la presenza del *quantitative easing* (più precisamente nel periodo considerato il Public Sector Purchase Programme – Psp) ha ridotto i rendimenti sul mercato, distorcendo in certi casi i differenziali tra i paesi.

La seconda motivazione, ancora più rilevante, è la difficoltà di valutare i rendimenti delle obbligazioni del settore "corporate", poiché spesso si tratta di titoli poco scambiati e quindi poco liquidi, il cui prezzo non si adatta in maniera rapida alle nuove informazioni presenti sul mercato; inoltre le aziende emettono debito con cadenza irregolare, rendendo difficile valutare in maniera puntuale aumenti o diminuzioni dei rendimenti associati.

Per questo motivo si vogliono considerare strumenti diversi, che possano fornire dei dati confrontabili tra debiti sovrani e corporate e che siano in grado di rilevare in maniera quasi immediata la presenza di nuove informazioni sul mercato. La scelta è stata di usare come dato di osservazione i cosiddetti *credit default swaps*, generalmente chiamati Cds.

I Cds sono strumenti derivati di credito estremamente diffusi e liquidi, che possono essere considerati come delle "assicurazioni" per gli investitori: per esempio, coloro che detengono delle obbligazioni possono sottoscrivere un Cds con un soggetto terzo (generalmente un istituto di credito) per trasferire il rischio default dell'emittente dell'obbligazione. Nel caso un'azienda o uno stato dichiarasse fallimento, il creditore riceverebbe una percentuale del valore dello strumento (generalmente il 70%, considerato che normalmente un'obbligazione di un'entità fallita restituisce il 30% del valore iniziale, chiamato *recovery rate*), compensando la perdita.

Ovviamente tutto questo ha un costo che viene descritto come una percentuale dell'ammontare investito, per esempio, un valore di 150 su un'obbligazione di 10 mila euro, vuol dire che servono 150 punti base (1,50%) dell'ammontare e quindi 150 euro.

Il costo del Cds per l'investitore è un elemento fondamentale dell'intera analisi. Infatti, ci sono quattro parametri chiave per definire il prezzo dello strumento: 1) premio all'emissione; 2) tasso di recovery; 3) livello dei tassi di interesse del mercato e 4) probabilità di default della controparte. Se prendiamo due strumenti strutturalmente simili come un BTP italiano e un BUND tedesco con stessa durata, gli elementi di differenza nella procedura di pricing è il rendimento di partenza e la probabilità di fallimento dell'emittente, evento a cui nel 2014 è stato legalmente equiparata la ridenominazione del debito, frutto della "crisi dei debiti sovrani" del 2011-2012.

La durata massima di un Cds è 5 anni, con possibilità di assicurarsi su strumenti diversi, noi considereremo i Cds Senior, cioè protezione per obbligazioni ordinarie e non subordinate, con durata di 5 anni, che si traduce nella probabilità associata che l'emittente dichiari default entro 5 anni; la scelta di considerare la durata massima nasce dal ridurre forte variazioni di breve periodo che hanno un effetto minore sui costi di finanziamento delle aziende.

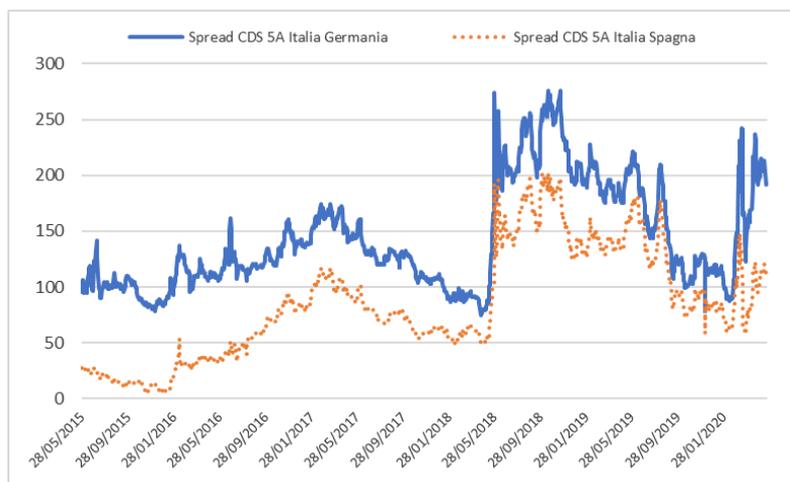


Grafico 1 – Differenziale in punti base (asse verticale) dei CDS italiani a 5 anni rispetto a Germania e Spagna

Partendo dall'analisi sugli Stati, prendendo le mosse dai dati che considerano il periodo da maggio 2015 ad oggi, risulta evidente come all'interno dell'area euro vi siano profonde differenze a livello di Cds sovrani. Il grafico proposto rende chiaro questo elemento, analizzando lo spread del costo del Cds a cinque anni (Cds 5Y) tra Italia e paesi rappresentativi come Germania e Spagna¹. L'andamento conferma come i Cds sovrani siano consistenti con i dati degli spread dei rendimenti, segnalando una crescente percezione di rischiosità del debito italiano. Questo fattore è rappresentato principalmente dal confronto con i Cds spagnoli, passando da una sostanziale parità a inizio 2016 a un rilevante differenziale durante la crisi politica del 2018, quando venne divulgata la notizia della presenza di un piano di uscita dalla moneta unica nel "Contratto di Governo" tra Lega e Movimento 5 Stelle, notizia poi smentita dall'ultima versione ufficiale.

Questo ultimo elemento è importante per iniziare a intuire come le possibili turbolenze politiche possano avere effetti importanti sulla percezione dell'economia del paese, infatti durante il crollo dei mercati causato dal Covid-19, l'Italia non ha superato e nemmeno raggiunto quei valori (raggiungendo un massimo di 269 punti), benché le previsioni di un PIL in riduzione di circa del 10% e forti deficit di bilancio, che dovrebbero far raggiungere un rapporto debito/Pil di circa 160%. Un avvenimento simile si può vedere in Gran Bretagna, dove la crisi attuale non ha fatto superare i massimi raggiunti dopo il referendum su Brexit a giugno 2016 (49 contro 47 punti).

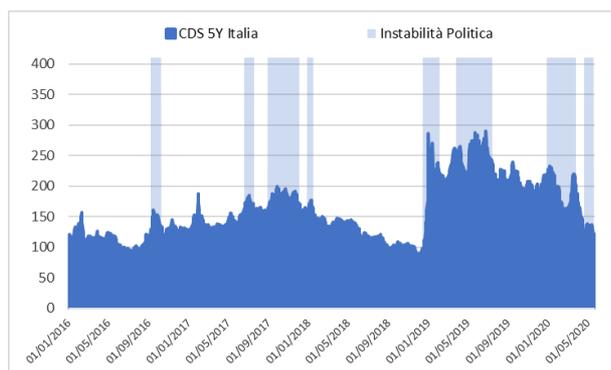


Grafico 2 – Relazione tra prezzo CDS 5A Italia (Asse verticale) e periodi di instabilità politica, come definiti al paragrafo 1.

¹ Fonte: Market Intelligence, Standard & Poor's

Per analizzare nel dettaglio l'effetto delle tensioni politiche citate all'inizio sull'andamento dei Cds italiani a 5 anni, possiamo osservare il grafico 2. Il grafico suggerisce che gli eventi, con forze diverse, hanno avuto un effetto sulla percezione del rischio paese degli investitori. Prendendo come esempio l'evento con l'impatto più ampio, cioè la crisi causata prima dalla bozza del "Contratto di Governo" e poi dalle forti tensioni tra governo e Commissione Europea per le previsioni del rapporto deficit/Pil al 2,4%, l'effetto è dirompente, con il Cds che ha più che raddoppiato il proprio valore in meno di 20 giorni. È importante sottolineare come tali movimenti sono limitati principalmente al debito italiano, difatti nel medesimo periodo i Cds tedeschi hanno segnato una variazione del 10% contro il 170% italiano, dato che viene confermato dagli spread del grafico 1. Un comportamento simile è anche visibile, sebbene con un effetto più contenuto, all'inizio del 2017, dove la scissione del Partito Democratico e la creazione del gruppo Articolo 1 – MDP causò un aumento dei Cds del 35%, contro un aumento tedesco del 10%.

Di fronte a questi risultati, risulta più chiaro come le tensioni politiche siano un elemento non secondario nel determinare i costi di finanziamento del debito pubblico italiano, potenzialmente in grado di peggiorare delle condizioni macroeconomiche già precarie, come attualmente si è verificato a causa dell'epidemia da Covid-19.

Ma l'impatto sui rendimenti non si limita al piano dei titoli di stato, ma si propaga attraverso l'intero sistema economico, creando crescenti difficoltà di finanziamento per le aziende interne e un vero e proprio svantaggio competitivo a livello di mercati internazionali. In questo contesto risulta necessario analizzare questo effetto, in un contesto di forte crisi economica, dove è presente un aumento generalizzato dei rendimenti richiesti dagli investitori. Per far ciò risulta decisivo l'uso dei prezzi dei Cds, per avere un quadro puntuale e dettagliato.

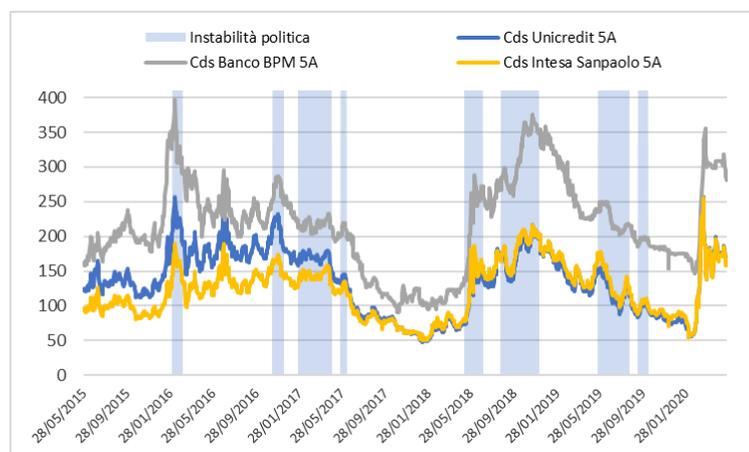


Grafico 3 – Confronto prezzi CDS principali banche italiane (asse verticale) con periodi instabilità politica

Il confronto tra i grafici 1 e 3 suggerisce una correlazione, in Italia, tra andamento dei Cds sovrani e Cds delle singole banche, considerando le prime tre banche per dimensione e capitalizzazione. Questo comportamento non è sorprendente, visto che gli istituti di credito detengono grosse quantità di titoli italiani (più di 600 miliardi a inizio 2020): un default italiano o una ridenominazione valutaria, provocherebbe infatti una forte riduzione degli attivi di bilancio di ognuna delle banche presenti sul nostro territorio con evidenti difficoltà a non dichiarare esse stesse fallimento.

L'aumento del costo dei Cds 5Y delle banche considerate è un importante segnale dell'aumento dei costi di finanziamento per gli stessi istituti di credito: difatti se il Cds ha un costo di 300 punti base, l'investitore che detiene tale strumento vede ridotto del 3% il ritorno dello strumento su cui è acceso il contratto derivato. Quindi per rimanere competitivi sul mercato internazionale, le banche italiane devono in linea teorica alzare i rendimenti delle loro obbligazioni, seguendo e confermando la logica della relazione inversa tra rischio e rendimento.

Per comprendere al meglio tale fenomeno risulta utile paragonare i Cds delle banche italiane con quelli di istituti di altri paesi europei:

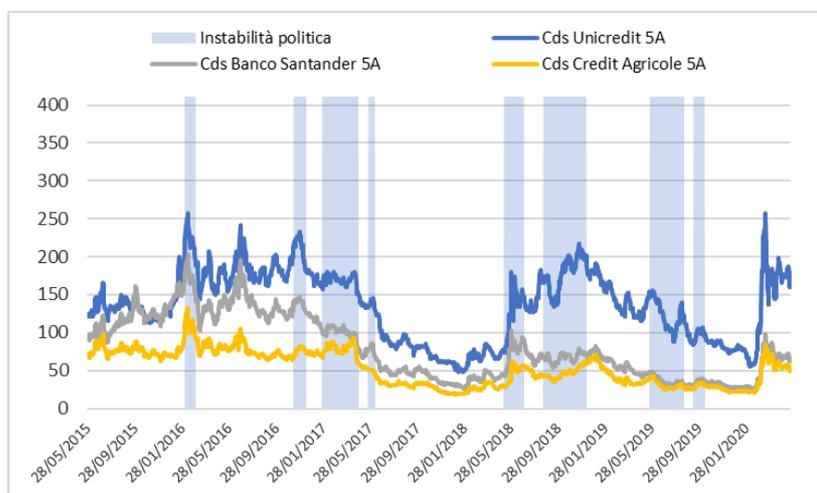


Grafico 4 – Relazione prezzi CDS banche europee (asse verticale) con instabilità politica

Considerando per l'Italia Unicredit SpA, che rappresenta una sorta di valore medio tra i prezzi dei Cds dei maggiori istituti italiani, si può notare visivamente come vi sia una profonda differenza di prezzo in materia di Cds 5Y, paragonando il valore con gli istituti di Francia e Spagna di dimensioni comparabili (asset totali > 800 miliardi). Inoltre, riprendendo l'elemento di unicità della crescita dei Cds italiani, il grafico conferma tale andamento: infatti nel 2018 si può vedere come le forti tensioni politiche italiane abbiano avuto un impatto importante sulle banche del paese, ma allo stesso tempo non è percepibile alcun aumento nel resto d'Europa.

L'aumento dei prezzi dei contratti derivati si può quindi tradurre generalmente, in un aumento del costo di "funding" per le banche italiane rispetto alla media europea.

3. Il ruolo delle banche centrali

Ciò è diventato ancora più cruciale da quando è iniziata l'implementazione di "politiche non convenzionali" da parte della Banca

Centrale Europea. Difatti il *quantitative easing* (attraverso sia la nuova attivazione del Pspp da fine 2019 che con la creazione del *Pandemic Emergency Purchase Programme*) e la politica di tassi negativi sui depositi bancari *overnight* (a oggi -0,50%) ha provocato una riduzione generalizzata del livello dei tassi di interesse sul mercato; questo abbassamento diventa rilevante per i bilanci bancari, poiché assottiglia il margine di interesse che la banca può ricavare dai suoi clienti. Tale fenomeno risulta cruciale nella capacità di generare profitti da parte delle banche europee, che hanno assistito a un forte ridimensionamento della loro profittabilità. L'aumento dei costi di finanziamento va quindi ad acuire questo problema, rendendo più difficile a far coesistere profitti per azionisti, interessi sul debito e applicazione delle direttive europee in materia di regolamentazione bancaria.

La stabilità bancaria è cruciale in un paese come l'Italia e generalmente in tutta Europa. Ciò è dovuto alla struttura economica del continente e a come generalmente le aziende si finanziano: al contrario di paesi come gli Stati Uniti, dove le imprese si finanziano direttamente sul mercato, attraverso frequenti quotazioni in borsa, in Europa vi è un sistema decisamente più "banco-centrico", dove le imprese tendono ad avere un rapporto molto stretto con gli istituti di credito di riferimento e ad attingere presso di loro nuovi finanziamenti.

Ciò risulta ancora più forte in Italia, dove è le attività produttive sono nella stragrande maggioranza piccole imprese, con un numero medio di 4 dipendenti². Per tali soggetti economici l'accesso diretto ai mercati risulta decisamente complesso, sia per mancanza di un "know-how" in materia sia per i rilevanti costi di ingresso; quindi la banca diventa in molti casi l'unico modo con cui reperire fondi. Solo negli ultimi anni in Italia si è provato a equilibrare questo sistema, con la creazione dell'Aim Italia (*Alternative Investment Market*), che rende più facile l'accesso al mercato a piccole realtà industriali; ma ad oggi rappresenta ancora un mercato di nicchia, che non ha cambiato in maniera rilevante le vie di finanziamento delle aziende.

² Istat, Annuario Statistico Italiano, edizione 2018.

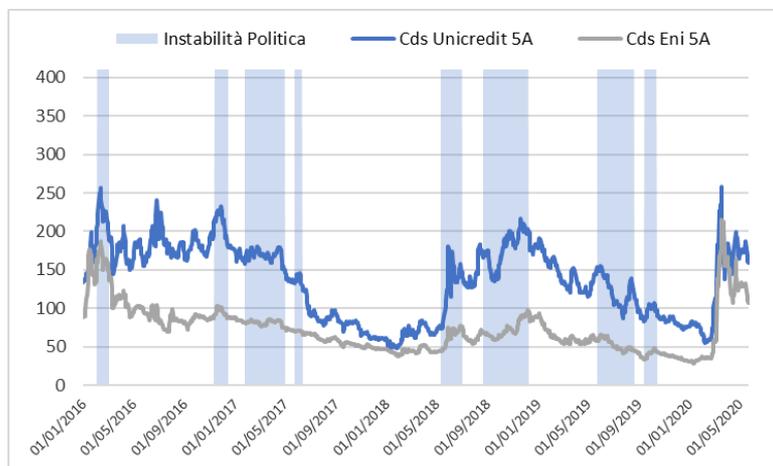


Grafico 5 – Confronto prezzo Cds Unicredit e Eni (asse verticale) con periodi di instabilità politica

Dal grafico 5 possiamo invece vedere che un'azienda italiana e partecipata dallo Stato come Eni SpA, che ha la possibilità di finanziarsi direttamente sui mercati internazionali, presenti un andamento del prezzo del Cds 5Y totalmente differente. Generalmente il livello medio del prezzo è decisamente più basso, inoltre si evidenzia come lo strumento non sia responsivo agli effetti causati da situazione di tensione politica, persino nei momenti di maggiore volatilità, come nel 2018, l'aumento è stato più contenuto. L'unico aumento importante è conseguente alla crisi attuale, che nel caso di Eni è stata aggravata dal crollo delle quotazioni del petrolio.

Nel momento in cui il sistema bancario presenta delle criticità, l'effetto sul sistema può essere duplice: una crescita degli interessi applicati alla clientela e, in casi più estremi e spesso associato a crisi economiche, il cosiddetto *credit crunch*, una riduzione generale del credito concesso al fine di ridurre la necessità di fondi.

La situazione in cui ci troviamo in questo momento, con una crisi economica senza precedenti che ha colpito in maniera simile tutto il sistema produttivo, rappresenta una situazione ad alto rischio: difatti è plausibile che potremo assistere al fallimento di una percentuale rilevante di attività economiche, colpite dal *lockdown* e da una domanda che stenta a ripartire.

Il forte legame tra banche e attività economica rende ancora più problematica la situazione economica, data infatti la grande quantità di finanziamenti forniti al sistema economico, le banche risultano fortemente esposte all'andamento macroeconomico, perché vi è il rischio di un aumento importante dei cosiddetti "crediti deteriorati" (tecnicamente definiti come *non performing loans*, Npl), cioè finanziamenti erogati ad aziende che non sono più in grado di pagare.

Questi crediti in sofferenza rappresentano un'ulteriore minaccia per gli attivi bancari, perché le banche devono ridurre il valore nei bilanci (generalmente del 60-70%) con forti perdite e un impatto che risulta duraturo nel tempo, come si è visto nella precedente crisi economica, da cui le banche italiane sono uscite con grosse percentuali di Npl che hanno gravato sui bilanci per anni. Alla fine del 2018, il livello di Npl in Italia permane più alto della media Ue, con un 8,5% italiano (valutato come rapporto sul totale degli asset bancari) contro 4,4% per la Spagna e 3,1% per la Germania.

Davanti a tale scenario, peggiorato da un aumento generalizzato del *funding* bancario (come si apprezza dai livelli dei Cds sia in Italia che in Europa) il rischio di un *credit crunch* diventa reale. Per questo motivo, nel pieno dell'emergenza da Covid-19, quasi la totalità dei paesi ha fornito liquidità diretta al sistema economico, attraverso un forte aumento dei debiti pubblici.

Questa situazione risulta ancora più complessa per il nostro paese, dove i margini di indebitamento pubblico risultano già molto alti: difatti l'accesso continuo ai prestiti ha un conseguente aumento degli interessi sul debito, creando un circolo vizioso che può potenzialmente sfociare in un ulteriore effetto negativo sui titoli sovrani detenuti dai nostri istituti di credito e un ulteriore peggioramento delle condizioni di credito al tessuto economico.

4. Conclusioni

In tale scenario vi sono molteplici possibili tensioni politiche che possono peggiorare la situazione debitoria del Paese e quindi l'intero sistema economico, sia sul piano italiano che quello europeo.

Dal punto di vista interno, vi è una coalizione di governo formata da

partiti eterogenei, che in una fase di scelte di investimenti strutturali potrebbero avere posizioni e opinioni differenti, che porterebbero a un ritardo nell'effettiva attuazione, come in parte dimostrato dalla discussione in materia di Mes. Oltretutto al Senato la maggioranza non è ampia, aumentando la percezione da parte del mercato di possibili crisi di governo.

Predominante nella crisi causata dal Covid-19 è il ruolo dell'Unione Europea: data l'entità dello shock economico, la risposta dei singoli stati, soprattutto se già in difficoltà nella gestione dei conti pubblici, potrebbe risultare insufficiente. Su questa linea nascono l'idea della creazione di una nuova linea di credito Mes per spese mediche e senza condizionalità e soprattutto la creazione del fondo "Next Generation UE".

Per quanto concerne quest'ultima misura, il Consiglio Europeo di Luglio 2020 ha dato prova di come vi sia una crescente attenzione di come verranno spesi i soldi messi a disposizione, specialmente dai paesi cosiddetti "frugali" (Austria, Olanda, Danimarca e Svezia). Il ruolo di mediazione della Francia e della Germania è stato decisivo per l'approvazione e la futura attivazione del fondo, al fine di supportare progetti di investimenti e rilancio economico negli stati beneficiari. Ma tali risorse difficilmente potranno arrivare prima del 2021 e in ogni caso è probabile che via sia un controllo stringente sulle misure finanziate, rendendo sempre complesso l'avvicinamento al periodo di stesura delle leggi finanziarie per l'anno 2021, dove sarà necessario evitare che possano iniziare spinte speculative sui mercati finanziari.

Collegate alla questione europea ci sono altri due temi fondamentali: la durata del programma di acquisto Pepp da parte della BCE e il ritorno in funzione dei vincoli di bilancio di Maastricht, sospeso causa epidemia che in caso di riattivazione obbligherebbe a forti correzioni di sui conti. Entrambi, data l'eterogeneità degli effetti della crisi da Covid-19 sui paesi membri dell'Euro e della UE, potrebbero generare forti tensioni politiche, vedendo contrapposti i medesimi schieramenti sopracitati.

Davanti alle sfide che la crisi da coronavirus ha generato, risulta quindi necessario evitare la creazione di tensioni e instabilità di natura politica, poiché shock di entità importante andrebbero a colpire un sistema economico già fortemente provato con effetti più ampi che in precedenza, soprattutto per il nostro paese, dove le previsioni economiche sono concordi nel prevedere una riduzione del Pil a doppia cifra (-

10%/-12%) e soprattutto un debito ancor più rilevante (con un rapporto deficit/Pil nel 1° trimestre previsto dall'Istat al 10,8%³) che rende ancora più stretto il margine di movimento da parte del governo.

³ Istat, Conto trimestrale amministrazioni pubbliche 1°trimestre 2020, pubblicato in data 26 giugno 2020.

IL PROGRESSO E LA RICERCA DI UN'ETICA VIRTUOSA
PER LA TECNICA SCIENTIFICA

GIULIO ALVARO CORTESI* intervista ALDO SCHIAVONE

Aldo Schiavone, professore ordinario di Diritto romano ha insegnato nelle università di Bari e Firenze, al Collège de France e alla Scuola Normale Superiore di Pisa. Nel 2002 ha fondato l'Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM), di cui è stato rettore dal 2006 al 2010; nel 2012 si è realizzata la fusione tra il SUM e la Scuola Normale Superiore di Pisa. Nel 2015 ha vinto un progetto di ricerca europeo, un ERC Advanced Grant su "Scriptores iuris Romani. Texts and Thought".

Nel suo ultimo volume *Progresso* (il Mulino, 2020), Aldo Schiavone affronta alcune tra le tematiche più impegnative della nostra contemporaneità tra cui, nello specifico, l'importanza del progresso tecnologico nella definizione della società umana sottolineando, al contempo, la necessità di ripristinare una fiducia consapevole nei confronti della scienza affiancata da opportuni meccanismi di controllo. Nella postfazione al volume, Schiavone si occupa anche dell'influenza del coronavirus sulla società. In un certo senso, la pandemia diventa un vero e proprio paradigma per comprendere l'evoluzione della struttura sociale all'interno della quale viviamo. Fortunatamente, scrive il professor Schiavone, il mestiere dello storico – se si fa della buona storia – è un lavoro pieno di speranza. Gli abbiamo rivolto alcune domande.

G.C. Nel suo ultimo volume *Lei* si concentra su un concetto cardine della filosofia politica contemporanea: l'idea di *Progresso*. Tra i molti spunti, il *fil rouge* del suo saggio è rappresentato dal binomio "potenza" e "controllo razionale". In particolare, *Lei* osserva che la relazione tra questi due concetti nell'antichità era inquadrata all'interno del binomio

* Giulio Alvaro Cortesi è dottore di ricerca in Diritto all'Università Paris 1 Panthéon Sorbonne e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

schiavo-padrone, mentre oggi tale rapporto è diventato molto più complesso. Può dirci di più di questo binomio?

A.S. Per quanto riguarda il mondo antico, la problematica del controllo della potenza tecnologica era decisamente meno rilevante di oggi poiché questa era minima e la schiavitù era semmai una conseguenza della prevalenza del lavoro manuale sulla capacità produttiva derivante da altre fonti. Di conseguenza, il controllo di quella limitata capacità tecnologica era estremamente facile. Le società antiche erano sbilanciate in un senso opposto rispetto al mondo moderno. All'epoca vi era una preminenza del pensiero umanistico rispetto a quello tecnico: la teoria politica, la filosofia, il diritto, la riflessione etica rappresentavano il cuore del pensiero intellettuale a differenza di quello che accade oggi, ove riscontriamo una pressante esigenza di elaborazione intellettuale capace di controllare il potere tecnico a nostra disposizione.

Quando impiego la locuzione “controllo razionale” intendo un controllo che sia a vantaggio dell'umano nella sua interezza. La sua domanda mi permette altresì di apportare alcune importanti precisazioni terminologiche su cosa intendo per “controllo”. Esso si riferisce ad un approccio teleologico all'impiego della potenza tecnologica, ossia alla verifica che essa sia utilizzata nell'interesse dell'umano nel suo intero. Mi riferisco, nello specifico, a quanto affermato nel mio libro *Uguaglianza*¹: a mio avviso la razionalità, oggi, è la valorizzazione dell'impersonale o, più esattamente, dell'universale umano senza specificazioni, senza distinzioni, senza soggettivazioni. Un umano che si fa soggetto e motore della storia.

G.C. Nella parte finale del suo libro Lei allude all'esistenza di diverse possibilità di sviluppo sociale: «La scelta fra le diverse vie non è tuttavia casuale e questo punto è decisivo. Essa dipende dal rapporto che si instaura fra il livello di progresso tecnico raggiunto in una determinata epoca e la “capacità diffusa” di “preservazione dell'integrità dell'umano”». Lei parla di capacità diffusa in alcuni ambiti particolari: sociale, politico, istituzionale e morale. Secondo Lei i processi democratici sono un limite o un'opportunità per la formazione di questa capacità diffusa? Quali potrebbero essere gli strumenti per favorire un recupero della capacità di gestione della potenza tecnologica?

¹ A. Schiavone, *Uguaglianza*, Torino, Einaudi, 2019.

A.S. I processi democratici sono una grande opportunità per affermare la preminenza dell'interesse dell'universale umano sugli interessi particolari. Quale potrebbe essere il metodo da seguire per raggiungere un tale scopo? Io credo che sia la creazione di un governo mondiale. Parlare di questi temi sembra un approccio utopistico, mentre, nei fatti, si tratterà sempre meno di un'utopia per diventare una questione dai caratteri molto concreti.

Per quanto riguarda la regolamentazione e la gestione dell'economia, dei flussi finanziari e della circolazione delle merci un complesso di strutture di carattere governativo è già esistente: si tratta di un governo non democratico, affidato molto spesso a potenze non identificabili; lo stesso non vale per quanto concerne il campo della politica ed è questo il grande scacco: un'arretratezza della politica rispetto a una domanda che si fa sempre più urgente: quella di un governo mondiale.

Eppure attraverso l'epidemia del Coronavirus una forma di gestione congiunta delle problematiche globali ha cominciato a delinearsi. Pensiamo a cosa è successo in questi mesi: non si è forse profilato - sia pure con molti limiti, approssimazioni e inefficienze - una forma di governo mondiale della sanità? La sanità è un aspetto cruciale della conservazione dell'umano. Questi aspetti di gestione delle problematiche a livello globale devono crescere, moltiplicarsi settore per settore: occorre pensare a crescita localizzate ripartite per problema: non parlo dunque di un potere centralizzato che nasca nello spazio di una notte - il che sarebbe una utopia ottocentesca - ma trovare sistemi di regole effettive che rappresentino l'umano nella sua interezza.

G.C. Passiamo ora ai rapporti tra Covid-19 e società. Dinnanzi alla pandemia Lei afferma che abbiamo avuto una conferma della «funzione progressiva di quei saperi [...] e della loro capacità di proiettarsi persino oltre il guscio capitalistico che pur sempre le contiene». Lei afferma, inoltre, che «La tecnica e la scienza non sono una potenza estranea a noi, che ci determina da fuori» ed evidenzia come nella pandemia si sia verificata una «riappropriazione di massa della scienza da parte del suo popolo». In quali termini Lei ritiene che si sia verificata questa riappropriazione della scienza?

A.S. Nel senso che ci siamo resi conto – tutti quanti a livello mondiale, dalla Cina agli Stati Uniti, lasciando da parte le minoranze complottiste o iper-nazionaliste o iper-populiste – che la scienza è l'unica, autentica e significativa forza preservatrice dell'umano e della vita nel nostro pianeta. Questa sensazione, a mio parere, è stata trasmessa dalla pandemia nella grande maggioranza dell'opinione pubblica del pianeta. Il maturare di questa consapevolezza all'interno del pensiero comune è un fatto assai rilevante dacché ha consentito un riavvicinamento tra scienza e popolazione che, forse, nei decenni passati si era progressivamente smarrito. Il cittadino comune era spaventato dalla scienza, considerata come apportatrice di diseguaglianze e di minacce al sistema ecologico, all'ambiente, alla libera determinazione del soggetto: problemi che senz'altro sono reali ma che vanno inquadrati in un quadro più ampio, ossia quello della scienza come custode della vita su questo pianeta.

G.C. Ritiene auspicabile o quantomeno possibile la formazione di una coscienza civica – quantomeno tra gli esperti e i tecnici – rispetto a un uso responsabile della potenza tecnologica, come virtù sulla quale potrebbero reggersi le forme di governo contemporanee?

A.S. A mio avviso è necessario costruire, elaborandola quasi da zero, un'etica dell'uso della scienza adeguata al salto tecnologico che abbiamo compiuto: occorre partire da alcuni principi cardine che devono orientarci. Possiamo identificare un esempio nel principio che nessuna modificazione del patrimonio genetico debba essere possibile se non è una modificazione cui può accedere tutto l'umanità. Questo adesso può apparire come fantascienza, ma è un tema con cui – io credo – dovremo presto confrontarci. La possibilità di modificazioni genetiche trasmissibili ereditariamente riservate a piccoli settori di privilegiati spezzerebbe l'eguaglianza naturale della specie con conseguenze catastrofiche. Questo ragionamento va svolto senza pensare a superuomini: pensiamo solamente alla possibilità di introdurre alcune modificazioni genetiche che liberano – chi è in grado di acquisirle – da alcune malattie. Si creerebbero specie diverse all'interno del genere umano, con diseguaglianze straordinarie; un'etica dell'uso razionale della scienza dovrebbe impedirne la nascita. Ho fatto un esempio clamoroso ma, su tutto, credo che

sia quanto mai urgente la costruzione di un'etica di un uso virtuoso della scienza: i tempi lo impongono.

G.C. In questa prospettiva, quale deve essere il ruolo, secondo Lei, della classe politica e quella della élite tecnico-tecnologica nel processo di gestione di queste dinamiche? Quali sono i nodi problematici di questa relazione? In alcuni casi, sembra essersi verificata un'elusione di responsabilità da parte della politica, delegando alcune scelte, politiche, ai tecnici. Dove finisce secondo Lei il perimetro dei tecnici?

A.S. C'è un limite rigoroso tra scelta politica e scenari delineati dai tecnici: gli scienziati devono solamente proporre opzioni, costruire scenari possibili: la scelta e la decisione compete, invece, ai politici.

Il tecnico deve dire cosa succede se si assume un certo comportamento: se il popolo continua a muoversi in modo indiscriminato il numero di contagi crescerà esponenzialmente portando al collasso il sistema sanitario. Se invece riusciamo a ridurre la circolazione delle persone avremo un contenimento progressivo dei contagi. Una volta delineati gli scenari la scelta se chiedere oppure no al popolo di restare confinato spetta alla classe politica.

Quanto alla seconda questione, in tutto l'occidente, non saprei giudicare se anche in Cina o in India, c'è un deficit di selezione delle élites politiche: questo è vero per l'America, per l'Inghilterra, per la Francia, per l'Italia, forse non ancora per la Germania.

Questo ci dice che c'è un problema drammatico di formazione delle classi dirigenti in generale e delle élites politiche in particolare. Io non ho soluzioni, ma questo fatto ci fa interrogare sul destino della politica stessa: bisogna porsi il problema e correre ai ripari, ma certamente il vuoto è drammatico.

G.C. Un aspetto interessante del suo libro, che lo colloca abbastanza controcorrente, è che Lei ha una visione realistica, ma fondamentalmente positiva del progresso. Lei menziona giustamente la peste di Tucidide, a cui se ne potrebbero aggiungere molte altre, io ho pensato a quella di Giustiniano, all'epidemia della Spagnola del XX secolo accettate come "calamità naturali" cui non ci si poteva sottrarre quando il mondo era ancora in mano alla natura. La prima epidemia del ventunesimo secolo è

stata invece completamente medicalizzata, attraverso l'adozione di protocolli universalmente accettati. Lo ritiene un primo passo verso uno sviluppo di un "controllo razionale che protegge" dalla potenza della globalizzazione, che è così dinamica nella sua parte economica e così lenta e statica nella sua parte dei servizi sociali, tra cui la sanità?

A.S. Sono d'accordo. Questa è stata la prima epidemia mondiale medicalizzata in tutto il pianeta, non soltanto nel "primo mondo" ma in Asia, in America e addirittura in Africa che consideriamo come l'ultimo luogo dove si è rifugiata l'arretratezza del pianeta. La gestione dell'epidemia ha posto un problema ma ha anche indicato un orizzonte: dobbiamo rafforzare urgentemente i meccanismi utili al controllo razionale della potenza della globalizzazione.

IL PARLAMENTO EUROPEO E LE NUOVE FRONTIERE DELLA TECNOLOGIA DOPO IL COVID-19

STELLA GIANFREDA* intervista WALTER PETRUCCI

Walter Petrucci è direttore generale *ad interim* della Direzione Generale per l'Innovazione e il supporto tecnologico (DG ITEC) del Parlamento europeo. È nato a Bruxelles, in Belgio, dove ha studiato tecnologia dell'informazione e della comunicazione. Dopo una carriera iniziale nel settore privato, è entrato a far parte del Parlamento europeo nel 1986. La Direzione Generale per l'innovazione e il supporto tecnologico attua la politica del Parlamento in materia di trasparenza e accesso alle informazioni e aiuta il Parlamento a lavorare in modo più efficiente, fornendo servizi di comunicazione e informazione.

S.G. La prima domanda è d'obbligo: come sono cambiate le attività della vostra direzione a seguito dell'emergenza Covid-19? ITEC aveva già sviluppato degli strumenti digitali come l'eMeeting in grado di supportare la mobilità e il lavoro da remoto. Questo vi ha permesso di essere pronti a rispondere all'emergenza Covid-19? Quali sono state le "tappe" chiave in questo senso?

W.P. Possiamo parlare di vera e propria trasformazione del metodo di lavoro indotto dal Covid-19, non solo quello manageriale ma anche quello di natura più tecnica. Il Parlamento ha potuto beneficiare di soluzioni già pensate per una logica di lavoro "anytime/anywhere" ma la vera sfida è stata adattare in tempi record la capacità delle infrastrutture a sostenere una intera comunità di oltre 10.000 utenti lavorando ed accedendo alle risorse IT del parlamento in remoto. Stabilizzare le infrastrutture e garantire a tutti gli utenti (Parlamentari e staff) un accesso sicuro alle proprie risorse digitali è stata la tappa fondamentale. In seguito, siamo passati ad arricchire l'offerta di strumenti di videoconferenza e di

* Stella Gianfreda è assegnista di ricerca in Scienza politica presso l'Università di Genova e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

collaborazione in remoto basandoci sui bisogni dell'utenza. La terza tappa che stiamo già affrontando è quella di trasformare tutti questi cambiamenti in processi organizzativi e tecnici standard.

S.G. Tra le istituzioni che hanno reagito all'emergenza Covid-19 c'è naturalmente il Parlamento europeo. Per tradizione, i parlamenti sono il luogo della rappresentanza degli interessi dei cittadini e delle formazioni sociali: quali sono stati gli strumenti con i quali si è tutelata la funzione "rappresentativa" del Parlamento europeo bilanciandola con l'esigenza di garantire la sua funzionalità in un momento di emergenza?

W.P. Il Presidente Sassoli è stato chiaro e determinato sin dai primi giorni della crisi: il parlamento non chiude, proprio per il suo ruolo essenziale nella democrazia europea. I servizi del Parlamento, con l'ITEC in testa ma non da sola, hanno lavorato giorno e notte in condizioni difficili per garantire questa funzione. E nessuno di noi è immune al Covid, diverse delle nostre squadre hanno subito quarantene e purtroppo abbiamo anche perso un collega.

Nella prima fase d'urgenza siamo riusciti a garantire una partecipazione dei deputati alle sessioni plenarie con un sistema di voto per e-mail, ma già da maggio abbiamo messo in atto una piattaforma di voto online che ha consentito alla plenaria di eseguire la sua funzione democratica. In seguito, i nostri colleghi del servizio di conferenze stanno mettendo appunto una piattaforma di partecipazione remota per la plenaria, con servizi di interpretazione. Questa piattaforma funzione già per riunioni politiche più ristrette.

Il metodo manageriale del Parlamento è considerato uno dei più avanzati al mondo, abbiamo una cultura molto matura di project management e riusciamo a mettere in piedi velocemente delle soluzioni che man mano vengono arricchite con funzioni che avvicinano sempre di più l'esperienza in remoto da quella fisica alla quale tutti i deputati sono abituati.

Come Parlamento dobbiamo anche garantire elevati standard di sicurezza e di protezione dei dati, ed è questa la vera sfida: mantenere una forma di sovranità istituzionale nella scelta delle tecnologie e nelle dipendenze tecniche che può creare in pochissimo tempo.

S.G. L'ambito europeo ha dimostrato che la tecnologia può migliorare il processo di interazione tra membri del Parlamento e cittadini, e rendere questi ultimi più partecipi dei processi decisionali. L'emergenza Covid-19 ha aperto nuovi orizzonti per sostenere questa interlocuzione nei prossimi mesi?

W.P. Le crisi sono sempre un fortissimo vettore di innovazione, ma tutto dipende dal livello di maturità delle Istituzioni ed organizzazioni in generale. Sono numerosi i progetti che intendono utilizzare la tecnologia per rafforzare il rapporto con i cittadini, sia nel processo decisionale dell'Istituzione sia nel quotidiano dei deputati che si trovano spesso lontano dal loro elettorato. Avevamo già lavorato nella scorsa legislatura su questi due fronti e siamo giunti ad un buon livello di maturità che ci ha consentito di fronteggiare la crisi con grande prontezza. I nuovi orizzonti che vedo sono l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, ed in particolare gli algoritmi di analisi dei dati, che aiuteranno il Parlamento nel suo ruolo. Anche qui l'ITEC lavora da diversi anni con un team dedicato a fare scouting tecnologico e a testare nuove tecnologie, ed abbiamo diversi progetti in campo, dalla *sentiment analysis* alla "legislazione aumentata" che sicuramente contribuiranno a trasformare il ruolo del parlamento nell'era digitale.

S.G. L'emergenza Covid-19 ha mostrato la fragilità di un modello economico globalizzato e altamente interdipendente, in cui l'approvvigionamento di materie prime dipende spesso da fornitori lontani geograficamente. Secondo lei, in che modo la tecnologia può migliorare i processi produttivi e decisionali da un punto di vista tecnico, strutturale e organizzativo?

W.P. Più che il modello stesso ad entrare in crisi in quanto tale, è la mancanza di preparazione in termini di continuità di business e di resilienza che vedo come fattore chiave. Basta guardare l'esplosione delle certificazioni in *business continuity* per convincersi di questo. La tecnologia può aiutarci a definire modelli predittivi che possono aiutare a limitare le conseguenze di questo tipo di crisi, ma credo che il grosso cambiamento lo vedremo nei comportamenti delle persone, tramite il telelavoro e la scelta di mezzi di trasporto e di beni di consumi che potrebbe

seriamente impattare sul modello economico globale come lo conosciamo oggi. Con il 5G avremo un ulteriore incentivo a ripensare questo modello. Una delle numerose lezioni che traiamo dei nostri sforzi di inseminare una cultura di innovazione nel Parlamento Europeo è che la tecnologia offre solo una opportunità ma bisogna pensare ai comportamenti.

S.G. E, collegata alla domanda precedente, secondo lei la tecnologia può aiutarci a gestire le risorse in modo più efficiente? Ovviamente non parlo solo di risorse economiche, ma anche dei prodotti intellettuali e culturali, dell'accesso alle informazioni...

W.P. Non c'è dubbio su questo. La nostra visione strategica alla DG ITEC è "Data is the new gold". Il Parlamento è un grande consumatore e un grande produttore di conoscenza. Nel mondo digitale la conoscenza è un dato. E la tecnologia può aiutare ad ottimizzare questi processi creando nuovi servizi a partire dai dati, ma può anche aiutare a conservarli e proteggerli in modo più efficace. Stiamo lavorando su una iniziativa importante che cerca proprio di combinare *open data*, *data analytics*, e soluzioni collaborative.

Pensando in modo più generale, la tecnologia oggi permette ad esempio di certificare l'unicità di una opera digitale, e credo che questo sia una innovazione che lima molto la differenza che possiamo ancora vedere tra mondo fisico e mondo digitale.

Penso anche a come *l'Internet of things* può aiutarci ad essere meno voraci in energia, e questo è un tema che al Parlamento è molto presente. Un altro esempio che riguarda la mia Direzione Generale è la strategia paperless che abbiamo definito, e rispetto alla quale la tecnologia potrà svolgere un ruolo importante nel limitare l'uso della carta. Nelle attività di scouting abbiamo anche visto diverse tecnologie che consentono il riutilizzo della carta stampata senza passare per un riciclo.

S.G. Quando si parla di sviluppo tecnologico, si parla necessariamente anche dei rischi legati alla protezione dei dati. Quali sono, secondo lei, le principali problematiche in merito? Secondo lei le preoccupazioni dei cittadini sono fondate? Come affrontate questo tema a ITEC?

W.P. Per noi è semplice: lo sviluppo tecnologico non è solo una questione tecnica, anzi. La compliance è al cuore del nostro modello operativo. Sono investito in questo lavoro in maniera diretta e personale. La squadra di cui si occupa di compliance è alle mie dirette dipendenze e ricordiamoci che in Parlamento abbiamo i rappresentanti dei cittadini che esprimono queste preoccupazioni.

Il vero punto da tenere sempre nel radar è la nostra sovranità istituzionale. Siamo in controllo delle tecnologie che usiamo? Siamo in controllo della conoscenza che produciamo? Questo è per me un elemento fondamentale quando formulo le proposte strategiche per un Parlamento europeo digitale.

All'ITEC abbiamo anche una struttura dedicata alla Cybersicurezza, che si occupa di standard, di analisi e monitoraggio, e di risposte in casi di attacchi cyber. Collaboriamo in modo molto stretto con le altre Istituzioni (abbiamo anche una struttura interistituzionale dedicata alla risposta in casi di attacchi).

Infine, nelle nostre attività di scouting e esplorazione delle tecnologie legate all'Intelligenza Artificiale, prestiamo una attenzione molto forte alle questioni di etica e di "spiegabilità" di questi algoritmi. I cittadini hanno anche timori rispetto a ciò che non si può più capire o controllare. Ed è la nostra responsabilità come IT providers di fornire ai nostri utenti la massima trasparenza sulle tecnologie utilizzate. Per questo motivo abbiamo definito linee guida per una Intelligenza Artificiale Responsabile al Parlamento Europeo e abbiamo un osservatorio sugli aspetti normativi e di etica a riguardo.

SEZIONE TERZA

ASPETTI MEDICI E TECNICO-SCIENTIFICI

INQUINAMENTO E COVID-19: UN PROBLEMA MEDICO E STATISTICO

FILIPPO ASCOLANI – FRANCESCA DOMINICI*

1. *Introduzione*

Alla data del 23 Aprile 2020, la Lombardia registrava il 56% dei casi confermati di Covid-19 in Italia, seguita da Emilia-Romagna (15%), Piemonte (12%) e Veneto (11%); sono tutte regioni appartenenti alla Pianura Padana, una delle zone più inquinate d'Europa. Il numero di giorni in cui il livello massimo di Pm10 previsto dalla legge (ossia 50 micron per metro cubo) è stato superato è di gran lunga superiore in Lombardia rispetto al Lazio o alle regioni del Sud, dove la diffusione e la letalità del virus sono stati significativamente minori tanto che la Società Italiana di Medicina Ambientale aveva suggerito già il 16 marzo un collegamento tra la drammatica esplosione del virus e l'esposizione di lunga durata alle polveri sottili.

Proprio per esplorare questa relazione e identificare eventuali nessi causali tra i due fenomeni, un gruppo di biostatistici dell'Università di Harvard ha condotto uno studio che ha coinvolto quasi tutta la popolazione americana¹.

2. *Cos'è il particolato?*

L'atmosfera terrestre, in particolare nei bassi strati, contiene in so-

* Filippo Ascolani è dottorando di ricerca in Statistica presso l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Francesca Dominici è professoressa associata di Biostatistica presso la *Harvard School of Public Health* e direttrice della *Harvard Data Science Initiative*.

¹X. Wu, R. Nethery, M. B. Sabath, D. Braun, F. Dominici, *Exposure to air pollution and Covid-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study*, Preprint, 2020.

spensione del pulviscolo, la cui origine può essere naturale (come nel caso di pollini o spore) o antropica (ad esempio fuliggine o processi di combustione); il pulviscolo, chiamato anche particolato, può essere innocuo, se presente in piccole quantità, o dannoso, se abbondante e inalabile. Proprio per questo motivo viene spesso classificato a seconda delle dimensioni: si parla di particolato grossolano quando il diametro della particella supera i 10 µm (micron), altrimenti di particolato fine.

Nel primo gruppo, a cui per esempio appartiene il polline, le polveri sono trattenute da naso e laringe, mentre nel secondo riescono a superare l'apparato respiratorio superiore: le Pm10 (particelle con diametro minore di 10 micron) penetrano nella trachea, mentre le Pm2.5 arrivano addirittura fino ai polmoni. Un micron è un millesimo di millimetro: per avere un'idea dell'ordine di grandezza, un capello ha un diametro di circa 70 micron, trenta volte più spesso delle Pm2.5.

Il rapporto tra la salute e un'esposizione di lunga durata alle Pm2.5 è stato ampiamente studiato nella letteratura scientifica soprattutto in relazione a problemi respiratori cronici o virali e a patologie cardiovascolari²; per esempio, la Pm2.5 è stata più volte associata a morti premature in persone con malattie al cuore o ai polmoni, ad asma aggravato e ad altri sintomi dell'apparato respiratorio. In questo periodo di emergenza sanitaria, dovuta alla pandemia di Covid-19, tali studi suscitano ulteriori interessi; infatti, alcuni dei fattori chiave emersi nelle ricerche di questi mesi che sembrano essere collegati con una maggiore severità dell'infezione sono i medesimi influenzati da una lunga esposizione al particolato. Insieme a variabili demografiche come l'età e il genere (i maschi oltre i 65 anni sembrano essere a maggiore rischio), malattie cardiovascolari e patologie croniche ai polmoni sembrano associate a decorsi virali più complessi; inoltre un alto tasso di attacchi di cuore e complicazioni respiratorie sono stati documentati.

Poiché un'esposizione di lunga durata alle Pm2.5 colpisce negativamente proprio i sistemi respiratorio e cardiovascolare, è naturale chiedersi se sia anche un fattore in grado di esacerbare i sintomi e peggiorare la prognosi dei pazienti malati di Covid-19.

² F. Dominici, R.D. Peng, M.L. Bell., *Fine particulate air pollution and hospital admission for cardiovascular and respiratory diseases*, in «JAMA», 295, 2006, pp. 1127-1134.

3. *Il problema statistico*

Trattare tale questione dal punto di vista statistico richiede di ricorrere alle tecniche di inferenza causale, finalizzate a determinare la relazione causale tra due o più fenomeni. Da un lato, infatti, se si può ricorrere ai (soli) dati per osservare l'occorrenza contemporanea degli eventi, dall'altro la ricostruzione della catena di cause ed effetti ad essi connessa costituisce un problema senz'altro più complesso.

In alcuni casi la determinazione del rapporto causa-effetto è più agevole: esiste un'ovvia correlazione tra la temperatura e l'utilizzo medio dei condizionatori, ma risolvere il problema del riscaldamento globale vietando l'aria condizionata sarebbe un'idea quantomeno discutibile. Purtroppo, spesso non solo non si è in grado di distinguere quale dei due fenomeni causi l'altro, ma non si può neppure escludere che un terzo fattore, ignoto, abbia effetti su entrambi; questo genera una cosiddetta correlazione spuria. Nel contesto in esame è indubbio che le regioni italiane più colpite presentino un maggiore livello di inquinamento; tuttavia, questo dato potrebbe segnalare un'attività industriale e commerciale più intensa, con conseguenti maggiori contatti interpersonali (magari con persone provenienti dall'estero) e densità di popolazione, tutti fenomeni che potrebbero incidere sulla situazione che ci interessa studiare.

Per evitare tali distorsioni, che possono confondere la ricerca (in inglese si parla proprio di *confounding factors*), oltre al parametro di interesse (il livello di Pm2.5) vengono incorporate nel modello statistico le variabili che potrebbero influenzare il fenomeno che si vuole studiare. Ad ogni modo, nonostante tutte le precauzioni, non si potrà escludere l'esistenza di altri fattori di confusione, sconosciuti o non osservabili. Questo evidenzia come uno studio statistico non debba essere utilizzato da solo per identificare le cause e prendere le decisioni: ricercatori in ambito medico potranno investigare i meccanismi biologici, partendo dalle associazioni scoperte nei dati.

Proprio per queste considerazioni, nello studio sugli Stati Uniti venti variabili cosiddette «di controllo» sono state aggiunte per ogni provincia (o *county*): tra le altre, densità di popolazione, percentuale di persone oltre i 65 anni, reddito medio e posti letto in ospedale. Infatti, regioni diverse possono aver subito impatti diversi a seconda delle condizioni

del sistema sanitario oppure della capacità economica degli individui di soddisfare le condizioni igieniche necessarie. Inoltre, al fine di valutare l'impatto di potenziali fattori di confusione sconosciuti si è calcolata l'associazione che questo fenomeno ignoto dovrebbe avere sia con la mortalità del Covid-19 sia con le Pm2.5 per rendere senza valore i risultati ottenuti. Il fatto che questo valore sia molto alto, sebbene non sia una prova conclusiva, conferma la bontà dell'analisi: infatti, dovrebbe essere agevole osservare una variabile così marcatamente associata al fenomeno in esame.

Il secondo passaggio necessario consiste nella quantificazione dell'effetto. Nel caso di una malattia sono molteplici i fattori che rendono un individuo particolarmente suscettibile ai suoi effetti: si è accennato all'età, a patologie pregresse o all'esposizione alle polveri sottili, appunto. Da un lato queste quantità sono tra loro correlate, una persona anziana più facilmente presenterà un quadro clinico complesso in partenza, quindi il loro rapporto dovrà essere tenuto in considerazione; dall'altro, è essenziale determinare quale sia il più rilevante, per comprendere dove si debba intervenire con maggiore tempestività. Questo compito è generalmente svolto dal modello, inteso come l'insieme di equazioni che legano la variabile di studio (numero di decessi a causa dell'epidemia) alla quantità di interesse (esposizione alle Pm2.5) e alle altre di controllo (densità di popolazione, obesità, ecc.).

In termini generali, si può affermare che modelli più complessi, in cui per esempio il numero di equazioni è maggiore, sono in grado di catturare rapporti di dipendenza più sofisticati; tuttavia, questi modelli richiedono una numerosità campionaria più ampia per garantire delle stime affidabili.

Spesso, inoltre, più le relazioni previste dal modello sono complicate, meno interpretabili sono i risultati: in generale, sta alla sensibilità dei ricercatori trovare il modello più adatto per il fenomeno in questione anche considerando che la bontà di una scelta metodologica dipende dall'obiettivo dell'analisi: se si intende prevedere l'evolvere di un fenomeno si può utilizzare una tecnica più complessa, ma dai meccanismi meno decifrabili (a volte si parla di *black box*); al contrario, se si è interessati all'inferenza, ossia ad analizzare il ruolo di una certa variabile, non si può rinunciare all'interpretazione.

Ciò detto, con riferimento alla ricerca in commento, l'enfasi è stata

posta sul numero di decessi dovuti all'epidemia, optando per una metodologia adatta a dati di conteggio. Oltre a garantire una buona interpretabilità, il modello adottato permette di valutare l'incertezza delle stime: infatti, non è importante soltanto stabilire l'effetto medio (quella che si chiama stima puntuale), ma anche quantificare la confidenza del risultato. Si noti che le scelte metodologiche devono essere giustificate e analizzate: in particolare è necessario comprendere quanta parte dei risultati finali dipenda dalla specifica procedura utilizzata. Infatti, modelli plausibili per uno stesso fenomeno dovrebbero portare a conclusioni simili.

4. I dati

Resta un ultimo ingrediente, probabilmente il più importante: i dati. Infatti, le scelte modellistiche più sagge e la più attenta analisi dell'incertezza non possono sopperire completamente a dati di cattiva qualità. Detto altrimenti: la raccolta del campione di dati è decisiva per determinare la bontà dell'intera analisi.

Nel caso del Covid-19 è essenziale ottenere il tasso di mortalità e la sua evoluzione nel tempo; tuttavia, questa procedura è resa complessa a causa di una serie di elementi: dal numero limitato di tamponi da un lato, dalla difficoltà di definire l'espressione «morte per coronavirus» dall'altro. Di fronte a queste difficoltà, una possibilità è quella di conteggiare tutti i positivi al momento del decesso, senza indagare quale ruolo il virus effettivamente abbia avuto nel decorso, ma i vari Paesi hanno adottato prassi differenti³. Allo stesso modo, il numero di tamponi effettuati varia tra le diverse nazioni (se non all'interno delle nazioni stesse), rendendo il confronto molto complicato. Infine, la stessa selezione dei soggetti da testare può indurre distorsione nel campione: per esempio, se si limitasse l'analisi a pazienti che già presentano i sintomi si rischierebbe di sottostimare gli asintomatici e sovrastimare la mortalità. Dal punto di vista statistico sarebbe necessario selezionare un campione adeguato al fine di garantire stime affidabili per tutti i segmenti della popolazione (identificati da età, colore della pelle, malattie pregresse,

³ Sul punto cfr. G. Ascione, C. La Vecchia, *Le anomalie epidemiologiche dell'epidemia da SARS-CoV-2: il problema di una stima affidabile dei tassi di mortalità e letalità*, in questo volume, p. 281

reddito, ecc.); tuttavia, questo non è possibile in tempi brevi, soprattutto in momenti di crisi.

A questi rilievi si deve aggiungere la constatazione che per paragonare diverse aree geografiche bisogna tenere conto della posizione nella curva epidemica al momento della raccolta dei dati: una regione in cui il virus si è appena introdotto sarà in una situazione differente rispetto a un'altra in cui l'infezione si è già diffusa. Anche la situazione politica è un altro fattore da non sottovalutare: le decisioni prese dai governi, locali e nazionali, soprattutto in materia di *lockdown*, e la loro tempestività, possono aver giocato un ruolo significativo nello sviluppo della pandemia. Nella ricerca incentrata sugli Stati Uniti si è calcolato il numero di giorni dal primo caso certificato e il momento di introduzione delle regole sul distanziamento sociale per ogni provincia; tuttavia, queste misure sono in generale imprecise ed è necessario valutare l'impatto di un potenziale errore nei risultati finali.

Allo stesso modo, calcolare i livelli di Pm2.5 è un compito non banale. Esistono apparecchi sul territorio che monitorano il livello di inquinamento dell'aria, ma non sono presenti in tutte le province americane; pertanto sono stati utilizzati anche altri dati, come le osservazioni satellitari, in modo da ottenere un valore medio stimato per ogni provincia. Per combinare queste informazioni eterogenee, che portano a più di cento variabili da tenere in considerazione, si è fatto ricorso a diverse tecniche statistiche. È inoltre importante definire in maniera non ambigua che cosa si intenda per «esposizione di lunga durata» a una sostanza tossica. Nello studio in questione si è considerata la media annuale tra il 2000 e il 2016, ma anche in questo caso è necessario controllare quanto tale scelta influenzi il risultato finale.

Infine, molto spesso i dati non raggiungono il dettaglio desiderato. In uno studio di statistica medica sarebbe auspicabile avere informazioni a livello individuale, come la situazione clinica, l'età e le altre variabili di cui si è discusso. Tuttavia, al momento, dati del genere sui decessi da coronavirus non sono disponibili; pertanto, sono stati considerati i valori medi per ogni provincia. Allo stesso modo, poiché un'epidemia è un fenomeno dinamico per definizione, e lo stesso vale per il livello di inquinamento, sarebbe prezioso osservare l'evoluzione delle variabili di interesse; purtroppo a oggi le informazioni temporali non sono in generale disponibili o non garantiscono la precisione desiderata.

5. *Esito dello studio*

Usando una terminologia statistica, lo studio in esame è *cross-sectional* (ossia riguarda un preciso istante temporale) e considera dati aggregati su 3087 province degli Stati Uniti, coprendo il 98% della popolazione. Un elemento peculiare del lavoro è la circostanza di aver utilizzato dati pubblici e aver messo a disposizione tutte le procedure utilizzate. In questo modo sarà possibile ripetere l'analisi quando nuovi dati saranno disponibili e integrarla magari tenendo conto dell'evoluzione temporale. Questo garantisce non solo la riproducibilità dei risultati, ma anche la possibilità di costruire analisi più sofisticate sulla base di quelle precedenti.

I risultati della ricerca indicano che una lunga esposizione all'inquinamento atmosferico accresce la vulnerabilità alle manifestazioni più severe del Covid-19.

In particolare, all'aumento di 1 micron per metro cubo ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) di esposizione corrisponde un incremento medio dell'8% nel tasso di mortalità del virus. Come accennato precedentemente, questi risultati sono ottenuti dopo aver tenuto in considerazione vari fattori di confusione, come variabili demografiche, socioeconomiche, stadio dell'epidemia e stato del sistema sanitario. Infatti, altre variabili risultano significativamente associate al tasso di mortalità: tra le altre densità di popolazione, numero di posti letto in ospedale, istruzione e colore della pelle

Lo stesso gruppo di ricerca aveva evidenziato, in un altro progetto che aveva utilizzato dati su 60 milioni di americani oltre i 65 anni, un aumento del 0.73% nel tasso generale di mortalità associato sempre allo stesso modesto aumento dell'inquinamento. Quindi l'effetto negativo delle polveri sottili sulle morti da coronavirus è undici volte più alto di quello su tutte le altre cause di mortalità considerate nel loro complesso.

Tali conclusioni sono coerenti con la precedente letteratura scientifica: nel periodo di diffusione della Sars (*Severe acute respiratory syndrome*), un virus molto vicino al Covid-19, nelle regioni della Cina con moderato o alto indice di inquinamento atmosferico ($\text{Api} = \text{Air pollution index}$) sono stati registrati tassi di mortalità più alti del 126% e 71% rispettivamente, paragonati alle zone con un corrispondente valore più basso. Allo stesso modo è stata provata un'associazione tra la presenza di particolato e il tasso di mortalità durante la pandemia di influenza

H1N1 nel 2009, che ha colpito soprattutto il continente americano e che è stata classificata come la prima pandemia del XXI secolo. Studi recenti hanno anche utilizzato dati storici per evidenziare il rapporto tra inquinamento dovuto alla combustione del carbone e tasso di mortalità della terribile “Spagnola” del 1919, che provocò la morte di 50 milioni di persone in tutto il mondo.

Come illustrato nei paragrafi precedenti, è essenziale valutare la sensibilità dei risultati rispetto ai vincoli sul modello imposti dal ricercatore. Per assolvere a questo compito ci si affida alle tecniche di analisi dell’incertezza e di analisi di sensitività; in particolare quest’ultima si occupa di studiare come la variabilità dei risultati dipenda dalla variabilità delle quantità utilizzate come input.

In primo luogo, viene messo in discussione il modello e diverse alternative vengono prese in considerazione; così facendo, si controlla che l’effetto significativo dell’inquinamento non sia rilevabile solo da una particolare forma funzionale. Inoltre, tutte le volte che una variabile non è determinabile univocamente, si considerano scenari diversi per ogni possibile misurazione alternativa; è anche opportuno far variare le misurazioni di più variabili contemporaneamente, per valutarne l’effetto congiunto (si parla di “analisi globale di sensitività”)⁴. Per esempio, nel caso dell’esposizione alle Pm2.5 si utilizza prima la media dei valori tra il 2000 e il 2016, poi il valore medio solo dell’ultimo anno; tecniche statistiche diverse sono usate per aggregare i dati geograficamente. Allo stesso modo, le analisi vengono ripetute eliminando alcuni dei fattori di confusione, per controllare la rispettiva, eventuale significatività nel determinare l’effetto dell’inquinamento. Infine, poiché l’area metropolitana di New York è stata particolarmente colpita dal virus, i suoi valori potrebbero influenzare grandemente il risultato finale (in statistica si parla di osservazione estrema); per questo motivo l’analisi viene ripetuta eliminando le province corrispondenti.

L’effetto significativo delle Pm2.5 è presente in tutte le specificazioni considerate; seppure non sia una prova conclusiva, questo testimonia a favore del risultato, che si dice essere robusto, ossia permane anche con scelte modellistiche e campionarie diverse fra loro. Con un’analogia, si

⁴ G. Giordano, M. Pistilli, L. Mangoni, *Modelli matematici per comprendere, prevedere, controllare le epidemie: il caso Covid-19 in Italia*, in questo volume, p. 303.

può dire che si è guardato al problema da prospettive diverse, ma giungendo sempre alle medesime conclusioni.

6. *Quali sono i prossimi passi?*

Lo studio non permette di analizzare i meccanismi biologici sottostanti a questa associazione tra le Pm2.5 e la mortalità del Covid-19. Tuttavia, anche sulla base di lavori precedenti, l'analisi permette di avanzare ipotesi fondate e robuste. Come si è detto, l'esposizione all'inquinamento atmosferico è associata con molte delle patologie cardiovascolari e non che accrescono il rischio di decessi in malati di coronavirus. Di conseguenza, si può ipotizzare che gli effetti trovati in questa analisi derivino in parte da queste malattie; al contempo, alcuni studi sperimentali suggeriscono che le polveri sottili possano indebolire la risposta del sistema immunitario alle infezioni, portando a complicazioni e prognosi peggiori.

Infine, è possibile che la diffusione stessa del virus possa essere influenzata dalla presenza di inquinamento atmosferico. Uno studio italiano⁵ pubblicato il 25 Aprile 2020 su *International Journal of Environmental Research and Public Health* ha dimostrato la presenza di Rna (acido ribonucleico, coinvolto nelle attività di codifica, decodifica e regolazione dei geni) del coronavirus nel particolato proveniente da Bergamo, una delle città più colpite in Italia; questo significa che il virus può unirsi con le particelle del pulviscolo ed essere trasportata dalle Pm10. Sebbene al momento non sia possibile stabilire un collegamento tra questo primo risultato sperimentale e la mortalità dell'infezione, comunque suggerisce una possibile linea di ricerca, che potrebbe evidenziare un ulteriore ruolo negativo dell'inquinamento atmosferico nella diffusione dell'epidemia.

Per concludere, in momenti di forte crisi sanitaria, in cui si affronta un nemico dalle armi e debolezze ignote, il ruolo della statistica diventa centrale. Essa ci permette di identificare le linee di ricerca più promettenti, nonché di quantificare e indagare le relazioni tra i fenomeni. Tut-

⁵ L. Setti, F. Passarini, G. De Gennaro *et al*, *Searching for SARS-COV-2 on Particulate Matter: A Possible Early Indicator of Covid-19 Epidemic Recurrence*, in «Int. J. Environ. Res. Public Health», 17, 2020, p. 2986.

tavia, proprio perché ci si affida ai dati per prendere decisioni informate, per svolgere analisi robuste e affidabili occorre prendere una serie di precauzioni. Al contempo, più in generale, è necessario innescare un circolo virtuoso, in cui gli studi statistici guidino i medici e i ricercatori nello studio dei meccanismi biologici della trasmissione del virus; a loro volta le ricerche in laboratorio portano a ulteriori raccolte di dati, sempre più precise e mirate. In questo processo, la condivisione di informazioni e risultati diventa fondamentale, perché solo partendo da ciò che è già stato accertato la ricerca può proseguire: abusando di Bernardo di Chartres, *la Scienza è fatta di nani sulle spalle di giganti*.

COVID-19, AMBIENTE E SALUTE

ANNARITA BOTTA – PAOLO VINEIS*

1. Introduzione

Le patologie infettive emergenti e riemergenti rappresentano una delle maggiori sfide sanitarie che ci troviamo a fronteggiare nell'epoca moderna. Pandemie ed epidemie, dalla peste all'HIV/AIDS, hanno cambiato radicalmente il corso della storia umana. Esistono circa 1400 specie microbiche patogene conosciute che minacciano l'uomo, ma esse costituiscono probabilmente molto meno dell'1% delle specie microbiche esistenti¹.

Il cambiamento climatico, le interazioni tra uomo e altre specie animali, le migrazioni, il commercio ed i viaggi internazionali sono fattori che facilitano l'emergenza e il ritorno di nuove patologie, alcune mai osservate prima e altre che credevamo ormai sconfitte o relegate soltanto ad alcune aree del pianeta. Alcune regioni d'Italia, ad esempio, sono diventate endemiche per il virus *West Nile*, così come si è presentato un focolaio epidemico di virus *Chikungunya* in provincia di Ravenna². Queste patologie, trasmesse da zanzare, verosimilmente diventeranno più diffuse con la transizione a clima caldo umido che interesserà le nostre regioni, attualmente a clima temperato.

La recente epidemia dovuta al nuovo coronavirus SARS-CoV-2 costituisce il più recente ed eclatante esempio dell'emergere di una nuova e sconosciuta malattia, che prende il nome di «Covid-19» (dove «Co» sta

* Annarita Botta è medico in formazione specialistica in Malattie infettive e tropicali presso l'Università di Firenze e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Paolo Vineis è professore ordinario di *Environmental Epidemiology* presso l'Imperial College di Londra.

¹ *Microbiology by numbers*, in «Nature Reviews Microbiology», 2011, 9, p. 628.

² Mission Report Chikungunya in Italy, Joint ECDC/WHO visit for a European risk assessment, 17-21 September 2017, disponibile all'indirizzo https://www.ecdc.europa.eu/sites/portal/files/media/en/publications/Publications/0709_MIR_Chikungunya_in_Italy.pdf.

per corona, «vi» per virus, «d» per disease e «19» indica l'anno in cui si è inizialmente manifestata). In pochi mesi un patogeno virale di origine animale si è diffuso rapidamente a partire da un mercato di una popolosa città cinese dove venivano venduti animali vivi. Rapidamente in tutta la Cina sono stati registrati decine di migliaia di casi e migliaia di decessi dovuti a una sindrome respiratoria inedita, diffusasi successivamente in quasi tutto il globo, grazie all'alta interconnessione delle società contemporanee.

L'esperienza di Covid-19 dimostra che le attuali tecnologie e l'organizzazione sanitaria sono in grado di fornire risposte in tempi brevi per fronteggiare minacce globali e non prima sperimentate. A partire dall'epidemia di dicembre 2019 a Wuhan i ricercatori hanno rapidamente isolato il genoma del virus fornendo la possibilità ai laboratori di tutto il mondo di eseguire test diagnostici specifici, mentre venivano intrapresi studi su potenziali vaccini e farmaci. Una simile rapidità di risposta di fronte a una nuova malattia non si è mai sperimentata prima. Del tutto inedite risultano anche le contromisure intraprese.

Mentre gran parte dell'attenzione è ora rivolta alla risposta nei confronti dell'attuale pandemia, altre minacce globali potrebbero sembrare (a torto) meno preoccupanti: i cambiamenti climatici, l'inquinamento, l'urbanizzazione e i modelli di consumo non sostenibili hanno portato a gravi squilibri ambientali e a una riduzione della biodiversità³. L'epidemia di Covid-19 è oggi ulteriormente complicata da minacce ambientali concomitanti come quella delle locuste nell'Africa orientale, la siccità in diverse parti del mondo, o gli incendi in Brasile (facilitati dalla deforestazione in corso).

La gravità di Covid-19 è fortemente associata con l'età e le malattie croniche che coinvolgono l'apparato respiratorio e il cuore, le malattie metaboliche e l'obesità. Queste rappresentano condizioni almeno in parte associate all'esposizione a fattori ambientali come l'inquinamento atmosferico o sostanze tossiche incluso l'uso di tabacco. Dal punto di vista ambientale, un effetto positivo associato a Covid-19 è stato il miglioramento dell'ambiente circostante, specialmente nelle città, verificatosi durante le misure di restrizione della mobilità.

³ W. Steffen, K. Richardson, J. Rockström *et al.*, *Sustainability. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet*, in «Science», 6223, 2015, 347 pp. 736-749.

2. *Un modello interpretativo*

Una comprensione tradizionale dell'ambiente fisico e delle sue relazioni con la salute umana è rappresentata dal percorso che è stato denominato «stato-esposizione-effetto» (*state-exposure-effect*). «Stato» si riferisce alle caratteristiche dell'ambiente rilevanti per la salute in un determinato tempo e luogo; «esposizione» all'interazione delle persone con le caratteristiche di quell'ambiente; «effetto» al conseguente esito sulla salute, solitamente espresso come mortalità o morbilità. Gli effetti sulla salute varieranno per tipologia e intensità dell'esposizione ambientale. Questo inquadramento – compartimentalizzato e solitamente incentrato sui rischi fisico-chimici o biologici – è concettualmente utile, ma può avere una rilevanza limitata nel mondo reale perché non considera un contesto multifattoriale più complesso. I fattori contestuali rilevanti possono essere sociali, economici, culturali o storici, e possono essere determinanti per la vulnerabilità individuale. In combinazione, questi fattori possono tradurre il rischio ambientale in un rischio concreto per l'individuo. Le malattie mutano di frequenza e di gravità a seconda delle circostanze locali, geografiche e temporali, secondo il concetto di *patocenosi* coniato dal grande storico della medicina Mirko Grmek.

In questa sede proponiamo un modello schematico per discutere il ruolo plausibile, nella pandemia di Covid-19, delle modifiche antropogeniche dei sistemi ambientali complessi. Adottando la terminologia di precedenti modelli, rappresentiamo il contesto *prossimale* come un percorso «stato ambientale-esposizione-effetto sulla salute» circondato da una «bolla contestuale» in cui rientrano i fattori che incidono sull'esposizione e sulla vulnerabilità degli individui in quel determinato contesto. I fattori *distali* in questa analisi (cambiamenti nei processi del sistema terrestre) sono inclusi nel modello come *forze trainanti* che agiscono per modificare lo stato ambientale prossimale, in modi che alterano le condizioni di esposizione o di vulnerabilità dell'individuo.

Il nostro modello prende spunto da un quadro concettuale di diversa provenienza, incentrato sull'idea di «Confini planetari» (*Planetary Boundaries*, PB) coerente con il discorso contemporaneo su *Planetary*

Health e *One Health*⁴. Il modello offre uno schema utile per concettualizzare le molteplici dimensioni del cambiamento globale nell'antropocene, termine che indica l'epoca geologica attuale nella quale all'essere umano e alla sua attività è attribuita la responsabilità principale delle profonde modifiche territoriali, strutturali e climatiche.

Proposti per la prima volta da Rockström *et al.* (2009) e modificati da Steffen *et al.* (2015), i PBs sono caratterizzati dall'idea che il cambiamento in uno o più dei nove processi del sistema Terra minaccia lo «spazio operativo sicuro» per l'umanità. Esiste un ampio consenso nel mondo scientifico sul fatto che questi processi siano fondamentali per mantenere l'integrità della biosfera e del sistema terrestre nel suo insieme. Laddove i ricercatori hanno sufficienti conoscenze, hanno identificato le *variabili di controllo*, ossia parametri di sorveglianza che influenzano il fenomeno in esame (ad esempio, nel caso del cambiamento climatico, la concentrazione di CO₂ nell'atmosfera), hanno individuato dei valori di soglia oltre i quali si può verificare un cambiamento ambientale irreversibile (rendendo di fatto inospitale il sistema Terra), ed hanno effettuato valutazioni dello stato attuale per i vari processi interconnessi tra loro.

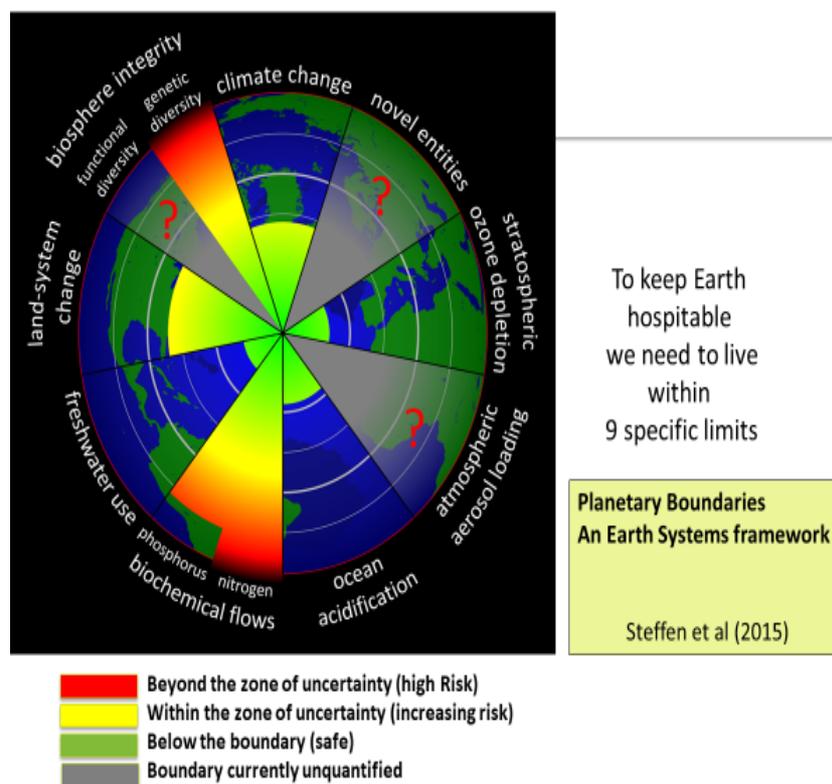
Non per tutti i processi del sistema Terra sono disponibili informazioni tali da consentire determinazioni dei confini e offrire una valutazione dello stato contingente.

La Figura 1 mostra i nove processi del sistema terrestre e il loro stato attuale con le determinazioni dei confini, ove proposti. Questi ultimi non sono stati ancora stabiliti in riferimento all'emergenza dei virus zoonotici, ancor meno nel contesto di Covid-19. Si può però ragionare sul contributo di alcuni dei cambiamenti nei nove componenti del sistema Terra che possono avere favorito l'emergenza del Covid-19 e che possano favorire epidemie di zoonosi in futuro. Soltanto alcuni dei nove confini sono rilevanti per le nuove epidemie o pandemie, e specificamente quella di Covid-19.

Ci riferiremo in particolare al ruolo della integrità della biosfera, ai cambiamenti climatici, alle nuove entità (incluso il ruolo degli agenti chimici che possono modificare il sistema immunitario), e alla disponibilità di acqua.

⁴ H. Lerner, C. Berg *A Comparison of Three Holistic Approaches to Health: One Health, EcoHealth, and Planetary Health*, in «Frontiers in Veterinary Science» 163, 2017, 4.

Figura 1



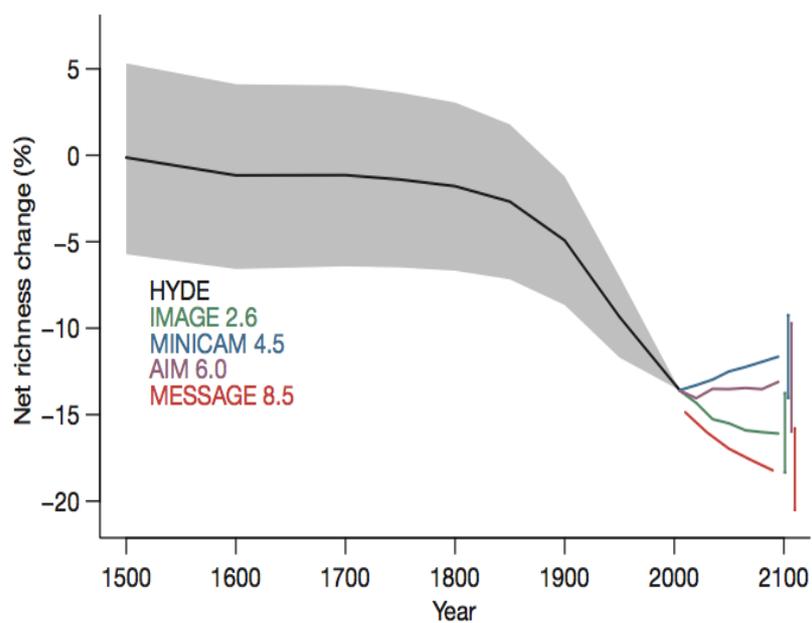
3. Integrità della biosfera e cambiamenti climatici

La biosfera costituisce l'insieme delle zone della Terra nelle quali le condizioni ambientali consentono lo sviluppo della vita. È ormai appurato che le attività antropogeniche, l'industrializzazione, l'urbanizzazione e i cambiamenti climatici hanno condotto negli ultimi decenni a profonde modifiche della biosfera influenzando sugli ecosistemi e minandone l'integrità. Il risultato è un processo graduale di estinzione di un considerevole numero di specie viventi, a causa della distruzione del loro habitat naturale, che costituisce il motore principale della riduzione della biodiversità (Figura 2). Il tasso di estinzione costituisce la principale variabile di controllo all'interno della componente «integrità della biosfe-

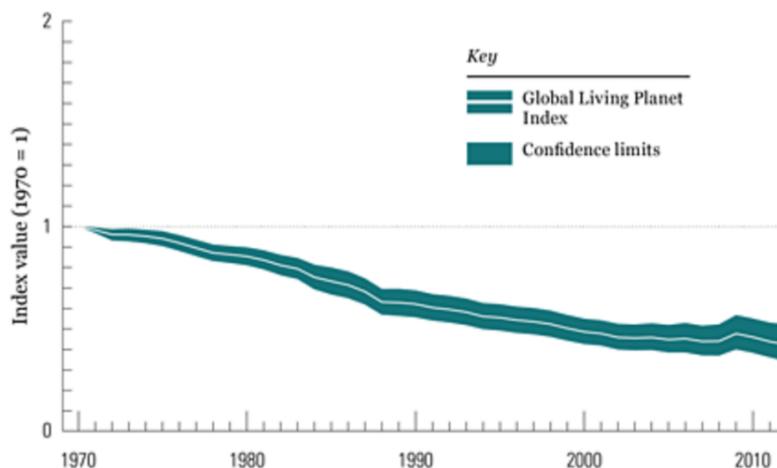
ra» nel sistema Terra, mentre la quantificazione delle emissioni di CO₂ rappresenta quella del cambiamento climatico con confini di soglia ben definiti⁵.

Figura 2

Biodiversity loss (species richness)



Biodiversity loss (vertebrate abundance)



Consideriamo il ruolo dei pipistrelli nelle pandemie. I pipistrelli costituiscono il serbatoio dei coronavirus e di molti altri virus in grado di effettuare il «salto di specie» (SARS, Ebola, Nipah). Essi hanno sviluppato un adattamento immunitario nei confronti dell'infezione virale, che si manifesta nel loro organismo in modo del tutto asintomatico. Possiamo ipotizzare che i cambiamenti climatici e la distruzione del loro habitat naturale (rappresentato da caverne, ponti, alberi) possano aver favorito uno spostamento geografico dei pipistrelli e un adattamento graduale a un ambiente diverso e meno naturale, più vicino agli uomini e al bestiame, conducendo a una pericolosa interazione tra specie animale e umana.

Nel nuovo ambiente, inoltre, pipistrelli di specie diverse interagiscono, aumentando così il rischio di trasmissione trans-specie di infezioni virali. La stessa situazione, forse in modalità più estrema, si è verosimilmente verificata nel mercato di animali vivi di Wuhan dove pangolini, pipistrelli ed altri animali che possono fungere anche da ospiti intermedi, noti per trasmettere coronavirus, vengono macellati senza il rispetto delle norme igieniche e sono immessi nei canali di commercio globali.

A loro volta, i cambiamenti climatici sono un fenomeno continuo, a propulsione esclusivamente umana, alimentati dalle emissioni di gas serra nell'atmosfera nel corso dei secoli. Sebbene essi si verifichino su una

scala temporale più lunga e i loro effetti siano avvertiti più gradualmente, la crisi climatica condivide molte caratteristiche importanti con l'attuale pandemia.

Come Covid-19, il cambiamento climatico minaccia la salute pubblica globalmente e non conosce confini geografici né politici. Gli eventi meteorologici estremi legati al cambiamento climatico compromettono la produzione agricola, mettendo a rischio la sicurezza della catena alimentare in tutto il mondo. Le temperature più calde sostenute a latitudini più elevate influenzano la geografia dei microrganismi e i loro vettori, con conseguente aumento del numero di persone a rischio di malattie infettive.

4. *Cambiamenti nel «sistema Terra»*

Strettamente connessa al tema della integrità della biosfera ed ai cambiamenti climatici è la riduzione dei biomi terrestri (intesi come porzioni della biosfera classificati in base al tipo di vegetazione dominante ossia foreste, tundra, savana ecc.), dovuta alla crescente urbanizzazione. Questo processo vede nella quota di deforestazione la variabile di controllo principale. La distruzione delle cosiddette «buffer zones» che normalmente agiscono da barriere naturali separando gli esseri umani dagli animali selvatici aumenta le opportunità di fuoriuscita (spillover) dei patogeni, esacerbando piuttosto che regolando la trasmissione interspecie di agenti infettivi.

Gli animali selvatici (pipistrelli e pangolini) che, come già discusso, costituiscono i serbatoi (reservoir) principali dei coronavirus simili al SARS-CoV-2, sono molto diffusi nel Sud-Est asiatico, una delle regioni con maggiore biodiversità del mondo e attualmente compromessa dall'industrializzazione ed urbanizzazione che stanno alimentando lo sviluppo economico di quelle regioni. Inoltre, i pangolini malesi vengono importati da diversi paesi asiatici in Cina per essere venduti nei mercati di animali vivi o come scaglie essiccate per le pratiche della medicina cinese. Tra le tante ipotesi, una verosimile ricombinazione genica tra CoV dei pipistrelli e CoV dei pangolini potrebbe aver determinato l'emergenza dell'attuale HCoV (Human Coronavirus)⁵.

⁵ G. Wong *et al.*, *Zoonotic origins of human coronavirus 2019 (HCoV-19 / SARS-CoV-2): why is this work important?*, in «Zoological research» 41, 2020, 3, pp. 213-219.

La deforestazione e altri cambiamenti nell'uso del suolo sono solo uno dei cinque principali fattori che secondo l'UNEP 2020 (United Nations Environment Programme 2020) favoriscono l'emergere di zoonosi (tra gli altri figurano la resistenza antimicrobica, l'intensificazione dell'agricoltura e della produzione zootecnica, il commercio illegale della fauna selvatica e i cambiamenti climatici)⁶. I rischi di malattie zoonotiche sono particolarmente elevati nelle foreste tropicali, che sostengono naturalmente un'elevata biodiversità, allorché esse diventano soggette a cambiamenti significativi nell'uso del suolo portando animali selvatici in prossimità degli umani.

5. Disponibilità di acqua pulita

I mutamenti nella idrosfera (l'involucro acqueo formato da mari, fiumi, laghi e acque sotterranee, che avvolge la Terra) costituiscono un ulteriore fattore antropogenico che mina l'equilibrio del sistema Terra. La variabile di controllo, identificata nel volume delle acque di superficie e sotterranee consumate a scopo umano (per la produzione di beni o servizi), costituisce la misura dello sfruttamento delle risorse naturali idriche oltre cui, superati determinati confini, si fuoriesce dallo spazio operativo sicuro.

L'argomento si interseca con il Covid-19 almeno su due livelli. In Arabia Saudita, primo epicentro per MERS, una delle più grandi riserve sotterranee di acqua dolce del mondo è stata fortemente depauperata a causa dell'utilizzo in superficie a fini agricoli. L'esaurimento delle acque sotterranee e il generale declino dello stoccaggio delle acque terrestri sono particolarmente evidenti sia in Cina che in Arabia Saudita, gli epicentri delle più recenti malattie infettive emergenti.

Inoltre, il territorio carsico è il paesaggio geologico dominante in gran parte della Cina e del Medio Oriente. Il suo sistema sotterraneo di grotte rappresenta l'habitat preferito proprio dei pipistrelli, a causa della temperatura stabile e dell'elevata umidità, necessaria per evitare loro la disidratazione e consentire l'accesso ad acqua potabile. L'idrologia dei

⁶ UNEP, *Coronaviruses: are they here to stay?* UN Environment Programme (UNEP), 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/coronaviruses-are-they-here-stay>.

sistemi carsici è particolarmente vulnerabile all'esaurimento delle acque sotterranee e ai cambiamenti climatici. Lo spostamento graduale dell'habitat dei pipistrelli, a causa di questi eventi, determina la possibilità di maggior interazione con la specie umana, favorendo eventi di spillover e outbreaks.

Dall'altro lato, sappiamo che l'accurata igiene delle mani è una raccomandazione cruciale per limitare la diffusione del Covid-19, ma l'accesso universale ed equo all'acqua e in generale ai servizi igienico-sanitari non è scontato in molte parti del mondo. Tutto ciò costituisce un problema rilevante di salute pubblica nonché uno degli obiettivi (goal 6) dei *Sustainable Development Goals*⁷.

Nonostante la loro importanza, le infrastrutture idriche sono in generale non adeguatamente finanziate; ciò è vero soprattutto in contesti come baraccopoli e campi profughi, dove l'accesso all'acqua pulita si sta progressivamente deteriorando, fenomeno aggravato dai cambiamenti climatici che conducono ad eventi meteorologici catastrofici.

In mancanza di un accesso all'acqua potabile e pulita, non vi è dubbio che arrestare la diffusione di Covid-19 risulta molto più complesso e potrebbe influenzare in maniera sproporzionata le persone che vivono in questi contesti. Oltre il 50% della popolazione mondiale infatti non ha accesso a servizi igienici adeguati e il 75% delle famiglie nei paesi a basso reddito non ha accesso ad acqua e detersivi. Inoltre, le condizioni di sovraffollamento in cui vivono queste persone agevolano la trasmissione virale.

Esiste dunque l'urgente necessità di pianificare progetti di idro-ingegneria in risposta all'accelerazione del cambiamento climatico e alla carenza di acqua. Tale pianificazione risulta di particolare importanza anche per Covid-19, poiché una efficiente ed equa allocazione delle risorse idriche salvaguarda dal rischio di trasmissione dell'infezione e di conseguenza, di diffusione della pandemia⁸.

⁷ Disponibile all'indirizzo <https://sdgs.un.org/goals>.

⁸ R. Armitage, LB. Nellums, *Water, climate change, and COVID-19: prioritising those in water-stressed settings*, in «Lancet Planetary Health», 5, 2020, 3, p. 175.

6. Nuove entità

Definiamo «nuove entità» sostanze o forme diverse di sostanze già esistenti o forme di vita modificate che hanno il potenziale di produrre effetti geofisici e/o biologici indesiderati sull'ecosistema e sull'uomo. Queste possono includere agenti chimici o altri elementi tossici che possono essere mobilitati da attività antropogeniche. Un chiaro esempio può essere rappresentato dai clorofluorocarburi (CFC) di cui si è fatto largo impiego nell'industria moderna. Essi sono considerati tra i principali responsabili dell'assottigliamento della barriera di ozono sulle zone polari (buco dell'ozono), che ci protegge dai raggi UV limitandone la cancerogenicità.

Sappiamo che le principali vie di trasmissione di SARS-CoV-2 sono goccioline e il contatto diretto, ma un modello epidemico basato solo su tale trasmissione sembra non spiegare completamente le differenze regionali nella diffusione del Covid-19.

Una vasta letteratura scientifica aveva già messo in evidenza come l'inquinamento atmosferico possa essere associato a patologie cardiovascolari e non, e ad un incremento di morbilità e mortalità correlato alle infezioni respiratorie. Gli agenti inquinanti principalmente responsabili della scarsa qualità dell'aria (PM e NO₂)⁹ possono indurre un danno polmonare cronico, attenuando la capacità del polmone di effettuare una adeguata clearance virale e quindi anche del SARS CoV-2, esacerbando di fatto il danno respiratorio virus-indotto. Per tale motivo, è stata discussa la possibile correlazione tra inquinanti atmosferici, diffusione di Covid-19 e severità della malattia polmonare.

Dal punto di vista metodologico stabilire la natura causale di questi fenomeni è un processo complesso che deve tenere conto, oltre all'esposizione di interesse (per esempio il particolato) della presenza di variabili che possono influenzare e quindi «confondere» la relazione os-

⁹ PM (particulate matter). Il particolato costituisce l'insieme delle sostanze sospese in aria (pulviscolo) sotto forma di aerosol atmosferico con dimensioni che variano da pochi nm a 100µm, la cui origine può essere naturale (pollini o spore) o antropica (fuliggine o processi di combustione). Esso viene classificato in base alle dimensioni: minore è il diametro del particolato, maggiore è la sua capacità di penetrare nell'albero respiratorio.

NO₂ (biossido d'azoto). Il biossido di azoto è un inquinante che viene normalmente generato a seguito di processi di combustione. La sorgente emissiva maggiore è stata individuata nel traffico veicolare.

servata. La maggior parte degli studi epidemiologici disponibili non correggono, infatti, adeguatamente per i fattori confondenti. Per esempio, un importante determinante della diffusione di Covid-19 è la mobilità della popolazione, che a sua volta è fortemente associata all'inquinamento atmosferico.

La relazione tra inquinamento atmosferico e Covid-19 deve inoltre essere indagata per almeno due aspetti ben distinti: da un lato l'effetto dell'inquinamento sulla diffusione dell'infezione, dall'altro sul grado di esacerbazione della sintomatologia e della prognosi dei pazienti affetti dalla malattia.

Come esempio, uno studio condotto dalla Harvard University ha considerato i dati aggregati di più di 3000 province degli USA, mettendo in luce come all'aumento di 1 microgrammo per metro cubo di PM_{2.5} di esposizione corrisponda un incremento medio dell'8% nel tasso di mortalità attribuita al virus. L'inquinamento atmosferico è stato calcolato mediante una combinazione di imaging satellitare, monitoraggio di PM_{2.5} e modellizzazione. La robustezza dei risultati è corroborata dall'aver incluso circa 20 potenziali fattori confondenti quali variabili demografiche, socioeconomiche, stadio dell'epidemia e stato del sistema sanitario, anche se permangono dei limiti. La riproducibilità e la possibilità di integrare i risultati disponibili in base allo scenario epidemico, sono garantiti dall'aver reso pubblici i dati raccolti, favorendo in tal modo la prosecuzione di questa linea di ricerca¹⁰.

Infine, vi sono alcune (limitate) evidenze che dimostrerebbero come l'inquinamento atmosferico costituisca uno degli acceleratori della trasmissione di Covid-19, in quanto il PM può fungere da vettore di particelle virali. Il virus è stato individuato sotto forma di materiale genetico (RNA) nel PM₁₀ di Bergamo, una delle città più colpite dall'epidemia¹¹. Il fattore di riproduzione R₀ rappresenta il numero medio di infezioni secondarie prodotte da ciascun individuo infetto in una popolazione completamente suscettibile e differisce tra aree geografiche e nel tempo,

¹⁰ X. Wu, R. Nethery, M. B. Sabath, D. Braun, F. Dominici, *Exposure to air pollution and Covid-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study*, Preprint, 2020. Sul punto si v. anche F. Ascolani, F. Dominici, *Inquinamento e Covid-19: un problema medico e statistico*, in questo volume, p. 231.

¹¹ L. Setti, F. Passarini, G. De Gennaro *et al*, *SARS-Cov-2RNA found on particulate matter of Bergamo in Northern Italy: First evidence*, in «Environmental research» 188, 2020.

e in base alle contromisure intraprese (ad esempio, restrizione della mobilità). Tutto ciò rende complesso portare alla luce la reale associazione tra inquinamento atmosferico e la diffusione di una malattia infettiva¹².

7. Conclusioni

Il modello interpretativo da noi proposto fornisce spunti di riflessione sulla relazione tra le malattie infettive emergenti, ed in particolare del Covid-19, e i fattori antropogenici ambientali e il sistema Terra in una prospettiva di *One Health*. Affinché il controllo e la prevenzione delle malattie infettive siano un processo continuo che perduri ben oltre l'emergenza contingente, è necessario un approccio sistemico, non limitato ai settori della medicina e della sanità pubblica. Gli attuali programmi di investimento, finalizzati a contrastare i danni economici diretti e indiretti indotti dalla pandemia, potrebbero costituire una opportunità unica per le nazioni, nella speranza che le risorse messe in campo possano gettare le basi per un futuro più sostenibile.

¹² L. Setti, F. Passarini, G. De Gennaro *et al*, *Searching for SARS-COV-2 on Particulate Matter: A Possible Early Indicator of Covid-19 Epidemic Recurrence*, in «International Journal of Environmental Research and Public Health», 17, 2020, p. 2986.

IL TEST SIEROLOGICO PER SARS-COV-2 NELLA FASE 2: IMPORTANZA ED IMPLICAZIONI

MARIA ROSARIA CAPOBIANCHI – GIANMARCO LUGLI*

1. *Introduzione*

Durante la conferenza stampa del 26 aprile 2020 il presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha annunciato l'ingresso dell'Italia nella cosiddetta fase 2 della gestione dell'epidemia di Covid-19. Superata la fase più dura grazie alle misure di isolamento e limitazione della mobilità, è stata possibile un'iniziale apertura delle principali attività produttive del Paese, nonché una ripresa graduale degli spostamenti e della libera frequentazione di luoghi pubblici e attività commerciali. L'obiettivo è un progressivo ritorno alla normalità, anche alla luce di valutazioni economiche a seguito di quasi tre mesi di inattività, evitando tuttavia un'inversione di tendenza riguardo i dati di incidenza e di diffusione dell'infezione all'interno della popolazione generale. La fase 2 apre dunque scenari inediti sotto molteplici profili, in particolare sotto quello epidemiologico. Le misure messe in atto – distanziamento sociale, utilizzo delle mascherine, disinfezione delle mani, aperture differenziate dei luoghi di frequentazione pubblica – hanno come scopo l'evitare una nuova ondata di infezioni, con conseguenze potenzialmente gravose. La valutazione dell'andamento dell'infezione è operata sulla base di diversi indicatori: tra questi, notevole rilevanza assumono i test sierologici, che, applicati a campioni significativi di popolazione, possono dare indicazioni della circolazione del virus nei vari contesti, sulla cui base modulare la gradualità della ripresa delle attività. Dato il quadro epidemiologico in costante aggiornamento non è da escludersi che, successivamente al

* Maria Rosaria Capobianchi è direttrice del laboratorio di Virologia dell'Istituto Nazionale per le Malattie Infettive "L. Spallanzani" I.R.C.C.S. di Roma.

Gianmarco Lugli è medico in formazione specialistica in Nefrologia presso l'Università di Firenze e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari. È *alumnus* del Collegio dei Cavalieri del Lavoro "Lamaro-Pozzani".

momento in cui si scrive, giugno 2020, si verifichi un mutamento delle pratiche di prevenzione e diagnosi, tenendo in considerazione, ad esempio, nuove metodiche diagnostiche.

2. Peculiarità della sindrome COVID-19: il virus SARS-CoV-2

I coronavirus sono virus provvisti di *envelope* contenenti una singola molecola di RNA. Il nome deriva dal loro peculiare aspetto all'osservazione al microscopio elettronico, che ricorda appunto una corona. Si tratta di virus diffusi nel mondo animale, e solo una piccola frazione di essi è in grado di provocare quadri sindromici nell'essere umano. Il trasferimento di un agente patogeno da una specie all'altra è un fenomeno frequente e descritto per molti microrganismi, e viene indicato con il termine gergale «spillover», tradotto come «salto di specie». Per i virus, il fenomeno è particolarmente cogente perché, a seguito del salto di specie, la plasticità del loro genoma e la velocità di riproduzioni li porta facilmente e rapidamente ad acquisire cambiamenti genetici che li rendono capaci di infettare, riprodursi e trasmettere con efficienza negli esseri umani. Molti coronavirus dell'uomo derivano da questo processo di adattamento a seguito di un salto di specie. Il termine HCoV (Human Coronavirus) designa infatti l'insieme dei coronavirus umani. Le manifestazioni cliniche sono generalmente lievi, ascrivibili a un raffreddore comune, e spesso misconosciute dal paziente stesso. Alcuni HCoV sono endemici: la loro presenza è estremamente diffusa all'interno della popolazione generale. Nelle regioni a clima temperato, che comprendono alcune delle aree del pianeta più densamente popolate, gli HCoV endemici presentano una certa stagionalità, e si rendono manifesti durante i mesi più freddi dell'anno. Tuttavia, è raro che l'infezione da parte di questi virus comporti delle serie conseguenze cliniche: la maggior parte delle infezioni decorre infatti asintomatica. Una percentuale minore di pazienti manifesterà una sintomatologia compatibile con un comune raffreddore. Infine, di norma, solo alcune tipologie di pazienti, quali ad esempio i più anziani o i portatori di altre patologie predisponenti, svilupperanno una sintomatologia più seria e meritevole di attenzione medica, compatibile nei casi più gravi con una polmonite virale. Tuttavia, negli ultimi 20 anni alcuni coronavirus sono comparsi de novo nella popolazione

umana a seguito di salto di specie, dimostrandosi in grado di provocare delle sindromi respiratorie in alcuni casi fatali. In particolare, nel 2002, un coronavirus originato nei pipistrelli, che probabilmente ha avuto un ospite intermedio, acquisì la capacità di diffondere rapidamente ed efficientemente per via respiratoria fra gli esseri umani, provocando una sindrome respiratoria grave, che originò in Asia e si diffuse rapidamente in altri continenti, grazie agli intensi scambi di viaggi internazionali. Tale virus fu denominato Sars-CoV, Severe Acute Respiratory Syndrome-related coronavirus. Nel 2012, in Arabia Saudita, fu evidenziato un altro coronavirus, che si trasmette all'uomo a partire dai cammelli, causando una sindrome molto simile alla precedente. Anche in questo caso si pensa che l'ospite naturale originario sia il pipistrello; al momento, nonostante i numerosi casi segnalati soprattutto in Medio Oriente, il virus ha mostrato una scarsa trasmissibilità diretta da uomo a uomo, e solitamente l'infezione viene acquisita direttamente dall'ospite intermedio (dromedario). L'ultimo coronavirus identificato di rilevanza umana, capace dunque di causare una sindrome di rilevanza clinica nell'uomo, è apparso nella città di Wuhan, nella provincia di Hubei, in Cina, nel mese di dicembre 2019. I nomi scelti, a tutti noti, sono SARS-Cov-2 per il virus e Covid-19 per la sindrome ad esso associato. Successivamente l'infezione ha assunto carattere pandemico, interessando diverse aree del pianeta, con conseguenze a tutti note.

La clinica dell'infezione presenta una spiccata variabilità di manifestazione. Le eventuali comorbidità del paziente, come ad esempio la presenza di malattie cardiovascolari o polmonari, sono comprovati fattori di rischio di infezione e di severità della stessa, spiegando almeno in parte i casi più gravi. L'età è un altro importante fattore da considerare: il tasso di mortalità è notevolmente più elevato nelle fasce di popolazione più anziane. La biologia dell'infezione e il motivo per il quale alcuni individui sviluppino un'infezione più grave di altri non sono del tutto chiariti: tuttavia, è comprovato che individui asintomatici ma portatori del virus possono trasmetterlo ad altri, anche se probabilmente con efficienza minore. Il coronavirus presenta una spiccata capacità di infettare le mucose del rinofaringe, e questo è il motivo per il quale la prima metodica di rilevazione messa in campo è stata la ricerca dell'acido nucleico virale nel tampone oro/rinofaringeo. La trasmissione avviene infatti attraverso le goccioline (*droplet*) che vengono diffuse nell'ambiente mentre parla-

mo, tossiamo o starnutiamo. Il virus può essere trasmesso anche attraverso il contatto diretto o mediato dalle mani con mucose (su tutte, della bocca, degli occhi o del naso).

3. Azioni di monitoraggio e contrasto della pandemia nell'Unione Europea

L'Unione Europea ha il difficile compito di influenzare la gestione l'epidemia sotto tutti gli aspetti, in particolare quello sanitario e quello economico. A tal proposito, diversi organi comunitari si sono dotati di task force di esperti, determinanti per orientare le decisioni in ambito politico. Di particolare rilevanza l'advisory panel voluto dalla presidente della Commissione Europea, di cui fanno parte epidemiologi e virologi provenienti dai paesi membri. Al tempo della prima riunione dell'advisory panel, avvenuta il 12 marzo, l'Oms aveva già dichiarato lo stato di pandemia ed era evidente come non fosse più possibile fermarla, ma unicamente rallentarne e mitigarne gli effetti. Era inoltre evidente, e questo in ottemperanza agli stessi principi fondativi dell'Unione, la necessità di maggiore coordinamento ad armonizzazione negli intenti e nelle azioni operative dei paesi membri, tratto caratteristico della fase 1.

In piena pandemia, l'Unione Europea si è ritrovata ad affrontare importanti *pressing issues*. Al nocciolo del problema, le scarse conoscenze sul virus e la scarsità di evidenze solide sulla gestione dell'infezione: alcuni aspetti della pandemia, come l'incidenza nella popolazione generale, sono al giorno d'oggi ignoti; inoltre, i risultati dei trials iniziano a mettere in discussione alcuni trattamenti farmacologici adoperati durante la fase 1, su tutti l'idrossiclorochina. Queste limitazioni dipendono in alcuni casi dalla carenza di dati, in altri da difformità nella raccolta degli stessi tra i paesi, dovuta in gran parte alla frammentarietà delle esperienze, in altri ancora dallo stadio dell'epidemia. Solo recentemente è stato compiuto uno sforzo di armonizzazione e di regolamentazione delle esperienze mediante studi controllati, sotto l'egida dell'ente europeo Ema (European Medicines Agency) e dei corrispondenti nazionali, Aifa (Agenzia Italiana del Farmaco) per l'Italia

Come anticipato, il contrasto alla pandemia prevede una divisione in fasi per descrivere il suo andamento. Le azioni di contrasto iniziali (fase 1) hanno avuto come obiettivo immediato il rapido rallentamento dei

contagi, nella consapevolezza che le azioni non avrebbero potuto evitare la diffusione del virus, ma avrebbero potuto rallentarla, per mitigarne gli effetti. Infatti, il principale spauracchio in queste situazioni è che il rapido aumento dei pazienti bisognosi di assistenza in terapia intensiva saturi in breve tempo la capacità di ricovero, determinando numerosi decessi a causa dell'impossibilità di prestare assistenza adeguata. La fase 1, formalmente iniziata con il *lockdown* imposto alla Lombardia ed a 14 province del centro-nord dal DPCM, dell'8 marzo, è stata caratterizzata inizialmente da un aumento progressivo delle nuove infezioni. Le misure di contenimento sociale e l'utilizzo di appropriate misure igieniche sono state determinanti per rallentare l'aumento dei contagi e consentire un graduale calo degli stessi e, conseguentemente, del numero dei morti. La fase 2 – nelle parole del presidente del Consiglio italiano, la fase della «convivenza» con il virus – presenta degli aspetti e delle criticità differenti. A seguito della sostanziale efficacia delle misure messe in atto durante la fase 1, era necessario un iniziale ritorno alla normalità, pur impedendo un nuovo incremento dei casi. Per regolarizzare un progressivo ritorno alla normalità, il Governo ha stabilito un calendario di aperture differenziate per le attività produttive, per gli spostamenti e per regolarizzare alcuni aspetti delle vite quotidiane dei cittadini.

Le istituzioni europee, su tutte l'European center for disease prevention and control (ECDC) e la Commissione Europea, hanno individuato a tal proposito su quali criteri si debba stabilire un adeguato monitoraggio della fase 2 e di conseguenza un progressivo allentamento delle misure di confinamento e distanziamento sociale. Si tratta di un mix di criteri epidemiologici e dei criteri operativi, tra cui:

- 1) Il numero di riproduzione di base (R_0). In epidemiologia, R_0 rappresenta «il numero medio di infezioni secondarie prodotte da ciascun individuo infetto in una popolazione completamente suscettibile cioè mai venuta a contatto con il nuovo patogeno». Si tratta dunque di un parametro utile per valutare la trasmissibilità di una malattia infettiva. Il cut-off da considerare è l'unità: se l' R_0 assume valore inferiore ad 1, un singolo malato infetterà un numero di persone inferiore ad uno, e dunque il numero di nuovi infetti sarà inferiore a quello dei precedenti, per cui l'epidemia non si autososterrà e può essere contenuta. R_0 è influenzato da tre fattori: probabilità di trasmissione da parte di un singolo infetto verso un suscettibile; numero effettivo dei contatti avvenuti con

la persona infetta; durata dell'esposizione. Una limitazione anche solo di uno di questi tre fattori consente una riduzione della trasmissibilità dell'infezione, e dunque della diffusione dell'epidemia. Non a caso, durante la fase 1 tutte le misure messe in atto erano volte a controllare questi tre fattori, onde ridurre il numero di riproduzione di base; è evidente quindi l'importanza di mantenere costantemente R_0 sotto l'unità durante la fase 2.

2) La capacità di accoglienza delle terapie intensive. Le terapie intensive consentono un innalzamento del livello di cura in situazioni altrimenti critiche e difficilmente gestibili nei reparti di degenza. Il numero dei posti letto disponibili in terapia intensiva è un dato di monitoraggio essenziale nella gestione di un'epidemia, e questo è particolarmente vero nel caso dell'infezione da SARS-Cov-2, dove le condizioni cliniche possono peggiorare repentinamente. Infatti, se i posti letto di terapia intensiva sono tutti occupati, non vi è possibilità di accoglienza di nuovi pazienti, e quindi la capacità di gestire in maniera adeguata le forme gravi sarà compromessa. Pertanto, il numero di posti letto di terapia intensiva disponibili è un indicatore cruciale della capacità di fronteggiare in maniera adeguata le forme gravi di Covid-19. Durante la fase 1 il Paese si è dotato di un numero maggiore di posti letto di questo tipo; nella fase 2, il numero dei posti letto occupati da malati Covid-19 è un indicatore molto sensibile, il cui monitoraggio fornisce indicazioni precoci su eventuali nuove ondate di contagi. D'altra parte, il raggiungimento di una certa soglia di posti letto disponibili (ad es. intorno al 20%) è un importante indicatore che dà la certezza di poter fronteggiare con una certa tranquillità un improvviso aumento delle necessità di ricovero in terapia intensiva, e quindi questa soglia va continuamente tenuta sotto osservazione.

3) Il *contact tracing*. In un contesto di progressiva apertura, aumenta inevitabilmente il numero di contatti. Nel caso una persona sia infettata, è utile risalire a tutti i contatti avvenuti, al fine di stabilire le opportune misure di contenimento. L'innovazione tecnologica ha consentito lo sviluppo di applicazioni per dispositivi mobili, come i cellulari, che si basano su tecnologie wireless per identificare tutti i presunti contatti avvenuti. Il digitale consente infatti un adeguato *contact tracing* anche in contesti impensabili, come una visita in un centro commerciale, con centinaia di possibili contatti. Il *contact tracing* consente di raccogliere informazioni preziose circa la trasmissibilità e l'eventuale profilassi, qualo-

ra disponibile, per una data infezione. Nel caso di Covid-19 il vantaggio aggiuntivo del *contact tracing* è un chiarimento effettivo sull'epidemiologia della malattia nella popolazione, sia in termini di diffusione dell'infezione in una determinata area geografica, che in termini di trasmissibilità della stessa.

4) Le strategie di *testing* nella popolazione. Esistono due tecniche di rilevazione per l'agente infettivo del Covid-19: la ricerca molecolare del virus nelle secrezioni respiratorie (ad es. nel tampone nasofaringeo) e la ricerca degli anticorpi virus-specifici nel sangue (test sierologico). Quest'ultimo assume importanza fondamentale nella fase 2, poiché fornisce informazioni riguardo l'esposizione della popolazione al virus. Le informazioni da esse fornite sono differenti, e per comprenderne l'impatto è necessaria una conoscenza delle caratteristiche del coronavirus.

4. *Significato dei test molecolari e sierologici a confronto*

La ricerca dell'acido nucleico virale nelle secrezioni respiratorie, prelevate attraverso il tampone oro/rinofaringeo o attraverso prelievi profondi più invasivi, adeguati alle forme più gravi, consente di comprendere se un individuo alberga in quel momento l'infezione. Per la diagnosi di Covid-19, l'eventuale dimostrazione della presenza del virus deve essere integrata con dati clinici e strumentali, come la presenza di sintomatologia respiratoria (tosse, difficoltà respiratoria) e la dimostrazione radiologica di una polmonite. La presenza del virus può essere anche rilevata in soggetti asintomatici, e l'importanza di tale ritrovamento sta nel fatto che i portatori asintomatici possono infettare altri individui, e quindi il loro riconoscimento, soprattutto in comunità di individui fragili all'interno delle quali l'introduzione del virus potrebbe scatenare una catena di contagi potenzialmente disastrosi, è utile ai fini dell'adozione delle misure di prevenzione. Il campione raccolto mediante tampone viene analizzato poi in laboratorio, dove mediante tecniche di amplificazione genica, si è in grado di stabilire o meno la presenza del virus. Il risultato del test sarà dunque «rilevato» oppure «non rilevato». Bisogna ricordare per quanto la sensibilità e specificità dei test molecolari siano di gran lunga migliori rispetto alle altre tipologie di test, nessun test raggiunge il 100% per entrambi i parametri, sia per quanto riguarda le per-

formance analitiche che per quelle cliniche. Al riguardo l'Oms ribadisce chiaramente che in presenza di segni clinici fortemente suggestivi, il valore di un test molecolare negativo va ridimensionato ed eventualmente va ripetuto il test; in sostanza viene dato valore predominante alla diagnosi clinica

Per la sua natura, il tampone è in grado di fornire informazioni circa la presenza del virus in un dato momento, ma non ci informa sul passato e sul futuro. Non è in grado infatti di stabilire la presenza del virus nelle settimane precedenti, così come ha valore prognostico: attualmente, la guarigione «virologica» è stabilita sulla base di due tamponi eseguiti a poca distanza di tempo ed entrambi negativi. Un'altra informazione che non si può evincere dal rilevamento dell'acido nucleico virale in un campione biologico è la sua infettività. Per stabilire questa caratteristica occorrono test biologici quali l'isolamento del virus in colture di cellule. Questa tipologia di test non è inclusa nell'armamentario diagnostico routinario, così come la misura degli anticorpi neutralizzanti (vedi di seguito), in quanto sono lunghi, complessi e richiedono condizioni di biocontenimento elevate, trattandosi di un virus segnato al gruppo di rischio 3 (agenti pericolosi, diffusivi, per i quali esistono limitate opzioni di cura e prevenzione).

Un test sierologico per una data infezione consente di rilevare informazioni riguardo l'esposizione, pregressa o recente, ad un dato agente infettivo. Nel caso del coronavirus, il suo intento è quello di rilevare, all'interno del sangue del cittadino, la presenza o meno di anticorpi specifici. La risposta immunitaria ad un dato agente infettivo comprende una serie di meccanismi che vengono prontamente messi in atto dal sistema immunitario. Di essi, particolarmente importante è la produzione anticorpale. Il sistema immunitario produce generalmente due tipi di anticorpi in risposta ad un'infezione: immunoglobuline M (IgM) nelle prime fasi e successivamente, a distanza di settimane, immunoglobuline G (IgG). Nella maggior parte delle infezioni virali acute, le due immunoglobuline hanno un tempo di comparsa diverso (IgM prima di IgG), consentendo di stadiare l'infezione in recente o remota. Nel caso del SARS-CoV-2, nella maggior parte dei casi le IgG compaiono prima o contemporaneamente alle IgM, conferendo quindi scarso significato alla differenziazione. Ciò probabilmente è il risultato della precedente esposizione ad altri coronavirus respiratori, che sono ubiquitari e diffusi in

tutte le comunità umane. Esistono test sierologici che rilevano la presenza delle IgA specifiche per il virus, che rappresentano la frazione di anticorpi con tropismo mucosale. Ancora non è stato stabilito il significato della presenza di tali anticorpi.

Se da un lato il tampone nasofaringeo consente, con elevati indici di affidabilità e accuratezza, di capire se il virus è presente o meno, l'informazione proveniente dal test sierologico è un'informazione indiretta, volta ad evidenziare la presenza ed il tipo di immunoglobuline contro il virus, e in alcune versioni dei test disponibili, la quantità. Mancano al momento dati per rispondere a due quesiti fondamentali riguardo la presenza degli anticorpi anti SARS-CoV-2: la durata della risposta anticorpale e il significato in termini di protezione. È ancora troppo presto per stabilire infatti per quanto tempo le IgG specifiche per il virus rimangono in circolo, un tempo quantificabile in mesi ma per il quale siamo in attesa di studi di conferma. Di conseguenza, è dubbia l'eventuale presenza di un'immunità a vita dopo l'infezione. L'altro aspetto, cioè il significato protettivo degli anticorpi specifici, può essere parzialmente affrontato misurando il potere neutralizzante di tali anticorpi. Questa misurazione si fa con un test biologico, detto di sieroneutralizzazione, che valuta il potere degli anticorpi presenti nel siero di annientare la capacità infettante del virus. Le condizioni di biocontenimento necessarie per questo test sono le stesse usate per l'isolamento in coltura.

Generalmente la presenza degli anticorpi viene rilevata a partire dalle fasi tardive dell'infezione, e, a causa di questo, il test sierologico è di conferma rispetto al test molecolare, mentre assume significato diagnostico primario nei casi di infezione con tampone oro/nasofaringeo negativo. Il più delle volte la positività degli anticorpi serve a testimoniare l'avvenuta infezione, e pertanto le applicazioni migliori della sierologia sono quelle epidemiologiche, per la rilevazione della circolazione del virus in determinati contesti.

Ad oggi, sono disponibili due linee principali di test per la rilevazione di anticorpi anti-SARS-CoV-2, la linea convenzionale e la linea cosiddetta «rapida».

La linea convenzionale, basata su rilevazione in immunoenzimatica o chemiluminescenza, viene eseguita con strumenti di laboratorio dotati di vario grado di automazione, può essere quantitativa, richiede alcune ore

per l'esecuzione, e richiede personale di laboratorio esperto. La linea «rapida» comprende test in formato portatile, che non richiedono strumenti, sono molto semplici da eseguire e danno risultati in poche decine di minuti. Lo scotto che si paga per questi vantaggi è che i risultati dei test rapidi sono molto meno affidabili dei risultati dei test convenzionali. Benché vi sia una correlazione fra i risultati dei vari test sierologici, i risultati ottenuti con un metodo non sono sovrapponibili con i risultati ottenuti con altri. Inoltre va sottolineato che la presenza di anticorpi non equivale a protezione: gli unici anticorpi protettivi sono quelli misurati con il test di neutralizzazione.

I test sierologici sono informativi rispetto alla avvenuta infezione, ma non danno informazione sullo stato di contagiosità dei soggetti testati, e, anche secondo le indicazioni dell'OMS, non possono, allo stato attuale dell'evoluzione tecnologica, sostituire il test molecolare, basato sull'identificazione di RNA virale. Tuttavia, i test sierologici possono dare informazioni sulla circolazione del virus nella comunità presa in considerazione; a sua volta, questa informazione può fornire utili indicazioni sulle misure collettive di contenimento da adottare o mantenere. Purtroppo, al momento non è possibile sostenere con certezza l'equazione «presenza di anticorpi = presenza di immunità protettiva», né si hanno informazioni sulla durata della risposta anticorpale.

5. Problematiche relative ai test sierologici

Proprio per il tipo di informazioni fornite, la strategia basata sull'esecuzione di test sierologici non è scevra da problematiche. Un grande problema da affrontare è la scarsità dei reagenti necessari all'esecuzione dei test stessi. Sebbene la tecnologia per la messa a punto di test sierologici sia conosciuta e diffusa in tutto il mondo, essa richiede degli specifici reagenti producibili in contesti industriali. Nel caso del coronavirus, questa scarsità ha riguardato *in primis* i reagenti necessari per i test molecolari. Quale che sia il settore interessato dalla ristrettezza della disponibilità di materiali diagnostici, questa difficoltà può comportare dei ritardi nello svolgimento delle campagne di testing, pilastro del monitoraggio dell'infezione durante la fase 2. Di fatto, la disponibilità dei reagenti necessari è un fattore di importanza cruciale nell'ottica di

adozione di approcci di testing sistematici. In una situazione di scarsità di risorse è infatti impensabile testare tutta la popolazione in esame. A tal proposito, sono partite delle indagini a campione sulla popolazione dei singoli paesi membri, volte a stabilire con un certo grado di affidabilità delle stime percentuale di cittadini esposti al virus. Di enorme rilevanza è inoltre comprendere la percentuale di sieroprevalenza all'interno degli operatori sanitari.

Anche in un contesto di adeguata allocazione delle risorse, sono giunti in commercio un gran numero di test, ponendo seri problemi di valutazione della loro qualità e della loro efficacia. Il problema è particolarmente rilevante considerando i test qualitativi, per i quali è più difficile stabilire un cut-off di positività di riferimento e dunque un'adeguata riproducibilità del risultato. A tal proposito, sia l'Unione Europea sia la Food and Drug Administration hanno stabilito dei criteri minimi di ingresso in commercio, onde evitare pratiche predatorie e lesive del diritto di salute della popolazione.

Politiche di test su tutta la popolazione, pure proposte, risultano irrealizzabili al momento sotto il profilo tecnico. Inoltre, sembrerebbero esporre la popolazione a erronee valutazioni in assenza di un'adeguata campagna di comunicazione sulla portata e interpretabilità delle informazioni fornite. Al momento, non ci sono elementi scientifici solidi per affermare che una persona esposta al virus, e dunque portatrice di anticorpi specifici, non possa in futuro contrarre nuovamente l'infezione. Di conseguenza, sono necessarie cautele nell'interpretazione del dato. A tal proposito, un eventuale test sierologico positivo non può in alcun modo fornire un alibi per cessazione delle pratiche di igiene messe in atto o dell'utilizzo della mascherina. Gli interrogativi e le incertezze dei cittadini verso i test sierologici devono essere fronteggiati con una informazione capillare e l'adeguata divulgazione del significato a livello individuale e della relativa utilità a livello di comunità.

Non deve essere sottovalutato inoltre il rischio di speculazione. In un campo parallelo, quello dei dispositivi di protezione, la penuria di mascherine ha evidenziato, ad esempio, la presenza di truffe in un periodo di grande tensione sociale. Lo stesso rischio è presente per quanto concerne i test sierologici, considerando inoltre le particolari difficoltà nello stabilire l'efficacia dei test rapidi, il cui significato viene largamente sopravvalutato nelle campagne aggressive di offerta di test da parte delle

strutture diagnostiche private o dei fornitori di dispositivi per settori non medicalizzati.

6. Conclusioni

L'armamentario diagnostico specifico per l'infezione da SARS-CoV-2 può contare su strumenti efficaci ed efficienti. Tali strumenti sono un pilastro insostituibile dell'attività di sorveglianza post-fase 1, ma i risultati vanno interpretati alla luce delle caratteristiche di performance analitiche e cliniche, della situazione epidemiologica e del contesto comunitario. Vanno altresì tenute presente le implicazioni etiche ed economiche. Per questo motivo è necessaria una *policy* armonizzata a livello sovranazionale. In questa prospettiva l'Unione Europea, di concerto con i Paesi Membri, ha un ruolo organizzativo e direzionale notevole nell'impedire impieghi erronei nell'uso dei test stessi e distorsioni del loro significato.

ASPETTI IMMUNOLOGICI DEL COVID-19

ALESSANDRO BRUSCHI intervista PETER DOHERTY*

Peter Charles Doherty è *Laureate Professor* presso il dipartimento di Microbiologia e immunologia dell'Università di Melbourne. Le sue ricerche in merito alla risposta del sistema immunitario alle infezioni virali lo portano a vincere il premio Nobel per Medicina nel 1996 insieme a Ronf Zinkernagel. Un anno prima aveva vinto l'*Albert Lasker Award for Basic Science* e nel 1987 era già stato eletto *Fellow of the Royal Society*. Nel 1997, un anno dopo l'ottenimento del Premio Nobel, riceve la *Golden Plate Award of the American Society of Achievement*. Nel 2014 fonda il *Peter Doherty Institute for Infection and Immunity*, un centro di ricerca d'eccellenza per la microbiologia e l'immunologia. Nel 2015 diventa *Fellow of the Academy of Medical Sciences* e *Fellow of the Australian Academy of Health and Medical Sciences*. Nell'aprile 2017 è insignito del titolo di *Fellow of the Royal Society of Victoria*.

Sin dall'inizio della pandemia, il Covid-19 ha avuto un profondo impatto sanitario, sociale, culturale ed economico in tutto il mondo, con importanti cambiamenti nella vita quotidiana legati alla severità clinica dell'infezione e alle norme di prevenzione di massa adottate dai governi. La quarantena, il distanziamento sociale e l'uso dei dispositivi di protezione, in combinazione con una progressiva conoscenza della patogenesi e del comportamento clinico del virus, hanno garantito a molti paesi di controllare la diffusione dell'infezione riducendo contagi e decessi. Altri paesi non sono ancora riusciti a gestire in modo efficace il contagio e la pandemia da SARS- CoV2 è ancora un fenomeno che ci rende profondamente incerti su come sarà la quotidianità nel nostro prossimo futuro. Un'analisi di ciò che ha scatenato la diffusione della pandemia e le difficoltà nel contenerla è fondamentale per attuare misure di prevenzione

* Alessandro Bruschi è medico in formazione specialistica in Ortopedia e traumatologia presso l'Istituto Ortopedico Rizzoli, Università di Bologna, e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

future e per controllare efficacemente lo sconvolgimento socio-sanitario a cui il mondo intero sta andando incontro. Grandi speranze e importanti investimenti riguardano lo sviluppo del vaccino contro il SARS-CoV2, soluzione che sembra però ancora lontana dall'essere una realtà utilizzabile su larga scala. Su tutti questi temi in discussione, risponde con una sua analisi l'immunologo e microbiologo australiano Peter Charles Doherty, insignito con il premio Nobel per la Medicina nel 1996 per la scoperta di meccanismi di immunità specifica contro le infezioni virali.

A.B. Il Covid-19 ha influenzato profondamente la nostra vita quotidiana sin dall'inizio della pandemia. Molti Paesi sono riusciti a contenere la diffusione del virus, intravedendo la speranza per un ritorno alla vita quotidiana pre-pandemia, altri non ancora. Quale sarà l'eredità culturale e di costume di questa pandemia e quanto condizionerà ancora la nostra vita quotidiana nel nostro prossimo futuro?

P.D. L'eredità di questa pandemia spero sia una maggiore considerazione per la scienza e l'evidenza scientifica da parte dei politici e, in generale, dei cittadini. D'altra parte, ci sono molteplici lezioni questa pandemia già ci ha insegnato, dal punto vista sociale e culturale. Anzitutto, la cooperazione internazionale, che è essenziale per tutta la scienza, si è dimostrata centrale per la salvaguardia salute pubblica: ciò è avvenuto sia nel coordinamento internazionale sia nella condivisone della conoscenza scientifica. Salta agli occhi come la scienza sia un alleato formidabile al servizio dell'umanità: se pensiamo che fino al 1933 nessun virus influenzale fu isolato e, al contempo, che i primi vaccini per l'influenza comparvero solo durante la seconda guerra mondiale, comprendiamo quanto sia stato prezioso aver ottenuto un test diagnostico specifico nel giro di pochi giorni, così come – sarei stupito del contrario – entro la seconda metà del 2021 avremo un vaccino disponibile su larga scala. In tutto ciò, avere un sistema della ricerca che sia ben finanziato e di alta qualità ha giocato un ruolo essenziale¹.

¹ Una serie di brevi articoli che ospitano le riflessioni di Peter Doherty sulla pandemia sono disponibili sul sito del *Peter Doherty Institute*: <https://www.doherty.edu.au/news-events/setting-it-straight>.

A.B. La poca conoscenza sul comportamento biologico del virus, la mancanza di letti nelle unità di terapia intensiva, la difficoltà nel definire un protocollo di trattamento standardizzato sono stati tutti fattori che hanno avuto un impatto importante sulla diffusione dell'infezione e sui decessi. La comprensione dei problemi che abbiamo avuto nella gestione dell'emergenza epidemiologica sarà una questione importante da chiarire. Secondo lei, da quali fattori principali è principalmente dipeso l'impatto clinico del Covid-19?

P.D. L'elemento che più ha influito negativamente sulla gestione della pandemia e della diffusione del virus è stata la scarsa comprensione della patogenesi di questa infezione. Per il momento, la progressiva comprensione della patogenesi del Covid-19 è sostanzialmente portata avanti mediante studi condotti sui pazienti: pur tuttavia, nel lungo termine, mi aspetto che possano avere un importante impatto studi con cavie con *knockout* genetico selettivo², essenziali per migliorare la nostra comprensione dei meccanismi tramite i quali il virus si diffonde, infetta e si comporta all'interno dell'organismo ospite.

A.B. Nel contesto di una tuttora incompleta comprensione dell'attività biologica del virus, tante speranze e importanti finanziamenti sono stati comunque messi a disposizione per lo sviluppo del vaccino contro il Covid-19. Tuttavia, i coronavirus su umani sono noti per la loro incapacità di indurre una memoria immunologica adeguata, causando così l'impossibilità di sviluppare un'immunità attiva stabile ed efficace. Quali sono, secondo le conoscenze disponibili, le specificità immunologiche del SARS-CoV2? In che modo questa mancanza di conoscenza sull'attività patogenetica del virus potrebbe influire sul percorso di scoperta del vaccino?

P.D. È possibile che, come per il Papillomavirus, un vaccino soddisfacente possa dare un'immunità migliore dell'infezione. Molti virus hanno delle strategie patogenetiche finalizzate a compromettere specifici aspetti dell'immunità e le evidenze che infezioni ripetute garantiscano un'immunità duratura ritengo siano minime. Quasi ogni tipo di strategia

² Questa tecnica consente di studiare di studiare l'effetto di un gene (o della sua perdita) su un organismo in cui detto gene viene eliminato o reso inoperante.

vaccinale è in fase di sperimentazione e, nelle aree ad alta incidenza di malattia, mi aspetto che alcune sperimentazioni siano almeno nella Fase 3 (includendo circa 10'000 soggetti all'interno della sperimentazione) già quest'anno o al più tardi all'inizio del 2021.

A.B. Molti paesi stanno assistendo ad una diminuzione della diffusione del virus. Il distanziamento sociale, i dispositivi di protezione individuale, i fattori stagionali, le mutazioni dell'RNA virale e la perdita di carica virali sono stati considerati fattori che abbiano influenzato la riduzione della diffusione del virus. Recentemente, il Peter Doherty Institute ha dichiarato che non ci sono dati che suggeriscano che la carica virale del virus sia diminuita nei campioni di sangue di pazienti presi in esame. Secondo lei, quali sono le principali motivazioni per cui in alcune nazioni si sta presentando una diminuzione della diffusione del virus e dei decessi?

P.D. La diminuzione dei decessi negli Stati Uniti potrebbe riflettere il distanziamento sociale messo in atto dalle persone anziane anche considerando che sono perlopiù i giovani ad essere esposti a contrarre l'infezione in ambito sociale e lavorativo. In questa prospettiva, può aver giocato un ruolo importante anche la terapia farmacologica, soprattutto nel contesto dell'utilizzo del remdesivir e del desametasone. Parlando delle mutazioni del RNA virale, la mutazione 614G³ nella proteina *spike* del virus può essere associata a una maggiore infettività, con una diffusione di malattia negli USA, ma anche in Africa e in Indonesia così come in tutte quelle regioni in cui è stata evidenziata questa mutazione nel genoma virale, che sembra aumentare rapidamente. Di conseguenza, è fondamentale chiedersi quale sia la dinamica di diffusione dell'infezione in una certa parte del mondo e poter contare su buone analisi sierologiche sulla diffusione della malattia.

³ Le proteine presenti sulla superficie del nuovo coronavirus (le proteine *spike*) contengono circa 1'300 aminoacidi. Una mutazione del virus (nota come D614G) è dovuta a una mutazione nell'aminoacido in posizione 614 – una “D” (acido aspartico) è stata sostituito con una “G” (glicina) nella sequenza.

LA SCIENZA NELLA CABINA DI REGIA.
UNA CONVERSAZIONE SUL VACCINO ANTI COVID-19
E SUI PROCESSI DECISIONALI NELLE SFIDE GLOBALI

RAFFAELE SARNATARO* dialoga con Sir JEREMY FARRAR

Sir Jeremy Farrar è uno studioso e medico inglese e, dal 2013, direttore del Wellcome Trust, il secondo istituto benefico di ricerca per stanziamenti al mondo, che finanzia la ricerca per migliorare la salute umana. Sir Jeremy Farrar si è formato in neurologia nel Regno Unito e ha conseguito il dottorato di ricerca presso l'Università di Oxford. È stato professore di medicina tropicale e salute globale all'Università di Oxford dal 2000 al 2013; dal 1996 al 2013 è stato direttore dell'unità di ricerca clinica dell'Università di Oxford, di base a Ho Chi Minh City (Vietnam), lavorando su malattie infettive. Il suo lavoro di ricerca comprende studi su tubercolosi, febbre dengue, febbre tifoide, malaria, influenza H5N1. Nel Regno Unito, fa parte del gruppo scientifico consultivo per le emergenze (SAGE) e nel maggio 2020, durante la pandemia di Covid-19, è stato nominato membro del gruppo consultivo di esperti per la *task force* sui vaccini del governo del Regno Unito. All'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms), nel 2015-2016, Sir Jeremy Farrar ha presieduto il gruppo di lavoro sui vaccini contro la dengue (2015-2016) e, dal 2018, è membro del consiglio congiunto Banca Mondiale/Oms sul monitoraggio della preparazione mondiale su crisi sanitarie (GPMB). Nel 2019 ha fatto parte della Commissione Lancet sulla tubercolosi e co-presieduto un comitato dell'Oms che valuta la terapia dell'Ebola.

R.S. Il suo *background*, Jeremy, è scientifico: si è formato a Edimburgo, Londra e Oxford come scienziato clinico e, nella sua carriera, ha la-

* Raffaele Sarnataro è dottorando di ricerca in Neuroscienze presso l'Università di Oxford e membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

vorato su malattie infettive ed emergenti mentre era professore a Oxford con sede in Vietnam¹.

Allo stesso tempo, fa parte dell'*Advisory Board* di molte organizzazioni di sanità pubblica, governative e istituti di ricerca, come ad esempio il Wellcome Trust di cui è direttore², quindi si trova in una posizione unica tra scienza medica e politica.

Quando si tratta di prendere decisioni sulla trasparenza delle politiche e sulla comunicazione dell'incertezza, ad esempio, come è essere uno scienziato "nella cabina di regia"? Ad esempio, deve adattare il suo linguaggio?

J.F. Alla base di tutto, sei sempre uno scienziato. Io sono uno scienziato clinico con esperienza in sanità pubblica, malattie infettive, salute globale e originariamente mi sono formato come neurologo. Bisogna mettere in pratica tutto questo; infatti, queste basi sono il motivo per cui uno ha voce in varie sedi. Non penso che ci sia necessariamente da cambiare linguaggio.

È una combinazione di elementi, certamente, ma al centro c'è la propria esperienza scientifica, il modo scientifico di pensare e la competenza scientifica. E penso che questo sia ciò che uno scienziato porta al forum di cui fa parte.

Non si deve mai perdere la propria formazione scientifica: è fondamentale.

R.S. Quindi, dal momento che siamo fundamentalmente scienziati, tuffiamoci nella scienza e in particolare nelle ultime notizie.

Ad aprile, un articolo pubblicato su *Nature Medicine* ha mostrato che il 100% dei pazienti con Covid-19 ha sviluppato anticorpi nel proprio siero in meno di tre settimane dopo l'insorgenza dei sintomi²; tuttavia solo pochi giorni fa il 18 giugno, *Nature Medicine* ha pubblicato un altro articolo riferendo che, in una coorte di individui infetti cinesi sia

¹ Watts, G. J. Farrar: *Wellcome arrival from southeast Asia*, in «The Lancet», 382, 2013.

² Q.X. Long, *et al.*, *Antibody responses to SARS-CoV-2 in patients with COVID-19*, in «Nature Medicine», 2020.

asintomatici che sintomatici, i livelli di anticorpi nel loro siero sono diminuiti sostanzialmente dopo soli due o tre mesi dall'infezione³.

Ciò ha implicazioni dirette per la salute pubblica, in termini di immunità scudo e per i cosiddetti "passaporti di immunità". Quindi, come pensa che questa scoperta possa influenzare le misure adottate per la salute pubblica, così come la possibilità stessa di sviluppo del vaccino, dal momento che non abbiamo ancora un vaccino per altri coronavirus strettamente correlati?

J.F. Hai assolutamente ragione, anche se io direi che non ci abbiamo davvero provato. Se prendi SARS-CoV, qualcosa che io ho vissuto vivendo per vent'anni in Vietnam, c'è stato un grande interesse per 9 o 12 mesi, poi è scomparso e il mondo è andato avanti.

Negli ultimi 17 anni passati da SARS-CoV, c'è stato molto poco lavoro nel tentativo di creare un vaccino anti SARS-CoV. E lo stesso vale per la sindrome respiratoria del Medio Oriente (MERS). Alcuni gruppi, incluso uno a Oxford, stanno provando energicamente a fare un vaccino anti MERS per l'uomo e, inoltre, ci sono alcuni lavori per sviluppare un vaccino per animali da somministrare ai cammelli.

Ma la quantità di investimenti scientifici e finanziari in questi due vaccini è stata molto limitata a un piccolo gruppo di persone in tutto il mondo. Il raffreddore comune, che è ovviamente un coronavirus molto diverso, ha avuto più attenzione, ma non molta negli ultimi venti o trent'anni. Il lavoro per i comuni vaccini contro il raffreddore risale agli anni '60 e '70. Quindi, non direi che la potenza piena dello sforzo scientifico è stata applicata per produrre un vaccino contro un coronavirus.

Il problema che menzioni sugli anticorpi è molto importante e naturalmente stiamo ancora imparando quanto a lungo rimangono gli anticorpi nel siero.

Ci sono due cose da considerare. Una è che gli anticorpi stessi sono solo un marker di ciò che produce la tua popolazione di cellule B. Questa è composta da cellule B circolanti e cellule B di memoria, che possono essere rinvigorite quando c'è bisogno, quindi il livello effettivo degli anticorpi nel siero è solo un indicatore della tua protezione immunitaria. Non sappiamo ancora quanto sia buono come indicatore.

³ Q.X Long, *et al.*, *Clinical and immunological assessment of asymptomatic SARS-CoV-2 infections*, in «Nature Medicine», 2020, pp. 1–5.

Inoltre, l'aspetto umorale della risposta immunitaria, data dagli anticorpi delle cellule B, costituisce solo una parte della risposta. In realtà, la tua risposta immunitaria innata sarà di fondamentale importanza nella protezione contro Covid-19. Infine, c'è un crescente interesse, giustamente, nella risposta cellulare ai coronavirus, e sospetto che alla fine sarà una combinazione di risposta innata, umorale e cellulare che ci daranno protezione, sia dall'infezione che tramite il vaccino.

R.S. In effetti, c'è da mettere alla prova e utilizzare l'intero repertorio del sistema immunitario contro il virus.

Diciamo pure che saremo in grado di produrre un vaccino: a quel punto, per accelerare la produzione, sarà sicuramente necessaria la pianificazione dell'intero processo di produzione e la sua parallelizzazione. Pensa che si debba fare un compromesso su qualcosa allo scopo di accelerare l'intero processo?

J.F. È un'ottima domanda, perché il vaccino sarà dato a persone sane. Come per ogni vaccino, la maggior parte delle persone che saranno vaccinate potrebbe non contrarre mai la malattia. Non è come una cura, ad esempio per l'Ebola, in cui la possibilità di morire è del 70% e uno potrebbe anche pensare: "beh, correrò questo rischio!". Somministreremo un vaccino a una popolazione che ha un rischio individuale relativamente basso di contrarre la malattia e poi morire. Quindi, la sicurezza del vaccino è assolutamente necessaria e non si può scendere a compromessi. Ci sono stati troppi esempi in passato in cui le cose sono state implementate troppo rapidamente senza apprezzare i potenziali effetti collaterali. Quindi, non si può scendere a compromessi sulla sicurezza.

Il modo in cui penso si possa accelerare è muovendosi in parallelo piuttosto che in sequenza. Invece di dire: "prendiamo i dati sul vaccino, quindi fermiamoci e pensiamo per tre mesi a se lo si può portare avanti, e poi pensiamo, sei mesi dopo, se abbiamo bisogno di ordinare fiale di vetro per contenere il vaccino e poi, sei mesi dopo, decidiamo se lo metteremo in un congelatore o in una catena del freddo o come lo distribuiremo in tutto il mondo", possiamo risparmiare tempo facendo tutto questo in parallelo piuttosto che in sequenza.

Ma per fare ciò, hai bisogno di risorse molto maggiori di quelle che avresti normalmente perché si dovrà investire in tutto questo, in ogni

singolo vaccino e ogni singolo farmaco e sistema diagnostico, e quindi, mentre si sta risparmiando tempo, bisogna essere pronti a metterci i soldi per consentire che tutto questo sia possibile.

R.S. Come dice, al momento abbiamo bisogno di più vaccini, diagnostica e cure.

Solo quattro anni fa, in un articolo su *Lancet*, lei ha proposto la creazione di una Banca Mondiale del Siero⁴. Pensa che possa essere una soluzione in questo momento, come cura, almeno temporaneamente e in una certa misura, o una priorità per il futuro?

J.F. Sono assolutamente d'accordo sul fatto che un trattamento basato sul plasma delle persone convalescenti che si sono riprese possa essere molto efficace e al momento è in fase di sperimentazione in molti paesi del mondo.

L'idea di una banca del siero, tuttavia, è quella di avere una comprensione migliore di quali infezioni da animali si stanno verificando nella razza umana. In questo modo avremmo avuto un'idea migliore di quanto sarebbe successo. In retrospettiva, penso che scopriremo che in realtà questo Coronavirus sia arrivato nell'uomo ad un certo punto nel 2019 prima di quanto non sappiamo: se avessimo avuto una banca del siero, l'avremmo scoperto.

Si sarebbe potuto dire "ecco, questo è un virus, un virus animale, ma occasionalmente sta infettando l'uomo".

Così potremmo essere più consapevoli, perché se un nuovo virus si adattasse alla popolazione umana come ha fatto Covid-19, avremmo potenzialmente settimane o mesi in più di pre-allerta. Inoltre, se lo prendessimo sul serio, potremmo essere in grado di essere più veloci in termini di diagnostica, trattamenti, vaccini e comprensione della trasmissione. Quindi, l'idea di una banca globale del siero è che si possa essere meglio preparati a scovare quelle infezioni che è probabile che producano devastazioni per l'uomo.

⁴ C.J.E. Metcalf, et al., *Use of serological surveys to generate key insights into the changing global landscape of infectious disease*, in «The Lancet», 388, 2016, pp. 728-730.

R.S. Questo è un esempio di proposta estremamente lucida. Tuttavia, abbiamo avuto altre pandemie in passato e, a quanto pare, non abbiamo imparato bene o non abbiamo imparato abbastanza.

Quindi, cosa possiamo imparare da questa pandemia che può essere applicato in futuro e cosa stiamo imparando già ora da altri paesi del mondo?

J.F. Penso che ci siano lezioni che debbano essere apprese. Non puoi affrontare qualcosa del genere, che è così dannoso per la salute, le economie, l'istruzione, ecc..., senza imparare alcune lezioni molto dure.

Se si guardano i paesi che potrebbero aver gestito meglio l'emergenza, Singapore, Corea, Germania, India, Cina in una certa misura, Vietnam, tutti questi paesi hanno attraversato epidemie piuttosto gravi negli ultimi 10 o 15 anni. Il Vietnam ha patito la SARS, l'influenza aviaria, è affetto dalla Dengue periodicamente. Singapore ha attraversato la SARS, così come Hong Kong. La Corea ha avuto, da una singola importazione del virus MERS, oltre 200 casi. Io penso che quei paesi abbiano imparato da quelle esperienze e messo in atto una politica di salute pubblica più forte, migliori strategie di comunicazione con il pubblico, test e reagito più rapidamente.

Quindi, penso che ci siano lezioni da imparare quando si è di fronte a una crisi, e c'è sempre da imparare da queste per prepararsi al futuro.

L'altra lezione, che ovviamente abbiamo cercato di fare presente molto attivamente negli ultimi 15 anni, è che c'è sempre una pandemia che sta per arrivare!

È avvenuto così spesso nella storia umana, risalendo addirittura all'antichità, e così continuerà ad essere. Così come siamo cambiando il rapporto tra uomo e animale, modificando l'ambiente e l'ecologia del mondo, vivendo in città sempre più grandi, che sono collegate, con un breve volo, al resto del mondo, così il 21° secolo avrà pandemie più frequenti e che saranno di natura più complessa. E questo del Covid-19 è solo l'esempio più recente, ma non sarà l'ultimo. Dobbiamo mettere in atto diverse strategie: miglioramento della salute pubblica, delle scienze sociali, pensare a livello globale per migliorare l'assistenza clinica e disporre di una base scientifica che ci consenta di progredire molto rapidamente nella diagnostica, nelle cure e nei vaccini.

Dobbiamo mettere insieme queste cose e investirvi, anche quando non ne abbiamo bisogno. Perché alla fine, succederà che ne avremo bisogno.

R.S. D'altra parte, immagino che la principale preoccupazione per i governi sia il rischio di reagire in modo eccessivo a queste minacce.

J.F. All'inizio della pandemia di influenza suina nel 2009 ero in Messico: nel maggio di quell'anno, in coincidenza con l'inizio della crisi, gli ospedali in Messico erano pieni di giovani con un'influenza molto grave. Io sono stato coinvolto nella decisione per cui l'Oms avrebbe poi dichiarato questa un'emergenza per la salute pubblica. Questa decisione fu successivamente criticata perché si disse che, alla fine, si rivelò meno grave di quanto pensassimo.

Ma questo è ciò che la pandemia Covid-19 ti dimostra: se sei lento, come ha mostrato l'Ebola in Africa occidentale, e sottovaluti il potere delle malattie infettive emergenti e provi a reagire piuttosto che a prepararti in anticipo, allora soffrirai. Ed è per questo che il mondo soffre di Covid-19.

Stiamo perdendo, come economia globale, centinaia di miliardi di dollari alla settimana, i bambini non vanno a scuola, le università non sono aperte, le disuguaglianze nella società, sia nelle minoranze che negli anziani che sono colpiti in modo sproporzionato, vengono ingrandite. Il mondo sta soffrendo al momento. E, in tutta onestà, è perché il mondo non si è preparato.

R.S. Infatti, ora siamo chiaramente in uno stato di emergenza. Questo si scontra con il consueto approccio scientifico dell'avere ipotesi, testarle, ottenere dati, ragionare su di essi e progredire.

Qui ci sono da prendere decisioni senza abbastanza dati e questo è estremamente difficile. Quindi, come fa una figura come lei, che ha bisogno di prendere decisioni, dare linee guida e indicazioni sulla salute pubblica, a lavorare in una condizione di emergenza in cui non si hanno abbastanza dati né tempo?

J.F. È un'ottima domanda perché gli scienziati sono preparati a lavorare con un'ipotesi, poi verificarla e ottenere un certo grado di certezza,

poi rivisitare l'ipotesi e andare avanti. Questa è certamente una parte dell'impegno scientifico.

Devo dire che con il mio *background*, che è nel campo della medicina clinica e salute pubblica, e poi negli ultimi 20 anni nelle infezioni emergenti, mi sento a mio agio con l'incertezza perché, a livello personale, trovo l'incertezza la parte più interessante della scienza.

Penso che l'incertezza sia ciò che guida l'innovazione, ciò che guida le domande ed è di fondamentale importanza che l'incertezza cerchi di sfidare i dogmi. Bisogna imparare ad essere a proprio agio con l'incertezza perché, in particolare, il mondo ricco e sviluppato, negli ultimi venti o trenta anni, ha lavorato con una società che funziona in un modo abbastanza sicuro. I treni funzionano, le strade funzionano, l'ospedale è lì quando ce n'è bisogno, le scuole sono aperte, l'università funziona, il sistema bancario è crollato nella crisi finanziaria, ma in generale puoi fidarti che la tua banca ti dia i tuoi soldi quando ne hai bisogno. Il tessuto della società è stato certo.

Per larga parte dei paesi in via di sviluppo, questa certezza non esiste. Da bambino, da adulto e da professionista, ho trascorso gran parte della mia vita in paesi a basso reddito, ad esempio in Vietnam, che è ora un paese a medio reddito. Ma per la maggior parte del tempo che ho trascorso lì, era un paese a basso reddito, e questo grado di incertezza fa parte della vita di tutti i giorni. Quindi, sia come scienziato, sia come professionista che come persona, sono cresciuto bene nell'incertezza e mi piace.

Ma questo significa che devi essere a tuo agio nel prendere decisioni per cui non hai tutte le informazioni, e l'elemento più critico di tutto ciò è l'umiltà. Siamo sempre costretti a prendere delle decisioni: attiva il *lockdown*, togli il *lockdown*, produci un vaccino e così via... Quello che devi essere in grado di fare è saper tornare sulle tue opinioni, ascoltare i colleghi, e sviluppare una visione comune riguardo alla direzione da intraprendere e poi avere l'umiltà di adattarsi ed evolversi man mano che le informazioni diventano disponibili. Quello che non puoi fare è dire "ritorna tra 12 mesi e chiedimi quando avrò più certezze": certamente così non puoi.

Pertanto, bisogna saper convivere con l'incertezza e saper essere umili nel pensare che la certezza di oggi potrebbe non essere la certezza di domani e che è necessario cambiare il proprio punto di vista. Non si

può rimandare la responsabilità perché non si può aspettare fino a quando non ci sarà completa certezza.

R.S. Su questa linea, mi è piaciuta molto la metafora che ha menzionato altrove, sulle componenti che influenzano una pandemia, descritte come quattro diversi cerchi concentrici: il nucleo che è il virus stesso e i suoi effetti biologici, quindi un cerchio esterno che rappresenta il sistema sanitario, poi l'elemento della fiducia nelle linee guida e nelle regole governative e infine il cerchio più esterno che è la geopolitica.

Pensando alle implicazioni del vaccino su scala geopolitica, cosa si può fare per evitare il nazionalismo sui vaccini, che è un tema critico in questo momento?

J.F. In realtà penso che il nazionalismo stesso rappresenti un rischio ancora maggiore rispetto al Covid-19 e al "nazionalismo vaccinale". Quest'ultimo è la tendenza del momento, ma la preoccupazione del nazionalismo è una questione più generale. Nel corso della storia, il mondo ha dovuto affrontare grandi crisi e spesso si è trattato di guerre o migrazioni o, in questo caso, di una pandemia. Il mondo ne uscirà, ad un certo punto, e dovremo affrontare una scelta.

Sia che tu stia parlando di pandemie, salute mentale, infezioni resistenti ai farmaci o forse il problema più grande del XXI secolo, ovvero i cambiamenti climatici, se li affrontiamo in modo nazionalistico, falliremo. E le implicazioni, se falliamo nelle pandemie, se falliamo sui cambiamenti climatici, sono catastrofiche. Se affrontiamo la questione del cambiamento climatico o delle pandemie nell'ottica del "mi prenderò cura di me stesso e del mio paese e lascerò che tutti gli altri si prendano cura di se stessi", i cambiamenti climatici avranno un impatto catastrofico sul mondo, e così le pandemie.

Mentre il mondo in questo momento sembra un posto piuttosto pericoloso con una polarizzazione dei paesi che sembrano quasi affrontare una nuova guerra fredda o peggio, penso che avremo una scelta: tornare a un mondo insulare nazionalista polarizzato o diciamo che le sfide del XXI secolo saranno globali e perciò dobbiamo lavorare insieme ad un'agenda globale?

Affronteremo questa decisione e le scelte che faremo definiranno il modo in cui affronteremo temi come i cambiamenti climatici.

R.S. Ci sono alcuni segnali come, ad esempio, gli Stati Uniti che ritirano il sostegno all'Oms, che sono piuttosto preoccupanti. È a conoscenza di iniziative per limitare il nazionalismo sui vaccini?

J.F. Sì, ci sono: abbiamo lavorato molto duramente con la Commissione europea, le Nazioni Unite, l'Oms, la Gates Foundation, Wellcome Trust e i governi di tutto il mondo per creare ACT-Accelerator⁵. Fondamentalmente, che si tratti di sanità pubblica, diagnostica, cura o vaccini, dobbiamo unirli come mondo e trovare una soluzione giusta e equa alle sfide. Questo è appena partito, il 4 maggio, dalla Commissione dell'Unione Europea⁶.

Ciò che non dobbiamo fare, in quanto scienziati, in qualunque fase della nostra carriera noi siamo, è semplicemente abdicare alle nostre responsabilità in merito. Non siamo osservatori passivi di ciò che sta accadendo. La comunità scientifica deve prendere una posizione e rendersi conto che ha una voce.

Gli scienziati, con la pandemia di Covid-19, sono più rispettati di quanto non fossero prima e devono rendersi conto che hanno un ruolo cruciale nel sostenere che le sfide che affrontiamo sono veramente globali.

Non possiamo semplicemente dire che è tutta colpa dei politici o delle persone in questa o in quella posizione: dobbiamo far sentire la nostra voce, spiegare perché il multilateralismo, la collaborazione scientifica in tutto il mondo e gli approcci collettivi a queste sfide collettive sono così importanti. La comunità scientifica deve trovare la sua voce, uscire e affermare perché questo è così fondamentale.

R.S. Grazie, Jeremy, penso che questo sia davvero stimolante e importante, in particolar modo per noi giovani ricercatori e scienziati.

⁵ World Health Organization. Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator, 2020, disponibile all'indirizzo: [https://www.who.int/publications/m/item/access-to-covid-19-tools-\(act\)-accelerator](https://www.who.int/publications/m/item/access-to-covid-19-tools-(act)-accelerator).

⁶ European Commission, Coronavirus Global Response: €7.4 billion raised for universal access to vaccines, 2020, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797.

LE ANOMALIE EPIDEMIOLOGICHE
DELL'EPIDEMIA DA SARS-COV-2:
IL PROBLEMA DI UNA STIMA AFFIDABILE
DEI TASSI DI MORTALITÀ E LETALITÀ

GUIDO ASCIONE – CARLO LA VECCHIA*

1. *Premessa*

Durante una pandemia, l'epidemiologia ha un ruolo fondamentale: accorpa la molteplicità dei dati esistenti in indici sintetici ma informativi, in grado di descrivere il presente e prevedere l'evoluzione futura della patologia.

Definire correttamente mortalità e letalità di un agente infettivo è indispensabile per comprenderne il potenziale lesivo e, dunque, per fornire ai decisori le informazioni necessarie per affrontare i nodi politici ed economici, nel breve e nel lungo periodo.

Operazione complessa nei paesi industrializzati, il conteggio delle morti dovute ad un agente patogeno come il SARS-CoV-2 diventa un'impresa ancora più difficoltosa nei paesi in via di sviluppo, dove spesso i decessi avvengono al di fuori degli ambienti ospedalieri, in assenza di un sistema puntuale di registrazione della causa di morte¹.

2. *Aspetti classificativi: le misure di mortalità*

Esistono diversi indici descrittivi della mortalità dovuta ad una certa *noxa* patogena.

* Guido Ascione è medico in formazione specialistica in Cardiocirurgia presso l'Università Vita-Salute San Raffaele e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Carlo La Vecchia è professore ordinario di Statistica medica presso l'Università di Milano.

¹ P. Jha, *Reliable direct measurement of causes of death in low- and middle-income countries* in «BMC Medicine», 12, 2014, n 19.

Il tasso di mortalità è una misura della frequenza dell'evento "morte" in una definita popolazione in uno specifico intervallo di tempo: il numero di morti in un certo intervallo di tempo in rapporto alla dimensione della popolazione tra cui avvengono i decessi.

La letalità, invece, è la proporzione di individui con una certa patologia che muoiono di quella patologia: numero di decessi per una certa malattia in rapporto al totale dei pazienti affetti. Durante una pandemia, il tasso di mortalità è – in linea teorica – una misura più semplice da calcolare rispetto alla letalità, indice della severità della malattia che richiede un'accurata stima del numero di soggetti infetti².

È importante sottolineare che confrontare la letalità tra diversi paesi ha senso solo laddove i criteri per identificare i soggetti affetti sono gli stessi. In alternativa, si può utilizzare la letalità "confermata", ovvero quella che ha al denominatore solo i *laboratory-confirmed cases* (pazienti con diagnosi confermata da un test diagnostico specifico)³.

Si definisce, infine, eccesso di mortalità dovuto a una certa patologia la differenza tra la mortalità registrata in una certa area geografica mentre la patologia imperversa e quella normalmente prevista in quel luogo nello stesso intervallo temporale⁴.

3. Mortalità da Covid-19 nei paesi industrializzati

Le morti per insufficienza respiratoria da Covid-19 si sono concentrate fino ad ora per lo più in USA, Italia, Spagna, Regno Unito, Francia e Brasile, paesi in cui i decessi, intra- ed extra-ospedalieri, sono certificati e raccolti in appositi registri⁵. Inoltre, in questi paesi sono stati attivati sistemi paralleli di monitoraggio delle morti da Covid-19: in tal modo è stato possibile stimare accuratamente l'andamento dell'epidemia.

A livello sovranazionale, per facilitarne la categorizzazione, l'Or-

² M. Lipsitch *et al*, *Potential Biases in Estimating Absolute and Relative Case-Fatality Risks during Outbreak in* «PLoS Neglected Tropical Diseases», 9, 2015, n 7.

³ R. Verity, *Estimates of the severity of coronavirus disease 2019: a model-based analysis* in «Lancet Infectious Diseases», 20, 2020.

⁴ J. Appleby, *What is happening to non-covid deaths?* in «British Medical Journal», 369, 2020, 1607.

⁵ World Health Organization, *World health statistics 2018: monitoring health for the SDGs*, 2018.

ganizzazione Mondiale della Sanità (Oms) ha creato un nuovo codice dell'*International Classification of Diseases* (ICD-10), U07.2, specifico per l'infezione da SARS-CoV-2.

Visto l'accurato sistema di monitoraggio dei decessi, nei paesi ad alto reddito sono relativamente rari i casi di morti sfuggite ai conteggi ufficiali, al netto dei ritardi nella raccolta dei dati nei momenti di picco dell'epidemia, data la sovrapposizione di tanti nuovi infetti e nuovi decessi nello stesso periodo⁶. In ogni caso, poiché in alcuni paesi, come l'Olanda, solo i pazienti risultati positivi al test e poi deceduti sono stati considerati come decessi per Covid-19 (mentre nessuna analisi di positività è stata fatta nei soggetti apparentemente deceduti per altre cause), i dati disponibili sulla mortalità sono da considerarsi come stime per difetto.

Ad oggi, la nazione più colpita nel mondo sono gli USA (con più di due milioni di casi confermati, di cui circa la metà nello Stato di New York), seguiti dal Brasile (quasi un milione di casi confermati)⁷.

In Cina ed in Corea del Sud l'eccesso di mortalità dovuto al Covid-19 è stato relativamente basso, grazie a una strategia aggressiva di contenimento dei contagi. Come è noto, i primi casi di polmonite da SARS-CoV-2 sono stati registrati nella provincia di Hubei, in Cina; estendendo l'analisi di un recente studio⁸, è possibile stimare che, dal 26 gennaio al 13 giugno, si sono verificate circa 4'600 morti in più rispetto ai 207 mila decessi registrati nello stesso periodo del 2018 – con un eccesso di mortalità quindi del 2%⁹. Questo dato sorprendente è tuttavia inficiato dai dubbi sull'accuratezza della raccolta dei dati da parte delle autorità cinesi.

In Corea del Sud, invece, la maggior parte dei 277 decessi per Covid-19 dal 19 gennaio al 13 giugno sono avvenuti nella provincia di North Gyeongsang e a Daegu. Confrontati con i 16'800 morti registrati

⁶ *Ibidem*.

⁷ M. Roser *et al.*, *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*, disponibile a OurWorldInData.org.

⁸ P. Jha *et al.*, *Reliable quantification of COVID-19 mortality worldwide*, in «OSF Preprints». 2020.

⁹ Worldometers.info. Worldometers: Coronavirus. Dover, DE: Worldometers.info. 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

negli stessi 6 mesi del 2018, l'eccesso di mortalità da SARS-CoV-2 è anche qui di circa il 2%¹⁰.

4. Focus epidemiologico sul caso Italia

A inizio giugno, il numero di casi di persone contagiate da Covid-19 si attestava a 240 mila. Di questi, si contano oltre 34 mila decessi. L'età mediana dei contagiati è 61 anni, mentre il valore medio per l'età dei deceduti è 80 anni¹¹.

In Italia, così come in realtà in tutti i paesi industrializzati, gli uomini e gli anziani si sono dimostrati più a rischio di decesso, anche se, tra gli infetti, le donne hanno rappresentato la quota maggiore (55% del totale)¹². Inoltre, il tasso di mortalità è stato più alto in pazienti con patologie polmonari croniche preesistenti (compresi i fumatori), patologie cardiovascolari, diabete, immunodeficienze¹³. Quasi il 70% dei soggetti infetti ha più di 50 anni, mentre solo il 2% ha meno di 18 anni. Le ragioni di una così disomogenea distribuzione per fasce d'età sono varie e sono legate sia alla struttura demografica di base della popolazione italiana (solo circa il 20% degli italiani ha meno di 18 anni) sia al fatto che il recettore molecolare (*angiotensin-converting enzyme 2*)¹⁴ che contribuisce all'ingresso del SARS-CoV-2 all'interno delle cellule umane è presente in maggiore quantità negli anziani rispetto ai più giovani.

La tabella 1 descrive i tassi di mortalità e letalità per fasce d'età registrati nell'intervallo temporale compreso tra febbraio e inizio giugno

¹⁰ Korean Centre for Disease Control. *Updates on COVID-19*, <https://www.cdc.go.kr/board/board.es?mid=a30402000000&bid=0030>.

¹¹ Ministero della Salute, *Covid-19 - Situazione in Italia, 2020*, <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5351&area=nuovoCor%20onavirus&menu=vuoto>.

¹² Task force COVID-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità. *Epidemia COVID-19*.

¹³ CDC COVID-19 Response Team, *Preliminary estimates of the prevalence of selected underlying health conditions among patients with coronavirus disease 2019*, in «Morbidity and Mortality Weekly Report», 69, 2020.

¹⁴ S. Bunyavanich, A. D e A. Vicencio, *Nasal Gene Expression of Angiotensin-Converting Enzyme 2 in Children and Adults* in «Journal of American Medical Association», 323, 2020; n 23, pp. 2427-2429.

2020¹⁵. La mortalità aumenta sensibilmente nei soggetti con più di 60 anni, raggiungendo il valore massimo in chi ha più di 80 anni. La letalità complessiva nazionale (con la Lombardia come forza trainante), si aggira intorno al 14%.

Fascia d'età (anni)	Deceduti [n (%)]	Letalità (%)
0-9	4 (0%)	0,2%
10-19	0 (0%)	0%
20-29	15 (0%)	0,1%
30-39	64 (0,2%)	0,3%
40-49	281 (0,9%)	0,9%
50-59	1144 (3,5%)	2,7%
60-69	3344 (10,2%)	10,6%
70-79	8768 (26,7%)	26%
80-89	13445 (40,9%)	32,7%
>90	5802 (17,7%)	30,7%
Non noto	0 (0%)	0%
Totale	32867 (100%)	13,9%

Tabella 1 Distribuzione della mortalità e letalità da Covid-19 in Italia per fasce d'età a inizio giugno 2020. Fonte: Task force Covid-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica Istituto Superiore di Sanità.

Per quanto riguarda le differenze regionali di incidenza (Figura 1), come noto la Lombardia è stata la regione più colpita, con circa 90 mila casi dall'inizio dell'epidemia all'inizio di giugno e circa 16 mila morti (il 50% del totale italiano); seguono, per numero di casi, il Piemonte e l'Emilia Romagna¹⁶.

¹⁵ Task force COVID-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità. Epidemia COVID-19.

¹⁶ *ibidem*

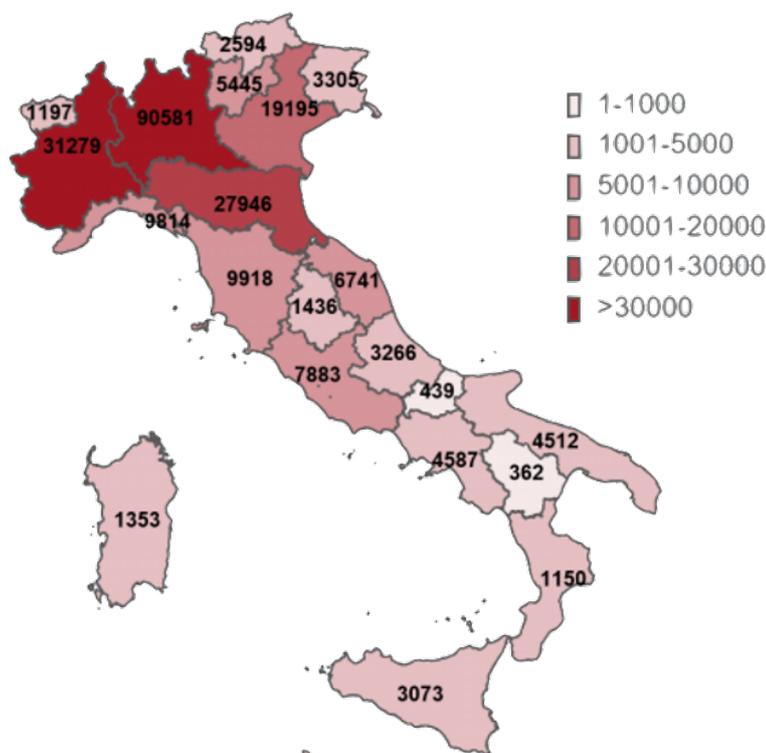


Figura 1 Numero totale di casi per regione dall'inizio dell'epidemia a giugno 2020. Fonte: Task force Covid-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità

In Lombardia sono morte, per Covid-19, 8'000 persone tra il 3 marzo ed il 3 aprile. Nello stesso lasso di tempo, nel 2019, si erano registrate un totale di 9'000 morti – complessivamente, per ciascuna causa. C'è quindi stato quasi un raddoppio del numero di morti in un mese, in una regione che, di solito, conta circa 100 mila decessi in un anno. Nel resto d'Italia, la mortalità da Covid-19 è sempre stata molto più bassa, con meno di mille morti dall'inizio dell'epidemia nella maggior parte delle regioni italiane¹⁷.

Purtuttavia, dopo un periodo di assestamento, nelle ultime settimane

¹⁷ Ministero della Salute, *Covid-19 - Situazione in Italia*, 2020, cit.

il numero di decessi in Lombardia – ed in tutta Italia – ha subito una brusca riduzione.

Dei 240 mila casi italiani dall'inizio dell'epidemia, circa 30 mila sono operatori sanitari (12% dei casi totali segnalati). La letalità per fasce di età del personale ospedaliero è inferiore rispetto alla popolazione generale, probabilmente perché gli operatori sanitari asintomatici o paucisintomatici sono stati sottoposti a test con maggiore regolarità (si veda successivamente il problema della quantificazione del denominatore dei tassi di letalità), oltre che per la loro distribuzione per età¹⁸.

È interessante notare come i luoghi in cui si è concentrato il contagio sono state le case di riposo/residenze sanitarie assistenziali (45% dei casi registrati), seguite dalle famiglie (25% dei contagi). Un ripensamento dei sistemi di sorveglianza della diffusione dell'infezione all'interno di queste realtà è di conseguenza imperativo¹⁹.

5. Stimare la mortalità da Covid-19 nei paesi in via di sviluppo

È molto difficile tracciare l'evoluzione dell'infezione da Covid-19 nei paesi a basso e medio reddito in quanto molti di questi paesi in Asia ed Africa sono privi di un sistema sufficientemente capillare di registrazione dei decessi e, nella maggior parte dei casi, non utilizzano il certificato di morte. Spesso, infatti, i decessi avvengono a domicilio e non giungono mai all'attenzione medica²⁰. Di conseguenza, un incremento della mortalità dovuto alla diffusione dell'infezione da SARS-CoV-2 in queste realtà potrebbe rimanere ignoto o, comunque, largamente sottostimato. Fanno eccezione il Sud Africa, dove il sistema di sorveglianza è più diffuso, e India, Mozambico e Sierra Leone, che hanno cominciato ad effettuare autopsie verbali (cioè colloqui con i parenti del deceduto, per identificarne la causa di morte) nel tentativo di tracciare quanti più casi possibili di decesso da Covid-19^{21,22}. Recentemente, l'inasprirsi dell'epidemia in

¹⁸ Task force COVID-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità. Epidemia COVID-19, cit.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ P. Jha, *Reliable direct measurement of causes of death in low- and middle-income countries*, cit.

²¹ M. Gomes *et al*, *Nationwide Mortality Studies To Quantify Causes of Death: Relevant Lessons from India's Million Death Study*, in «Health Affairs» 36, 2017, n. 11, pp. 1887-1895.

India ha portato a un aumento dei casi registrati, dovuto però soprattutto ad un aumento del numero di tamponi effettuati, in ospedale, su pazienti recatisi in pronto soccorso con sintomi respiratori. È impossibile, in questo contesto, fornire una stima accurata dei casi “sommersi”²³.

Occorre dunque accontentarsi di soluzioni emergenziali che, per quanto imperfette, possono comunque migliorare le stime. Un’opzione potrebbe essere tenere un registro giornaliero delle morti, divise per sesso e fascia d’età. Questa soluzione sarebbe attuabile soprattutto in quelle città in cui le autorità locali già prendono nota dei decessi e consentirebbe di avere dati grezzi sulla mortalità per misurarne l’andamento e poter valutare eventuali morti in eccesso dovute al Covid-19.

Un’altra soluzione potrebbe essere condurre test sierologici e antigenici *post mortem* su un adeguato campione di deceduti provenienti da varie nazioni del terzo mondo. Un’indagine del genere sarebbe ovviamente inficiata da molti *biases*, ma consentirebbe di ottenere dati grezzi sulla diffusione della pandemia anche in quei paesi del mondo apparentemente non coinvolti.

6. Modelli predittivi dell’evoluzione della pandemia nei paesi industrializzati

All’inizio della pandemia, sono stati approntati vari modelli matematici per stimare l’evoluzione della mortalità da Covid-19. In assenza di misure per contrastare la diffusione del virus, le prime stime avevano previsto negli Stati Uniti una mortalità totale tra 1 e 2,2 milioni di persone (un eccesso di mortalità tra il 40% e l’80% rispetto ai circa 2,8 milioni di morti registrati di solito annualmente) e in Gran Bretagna 510 mila morti, ossia quasi il 90 % in più rispetto alla mortalità annuale abituale (circa 541 mila decessi)²⁴. Questi dati si sono tuttavia rivelati lar-

²² V Pillay-van Wyk *et al*, *Mortality trends and differentials in South Africa from 1997 to 2012: second National Burden of Disease Study*, in «Lancet Global Health», 4, 2016, n 9, pp. 642-53.

²³ G.R. Menon *et al*, *National Burden Estimates of healthy life lost in India, 2017: an analysis using direct mortality data and indirect disability data*, in «Lancet Global Health», 7, 2019, n 12, pp. e1675-e1684.

²⁴ N.M. Ferguson *et al*, *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, Imperial College London, 16 marzo 2020.

gamente sovra-stimati. Attuando invece il distanziamento sociale, le stime sono cambiate: si sono previsti circa 16 mila decessi nella città di New York entro giugno, con un eccesso di mortalità di circa il 30% in tutti gli Stati Uniti. Purtroppo, anche queste predizioni si sono rivelate, in definitiva, imprecise. Al 13 giugno, infatti, si sono registrati 120 mila morti negli USA, di cui circa un quarto nello stato di New York, dimostrando che oltreoceano, a differenza dell'Italia, il *plateau* della curva di diffusione non è stato ancora raggiunto²⁵.

Ciò posto, per quanto imperfetti, i modelli matematici rappresentano degli strumenti di analisi per valutare e comparare diversi scenari, fornendo *range* con limiti superiori e inferiori che hanno livelli di confidenza variabili, ma comunque utili per prendere alcune decisioni. Per gli Stati Uniti, è ovviamente impossibile che l'eccesso di mortalità si attesti intorno ai valori cinesi o coreani, visto l'attuale andamento del numero di casi e dei contagi. È però altrettanto improbabile che in tutto il paese si assista ad una mortalità elevata come quella registrata a New York.

In ogni caso, al netto dai dati sulla mortalità, l'emergenza sanitaria è coincisa, negli scorsi mesi, con l'aumento esponenziale delle ospedalizzazioni ed in particolare dei ricoveri in terapia intensiva: fenomeno che ha portato quasi al collasso numerosi sistemi sanitari. In Italia, per esempio, tra gennaio e marzo, si sono registrate circa tre nuove ospedalizzazioni per ogni decesso da Covid-19, molte delle quali con necessità di supporto intensivo²⁶. Ancora non si hanno dati certi, inoltre, sul rischio di reinfezione, il quale dipende dalla durata dell'immunità acquisita dai soggetti esposti ma guariti. Questo influenzerà l'impatto epidemiologico di eventuali ricorrenze stagionali di questa epidemia, non escludibili a priori considerando il comportamento del coronavirus responsabile della *Middle-East Respiratory Syndrome* (MERS) o del "cugino" virus dell'influenza.

²⁵ Worldometers.info. *WorldoMeters: Coronavirus. Dover, DE: Worldometers.info. 2020*, cit.

²⁶ Task force COVID-19 del Dipartimento Malattie Infettive e Servizio di Informatica, Istituto Superiore di Sanità. *Epidemia COVID-19*, cit.

7. Il problema della definizione corretta del denominatore dei tassi di letalità

Come già accennato prima, per poter calcolare la letalità dell'infezione polmonare da SARS-CoV-2 è necessaria una stima accurata del numero di casi, definiti come soggetti con test molecolare positivo oppure che soddisfano i requisiti forniti dall'Oms.

Detto in altre parole, è necessaria una quantificazione realistica del numero di pazienti infetti ma asintomatici o paucisintomatici e che di conseguenza, non accedendo alle cure mediche, sfuggono al censimento.

La letalità stimata nelle fasi iniziali di una pandemia tende a non essere realistica, perché la difficoltà nell'identificare i soggetti positivi ma asintomatici porta a sottostimare il denominatore e quindi, in definitiva, a sovrastimare la letalità della patologia. Per esempio, durante l'epidemia di "influenza suina" (causata dal virus influenzale di tipo A/H1N1), la letalità calcolata inizialmente in Messico (una delle aree più colpite, il cui coinvolgimento sembrava tale da spingere l'Oms a dichiarare lo stato di emergenza globale) era risultato almeno 5 volte maggiore delle stime finali²⁷.

L'Oms aveva stimato a marzo una letalità dell'infezione da SARS-CoV-2 intorno al 2/3%. Attualmente, con l'aumentare del numero di tamponi effettuati e quindi grazie ad una stima sempre più accurata del denominatore, la letalità calcolata è intorno all'1,4%²⁸.

Questo dato coincide con la letalità riscontrata tra i passeggeri della Diamond Princess, la nave da crociera su cui lo scorso marzo si erano verificati dei casi sospetti e i cui passeggeri erano pertanto stati messi in quarantena a bordo del transatlantico. Di 3'063 viaggiatori tutti sottoposti a tampone faringeo, si registrarono 712 casi positivi (23%) e 10 decessi²⁹.

La letalità nel resto del mondo varia da circa l'1% in Russia, al 18% in Lombardia e in Francia, con tutta una serie di valori intermedi (per

²⁷ D.E. Low, A. McGeer, *Pandemic (H1N1) 2009: assessing the response*, in «Canadian Medical Association Journal», 182, 2010, pp. 1874-8.

²⁸ Centre for Evidence-Based Medicine, *Global Covid-19 Case Fatality Rates*, <https://www.cebm.net/covid-19/global-covid-19-casefatality-rates/>.

²⁹ Ship Technology: Diamond Princess Covid-19 update: Confirmed cases rise to 705 <https://www.ship-technology.com/news/diamondprincess-coronavirus-covid-19-cases-705/>.

esempio nel resto d'Italia, Lombardia esclusa, in Brasile e negli Stati Uniti la letalità si aggira intorno al 6%)³⁰. È impossibile sapere quanto queste variazioni riflettano delle reali differenze epidemiologiche e quanto invece siano dovute ad una diversa modalità inter-regionale nel calcolo della letalità.

In questo contesto, una diffusione su più larga scala dei test sierologici (di più facile esecuzione e meno invasivi dei tamponi faringei) potrebbe essere d'aiuto. La risposta anticorpale all'infezione, anche tra gli asintomatici, sembrerebbe svilupparsi rapidamente e un titolo anticorpale minimo dovrebbe essere identificabile per un certo lasso di tempo anche tra i guariti. Oltre a dare un'idea del numero di soggetti immuni e di quelli ancora potenzialmente suscettibili all'infezione (per quanto manchino dati certi riguardo il rischio di reinfezione e la durata del titolo anticorpale), i test sierologici, individuando soggetti che sono stati positivi, possono aiutare nella stima corretta del numero di infetti.

Una strategia perseguibile potrebbe essere sottoporre a test sierologici un campione casuale della popolazione (e alcuni soggetti a rischio come i lavoratori sanitari) subito dopo che la prima ondata di contagi ha investito una certa area geografica. Questi campioni sarebbero quindi sottoposti ai test sierologici, consentendo di migliorare notevolmente la stima del numero di soggetti che sono entrati in contatto con SARS-CoV-2³¹.

8. Conclusioni e una "ricetta" per la riapertura

Per poter condurre un'analisi accurata dell'andamento epidemiologico di questa (e di tutte le future) pandemie è necessario registrare in maniera rapida e sistematica tutti i decessi, classificandoli per età, sesso, regione, facilità di accesso alle cure sanitarie e potenziali fattori di rischio. I dati grezzi così ottenuti vanno confrontati con i dati sulla mortalità che tipicamente caratterizzano una certa regione geografica, così da

³⁰ Centre for Evidence-Based Medicine, *Global Covid-19 Case Fatality Rates*, cit.

³¹ G. Vogel, *New blood tests for antibodies could show true scale of coronavirus pandemic*, in «Science» 2020. Disponibile all'indirizzo: <https://www.sciencemag.org/news/2020/03/new-blood-tests-antibodies-could-show-true-scale-coronavirus-pandemic>.

poter individuare eventuali eccessi di mortalità da attribuire al Covid-19. È contestualmente necessaria anche una stima il più precisa possibile del numero degli infetti, per quanto asintomatici, utilizzando per esempio test sierologici.

Durante il *lockdown* tutti gli esercizi commerciali, ed in generali i luoghi aperti al pubblico, hanno dovuto mettere in atto precisi protocolli di sanificazione (come ozonizzazione o disinfezione delle superfici) per ridurre la probabilità di contagio tra utenti successivi. La validità di questo approccio è stata avvalorata da studi sulla permanenza dei coronavirus sulle superfici (condotti tuttavia su coronavirus non SARS-CoV-2)³², che suggeriscono che il tempo di sopravvivenza di questi patogeni, in condizioni sperimentali, oscilla da poche ore fino ad alcuni giorni, a seconda del materiale interessato, della concentrazione, della temperatura e dell'umidità. Tale dato tuttavia si riferisce al ritrovamento di RNA virale, ma nessuna informazione viene fornita sulla reale infettività, ossia sulla capacità di innescare un processo morboso, delle molecole isolate. Un contagio per contatto di superfici resta pertanto improbabile, se non impossibile.

Considerando dunque che la principale via di trasmissione dell'infezione sono le goccioline respiratorie (*droplets*)³³, il divieto di assembramento (il cosiddetto distanziamento sociale) rimane il caposaldo di ogni strategia per il contenimento dei contagi.

È tuttavia necessario immaginare una "ricetta per la riapertura" a medio-lungo termine, considerando che le misure di isolamento così concepite non sono sostenibili *sine die*.

Innanzitutto, come ribadito a più riprese dall'infettivologo Donato Greco, l'utilizzo diffuso della mascherina chirurgica, esteso a tutta la popolazione come misura per ridurre la diffusione dell'infezione da coronavirus, non è supportato da alcuna evidenza scientifica³⁴. Rappresen-

³² H.A. Aboubakr, T.A. Sharafeldin, S.M. Goyal, *Stability of SARS-CoV-2 and other coronaviruses in the environment and on common touch surfaces and the influence of climatic conditions: A review*, in «Transboundary and Emerging Diseases», 2020.

³³ R. Zhang, Y. Li, A.L. Zhang, Y. Wang, M.J. Molina, *Identifying airborne transmission as the dominant route for the spread of COVID-19*, in «Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America», 117, 2020, n 26, pp. 14857-14863.

³⁴ World Health Organization, *Advice on the use of masks in the context of COVID-19. Interim guidance*, 6 April 2020 disponibile a <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331693/WHO-2019-nCov->

ta infatti uno strumento di scarsa utilità nei soggetti non infetti e non assicura un'adeguata riduzione della contagiosità dei soggetti sintomatici se non utilizzata correttamente (coprendo naso e bocca) e se non associata a una corretta igiene delle mani e al distanziamento sociale. Lo stesso vale per i guanti di protezione, di cui l'Oms suggerisce l'utilizzo solo in caso di effettivo rischio di contatto con fluidi corporei, secrezioni, o in presenza di oggetti visibilmente contaminati da liquidi potenzialmente infetti³⁵.

La chiave per una riapertura in sicurezza, più che i dispositivi di protezione individuale (Dpi) – che sono invece indispensabili nei soggetti ad alto rischio come gli operatori sanitari³⁶ – o l'isolamento sociale, dovrebbe essere il monitoraggio. Test virologici e sierologici (ricerca degli anticorpi contro il virus) dovrebbero essere utilizzati per avere un'idea precisa della diffusione dell'infezione e dell'immunità acquisita dalla popolazione in ogni comunità. Solo una diffusione capillare dei sistemi di monitoraggio – e del tracciamento dei contatti in tutto il territorio nazionale – e un loro utilizzo ad intervalli regolari consentirebbero di identificare per tempo nuovi contagi e mettere in atto tutte le misure necessarie ad evitare una recrudescenza della pandemia. Come già affermato in precedenza, infatti, i Dpi e l'isolamento sociale coatto rappresentano soluzioni emergenziali, gravate comunque da inefficacia e con conseguenze sociali ed economiche non indifferenti³⁷. Un sistema flessibile di chiusure selettive, continuamente rimodellato in base all'andamento dei contagi, consentirebbe invece di minimizzare gli effetti nocivi del *lock-down*, mantenendo al tempo stesso un efficace controllo della diffusione dell'infezione.

È altresì necessario un coordinamento a livello regionale, nazionale ed internazionale nell'individuazione di misure condivise di contenimento dell'infezione, con l'obiettivo di stilare protocolli efficaci che possano

IPC_Masks-2020.3-eng.pdf.

³⁵ World Health Organization, *Glove Use Information Leaflet*, 2009.

³⁶ World Health Organization, *Advice on the use of masks in the context of COVID-19*. cit.

³⁷ Si pensi per esempio all'aumento del tasso di disoccupazione, associato a una diminuzione del gettito fiscale e quindi delle misure statali di sostegno alla povertà e alla disuguaglianza. Cfr. G. Bonaccorsi *et al.*, *Economic and social consequences of human mobility restrictions under COVID-19*, in «Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America», 117, 2020, n 27, pp. 15530-15535.

essere attivati quando necessario. Una maggior preparazione di ospedali e strutture sanitarie territoriali è infine imperativa, per ottimizzare individuazione, monitoraggio e gestione clinica dei pazienti infetti.

AIUTARE, AIUTARSI E FARSI AIUTARE

EMANUELE RUGGERI – PIER ANGELO SANNA*

L'uomo è per natura un essere sociale

Aristotele, *Politica*

1. *Introduzione*

Sono 3'272 gli anni trascorsi da queste parole, ancora capaci di esprimere la nostra contemporaneità. Nonostante “sociale” sia un aggettivo proteiforme che ha assunto le più svariate declinazioni, la tendenza innata dell'essere umano a cercare la vicinanza dei propri simili rimane difficilmente discutibile, soprattutto oggi che viviamo un momento storico di disagio psicologico diffuso che non ha precedenti nella storia del Paese.

I cambiamenti forzati e repentini della quotidianità e dello stile di vita, la privazione temporanea della libertà di movimento, il sacrificio delle relazioni con gli altri hanno avuto un prezzo assai elevato in termini di benessere psicofisico. L'intensità del disagio e la sua stessa eziologia sono eccezionali, e drammatiche sono state le ripercussioni emotive conseguenti ai drastici cambiamenti che la pandemia ha reso necessari, come la rinuncia obbligata ai rituali sociali del lutto nei casi di coloro che hanno perduto i propri cari. Libri, televisione, internet sono stati dei succedanei relazionali cui ci si è adattati, ma nessuno strumento tecnologico è stato in grado di riempire il vuoto delle deprivazioni relazionali.

Tra gli studiosi è noto come l'isolamento sia di frequente associato a stati depressivi, disturbi di personalità, psicosi e ideazioni suicidarie. Essere dei clinici, tuttavia, implica comprendere e integrare nelle nostre osservazioni tutte le differenze individuali e persino le contraddizioni. L'esperienza diretta con i nostri pazienti ci insegna che se da una parte

* Emanuele Ruggeri è medico in formazione specialistica in Psichiatria presso l'Azienda Ospedaliera Careggi di Firenze.

Pier Angelo Sanna è psicologo clinico e forense, membro del CLAS (Comitato di lotta all'Aids) e psicologo referente del MOS (Movimento omosessuale sardo).

in soggetti che non hanno mai presentato nel corso della loro vita un disagio psicologico un isolamento prolungato può portare allo sviluppo di sofferenza psichica, dall'altra soggetti affetti da alcuni disturbi – come ansia sociale, agorafobia e simili – possono trarre sollievo nel ritrovarsi al sicuro tra le mura del loro appartamento.

Secondo un sondaggio condotto nel 2017 su scala nazionale dal ministero degli affari interni e delle comunicazioni del Giappone (Miac) il 96,9% degli adolescenti giapponesi utilizza internet quotidianamente¹. Il maggior accesso alla rete ha generato anche una crescita dell'uso problematico di internet e dei social media, fino a casi patologici sempre più diffusi come l'*internet gaming disorder*. È possibile dunque essere sociali pur rimanendo in casa di fronte a uno schermo? Se è vero che la possibilità di comunicare, nonostante l'isolamento forzato, è stata fondamentale durante l'attuale emergenza sanitaria, è altrettanto vero che c'è il rischio concreto che questa abbia fatto da *trigger* per quella che viene definita *internet addiction*, la quale prescinde dalla pandemia e potrebbe portare a una nuova forma di essere sociali, pur rimanendo isolati.

2. Impatto dell'emergenza sanitaria Covid-19 sulla salute mentale della popolazione generale

Uno dei primi studi cinesi² sull'impatto psicologico immediato dell'emergenza Covid-19 sulla popolazione generale ha mostrato come la categoria degli studenti sia stata la più colpita. Questo sottogruppo della popolazione generale si è rivelato significativamente associato con sottoscale della Depression Anxiety Stress Scale (Dass), un test psicometrico che indaga la presenza di sintomatologia depressiva e/o ansiosa nella persona intervistata. I giovani mostravano disturbi ascrivibili allo spettro ansioso e condizioni di stress importante.

Anche in questo caso ci troviamo di fronte a un'importante contrad-

¹ T. Masaru *et al.*, *Internet addiction, smartphone addiction, and Hikikomori trait in Japanese young adult: social isolation and social network*, in «Frontiers in psychiatry», 10, 2019.

² W. Cuiyan *et al.*, *Immediate psychological responses and associated factors during the initial stage of the 2019 coronavirus disease (COVID-19) epidemic among the general population in China*, in «International journal of environmental research and public health», 17, 2020, n. 5.

dizione. Quante volte lo stato si è rivolto ai giovani invitandoli a restare in casa al fine di tutelare la salute delle persone più fragili? Certamente tale affermazione ha una sua logica solidissima e non ci sono dubbi riguardo alla maggiore vulnerabilità all'infezione da Covid-19 da parte delle persone definite "fragili". Tuttavia, la salute psicologica dei giovani è stata messa a dura prova, poiché questa parte della popolazione considerata a "minor rischio" per patologie a carattere internistico è stata, allo stesso tempo, quella a maggior rischio dal punto di vista psicologico e psichiatrico.

A tal proposito sarà bene ribadire come l'isolamento possa portare alla perdita di quei punti di riferimento che ci permettono di orientarci all'interno del nostro mondo. Schutz parla in questo senso di "mondo della vita quotidiana" dove il soggetto è libero di agire e interagire con l'*altro* in modo del tutto spontaneo, sulla base di un sistema di riferimento creato, giorno dopo giorno, dall'interazione stessa con i propri simili³.

A tutti sarà forse capitato di sedersi per poi accorgersi che, sfortunatamente, la sedia era qualche passo più indietro, o di inciampare salendo una scalinata immaginando un gradino in più o in meno. Si verifica dunque una caduta che ci fa sussultare. Riferendoci sempre a Schutz, se il sistema di riferimento muta a causa di una mancanza prolungata di interazione sociale, potremmo provare una sensazione molto simile nel compiere anche la più semplice delle azioni. Tutto allora appare più complicato e ci si ritrova a non poter compiere un passo senza la paura di cadere.

Forse ora sarà più chiaro il motivo per il quale i giovani siano stati in preda a questo smarrimento in modo più accentuato rispetto agli adulti, ossia questi ultimi possiedono un sistema di riferimento molto più saldo e robusto grazie a una esperienza di vita più ricca, variegata, nella quale le risorse di *coping* sono state messe alla prova più volte.

Prevedere le ripercussioni a lungo termine di tale sofferenza psicologica è assai complesso, ma possiamo immaginare che non saranno né marginali, né trascurabili.

Tutto ciò è frustrante dato che, applicando un metodo come il RAPID della John Hopkins University per il quale non è necessaria una formazione medica, avremmo potuto ridurre alcune delle problematiche che ci troveremo ad affrontare in futuro. Questo protocollo di primo

³ A. Schutz, *Sulle realtà multiple*, in «Saggi sociologici», 1979, pp. 177-178.

soccorso psicologico è stato sviluppato per agire precocemente sul distress delle vittime di eventi traumatici su larga scala e si è dimostrato in grado di ridurre le ripercussioni psicologiche e psichiatriche a medio e lungo termine.

Negli anni precedenti alla pandemia molto probabilmente avremmo dovuto prestare maggiore attenzione per comprendere come il mondo che ci ospita sia un mondo malato, retto da relazioni di potere per lo più disfunzionali. Riteniamo verosimile che il nostro mondo interiore sia stato altrettanto fragile e, quel che è peggio, altrettanto ignorato. Ci troviamo di fronte a un bivio: cambiare le nostre relazioni e il nostro stare insieme nel mondo è adesso il compito evolutivo che ci spetta.

3. Il setting nell'era del distanziamento sociale

Psicologi e psichiatri, tutti noi siamo stati chiamati a intervenire in situazioni di emergenza, talvolta estreme. Sapevamo di doverci occupare con quanta più prontezza possibile di situazioni fortemente critiche, stressanti e talvolta drammatiche che, nella stragrande maggioranza dei casi, hanno invaso le *routine* e messo a dura prova le capacità di *coping* e di resistenza di ognuno.

Fornire informazioni pratiche, dare risposte immediate, strutturate e coordinate con i servizi territoriali ha fatto parte del primo soccorso psicologico.

Abbiamo continuato a esercitare il nostro lavoro di clinici da remoto, con sedute *on-line*, e abbiamo offerto supporto psicologico a chi, come la maggior parte degli italiani, vive da solo e si è trovato improvvisamente isolato, ma anche a chi, in maggior parte donne, si è trovata a dover sopportare una situazione più grave e drammatica dell'isolamento, ossia una convivenza forzata, come nel caso delle coppie conflittuali o, nel peggiore dei casi, di situazioni di violenze domestiche dalle quali non poter scappare.

La nostra utenza clinica è stata così variegata e disomogenea che sarà bene riferirsi alla suddivisione classica utilizzata dalla psicologia dell'emergenza, che definisce come vittime di primo tipo coloro che subiscono direttamente l'impatto dell'evento traumatico e vittime di secondo tipo i parenti o le persone care dei defunti o dei superstiti.

Sono chiamate vittime di terzo tipo i soccorritori e gli operatori dell'emergenza; al tempo stesso anche la comunità coinvolta nell'evento traumatico è considerata vittima, di quarto tipo, traumatizzata. È infine necessario considerare le persone che, per peculiarità personali pre-critiche, possono sviluppare, a breve oppure a lungo a termine, un disturbo psicologico.

Offrire assistenza pratica e supporto psicologico ha significato in primo luogo raccogliere i bisogni e le paure, ovvero aiutare le persone che a noi si sono rivolte a esprimere liberamente, tutelati dal segreto professionale, tutte le loro emozioni, le paure, le angosce per il presente e per il futuro: l'obiettivo è stato quello di limitare lo stress, attenuare l'impatto emotivo dell'evento critico e aiutare chi si è rivolto a noi a ritornare alla propria vita sentendosi al sicuro.

Quando tutto ha avuto inizio credevamo che anche i reparti dove lavoriamo o con i quali collaboriamo sarebbero stati temporaneamente chiusi. Quando così non è stato, con l'obiettivo primario di evitare la diffusione del contagio, abbiamo preso a considerare necessariamente differibili alcune visite ambulatoriali e ricoveri, iniziando tutti a lavorare a distanza.

Non è facile immaginare quanto possa essere difficile e complicato per un terapeuta, così come per un paziente, svolgere una seduta psicoterapica dietro a uno schermo. Facendo fronte alle esigenze dei nostri pazienti, ci siamo adattati il più velocemente possibile allo sconvolgimento del setting psicoterapico.

Anche i pazienti, dal canto loro, hanno accolto l'idea di utilizzare il nuovo strumento delle videochiamate, accettando di incontrarci a casa, ognuno nella propria.

4. Diamoci una mano: *una testimonianza di solidarietà e la capacità di mettersi in gioco*

Ci sono stati casi nei quali ci si è spinti oltre, come quello di *Helpful Hands*, la piattaforma di supporto psicologico alla popolazione nazionale creata da uno degli autori, Emanuele Ruggeri e alcuni colleghi specializzandi, cui si sono aggiunti altri psicoterapeuti in formazione, selezionati con l'aiuto della dottoressa Vizzotto e del dottor Busatta, per un to-

tale di venti persone. A distanza di circa due mesi, i colloqui fatti, sempre gratuitamente, erano duecento. Le richieste di supporto sono arrivate da tutta l'Italia, dal nord al sud, ma anche da Francia, Spagna, Inghilterra e Germania.

Non si sono prescritti farmaci e non si è mai trattato di sedute di psicoterapia. Le persone avevano bisogno di essere ascoltate e la piattaforma offriva loro l'opportunità di soddisfare precisamente questo bisogno, grazie a dei professionisti a loro disposizione.

Il team è stato peraltro costituito da giovani sotto i 30 anni, perciò è stato quasi naturale partire dalle università. La facoltà di veterinaria di Bologna è stata la prima a ospitare la piattaforma, Torino, Milano, Roma, Napoli si sono unite subito dopo.

A un certo punto è stato chiaro come si fosse accumulata una quantità notevole di informazioni riguardanti l'impatto dell'emergenza sanitaria sulla salute mentale della popolazione. Questi dati chiedevano a gran voce di non essere ignorati.

Attingendo a un interessante studio cinese, si è reso opportuno creare un breve questionario costituito da una DASS "veloce", alcuni interessanti dati sociologici e uno spazio dove raccogliere il vissuto soggettivo delle persone che ci avevano contattato.

Come accennato sopra, gli studenti hanno rappresentato la popolazione più duramente colpita. Il profilo tipo è quello di una ragazza di circa 22 anni, studentessa universitaria, fuorisede, niente coinquilini, chiusa in un bilocale.

Dalla DASS si è riusciti a estrapolare sintomi comuni, come per esempio elevati livelli d'ansia libera, stress intenso, flessione del tono dell'umore, infuturazione compromessa, insonnia, somatizzazioni dello stato ansioso.

Questi sono i dati che tutti si aspettavano. Quello che nessuno si aspettava era ciò che è emerso dal vissuto soggettivo dell'emergenza sanitaria.

Nella ricerca di un costrutto, dall'analisi qualitativa si è venuta a delineare una curva: se nelle prime settimane di isolamento i sintomi sopra descritti la facevano da padroni, a un mese circa dal *lockdown* le cose cambiavano in modo drastico. Alcuni disturbi continuavano a essere presenti, ma andavano ad affievolirsi.

La popolazione di studio sembra essersi come adattata al nuovo stile

di vita, riscoprendo bisogni nascosti sotto al brusio e alla frenesia di tutti i giorni. Nei racconti dei nostri utenti sono emerse parole come: “Maggiore introspezione”, “fermarsi a respirare”, “il silenzio”, “la bellezza della famiglia”, “rivalutare le priorità”, “apprezzare i piccoli attimi di felicità”, “ritmi più tranquilli con orari flessibili”. Pur nella drammaticità della pandemia, i giovani del nostro campione sembrano aver conquistato una nuova consapevolezza.

5. Conclusioni

Crediamo non si possano più ignorare i numerosi studi in letteratura che correlano direttamente le ore lavorative con il deterioramento fisico e mentale, con maggior incidenza di ansia e depressione. Sarebbe opportuno rivalutare la possibilità di avere orari di lavoro più flessibili che, per altro, rendono più funzionale il lavoro, più soddisfatto il lavoratore e, da un punto di vista economico, diminuiscono drasticamente i costi del SSN. Il *post-Covid19*, oltre che una dura prova di resilienza collettiva e individuale, ha necessariamente preso la forma anche di un'occasione per ripensare il nostro paese, in particolare il suo welfare. Come in ogni crisi nella storia dell'uomo abbiamo ora la possibilità di cambiare: possiamo decidere se camminare su una strada asfaltata che ben conosciamo, ma dalla meta infausta, o tracciare un nuovo sentiero, seppure tra rovi e sterpaglie. Chissà che non ci porti a un vivere più sereno.

MODELLI MATEMATICI PER COMPRENDERE,
PREVEDERE, CONTROLLARE LE EPIDEMIE:
IL CASO COVID-19 IN ITALIA

GIULIA GIORDANO – LORENZO MANGONI – MARCO PISTILLI*

1. Modelli matematici per lo studio di epidemie

Il nuovo coronavirus SARS-CoV-2, responsabile di una grave sindrome respiratoria denominata Covid-19, si è presto diffuso in tutto il mondo originando una pandemia. L'Italia è stata tra i Paesi più precocemente e più duramente colpiti: al 21 luglio 2020, l'epidemia di Covid-19 ha causato quasi 245 mila casi totali e circa 35 mila decessi, secondo i dati della Protezione civile.

Questa emergenza ha improvvisamente richiesto di prendere decisioni urgenti con gravi conseguenze. In questa prospettiva, è stato subito allestito un sistema di raccolta di dati sull'avanzamento dell'epidemia per consentire di prendere celermente le decisioni più opportune all'evolversi della situazione. La domanda sorge spontanea: come ricavare dai dati raccolti indicazioni su quali decisioni adottare?

Gran parte della comunicazione pubblica legata all'epidemia di Covid-19 è ruotata intorno ai dati, con un'attenzione forse inedita ai numeri (si pensi, per esempio, al bollettino quotidiano della Protezione civile delle ore 18). Tuttavia, ancorché imprescindibili, i dati da soli non bastano a spiegare la realtà e a orientare l'azione pubblica; essi devono essere corredati da una chiave di lettura, un modello della realtà che ne fornisca una spiegazione e indichi possibili strade per conseguire gli obiettivi previsti. Dato che la realtà è un intricarsi di relazioni causali tra fatti, la sua semplificazione è un'operazione necessaria per analizzare i

* Giulia Giordano è ricercatrice in Teoria dei sistemi e del controllo presso l'Università di Trento.

Lorenzo Mangoni è allievo ordinario in Scienze economiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa.

Marco Pistilli è allievo ordinario in Scienze economiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa.

fenomeni reali, inclusi quelli epidemiologici. In questa prospettiva, un modello è un'opportuna semplificazione che coglie l'essenza del fenomeno, consentendo di comprendere, prevedere e gestire l'evoluzione anche di situazioni di una tale complessità da non potersi considerare nella loro interezza senza approssimazioni. I modelli matematici sono uno strumento potentissimo per indagare le relazioni tra diversi fattori in gioco, ricostruire e comprendere i tratti principali di un fenomeno, attraverso approssimazioni della realtà che lo riducono alla sua essenza.

Durante la pandemia di Covid-19, la pronta risposta da parte della comunità scientifica ha fatto leva anche su un massiccio utilizzo di modelli matematici, non solo per rappresentare e prevedere l'andamento dell'epidemia, ma anche per valutare l'efficacia delle strategie attuate per il contenimento e la mitigazione del contagio e per suggerirne di nuove, indicando le possibili strade a disposizione di politici e decisori pubblici.

In questo capitolo presenteremo una breve rassegna dei modelli matematici *compartimentali* comunemente utilizzati per studiare le epidemie, proponendone alcuni esempi, discutendone limiti e vantaggi, ed illustrandone l'applicazione nel contesto italiano.

I modelli dinamici compartimentali suddividono la popolazione in compartimenti corrispondenti a diversi stadi dell'infezione: a ogni istante di tempo, ciascun individuo appartiene a uno e un solo compartimento, a seconda del suo stato di salute, e la sua appartenenza cambia nel corso del tempo a causa di eventi di contagio, guarigione, decesso. Il modello descrive come il numero di appartenenti a ciascun compartimento evolve nel corso del tempo, mostrando così l'evoluzione dell'epidemia nel suo complesso.

1.1. Il modello SIR

Il più semplice modello epidemiologico compartimentale, proposto nella prima metà del secolo scorso da Kermack e McKendrick¹, è noto come *SIR*, dalle iniziali dei nomi dei tre compartimenti in cui suddivide la popolazione: si tratta di *suscettibili*, che non hanno ancora avuto la malattia e possono quindi infettarsi (S); *infetti*, che hanno contratto la

¹ W.O. Kermack, A.G. McKendrick, *A contribution to the mathematical theory of epidemics*, in «Proceedings of the Royal Society of London, Series A, Containing papers of a mathematical and physical character», 115, 1927, n. 772, pp. 700-721.

malattia e sono contagiosi (I); e *rimossi* che, in quanto deceduti o guariti con immunità permanente, non possono più ammalarsi, non hanno più la malattia e non sono contagiosi (R).

Il modello SIR assume che la popolazione rimanga costante nel tempo: nascite, decessi non dovuti all'epidemia o altri fenomeni demografici sono trascurabili, o si compensano, nel periodo considerato.

Poiché il numero totale di individui è fissato *ex ante* a un valore costante, e ciascuno appartiene a uno e un solo compartimento, l'aumento del numero di individui in un compartimento è necessariamente dovuto alla diminuzione del numero di individui in altri compartimenti: la somma del numero di persone nei vari compartimenti è costante nel tempo e pari alla popolazione totale.

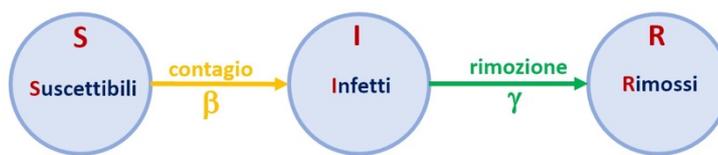


Figura 1: Rappresentazione grafica della dinamica del modello epidemiologico compartimentale SIR.

Il modello è a tempo continuo (gli intervalli temporali che separano gli istanti possono essere arbitrariamente piccoli) e le equazioni associate descrivono la variazione del numero di individui in ciascun compartimento nel corso del tempo, a causa dei flussi tra i compartimenti.

Il diagramma in Figura 1 schematizza i compartimenti (cerchi) e i flussi tra di essi (freccie) che causano l'evoluzione dell'epidemia nel tempo.

Il flusso dal compartimento dei suscettibili a quello degli infetti è dovuto a fenomeni di *contagio* ed è proporzionale al prodotto tra il numero di suscettibili e il numero di infetti diviso per il numero totale di individui nella popolazione, che può essere interpretato come la probabilità che un suscettibile entri a contatto con un infetto. Il coefficiente di proporzionalità β , compreso fra 0 e 1, rappresenta la *contagiosità* della malattia e può essere interpretato come la *probabilità* di contagio a causa di un singolo contatto diretto tra un infetto e un suscettibile. Il suo reci-

proco, β^{-1} , può essere interpretato come il tempo medio che intercorre fra contagi all'inizio dell'epidemia, ossia quando il numero di suscettibili è relativamente grande e il numero di infetti è relativamente piccolo.

Il compartimento degli infetti, oltre che *riempirsi* a causa del flusso di contagio, si *svuota* in ogni istante a causa del flusso di *rimozione*, che è proporzionale al numero di infetti, con coefficiente di proporzionalità γ legato alla probabilità di decesso o di guarigione; γ^{-1} può essere interpretato come la durata media della malattia, ossia del periodo in cui si è contagiosi.

Se il tempo medio che intercorre fra i contagi all'inizio dell'epidemia è $T_1 = \beta^{-1}$ e la durata media della malattia è $T_2 = \gamma^{-1}$, si può calcolare il numero medio di contagi causati da ciascun malato in una popolazione quasi interamente suscettibile come: $R_0 = \frac{T_2}{T_1} = \frac{\beta}{\gamma}$.

Analogamente, l'indice R_t esprime il numero di contagi per malato non all'inizio, ma in un generico momento t dell'epidemia. Per ottenere R_t , R_0 andrà *aggiornato* con la minor probabilità per un malato di incontrare un suscettibile, dovuta al progressivo *svuotamento* di quel compartimento. Quando R_t è maggiore di 1 ci si trova nella fase *crescente* dell'epidemia, ossia il numero di infetti cresce; se invece è minore di 1, il numero di infetti diminuisce fino ad azzerarsi, con l'estinzione dell'epidemia.

1.2. Alcune estensioni e varianti: i modelli SIS e SEIR

Malgrado la sua semplicità, il modello SIR spiega molto bene l'evoluzione qualitativa di epidemie caratterizzate da assenza di periodo di incubazione e acquisizione dell'immunità da parte di chi ha contratto la malattia. Inoltre, il modello SIR standard può essere modificato per tenere in considerazione cambiamenti nella popolazione (come la crescita demografica), importanti in epidemie di lunga durata, oppure l'effetto di campagne di vaccinazione che riducono la popolazione suscettibile.

Qui presentiamo due diffusi modelli alternativi al SIR: il modello SIS e il modello SEIR. Tuttavia, esistono tantissime diverse varianti di modelli epidemiologici compartimentali: essendo tali modelli molto *modulari*, si possono costruire varianti anche molto articolate e complesse. Per

una panoramica più ampia, suggeriamo il libro di Brauer e Castillo-Chavez².

1.2.1 Il modello SIS

Il modello SIS suddivide la popolazione in *suscettibile* (S) e *infetta* (I). Questo modello si presta ad essere utilizzato con particolare efficacia per analizzare malattie non letali in cui la popolazione guarita non acquisisce alcuna immunità; infatti, al termine della malattia, l'individuo infetto viene fatto rientrare nel compartimento dei suscettibili. Il flusso di contagio è analogo a quello del modello SIR, mentre il flusso di rimozione nel modello SIR è sostituito da un flusso di guarigione che va dal compartimento degli infetti a quello dei suscettibili, come illustrato in Figura 2.

I modelli SIS possono essere estesi per rappresentare fenomeni di stagionalità, comuni in epidemie come quelle influenzali³.

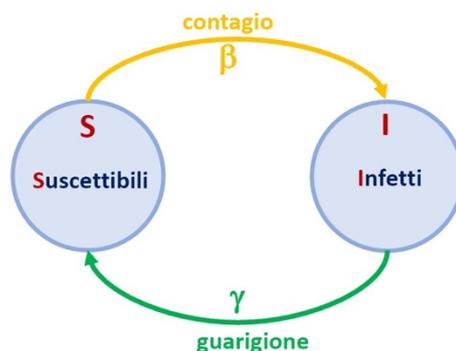


Figura 2: Rappresentazione grafica della dinamica del modello epidemiologico compartimentale SIS.

² F. Brauer, C. Castillo-Chavez, *Mathematical models in population biology and epidemiology*, vol. 2, New York, Springer, 2012.

³ Ad esempio, si vedano J. Hui, D. Zhu, *Global stability and periodicity on SIS epidemic models with backward bifurcation*, in «Computers & Mathematics with Applications», 50, 2005, nn. 8-9, pp. 1271-1290, e J. Dushoff, J.B. Plotkin, S.A. Levin, D.J. Earn, *Dynamical resonance can account for seasonality of influenza epidemics* in «Proceedings of the National Academy of Sciences», 101, 2004, n. 48, pp. 16915 s.

1.2.2 Il modello SEIR

Quando il decorso della malattia presenta una significativa fase d'incubazione – in cui l'individuo infetto non è ancora infettivo – di solito si utilizza il modello SEIR, che prevede un ulteriore compartimento, detto degli esposti (E): questo include chi ha contratto la malattia ma non è ancora contagioso; la struttura del modello è schematizzata in Figura 3.

Gran parte della letteratura sull'epidemia di Covid-19 si basa su (estensioni di) modelli di tipo SIR oppure SEIR.

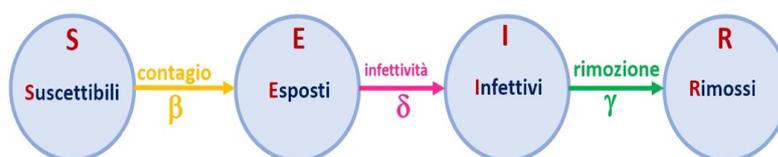


Figura 3: Rappresentazione grafica della dinamica del modello epidemiologico compartimentale SEIR.

1.3 Incertezza e sensitività

Le previsioni dei modelli epidemiologici dipendono dalla scelta dei parametri numerici che descrivono la dinamica dell'epidemia. Possiamo considerare tali parametri come *ingressi*, mentre caratteristiche dell'epidemia – come il numero totale di persone che sono state infettate, la durata dell'epidemia, la data del picco, il numero di decessi – possono essere considerate come le *uscite* del modello.

I parametri sono *incerti*: essi possono essere stimati sulla base dei dati disponibili, ma mai in modo esatto. Dunque, è essenziale capire come una variazione nel valore degli ingressi (parametri) influenzi le uscite fornite dal modello.

Tuttavia, quantificare le relazioni che intercorrono tra ingressi e uscite è complesso. Pensiamo al modello SEIR: se è facile immaginare che una contagiosità più alta comporterà un'epidemia più diffusa nella popolazione, è meno immediato capire come gli altri parametri influenzano la curva epidemica.

Lo studio della relazione tra ingressi e uscite di un modello, noto come analisi di sensitività (*sensitivity analysis, SA*), rivela quali parametri hanno una maggiore influenza sulle uscite del modello (ossia rispetto a quali parametri il modello è particolarmente sensibile). Alcune metodo-

logie analizzano l'effetto di ciascun ingresso individualmente, in modo disgiunto rispetto agli altri (*one at a time*, OAT-SA), mentre altre (*global*, G-SA⁴) tengono traccia di cambiamenti anche simultanei degli ingressi, creando una mappa più completa di relazioni tra ingressi e uscite dato l'intero insieme di possibili combinazioni di ingressi, e dunque sono preferibili perché forniscono una panoramica più accurata del ruolo dei parametri considerati, delle loro interazioni e del loro impatto⁵.

L'analisi di sensitività rivela come l'incertezza negli ingressi del modello si traduce in incertezza nelle uscite e individua gli ingressi che sono particolarmente influenti. Effettuare tale analisi ancor prima di stimare i parametri aiuta a comprendere meglio i meccanismi intrinseci del modello e può suggerire modifiche per semplificarlo, rimuovendo o trascurando l'incertezza di ciò che non ha un effetto significativo sugli indicatori d'interesse.

Inoltre, durante un'epidemia, anche a seguito delle politiche restrittive adottate per il contenimento o per la mitigazione del contagio, i valori dei parametri cambiano nel tempo. Comprendere l'effetto di questi cambiamenti sugli indicatori di interesse consente di orientare l'azione pubblica, suggerendo a quali azioni dare priorità, quale strategia di intervento ha il maggior effetto e quindi quale convenga adottare a parità di costo, identificando parimenti quali azioni invece hanno una bassa influenza sugli indicatori a cui si presta attenzione e non sono quindi efficaci.

1.4. Limiti di applicabilità dei modelli compartimentali

I modelli epidemiologici compartimentali si basano su ipotesi semplificative, le quali devono essere verificate con ragionevole approssimazione perché il fenomeno considerato sia opportunamente rappresentato. I modelli epidemiologici compartimentali sono:

- *deterministici*: a parità di ingressi, essi producono sempre le stesse uscite. Non possono dunque spiegare eventi rari e stocastici. Per la

⁴ Si veda A. Saltelli, S. Tarantola, F. Campolongo, M. Ratto, *Sensitivity analysis in practice: a guide to assessing scientific models*, vol. 1, New York, Wiley, 2004.

⁵ Si veda J. Wu, R. Dhingra, M. Gambhir, J.V. Remais, *Sensitivity analysis of infectious disease models: methods, advances and their application*, in «Journal of The Royal Society Interface», 10, 2013, n. 86, p. 1018.

legge dei grandi numeri, questa limitazione è trascurabile su popolazioni di riferimento infinitamente grandi.

- *aggregati*: non descrivono possibili disomogeneità nelle caratteristiche della popolazione considerata e non tengono conto delle specificità individuali, perché i parametri che esprimono le probabilità di contagio, di guarigione, etc. rappresentano un *valore medio* sull'intera popolazione, che si ipotizza perciò essere sufficientemente omogenea e *ben mescolata*.

Un modello compartimentale *trascura l'esistenza di precise reti sociali* all'interno della popolazione di riferimento, ma si basa su una probabilità costante (pari al valore medio) che un qualunque individuo interagisca con un altro.

Nel caso dell'epidemia di Covid-19 in Italia, l'adozione di un modello compartimentale non tiene conto del fatto che, ad esempio, un abitante di Trapani e uno di Milano hanno una diversa probabilità di entrare in contatto con un individuo infetto residente in Lombardia ma, al contrario, si considera una stessa probabilità, ossia la probabilità *media* sull'intera popolazione.

Pur tuttavia, la disomogeneità spaziale gioca in alcune circostanze un ruolo fondamentale. Immaginiamo che un'epidemia scoppi all'Isola d'Elba: con adeguate – e immediate! – restrizioni sugli spostamenti, il peggior caso possibile è che l'intera popolazione dell'isola venga contagiata, mentre un'analisi tramite modello SIR, con i parametri stimati all'inizio dell'epidemia, *se applicata all'intera popolazione nazionale*, prevederebbe un numero di casi centinaia di migliaia di volte maggiore. Allo stesso tempo, i parametri stimati alla fine sarebbero ben lontani dalla realtà, tracciando il ritratto di un'epidemia meno contagiosa e pericolosa. Nel caso dell'epidemia italiana, considerando che per tutto il corso dell'epidemia la Lombardia è stata la regione più colpita e i collegamenti con altre regioni, soprattutto durante le fasi di *lockdown*, sono stati notevolmente ridotti, tenere conto dell'eterogeneità spaziale può essere importante.

Per descrivere più accuratamente popolazioni eterogenee e catturare meglio la granularità spaziale, possono essere usati modelli che interconnettono tra loro numerosi modelli compartimentali, ciascuno adatto a una parte della popolazione con caratteristiche distintive (suddivisione geografica, o per fasce d'età); le connessioni rappresentano le interazioni

tra le sotto-popolazioni e questi modelli prendono il nome di *modelli di meta-popolazione*. Altri modelli epidemiologici, i cosiddetti modelli ad agenti, sono basati su reti⁶: ciascun individuo è rappresentato come un nodo di una complessa rete di interazioni interpersonali e detiene la sua specifica probabilità di contagio, di guarigione (e così via...) a seconda delle sue caratteristiche fisiche, delle sue abitudini, del suo stato oltre che della numerosità e dello stato degli individui con cui è in contatto. Tali modelli sono estremamente complessi e dettagliati e richiedono notevoli sforzi computazionali, mentre i modelli compartimentali nella loro semplicità forniscono una efficace rappresentazione concettuale dei meccanismi essenziali dell'evoluzione dell'epidemia.

Nel caso dei modelli compartimentali classici, la discrepanza tra la realtà e l'ipotesi del modello (popolazione che presenta un grado realistico di interazioni inter-soggettive) si riduce notevolmente quanto più piccola è l'unità geografica di riferimento: è verosimile che la probabilità di venire in contatto con un qualsiasi altro individuo selezionato casualmente sia costante in una città, si riduca progressivamente considerando invece il territorio provinciale, quello regionale e così via.

Paradossalmente, i modelli compartimentali sono adatti a descrivere popolazioni *molto grandi* e opportunamente ben mescolate (il che è più verosimile quando le popolazioni sono *molto piccole*). Nonostante ciò, modelli compartimentali (anche molto semplici, come il modello SIR) si sono dimostrati efficacissimi nella descrizione di fenomeni epidemiologici anche molto complessi, e consentono di riprodurre con grande fedeltà l'evoluzione di moltissime epidemie occorse nella storia⁷. Come sempre però quando si studiano modelli, è necessario tenere presente le ipotesi su cui si fondano e interpretare i risultati ottenuti *cum grano salis*. Ritourneremo su questo punto nella Sezione 4.

2. Covid-19 in Italia: letteratura e modelli

L'Italia è stata tra i primi Paesi non asiatici a essere gravemente col-

⁶ D. Luzzati, T. Portaluri, *Modelli per l'epidemiologia: modelli ad equazioni e modelli ad agenti*, in *questo volume*, p. 321.

⁷ Si veda ad esempio T. House, *Modelling epidemics on networks*, in «Contemporary Physics», 53, 2012, n. 3, pp. 213-225.

pita dal Covid-19; non è un caso che numerosi modelli dell'epidemia apparsi agli inizi del 2020 abbiano preso in esame il caso di studio italiano.

Giordano et al. hanno proposto il modello compartimentale SIDARTHE⁸, illustrato in Figura 4, che estende i modelli di tipo SIR distinguendo tra infetti con diversa gravità della malattia e tra casi di infezione diagnosticati e non diagnosticati. Distinguere tra diverse gravità dell'infezione è importante per Covid-19 perché l'evoluzione clinica può essere molto diversa: alcuni guariscono senza aver mai mostrato sintomi, altri richiedono la rianimazione e la terapia intensiva; il modello consente così di predire l'andamento e il picco non solo del numero totale di infetti, ma anche del numero di infetti con sintomi di gravità tale da richiedere la terapia intensiva, supportando il sistema sanitario nella pianificazione. Inoltre, distinguendo tra infetti diagnosticati e non diagnosticati, il modello quantifica la discrepanza tra il numero di infetti reali e quello (sottostimato) che risulta dai dati, predicendo gli effetti (di distorsione delle statistiche, ma anche di evoluzione diversa dell'epidemia) dovuti alla presenza di una quota di infetti, per lo più asintomatici, che hanno un maggior potenziale di contagiosità perché non sono stati individuati e isolati.

Il modello consente non solo di predire il corso naturale dell'epidemia, ma anche di fornire ai decisori utili previsioni dell'evoluzione del contagio quando si attuano diverse strategie di contenimento o di mitigazione, perché evidenzia i parametri (entrambi molto influenti secondo l'analisi di sensitività) associati ai due tipi principali di intervento non farmaceutico per il contenimento del contagio: distanziamento sociale e *lockdown*, così come utilizzo di dispositivi di protezione individuale, DPI (che riducono i parametri di contagio, α , β , γ e δ in Figura 4), e test e tracciamento dei contatti (che aumentano i parametri di diagnosi, ε e θ in Figura 4). Diversi scenari sono esplorati, valutando l'efficacia di diversi interventi nel caso italiano: i risultati supportano l'importanza di una combinazione di distanziamento sociale (e utilizzo di DPI) e di una campagna massiccia di test e tracciamento di contatti per consentire una rapida conclusione dell'epidemia. Il modello SIDARTHE è stato

⁸ G. Giordano, F. Blanchini, R. Bruno, P. Colaneri, A. Di Filippo, A. Di Matteo, M. Colaneri *Modelling the COVID-19 epidemic and implementation of population-wide interventions in Italy*, in «Nature Medicine», 2020, vol. 26, pp. 885-860.

utilizzato anche per testare strategie di controllo dell'epidemia proposte di recente in letteratura da Bin et al.⁹ e Köhler et al.¹⁰.

Il lavoro di Gatto et al.¹¹ analizza gli effetti locali-globali delle misure di contenimento studiando un modello di meta-popolazione di tipo SEIR, che interconnette la diversa evoluzione dell'epidemia nelle diverse province italiane per rappresentare la diffusione nello spazio dell'epidemia; la granularità spaziale, che rappresenta la diffusione dell'infezione alla scala geografica più opportuna, consente di pianificare misure di contenimento, e di prevedere la necessità di risorse mediche e infrastrutture sanitarie, sia nel tempo sia nello spazio. Lo stesso approccio è adottato anche da Bertuzzo et al.¹² per suggerire approcci per l'allentamento delle misure restrittive, discutendo possibili opzioni basate su test e tracciamento, *lockdown* intermittente e allentamento ritardato del *lockdown*.

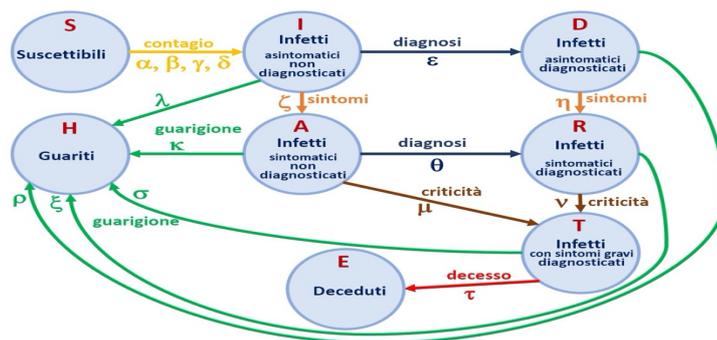


Figura 4: Rappresentazione grafica della dinamica del modello epidemiologico compartimentale SIDARTHE (Susceptible, Infected, Diagnosed, Ailing, Recognised, Threatened, Healed, Extinct), proposto da Giordano et al. (2020).

⁹ M. Bin, P. Cheung, E. Crisostomi, P. Ferraro, C. Myant, T. Parisini, R. Shorten, *On fast multi-shot epidemic interventions for post lock-down mitigation: Implications for simple Covid-19 models*, arXiv preprint arXiv:2003.09930, 2020.

¹⁰ J. Köhler, L. Schwenkel, A. Koch, J. Berberich, P. Pauli, F. Allgöwer, *Robust and optimal predictive control of the COVID-19 outbreak*, arXiv preprint arXiv:2005.03580, 2020.

¹¹ M. Gatto, E. Bertuzzo, L. Mari, S. Miccoli, L. Carraro, R. Casagrandi, A. Rinaldo, *Spread and dynamics of the COVID-19 epidemic in Italy: Effects of emergency containment measures* in «Proceedings of the National Academy of Sciences», 11, 2020, n. 19 pp. 10484-10491.

¹² E. Bertuzzo, L. Mari, D. Pasetto, S. Miccoli, R. Casagrandi, M. Gatto, A. Rinaldo, *The geography of COVID-19 spread in Italy and implications for the relaxation of confinement measures*, «Nature Communications», 11, 2020, n. 4264.

Un modello di meta-popolazione SIR basato su reti è stato proposto da Della Rossa et al.¹³ per descrivere l'epidemia in Italia vista come l'interconnessione di epidemie regionali, ciascuna con i suoi parametri, rivelando le differenze inter-regionali negli effetti delle misure adottate, e l'impatto importante dell'eterogeneità regionale nell'evoluzione dell'epidemia. Un modello basato su reti, che incorpora azioni di controllo dell'epidemia, è investigato anche da Zino et al.¹⁴.

Un modello SIR modificato che include sia guarigioni che decessi, e tiene conto del fatto che solo una frazione degli infetti può essere diagnosticata, è stato proposto da Calafiore et al.¹⁵ per predire l'evoluzione del contagio in Italia, incluse le differenze regionali, e per consentire la valutazione dell'efficacia delle misure di contenimento e di *lockdown*. Un modello SIR esteso per distinguere esplicitamente tra guarigioni e decessi e utilizzato anche da Fanelli e Piazza¹⁶.

Un modello SIR esteso che distingue tra infetti asintomatici e sintomatici, e tra casi effettivi e confermati, è stato utilizzato da Russo et al.¹⁷ per stimare il giorno zero dell'epidemia in Lombardia.

Un modello SIR con tassi di contagio non lineari¹⁸ è considerato da Franco¹⁹ per studiare l'effetto di un distanziamento sociale che dipende dal numero di infetti, mettendo in luce i vantaggi dell'approccio (riduzione del picco di infetti, anche in presenza di ritardi nella trasmissione delle informazioni sul contagio) e i suoi svantaggi (durata prolungata dell'epidemia).

¹³ F. Della Rossa, D. Salzano, A. Di Meglio, F. De Lellis, M. Coraggio, C. Calabrese, A. Guarino, R. Cardona, P. DeLellis, D. Liuzza, F. Lo Iudice, G. Russo, M. di Bernardo, *Intermittent yet coordinated regional strategies can alleviate the COVID-19 epidemic: a network model of the Italian case*, arXiv preprint arXiv:2005.07594, 2020.

¹⁴ L. Zino, A. Rizzo, M. Porfiri, *On Assessing Control Actions for Epidemic Models on Temporal Networks*, in «IEEE Control Systems Letters», 4, 2020, n. 4, pp. 797-802.

¹⁵ G.C. Calafiore, C. Novara, C. Possieri, *A modified SIR model for the Covid-19 contagion in Italy*, arXiv preprint arXiv:2003.14391, 2020.

¹⁶ D. Fanelli, F. Piazza, *Analysis and forecast of COVID-19 spreading in China, Italy and France*, in «Chaos, Solitons & Fractals», 134, 2020, pp. 109761.

¹⁷ L. Russo, C. Anastassopoulou, A. Tsakris, G.N. Bifulco, E.F. Campana, G. Toraldo, C. Siettos, *Tracing DAY-ZERO and Forecasting the Fade out of the COVID-19 Outbreak in Lombardy, Italy: A Compartmental Modelling and Numerical Optimization Approach*, medRxiv, 2020.

¹⁸ Si veda V. Capasso, G. Serio, *A generalization of the Kermack-McKendrick deterministic epidemic model*, in «Mathematical Biosciences», 42, 1978, nn. 1-2, pp. 43-61.

¹⁹ E. Franco, *A feedback SIR (fSIR) model highlights advantages and limitations of infection-based social distancing*, arXiv preprint arXiv:2004.13216, 2020.

Il modello SEIR orientato al controllo sviluppato da Casella²⁰ confronta l'effetto di diverse misure di contenimento in Lazio e mostra che le strategie di mitigazione (che lasciano diffondere l'epidemia in maniera controllata, spesso mirando al raggiungimento dell'immunità di gregge) sono destinate al fallimento perché mirano a controllare una dinamica instabile, affetta da ritardi e incertezze, mentre le strategie di soppressione possono avere successo se sono abbastanza drastiche e se si agisce con sufficiente tempismo.

Garibaldi et al.²¹ hanno studiato il modello SIR, integrandolo con il comportamento di agenti razionali che massimizzano il proprio vantaggio: il processo di decisione razionale di numerosi agenti individualisti, (che porta a un equilibrio epidemico decentralizzato), unito a incentivi che influenzano le transizioni e a fattori esterni che rappresentano le misure restrittive governative, e coerente con il comportamento del modello originale di Kermack e McKendrick²². Inoltre, sono stati proposti anche dei modelli statistici^{23, 24, 25, 26}.

3. Affidabilità dei dati e politiche di test

I parametri di qualunque modello miri a descrivere la realtà devono essere stimati sulla base di dati reali e sono tipicamente ottenuti tramite algoritmi che minimizzano la distanza tra quest'ultimi e la loro riproduzione generata dal modello.

La qualità dei dati sulla base dei quali i parametri vengono stimati è fondamentale per una stima corretta; purtroppo, i dati spesso presenta-

²⁰ F. Casella, *Can the COVID-19 epidemic be managed on the basis of daily data?*, in «IEEE Control Systems Letters», 5, 2021, n. 3 (online since July 2020), pp. 1079-1084.

²¹ P. Garibaldi, E.R. Moen, C.A. Pissarides, *Modelling contacts and transitions in the SIR epidemics model*, in *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers*, CEPR, 2020.

²² W.O. Kermack, A.G. McKendrick, *A contribution to the mathematical theory of epidemics*, cit.

²³ A. Agosto, P. Giudici, *A Poisson autoregressive model to understand COVID-19 contagion dynamics*, 3551626, 2020.

²⁴ A. Agosto, A. Campmas, P. Giudici, A. Renda, *A Statistical Model to Monitor COVID-19 Contagion Growth*, Disponibile su SSRN 3585930, 2020.

²⁵ D. Giuliani, M.N.M. Dickson, G. Espa, F. Santi, *Modelling and predicting the spread of Coronavirus (COVID-19) infection in NUTS-3 Italian regions*, arXiv preprint arXiv:2003.06664, 2020.

²⁶ F. Peracchi, *The Covid-19 pandemic in Italy*, working paper, 2020.

no alcune problematiche. Nel caso dei dati italiani sull'evoluzione dell'epidemia, pubblicati giornalmente dal Dipartimento della Protezione Civile e liberamente accessibili, sono emerse le seguenti criticità.

Inaffidabilità dei dati a inizio epidemia. All'inizio del corso dell'epidemia, il numero di *test* effettuati è stato insufficiente a offrire un'immagine verosimile della situazione epidemiologica: con una media di circa 3.600 tamponi al giorno e una percentuale media di positivi rispetto ai tamponi pari a circa il 17% nelle prime due settimane dall'emergenza dei primi casi nel focolaio di Codogno, non è difficile immaginare che il numero reale di persone infette fosse ben maggiore, considerando anche la scelta iniziale di effettuare il tampone solo ai sintomatici, a causa della saturazione del sistema sanitario. Al contrario, in una fase successiva dell'epidemia, effettuando molti più test, si sono raggiunti in più occasioni picchi di tamponi giornalieri circa venti volte maggiori rispetto alla media della prima settimana; inoltre, a partire dalla metà di maggio, le percentuali giornaliere di nuovi casi positivi accertati su tamponi effettuati sono rimaste stabilmente sotto l'1%.

La notevole volatilità nel numero di tamponi effettuati. Nonostante l'aumentata capacità di effettuare test da parte del sistema sanitario nazionale, i numeri dei tamponi giornalieri sono stati altamente volatili (ad esempio, si è passati da 28.107 a 77.701 tamponi giornalieri fra il 15 e il 17 Giugno). Nelle festività e fine settimana il numero di tamponi effettuati ha spesso subito un forte calo. Ciò complica la stima dei parametri dei modelli: la frazione di persone che effettua la transizione da un compartimento a un altro è molto influenzata dal numero di test effettuati.

Il tendenziale aumento nel numero di tamponi giornalieri. Specialmente nel periodo centrale dell'epidemia, il numero di tamponi giornalieri ha subito un forte, tendenziale – pur altamente volatile – aumento. Un modello che non tenga conto di un tale fenomeno potrebbe rischiare un forte *bias* nei parametri stimati, intuitivamente verso valori iniziali di infetti più alti e tasso di infezione più basso. Pare necessario, quindi, che i modelli tengano conto di tale aumento, in modo tale da migliorare le stime.

Mortalità. In Italia si registra un tasso di mortalità molto alto (al 21 luglio pari al 14%), anche se inferiore ad esempio a quello di Belgio e Regno Unito (15%) e comparabile a quello della Francia. Tra i Paesi, i valori sono molto diversi: la Russia dichiara un tasso di mortalità pari a 1.6%, gli Stati Uniti 3.7%, la Germania 4.5%, la Spagna 11%, i Paesi

Bassi 12%. Solo parte di questa variazione può essere imputata a differenze nell'assetto demografico di questi Paesi (l'Italia è il terzo Paese al mondo per età mediana e la mortalità è molto più alta nella popolazione anziana) oppure alla saturazione delle terapie intensive verificatesi nel periodo più drammatico dell'epidemia in Lombardia; infatti, i vari Paesi hanno conteggiato i decessi secondo regole spesso molto diverse fra loro, il che rende i numeri difficilmente comparabili. Ad esempio, diversi approcci sono stati presi riguardo ai casi di comorbidità, ossia di individui allo stesso tempo affetti da Covid-19 e altre patologie: in Italia essi vengono conteggiati come decessi da Covid-19, mentre altri Paesi hanno adottato regole diverse. Il problema è di notevole importanza, in quanto secondo l'ISS²⁷, circa il 96% degli individui deceduti presentava almeno un'altra patologia pregressa e più dell'80% ne presentava altre due o più. Inoltre, il tasso di mortalità, inteso come rapporto tra decessi e casi segnalati, è alterato dalla presenza di casi «nascosti» mai diagnosticati, tipicamente asintomatici e destinati a una rapida guarigione.

I casi asintomatici. Diversi studi sono stati prodotti per stimare la percentuale di casi asintomatici rispetto ai positivi: Mizumoto et al.²⁸, sfruttando i dati provenienti dall'infezione sulla nave Diamond Princess, stimano che sia circa tra 15% e 20%. Tuttavia, l'incertezza su queste stime è molto elevata²⁹; ad ogni modo, gli individui infetti asintomatici, che verosimilmente non hanno modo di scoprire di esserlo, continuano a diffondere il virus e difficilmente vengono rintracciati e conteggiati nei dati ufficiali, sono una significativa percentuale. La presenza di casi «nascosti» sicuramente porta a sovrastimare la contagiosità della malattia, in quanto i modelli attribuiscono ai casi noti la causa delle nuove infezioni, ma anche a sottostimare il potenziale di crescita dell'epidemia; inoltre, trascurare i casi asintomatici, che tipicamente si risolvono in una guarigione spontanea, porta a considerare una mortalità apparente più elevata della mortalità effettiva.

²⁷ Istituto Superiore di Sanità, *Caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da SARS-CoV-2 in Italia*, 23 luglio 2020 disponibile all'indirizzo URL: <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia>

²⁸ K. Mizumoto, K. Kagaya, A. Zarebski, G. Chowell, *Estimating the asymptomatic proportion of coronavirus disease 2019 (COVID-19) cases on board the Diamond Princess cruise ship, Yokohama, Japan, 2020*, in «Eurosurveillance», 25, 2020, n. 10.

²⁹ C. Heneghan, J. Brassey, T. Jefferson, *COVID-19: What proportion are asymptomatic?*, in *The Centre for Evidence-Based Medicine*, 2020.

4. Qual è il valore di un modello?

I modelli epidemiologici sono estremamente utili sia per comprendere il fenomeno epidemico, individuando i fattori che facilitano la diffusione del contagio e quelli che la ostacolano, sia per predire diversi tipi di possibili scenari futuri, a seconda delle contromisure adottate. I modelli ci permettono di testare l'efficacia delle strategie di contenimento in simulazione prima che nella realtà, per valutarne l'impatto e le conseguenze, e ci consentono una scelta informata e ragionata delle migliori strategie per combattere l'epidemia di Covid-19 e le future possibili pandemie.

Poiché politici e decisori si basano su modelli per compiere scelte che condizionano la vita delle persone è necessario un confronto collaborativo tra i diversi modelli a disposizione per guidare l'azione delle autorità pubbliche nelle scelte da prendere nelle diverse fasi di gestione di un'epidemia³⁰. Affinché ciò accada, una riflessione sulla validità e l'utilità di questi modelli è fondamentale per una corretta interpretazione dei risultati e delle implicazioni.

«Tutti i modelli sono sbagliati, ma alcuni sono utili»^{31,32}. Se pensiamo a un modello come una mappa che deve rappresentare la realtà, l'unica rappresentazione vera *in senso assoluto* è una mappa in scala 1:1, ovvero la realtà stessa. Ma un modello che ricrei identicamente la realtà risulterebbe oltremodo complesso e di scarsa utilità. Come valutare la bontà/utilità di un modello, alla luce della struttura causale del fenomeno che ambisce a rappresentare – in questo caso, un'epidemia causata da un virus del tutto sconosciuto fino a pochi mesi fa?

La questione è ampiamente dibattuta. Secondo Reiss³³, un modello si può definire realistico, cioè *approssimativamente* vero, quando riesce a cogliere tutti i dettagli rilevanti nella spiegazione di un fenomeno. Ep-

³⁰ Come sottolineato da P. Vineis, I. Baussano, R. Saracci, *Confrontare e scegliere i modelli per orientarsi nell'epidemia*, in «Scienza in Rete», 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.scienzainrete.it/articolo/confrontare-e-scegliere-modelli-orientarsi-nellepidemia/paolo-vineis-iacopo-baussano>

³¹ G.E. Box, N.R. Draper, *Empirical model-building and response surfaces*, 1987. Hoboken: John Wiley & Sons.

³² Hughes, R.I.G., *The Bohr atom, models, and realism*, in «Philosophical Topics», 18, 1990, n. 2, pp. 71-84.

³³ J. Reiss, *Idealization and the aims of economics: three cheers for instrumentalism*, in «Economics & Philosophy», 2012, pp. 363-383.

stein considera con favore modelli che a suo dire spiegano, ma non riescono a prevedere³⁴, mentre secondo Thomson e Derr un modello che fornisce una buona spiegazione di un fenomeno deve essere necessariamente anche in grado di predire la sua evoluzione³⁵. Diciamo che un buon modello riesce a (i) spiegare e rappresentare il meccanismo causale e (ii) fare previsioni robuste sull'evoluzione del fenomeno. Gli scienziati si dividono in realisti e strumentalisti sulla base di quale tra questi due obiettivi è considerato di maggior importanza.

I modelli compartimentali, seppur con le limitazioni evidenziate nella Sezione 1.4, cercano non solo di studiare un'evoluzione di medio-lungo periodo dell'epidemia condizionata dalle varie strategie di contenimento, ma anche di descriverne il meccanismo dinamico di trasmissione e di diffusione. Tale sforzo, che sicuramente incrementa il realismo del modello stesso, non è presente in altre strategie di modellizzazione, finalizzate esclusivamente ad una previsione dell'epidemia senza cercare di cogliere i meccanismi sottostanti³⁶.

Come ben evidenziato da Holmdahl e Buckee³⁷, per comprendere un modello epidemiologico matematico è necessaria estrema chiarezza sugli obiettivi, le ipotesi e l'incertezza del modello stesso: ciò è di fondamentale importanza per evitare il rischio evidenziato da Gupta³⁸ di cadere in un'illusione di certezza scientifica dettata esclusivamente dall'uso di una formalizzazione matematica. I modelli compartimentali sono condizionati dalla conoscenza biologica e medica della trasmissione del virus, nonché dalle ipotesi stesse su cui si fondano.

Come anticipato nella Sezione 1.3, l'analisi di sensitività è fondamentale per quantificare l'incertezza associata ai parametri del modello: la robustezza quantitativa della relazione tra i parametri, che catturano l'effetto causale evolutivo, nonché l'esito del modello, è garantita dall'analisi di sensitività, necessaria per poter sostenere un realismo *à la* Reiss. Inoltre, le assunzioni dei modelli compartimentali sono fonte di

³⁴ J.M. Epstein, *Why model?*, in «Journal of Artificial Societies and Social Simulation», 11, 2008, n. 4, p. 12.

³⁵ N.S. Thompson, P. Derr, *Contra Epstein, good explanations predict*, in «Journal of Artificial Societies and Social Simulation», 12, 2009, n. 1, p. 9.

³⁶ Si veda, ad esempio, F. Peracchi, *The Covid-19 pandemic in Italy*, cit.

³⁷ I. Holmdahl, C. Buckee, *Wrong but useful-what Covid-19 epidemiologic models can and cannot tell us*, in «New England Journal of Medicine», 2020.

³⁸ S. Gupta, *Avoiding ambiguity*, in «Nature», 412, 2001, pp. 589-589.

un'incertezza strutturale: per poter valutare effettivamente la capacità di cogliere la dinamica epidemica, le domande a cui rispondere sono «Queste assunzioni sono *approssimativamente* vere?» e «Riescono a cogliere tutte le relazioni causali determinanti?». Solo così è possibile analizzare in modo robusto l'impatto di politiche per il contenimento dell'epidemia e sostenere l'utilità del modello stesso.

Possiamo così rispondere alla provocatoria domanda posta da Panovska-Griffith³⁹: «Possono i modelli matematici risolvere l'attuale crisi del Covid-19?» Chiaramente nessun modello da solo può guidare le decisioni; tuttavia, alla luce di una riflessione metodologica comparata, i vari modelli possono aumentare la comprensione complessiva del fenomeno, consentendo di delineare tutto lo spettro di possibili scenari futuri. Ciò è necessario per creare una *intelligence* dell'epidemia⁴⁰, in cui i modelli compartimentali, grazie alla loro efficacia, possano svolgere un ruolo chiave.

³⁹ J. Panovska-Griffiths, *Can mathematical modelling solve the current Covid-19 crisis?*, in «BMC Public Health», 20, 2020, p. 1.

⁴⁰ D. Greco, *La scarsa intelligence dell'Imperial e di altri modelli*, in «Scienza in Rete», 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.scienzainrete.it/articolo/scarsa-intelligence-dellimperial-e-di-altri-modelli/donato-greco/2020-05-11>.

QUALI MODELLI PER LA PANDEMIA? MODELLI A EQUAZIONE E MODELLI AD AGENTI A CONFRONTO

DAVIDE LUZZATI – TOMMASO PORTALURI*

1. *Introduzione*

I modelli, ossia le rappresentazioni schematiche che utilizziamo per studiare e comprendere la realtà, sono alla base del dibattito pubblico intorno alla crisi dovuta al Covid-19. Negli ultimi mesi si è registrato un aumento straordinario dell'attenzione e dell'utilizzo di statistiche, previsioni e analisi di scenari da parte dei *policy-makers*. Questo capitolo ha l'obiettivo di fare chiarezza sulla natura stessa dei diversi modelli che possono guidare le decisioni di *policy* e sul dibattito intorno alle varie tipologie esistenti, con un focus specifico sui modelli epidemiologici.

Il capitolo si muoverà da una distinzione fondamentale: quella tra i cosiddetti modelli a equazioni, cioè quelli basati sulla risoluzione di equazioni matematiche, che per secoli hanno dominato il settore della modellizzazione, e i modelli cosiddetti ad agenti, basati sulla simulazione informatica di popolazioni di individui. Questi ultimi, prendendo ispirazione dai famosi automi cellulari comparsi negli anni '40¹ per testare la possibilità di macchine in grado di autoprodursi, si sono sviluppati grazie all'incremento esponenziale della capacità e della velocità computazionale degli ultimi decenni, determinando un vero e proprio cambiamento di paradigma in diverse discipline. Ciò è avvenuto soprattutto in

* Davide Luzzati è studente magistrale in Statistica presso il Politecnico Federale di Zurigo (ETH Zürich) & *visiting student* presso il Weizmann Institute of Science (IL).

Tommaso Portaluri è *innovation manager* alla IN Srl e presidente del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Si ringraziano per i preziosi consigli e suggerimenti in fase di scrittura Pietro Terna, in particolare riguardo all'utilizzo dei modelli ad agenti ai fini di *policy*, e Denny Trimcev, con riferimento all'uso dei modelli matematici per l'epidemiologia.

¹ J.L. Schiff, *Cellular automata: a discrete view of the world*, Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, 2011, n. 45.

quei campi che riguardano lo studio di soggetti o oggetti in continua interazione, come la fisica, le neuroscienze, la biologia, l'epidemiologia e, solo più recentemente, ha interessato scienze sociali come l'economia e la sociologia.

Nello specifico, le complesse interazioni tra le variabili che determinano il corso di un'epidemia e dei contagi rendono questa tipologia di modelli particolarmente validi per l'epidemiologia^{2,3}.

2. Modelli ad equazione e modelli ad agenti

Che cosa è un modello? In estrema sintesi, un modello è una rappresentazione di una porzione di realtà. La sua utilità risiede proprio nella sua *parziale* somiglianza a essa, diventando una sua rappresentazione a una dimensione inferiore. Questa somiglianza consente una maggiore interpretabilità delle analisi oltre che la verifica di alcune intuizioni. Come scrive il filosofo Alfred Korzybski «La mappa non è il territorio che rappresenta, ma, se corretto, ha una struttura simile al territorio»⁴.

Vale la pena sottolineare l'inciso *se corretto* – fonte del dibattito tra i proponenti delle varie tipologie di modelli, che, come vedremo nelle prossime sezioni, non si differenziano solo nella tassonomia, ma soprattutto in una visione diversa della realtà che mirano a modellizzare⁵.

2.1 Modelli ad equazione

I modelli ad equazione (*Equation Based Models*, d'ora in avanti abbreviati in EBM) sono stati per secoli lo standard per modellizzare sistemi di vario genere e natura. Il loro scopo è rappresentare le relazioni tra le variabili di un sistema in termini matematici attraverso l'utilizzo di equazioni che possono variare per natura e complessità, fino a incorpo-

² N. Pearce e N. Merletti *Complexity, simplicity, and epidemiology*, in «*International Journal of Epidemiology*», 35, 2006, n. 3, pp. 515–519.

³ J. M. Epstein, R. Axtell, *Growing artificial societies: social science from the bottom up*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1996.

⁴ A. Korzybski, *Science and society*, San Francisco, ISGS, 1933, cit. p. 58.

⁵ Per una discussione più approfondita si veda: R. Bookstaber, *The end of theory: Financial crises, the failure of economics, and the sweep of human interaction*, Princeton, Princeton University Press, 2019.

rare evoluzioni sia nel tempo che nello spazio. Negli Ebm, il sistema viene *osservato* ed espresso a un livello aggregato, “macro”, seppur costituito da un insieme di soggetti con determinate caratteristiche: la relazione tra le variabili avviene a livello di popolazione e non delle singole entità che lo costituiscono.

Nel caso più semplice, l'ipotesi è pertanto quella di popolazioni *omogenee* di singoli e il fine quello di studiare la relazione *globale* tra le variabili prese in considerazione. Per illustrare in maniera semplificata la costruzione di tali modelli utilizzeremo l'esempio di quelli usati in ambito epidemiologico. I modelli matematici comunemente usati in questo campo sono anche detti “compartimentali”⁶, in quanto dividono la popolazione in diverse categorie. Nel caso più semplice, la popolazione è divisa in suscettibili (S), individui che non hanno mai interagito con il virus; immuni (R, dall'inglese *recovered*), che non hanno più possibilità di venire infettati, poiché deceduti o muniti di anticorpi; infetti (I), che costituiscono la parte attiva dell'epidemia, ossia coloro che hanno contratto la malattia. Tali modelli vengono spesso abbreviati come SIR⁷. Una volta definite le regole di evoluzione nel tempo, per esempio la variazione del numero di infetti, i modelli di questo tipo possono essere risolti analiticamente permettendoci, sotto alcune condizioni, di stimare i valori di ognuna delle variabili (S, I e R) in ogni preciso istante. I modelli Ebm sono strumenti molto efficaci per ragionare su possibili scenari anche se, a causa delle semplificazioni che operano, possono risultare di limitata utilità per scopi predittivi. È ovviamente possibile rendere il modello più complesso – per esempio prendendo in considerazione differenze geografiche (aree più o meno dense hanno velocità di propagazione del virus diverse) o diversa esposizione al virus per classi di età o altre caratteristiche (co-morbilità, sistema immunitario, ecc.) – ma i benefici in termini di precisione nelle predizioni devono essere soppesati con l'aumento dell'incertezza che, inevitabilmente, ogni nuova variabile porta con sé.

Una distinzione molto importante all'interno dei modelli matematici è tra quelli chiamati *deterministici*, in cui le variabili di input assumono

⁶ Cfr. G. Giordano, L. Mangoni, M. Pistilli, *Modelli matematici per comprendere, prevedere, controllare le epidemie. Il caso Covid-19 in Italia*, in questo volume, p. 303.

⁷ W.O. Kermack, A.G. McKendrick, *A contribution to the mathematical theory of epidemic*, in «Proceedings of the Royal Society B», 1927, 115, pp. 700–721.

dei valori fissi, e quelli *stocastici*, per i quali i valori in input possono tener conto di una certa variabilità e sono espressi in termini di valori di probabilità. Anche per gli Ebm è possibile includere componenti stocastiche che permettono di ottenere variabilità nei risultati prodotti, mantenendo comunque la possibilità di avere soluzioni analitiche o risolvibili con metodi numerici (vale a dire, senza ricorrere alla simulazione).

Tuttavia, l'introduzione di estensioni e dinamiche sempre più granulari e complesse (si pensi, per esempio, di voler modellizzare i contagi a livello di singoli individui, con caratteristiche demografiche eterogenee) rende il modello assai complesso e spesso impossibile da risolvere – o addirittura da esprimere – in termini matematici. Ad esempio, Bookstaber riporta come esistono fenomeni, cosiddetti emergenti, che non possono essere riprodotti se non attraverso la simulazione, in quanto non esprimibili a una “dimensione inferiore”: in altre parole, fenomeni per cui la mappa (il modello) non può essere resa più piccola del territorio (il fenomeno stesso)⁸.

È questo limite intrinseco degli Ebm che ha portato – assieme ad altri fattori – alla nascita di approcci alternativi, noti come modelli ad agenti.

2.2. Modelli ad agenti

L'origine dei modelli computazionali di popolazioni di agenti può essere attribuita agli automi cellulari di von-Neumann: griglie popolate da “celle” che evolvono secondo regole predefinite, poi popolarizzati dal matematico inglese John Conway con il *Game of life*⁹, una griglia a due dimensioni popolata da celle “accese” o “spente”, “vive” o “morte”. L'evoluzione del sistema nel tempo avviene tramite regole riguardanti i vicini (8 in tutto) di ogni cella. Per esempio, se essa ha intorno a sé due o tre 3 celle vive, sopravvive, altrimenti muore. Oppure, una cella con tre o più celle vive intorno muore (per sovrappollamento). Insieme di regole di questo tipo danno vita a macro-strutture la cui comparsa, a livello sistemico, non è prevedibile se si osservano individualmente le sole regole

⁸ R. Bookstaber, *The end of theory: Financial crises, the failure of economics, and the sweep of human interaction*, cit.,

⁹ M. Gardner, *Mathematical Games*, in «Scientific American», vol. 223, 1970, n. 4, pp. 120-123. Per una rassegna su tali modelli si veda: S. Wolfram, *A New Kind of Science*, Champaign, IL, Wolfram media, 2002

del gioco (da qui il nome *Game of life*); si tratta inoltre di configurazioni che possono persistere nel tempo.

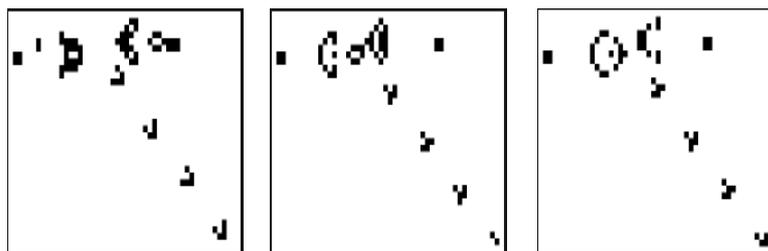


Figura 1: Una simulazione di Game of Life: si può notare la presenza di *glider* (navicelle) che vengono create in continuazione, dallo scontro di due aggregati di celle “vive”.

Questo semplice gioco mostra una delle caratteristiche fondamentali dei modelli ad agenti (*Agent Based Models*, d’ora in avanti *Abm*): gli agenti non sono dotati di una conoscenza globale del sistema (perché non sono a conoscenza di tutto il sistema), bensì agiscono secondo euristiche locali, per esempio in base al comportamento di altri agenti nelle vicinanze (in questo caso in termini geografico-territoriali o, in generale, demografici). Semplici regole comportamentali di questo tipo possono dar vita a dinamiche complesse e a macro-fenomeni *emergenti*. Un classico esempio di questa proprietà è il celebre modello di segregazione di Schelling¹⁰: una popolazione di agenti è divisa in due categorie (bianchi e neri) e ogni singolo agente ha una preferenza residenziale per quartieri in cui la maggioranza è dello stesso colore. Ogni agente, in altre parole, cerca di avere una minoranza di simili intorno a sé. Se questa condizione non è soddisfatta, l’agente può (con una certa probabilità) essere spostato in un quartiere dove i suoi requisiti sono soddisfatti. Sorprendentemente, una semplice regola comportamentale di questo tipo può condurre a strutture aggregate di segregazione (quartieri interamente popolati in via esclusiva da bianchi o da neri). È proprio questa mancanza di un isomorfismo tra livello micro e macro la peculiarità dei modelli *Abm*:

¹⁰ T.C. Schelling, *Dynamic models of segregation*, in «*Journal of mathematical sociology*», 1, 1971, n. 2, pp. 143-186.

la struttura al livello dei singoli agenti è totalmente differente da quella aggregata, in maniera spesso imprevedibile. Esprimere e risolvere modelli di questo genere in termini matematici è quasi impossibile. Per questo, gli Abm si basano interamente su simulazioni, a differenza degli Ebm per cui tecniche computazionali sono utilizzate *solamente* per risolvere o approssimare il sistema.

L'obiettivo degli Abm, ricapitolando, è quello di individuare regolarità empiriche a livello macro, conoscere il comportamento globale e i fenomeni emergenti, risultato di micro-interazioni tra elementi eterogenei, non prevedibili da un sistema di equazioni di tipo Ebm¹¹.

3. Modelli per l'epidemiologia

Modelli matematici per l'epidemiologia risalgono addirittura a Bernoulli, il quale cercò di modellizzare la propagazione del vaiolo nella popolazione¹².

Come menzionato, nel modello più semplice (SIR) la popolazione è suddivisa in tre "compartimenti": suscettibili, infetti e immuni. Trasmissioni e ricoveri avvengono con certi tassi, i parametri del modello, che vengono stimati attraverso i dati disponibili. Varianti e/o estensioni come il SIS (suscettibili, infetti e suscettibili) e il SEIR (suscettibili, esposti, infetti e ricoverati) mirano a modellizzare situazioni più realistiche incorporando ulteriori compartimenti della popolazione, spesso includendo anche componenti stocastiche. Se risolti analiticamente, questi possono essere utilizzati per eseguire controanalisi, osservare possibili evoluzioni dell'epidemia ed esplorare diversi scenari, il tutto variando elementi come i parametri (i tassi sopra citati) ed eventuali misure preventive. La possibilità di risolvere analiticamente tali modelli ha il vantaggio di illustrare concetti e fatti stilizzati come la crescita esponenziale dei contagi o l' R_0 (il valore medio del numero di contagiati a causa di un infetto). Inoltre, questi modelli hanno aiutato a popolarizzare le possibili

¹¹ H.V. Parunak *et al.*, *Agent-based modeling vs. equation-based modeling: A case study and users' guide* in J.S. Sichman, R. Conte, N. Gilbert (a cura di), *Multi-Agent Systems and Agent-Based Simulation*, MABS 1998, vol 1534, Lecture Notes in Computer Science. Berlin, Heidelberg, Springer, pp. 10-25.

¹² H.W. Hethcote, *The mathematics of infectious diseases*. in «SIAM review», 42, 2000, n. 4 pp. 599-653.

modalità di sviluppo di un'epidemia e la manifestazione di fenomeni controintuitivi, come l'immunità di gregge¹³.

Durante situazioni di emergenza – come per esempio il Covid-19 – questi modelli possono offrire ai *policy-makers* informazioni preziose, ancorché parziali, riguardo all'effetto su grande scala dei contagi, valorizzando più gli ordini di grandezza che la precisione delle stime¹⁴.

Tuttavia, essi assumono che i vari “compartimenti” siano disgiunti e che i membri di essi identici tra di loro, non incorporando la peculiare eterogeneità all'interno di una popolazione, per esempio a livello di sistemi immunitari. In altre parole, «una volta visto un suscettibile, li hai visti tutti»¹⁵. Per far fronte a ciò, estensioni ulteriori mirano a creare “meta-popolazioni”, per differenziare ulteriormente la popolazione, creando compartimenti sia a livello geografico sia demografico.

Come accennato, una frammentazione troppo granulare e variegata rischia di rendere il modello troppo complicato per poter usufruire della sua convenienza matematica¹⁶; inoltre, la natura stessa delle infezioni, interazioni dirette tra infetti e non infetti, sembra anch'essa richiedere l'utilizzo di modelli in stile Abm, in grado di gestire tali micro-dinamiche non contemplate da un modello in stile Ebm.

Infatti, modelli computazionali in stile Abm riescono ad integrare dinamiche fondamentali in un'epidemia come la mobilità e il traffico, le reti sociali¹⁷, ma anche comportamenti come l'ulteriore diffusione dovuta a individui che, per esempio, in preda al panico, decidano di “scappare” in un'altra regione¹⁸ (come successo in Italia). Esplorando scenari differenti che differiscono nelle strutture e nelle modalità di azione degli

¹³ J. M. Epstein, R. Axtell, *Growing artificial societies: social science from the bottom up*, cit.

¹⁴ G. Manzo, *Complex Social Networks are Missing in the Dominant COVID-19 Epidemic Models*. cit.

¹⁵ J. M. Epstein, R. Axtell, *Growing artificial societies: social science from the bottom up*, cit. p. 139

¹⁶ D. Adam. *Special report: The simulations driving the world's response to COVID-19*, in «Nature», 580, 2020, n. 7803, pp. 316.

¹⁷ E. Frias-Martinez *et al.*, *An agent-based model of epidemic spread using human mobility and social network information*, in «IEEE third international conference on privacy, security, risk and trust and e 2011 IEEE third international conference on social computing», 2011, pp. 57-64.

¹⁸ J.M. Epstein, *Why model?*, in «Journal of Artificial Societies and Social Simulation», 11, 2008, n. 4, p.12.

agenti, attingendo a dati reali, gli Abm creano degli “esperimenti” fittizi per osservare il potenziale propagarsi di un’epidemia.

È possibile però anche avere dei modelli ibridi, come ad esempio quello sviluppato dal gruppo di Neil Ferguson all’Imperial College¹⁹, citato sovente dai media (spesso in maniera controversa) e utilizzato come standard di misura in vari paesi. Questo lavoro si basa su una versione di un modello SIR in cui il contagio avviene a livello dei singoli agenti, creando di fatto un ibrido tra Ebm e Abm, nel quale vengono presi in considerazione i diversi scenari di interventi di *policy* (tra cui il *lock-down*).

Le limitazioni dei modelli Abm per l’epidemiologia risiedono anch’essi nella reperibilità di dati granulari sui comportamenti umani, soprattutto quando non è possibile (o etico) condurre esperimenti, come in situazioni di emergenza nazionale o quando dati fondamentali come il numero effettivo di contagi e decessi non è accurato (basti pensare al dibattito continuo su tali statistiche in Italia e in altri paesi).

3.1 Un esempio di Abm: le RSA in Piemonte

Un recente esempio di modello Abm è quello recentemente presentato da Terna e colleghi²⁰, apparso anche sul sito Scienza in Rete. Esso consiste in un modello in stile SIaSaR (suscettibili, infetti, sintomatici, asintomatici e guariti) nel quale vengono tenute in considerazione sia le scale meso, infezioni e contagi a livello di individui, che la scala macro, in questo caso di popolazione regionale del Piemonte.

Pertanto, la popolazione è composta da 4’350 agenti (circa un millesimo degli effettivi abitanti del Piemonte), divisa in base alla probabilità di contrarre il virus: robusti, normali, fragili e molto fragili. Oltre allo spazio nel quale si muovono gli agenti, ovvero scuole, case, uffici, fabbriche, l’aspetto che rende interessante il modello è l’introduzione di (5) RSA (residenze sanitarie assistenziali), abitate da pazienti “molto fragili”. Questi sono solo gli “ingredienti chiave” del modello, visto che la specificazione di tutti gli elementi costitutivi richiederebbe parecchie pagine.

¹⁹ S. Flaxman *et al.*, *Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe*, in «Nature», 2020, n. 7820, pp. 257-261.

²⁰ P. Terna *et al.*, *An Agent-Based Model of the Diffusion of Covid-19 Using NetLogo*, 2020, disponibile a: <https://terna.to.it/simul/SIaSaR.html>.

Detto ciò, questo ci permette di intuire il sistema, il piccolo mondo, che il modello mira a simulare. Un primo livello di analisi è di tipo prospettico, come riportato nella tabella sottostante, nelle quali vengono paragonati gli esiti di 200 simulazioni in due scenari differenti: nel caso le scuole riaprano o meno il prossimo settembre. Non sempre (ovvero in tutte le simulazioni) le RSA vengono colpite, ma solo nel caso in cui prima dei *lockdown* vengano infettate; per questo motivo vi sono due colonne di risultati.

Tabella 1 Confronto tra scuole chiuse a settembre e scuole aperte, per le prove concluse prima del 18 agosto (esclusi 7 casi terminati in pochi giorni)

	con RSA colpite # eventi; media sintomatici; (dura- ta)	con RSA non colpite # eventi; media sintomatici; (du- rata)
Scuole chiuse a settembre	33; 29.7 (102,5)	111; 9.2 (89,7)
Scuole aperte a settembre	41, 22.9 (99,0)	106, 6.9 (86.7)

Per le ipotesi che le scuole *non* riaprano, il modello suggerisce un valore di circa 25-30 mila infetti (riportato sulla popolazione totale del Piemonte) se le RSA sono coinvolte, ciò che è successo in Piemonte (come nella gran parte dell'Italia) e uno assai minore, di circa 10 mila, se ciò non avviene. Un altro livello di analisi, per certi aspetti più interessante, è quello di tipo controfattuale: modelli di questo tipo ci permettono di creare infatti scenari fittizi per ipotizzare cosa sarebbe potuto succedere se certe condizioni si fossero verificate (*what-if scenarios*). Per esempio, si ipotizza che il 35% dei lavoratori cosiddetti "fragili" vengano sostituiti fin dall'inizio della pandemia da lavoratori temporanei e lasciati a casa con un congedo. Si incorre però in un problema: l'incre-

mento di persone con tempo libero implicherebbe un maggiore numero di visite alle RSA, invalidando l'analisi controfattuale che per definizione non deve avere differenze sistematiche tra le casistiche considerate. Pertanto, le visite vengono bloccate fin da subito. In questo caso, il modello suggerisce che le differenze tra i due scenari non sono assai significative, ma nel primo caso il numero delle epidemie che si conclude più brevemente è assai maggiore (155 contro 127), offrendo ai *policy-makers* una potenziale opzione viabile per contenere l'epidemia²¹.

È importante precisare che nonostante i parametri del modello siano calibrati su dati reali della popolazione piemontese e la selezione di specifiche caratteristiche rispecchi la demografia dell'area presa in considerazione, il modello (come molti Abm) non punta tanto a “offrire certezze o significatività statistiche” quanto piuttosto a offrire scenari possibili come spunti di riflessione. In un certo senso, ad offrirci la possibilità di discutere, ai fini di *policy-making*, in termini qualitativi, e non solo tramite numeri e statistiche.

4. *Ebm e Abm a confronto e il ruolo dei modelli nelle decisioni pubbliche*

Possiamo dunque affermare che Abm ed Ebm differiscano per vari aspetti. Il primo è il livello a cui essi operano: uno a livello “micro”, di singoli agenti, l'altro ad un livello “macro”, aggregato. Per questo motivo l'approccio Abm viene anche definito dal basso (*bottom-up*), il secondo, invece, dall'alto (*top-down*). L'altro elemento di differenziazione riguarda la relazione tra gli elementi del sistema: negli Abm sono fondamentali le interazioni (ossia il *comportamento* degli agenti quando entrano in contatto), negli Ebm le relazioni²² (cioè le *leggi* che legano le variabili).

L'utilità dei modelli ad equazioni risiede proprio nella loro “formulabilità” in termini matematici: la possibilità di teorizzare ed elaborare una teoria utilizzando un formalismo matematico che permetta una risoluzione analitica, spesso anche intuitiva, è certamente attraente, ma spes-

²¹ Ivi.

²² H.V. Parunak *et al.*, *Agent-based modeling vs. equation-based modeling: A case study and users' guide in Workshop on Multi-Agent Systems and Agent-Based Simulation*, cit.

so non giustificata²³. Sunetra Gupta si spinge ad affermare che «l'utilizzo improprio del linguaggio matematico nelle scienze sociali e biologiche è una delle grandi tragedie del nostro tempo»²⁴: formulazioni in termini matematici si prestano solo quando le relazioni fra elementi sono ben definite e inequivocabili. Nelle scienze sociali, questo è più l'eccezione che la regola.

Nonostante l'appetibilità degli Abm, anche essi non sono esenti da critiche. La prima riguarda quella che nel campo viene definita *calibrazione*, ovvero il processo di stima dei parametri del modello utilizzando dati empirici e la continua incorporazione di dati reali nel modello. Infatti, per sistemi altamente non lineari come gli Abm, questo è particolarmente problematico. Inoltre, essi richiedono dati assai granulari riguardo a tratti comportamentali umani, spesso non reperibili o riproducibili²⁵. In secondo luogo, se da un lato gli Ebm sono tendenzialmente più interpretabili, l'interpretabilità dei risultati di un Abm può essere molto ambigua e risultare dunque di limitata utilità per i *policy-makers* – se non addirittura accrescere lo scetticismo²⁶. A complicare l'utilizzo di tali modelli al fine di *policy-making* è l'esistenza di una caratteristica dei sistemi non-lineari: la equifinalità. Questo concetto può essere sintetizzato con l'idea che gli stessi risultati possono avere cause diverse o, detto altrimenti, che stesse cause possono avere conseguenze diverse, ponendo una grossa sfida alla generalizzazione dei risultati²⁷: se due modelli spiegano lo stesso fenomeno, quale dei due deve essere utilizzato?

Un caso certamente emblematico è il dibattito sviluppatosi, in UK, attorno ai modelli dei gruppi di ricerca di Sunetra Gupta²⁸ (Università di Oxford) e di Neil Ferguson (Imperial College)²⁹. I due modelli fornivano

²³ G. Manzo, *Complex Social Networks are Missing in the Dominant COVID-19 Epidemic Models*, in «Sociologica», 14, 2020, n. 1, pp. 31-49.

²⁴ S. Gupta, *Avoiding ambiguity*, in «Nature», 412, 2001, n. 6847, pp. 589.

²⁵ E. Bruch, J. Atwell, *Agent-based models in empirical social research*, in «Sociological methods & research», 44, 2015, n. 2, pp. 186-221.

²⁶ G. Fagiolo, A. Roventini, *Macroeconomic policy in DSGE and agent-based model*, in «Revue de l'OFCE», 5, 2012, pp.67-116.

²⁷ M.G. Richiardi, *The future of agent-based modeling*, in «Eastern Economic Journal», 43, 2017, n. 2 pp. 271-287.

²⁸ J. Lourenco *et al.*, *Fundamental principles of epidemic spread highlight the immediate need for large-scale serological surveys to assess the stage of the SARS-CoV-2 epidemic*, in «MedRxiv», 2020

²⁹ N.M. Ferguson *et al.*, *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce*

stime diverse sia rispetto all'evoluzione dell'epidemia sia rispetto alla sua data di inizio. Da un'analisi più approfondita, emerge che ciò è dovuto non solo alla loro diversa natura – un Ebm deterministico il primo, che analizza la diffusione a livello di popolazione; un modello stocastico ibrido l'altro, che prendeva in considerazione il comportamento dei singoli individui – ma anche al fatto che fossero stati calibrati su dati diversi³⁰. Nella costruzione di un modello il ricercatore si trova di fronte a scelte che, per quanto alternative, sono comunque metodologicamente plausibili. Piuttosto che interrogarsi su quale sia il modello “più giusto”, bisogna considerare che nessun modello è in grado di rispondere a tutte le incognite, ma c'è bisogno di modelli che rispondano a domande complementari³¹.

5. Conclusione

Abbiamo visto che modelli matematici di tipo Ebm, in stile SIR, sono indispensabili per creare il “tessuto matematico” su cui creare modelli più realistici. La loro comodità analitica, che permette soluzioni intuitive e utili per studiare gli effetti su grande scala delle pandemie, non possiede la malleabilità necessaria per modellizzare il comportamento di società complesse come la nostra, caratterizzata da individui dalle caratteristiche eterogenee e strutture assai più complesse di quanto ci piaccia pensare.

Gli Abm, d'altro canto, offrono la possibilità di creare popolazioni di individui che rispondono a dinamiche più granulari scelte dal modellista. Essi funzionano come una lente d'ingrandimento sulla situazione che vogliamo studiare, permettendoci di soffermarci e studiare aspetti più specifici – come nel caso delle RSA nell'esempio riportato sopra. La maggior capacità di riprodurre il fenomeno arriva con un grande costo in termini di potere computazionale, necessità di dati molto granulari sul comportamento degli individui e di una scarsa interpretabilità dei risultati.

COVID-19 mortality and healthcare demand, 2020, disponibile a: <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>

³⁰ J. Panovska-Griffiths, *Can mathematical modelling solve the current Covid-19 crisis?*, in «BMC Public Health», 20, 2020, n. 551.

³¹ Ivi.

Qual è dunque l'utilità di tali modelli per il *policy-maker*? Se ci distanziamo dalla visione che i modelli *sono e devono essere* oracoli da consultare per prendere decisioni, bensì *strumenti che ci aiutano a pensare*, costruendo esperimenti controfattuali e scenari fittizi più realistici possibili, essi possono aiutare a prendere decisioni più responsabili, ma soprattutto, più oneste intellettualmente.

Infatti, in situazioni dettate da *profonda incertezza*³² come le pandemie, caratterizzate da un alto livello di imprevedibilità, la possibilità di creare modelli a scopi predittivi è assai contenziosa: come scrive Keynes (in un altro contesto, ma re-interpretabile in questo frangente) «riguardo a ciò, non vi è una base scientifica per formare alcuna probabilità calcolabile»³³. In altre parole, l'incertezza epistemica che caratterizza fenomeni assai complessi non ci permette di fare previsioni accurate.

Già dagli anni '90 si è sviluppato un approccio alla scienza, noto come scienza post-normale, che si interroga sul delicato rapporto tra scienza e politica nelle situazioni in cui i «fatti sono incerti, la posta in gioco elevata, i valori in conflitto e le decisioni sono urgenti»³⁴. Un simile approccio non comporta certo un rigetto totale di qualunque tipo di modello, ma impone una riflessione sullo scopo e sul ruolo, anche politico dei modelli: più che degli «oracoli» che sostituiscono la responsabilità, degli strumenti di ragionamento per prendere decisioni in condizioni di incertezza.

³² Intesa secondo la definizione di: R. Lempert *et al.*, *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*, Santa Monica, RAND Corporation, 2003.

³³ J.M. Keynes, *The General Theory of Employment*, in «The quarterly journal of economics», 51, 1937, n. 2, pp. 209-223.

³⁴ S.O. Funtowicz, J.R. Ravetz, *Science for the post-normal age*, in «Futures», 25, no. 7, 1993, pp. 739-755.

LA SFIDA DEL COVID-19 AL MANAGEMENT SANITARIO

MATTEO MARIA OTTAVIANI* intervista SABINA NUTI

Sabina Nuti è Rettrice della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, presso la quale è anche professoressa ordinaria di Economia e gestione delle imprese e fondatrice del Laboratorio Management e Sanità dell'Istituto di Management. È responsabile scientifico del Sistema di Valutazione della Performance dei Sistemi Sanitari Regionali per il network delle Regioni Toscana, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Puglia, Umbria, Veneto.

Dal 2016 è membro dell'*Expert Panel on Effective Ways of Investing in Health* della Commissione Europea. È stata nominata dal Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca quale rappresentante italiana presso lo *European Innovation Council* (EIC) e *European Innovation Ecosystems* della Commissione Europea. È stata membro del *Comitato Scientifico di Pnre* (Programma Nazionale di Valutazione Esiti) istituito presso *Agenas* (Agenzia Sanitaria per i Servizi Sanitari Nazionali). È responsabile di progetti di ricerca a livello nazionale e internazionale e autore di numerose pubblicazioni scientifiche sul tema della valutazione e dell'organizzazione dei servizi sanitari pubblici. Fa parte dell'*editorial board* della rivista *Health, Economics, Policy and Law* (Cambridge University Press); è membro dello *Scientific Advisory Committee del Bureau of Health Information*.

Rispetto alle pandemie che si sono sinora susseguite, il Covid-19 si distingue nettamente nelle modalità con cui è stata vissuta ed affrontata. Gli aspetti socioculturali ed i mezzi tecnologici che caratterizzano la nostra epoca, infatti, hanno fatto sì che, sin dalle sue primissime acuzie, la pandemia Covid-19 abbia sconvolto la quotidianità di ogni individuo,

* Matteo Maria Ottaviani è dottorando in Medicina translazionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari

contribuendo a mettere a nudo o inasprire problematiche di natura sociale, politica e sanitaria in ogni paese. Questo fenomeno, pur impattando maggiormente quelle realtà nazionali strutturate su già precari equilibri, ha messo alla dura prova anche quelle ritenute più all'avanguardia, costringendo i relativi governi ad adottare misure di precauzione straordinarie con imprevedibili ripercussioni future.

L'Italia è stata sin da subito travolta dall'impeto dell'emergenza sanitaria, costringendo il governo ad adottare misure straordinarie per potenziare il Servizio sanitario nazionale come il reclutamento straordinario di medici di medicina generale e specializzandi, la sospensione delle attività di ricovero e ambulatoriali differibili e non urgenti¹ o l'automatica abilitazione professionale ai medici neolaureati per citarne alcune². Queste misure hanno comportato una profonda riorganizzazione interna del Sistema sanitario nazionale con difficoltà legate alla complessità del quadro, alla sua rapida evoluzione e alle preesistenti problematiche acuite dall'emergenza stessa.

Su alcuni di questi aspetti abbiamo discusso con Sabina Nuti, Rettrice della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e responsabile scientifico del Sistema di Valutazione della Performance dei Sistemi Sanitari Regionali.

M.M.O. L'emergenza legata alla pandemia Covid-19 ha inasprito l'eterogeneità territoriale della sanità italiana, impattando in maniera molto diversa sui diversi territori regionali. Ciò ha contribuito all'evoluzione di un quadro organizzativo complesso e con difficoltà nel definire linee guida comuni che riguarda anche la fase 2 e fase 3 dell'emergenza. Come valuta il federalismo sanitario italiano alla luce degli eventi legati all'emergenza Covid-19?

S.N. I servizi socio-sanitari per loro stessa natura devono adattarsi e rispondere alle specificità locali. Difficile ipotizzare un sistema sanitario capace di rispondere alle esigenze di 60 milioni di abitanti in un territorio così eterogeneo con una gestione centralizzata. Complessivamente, considerando i risultati conseguiti dal sistema sanitario italiano negli ultimi 20 anni in termini di esiti conseguiti, ossia di morti evitate grazie ad

¹ Decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14.

² Art. 102 del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

interventi efficaci e tempestivi dei servizi sanitari il valore delle risorse messe in campo, il sistema sanitario italiano risulta essere tra i migliori al mondo nel confronto internazionale³. Non solo. Se confrontiamo i dati forniti per esempio dall'Ocse su molti indicatori di efficienza e efficacia, anche sui famigerati tempi di attesa, l'Italia si presenta con performance di assoluto valore⁴. Questo conferma che il modello regionale, in tempi "normali" non è stato causa di scarsa qualità e capacità di risposta. Problema specifico quello di alcune regioni del Sud quali la Calabria dove il tema non è il disservizio in ambito socio-sanitario ma la gestione complessiva di tutta l'azione pubblica in tale contesto. Detto questo non si può negare che l'emergenza Covid-19 ha evidenziato alcune crepe e problemi nel nostro sistema sanitario nazionale. Una pandemia necessita di meccanismi e strumenti differenti di gestione, di tempestività e immediatezza nella linea di comando, di flessibilità e di informazioni attendibili e puntuali per facilitare il processo decisionale. In fase di pandemia il ruolo del "centro" è essenziale e la disciplina di comportamento da parte di tutti gli attori del sistema nel seguire le regole centrali un altro ingrediente fondamentale. In questa fase è emerso che forse le regioni italiane sono troppe e troppo diverse anche in termini di dimensioni, che il Ministero della Salute e le istituzioni centrali devono essere attrezzati a svolgere un ruolo forte di coordinamento e di indirizzo, devono poter disporre di competenze specifiche sia in campo scientifico che gestionale. Credo quindi che in futuro il ruolo centrale debba essere rafforzato e riorganizzato.

M.M.O. Il processo di centralizzazione degli acquisiti in sanità, che avrebbe potuto tradursi in un volano di innovazione, sembra aver assunto, invece, un ruolo di mero strumento di *spending review*, favorendo concentrazioni produttive al di fuori dell'Italia con evidenti difficoltà di

³ R.M. Barber *et al.*, *Healthcare access and quality index based on mortality from causes amenable to personal health care in 195 countries and territories, 1990-2015: A novel analysis from the global burden of disease study 2015*, in «Lancet», 390, 2017, pp. 231-266; N. Fullman, *et al.*, *Measuring performance on the Healthcare Access and Quality Index for 195 countries and territories and selected subnational locations: A systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2016*, in «Lancet», 391, 2018, pp. 2236-2271.

⁴ https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/2019_chp_it_italy.pdf.

approvvigionamento per la nostra sanità durante l'epidemia. Un modello da ripensare?

S.N. Certamente è un modello da rivedere e non solo in Italia. La riduzione dei costi non può essere l'unica stella polare a guidare le amministrazioni pubbliche. In sanità la qualità è un aspetto assai importante che, tra l'altro, si lega proprio alla riduzione dei costi e all'efficienza. Non è la "quantità" del servizio che incrementa la qualità. Il servizio è di qualità quando si è capaci di erogare quanto è davvero necessario al paziente, niente di più e niente di meno. È il concetto di appropriatezza di cui tanto si parla. Tenere in Italia e in Europa alcune produzioni che si sono rivelate strategiche per affrontare la pandemia è ora una priorità così come introdurre in via sistematica meccanismi di *public procurement* per coniugare obiettivi di innovazione tecnologica, sviluppo economico e acquisti del settore pubblico. Si veda in merito l'*opinion* in via di definizione dell'*expert panel* della Commissione Europea su *Effective ways of investing in Health*.

M.M.O. Con l'emergenza pandemica, termini quali Rsa, Rsp, e CdR sono acronimi con cui la popolazione ha preso purtroppo confidenza. Le necessità di ottimizzare le risorse per sostenere l'assistenza a domicilio possono, alla luce dei suggerimenti derivati dalla pandemia, essere ora la dicotomia di un nuovo trade-off?

S.N. I servizi a domicilio sono quelli maggiormente apprezzati dai pazienti e sono anche quelli che, se ben organizzati, garantiscono la massima sicurezza e qualità. Il punto però è proprio questo: come è possibile potenziare questi servizi, così come tutti quelli territoriali, extra-ospedalieri per garantire maggiore prossimità al paziente e al tempo stesso l'eccellenza che la concentrazione delle competenze e delle risorse può permettere. Credo che ci sia spazio per un grande lavoro di innovazione e di ricerca che metta in campo le nuove tecnologie ma anche nuove regole organizzative che permetta di perseguire questa grande sfida.

M.M.O. Abbiamo più volte sentito dire in questi mesi come il Covid-19 abbia corroborato la necessità di un sistema pubblico e la sua su-

periorità rispetto sistema privato – specialmente nel raffronto rispetto al “modello tedesco”. Esistono però anche alcuni sistemi privati che hanno retto molto bene, come ad esempio il “modello svizzero”, che pur privato è caratterizzato da un numero molto elevato di posti letto in terapia intensiva, sul totale della popolazione. Lei crede che la vera discriminante sia stata la tipologia di sistema sanitario (pubblico *vs.* privato) o sia invece legata ad altri aspetti?

S.N. Il sistema sanitario svizzero è tra i più cari al mondo. Certamente in fase pandemica il numero elevato di posti letto in terapia intensiva è stato utile per affrontare l'emergenza ma non credo che sia un modello da seguire così come, all'opposto, quello adottato dal sistema italiano che negli ultimi anni ha ridotto drasticamente la sua dotazione di posti letto. L'Italia ha compreso di avere pochi margini di manovra per rispondere all'incremento della domanda Covid-19 e si è trovata a chiudere molti servizi per le patologie no Covid-19, creando un potenziale danno e vuoto di risposta. Non credo che la soluzione ottimale da cercare dipenda dalla configurazione pubblico/privato. Dipende da come nel sistema si fa squadra e si riesce a rispondere in modo tempestivo ed esaustivo all'emergenza, con flessibilità e prevedendo degli spazi di “ridondanza” dell'offerta da mettere in campo quando necessario ma evitando sprechi di risorse.

MIND THE APP.
RIFLESSIONI PER UN *CONTACT TRACING* RESPONSABILE

ALESSANDRO BOGLIOLO – STEFANO MARIA NICOLETTI*

1. *Introduzione: perché fare contact tracing digitale?*

L'improvviso diffondersi del SARS-CoV-2 ha costretto la popolazione mondiale a ripensare la propria normalità, in particolare rispetto ad alcune libertà da sempre percepite come garantite. L'Italia, in quanto primo paese europeo colpito dal Covid-19, si è trovata rapidamente di fronte alla necessità di adottare misure restrittive, seguita poi da gran parte degli stati d'Europa. La cosiddetta Fase 1, dunque, si è configurata come una soluzione di emergenza rispetto a una curva dei contagi tendenzialmente esponenziale, soluzione in cui quarantena e distanziamento sociale hanno giocato un ruolo chiave nel limitare i contatti tra persone (potenzialmente) infette. Per quanto efficaci¹ nel limitare la diffusione del SARS-CoV-2, queste misure si sono rivelate presto difficilmente sostenibili sul lungo periodo: da qui la necessità di adottare strumenti in grado di favorire una convivenza con il virus, assunta a presupposto delle fasi successive, a partire dalla cosiddetta Fase 2. Si è così avvertita la necessità di soluzioni più specifiche, sufficientemente efficaci nel limitare il diffondersi della pandemia, oltre che di implementare strategie mirate che, a loro volta, richiedono strumenti che aiutino a “prendere la mira”. È proprio in quest'ottica che, in una fase così delicata, l'operazione di *tracciamento dei contatti* – o *contact tracing* – ha assunto – e assume tutt'oggi – un'importanza centrale.

Immaginiamo, ad esempio, che ci sia un nuovo caso positivo A, che ha avuto contatti con B e X in fase pre-diagnosi. Se fossimo A, vorremo

* Alessandro Bogliolo è professore ordinario di Sistemi di elaborazione delle informazioni presso l'Università di Urbino Carlo Bo.

Stefano Maria Nicoletti è dottorando di ricerca presso l'Università di Twente e membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

¹ S. Flaxman *et al.*, *Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe*, in «Nature», 2020.

avere una memoria formidabile e vorremmo tutelare i nostri contatti stretti (diciamo B, nella fattispecie), ma anche coloro con cui non ricordiamo di essere entrati in contatto (come X, per esempio). Se fossimo B – e A si ricordasse di noi, segnalandoci all'autorità sanitaria – saremmo probabilmente grati sia ad A sia a quest'ultima: entrambi, infatti, ci aiuterebbero a limitare il contagio e a tutelare le persone a noi vicine. Se fossimo X invece, e nessuno riuscisse ad avvisarci del contatto a rischio con A, ci sentiremmo probabilmente traditi da A e dal sistema sanitario, non capaci di inserirci all'interno di questa rete di contatti, e compromettendo la nostra salute e quella di tutti coloro che sono venuti a contatto con noi. La possibilità di tracciare tempestivamente il diffondersi del contagio permette, in sostanza, di sottoporre ai test gli individui a rischio e di scoprire alquanto rapidamente un'eventuale positività: così facendo, si evitano potenziali nuovi contagi e, contemporaneamente, si può procedere ad una cura tempestiva di eventuali infetti, limitando la possibilità che il virus si propaghi ulteriormente.

Senza strumenti adeguati, un'operazione del genere è dispendiosa innanzitutto in termini di tempo: nella fattispecie, tracciare i contatti in maniera tradizionale diventa una soluzione difficilmente praticabile una volta considerate l'infettività di SARS-CoV-2 e la potenziale trasmissibilità da parte di pazienti asintomatici².

È in un contesto come questo che gli strumenti tecnologici messi a disposizione dalla contemporanea "Era dell'Informazione" si qualificano come una possibile alternativa funzionale. Essi, tuttavia, non devono essere considerati una panacea che solleva il cittadino da ogni tipo di responsabilità: senza un'attiva collaborazione e un diffuso senso civico, nessuna tecnologia può essere efficace³. Al netto di questa premessa, l'adozione di mezzi tecnologici per favorire il *contact tracing* è in grado di fornire alcuni importanti vantaggi: fornisce la necessaria *memoria* di contatti e spostamenti, fornisce capacità *prestazionali* adeguate e la possibilità di incrociare dati in tempo reale, consente di gestire in *anonimato* i dati – molto più di quanto un approccio manuale potrebbe fare – e può tutelare la *privacy* tramite tecniche di incrocio di dati che lasciano questi

² L. Ferretti *et al.*, *Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing*, in «Science», 368, 2020, n. 6491.

³ Sul punto cfr. M. Viroli, M. Malvicini, *Sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Ethos repubblicano e doveri costituzionali, argini alla pandemia*, in questo volume, p. 77.

ultimi nelle mani di chi li detiene di diritto, gli utenti. Vediamo dunque nel dettaglio quali tecnologie possono essere impiegate per tracciare i contatti in maniera digitalizzata e come queste possano (e debbano) essere sviluppate ed implementate.

2. Tecnologie a disposizione, vantaggi e svantaggi

Con almeno 47 *applicazioni*⁴ sviluppate globalmente con l'obiettivo di tracciare i contatti in questa pandemia, rimane poco spazio per dei dubbi riguardanti quale sia il mezzo tecnologico ritenuto più conveniente. Perché proprio un'app, dunque? In *primis*, perché si appoggia a degli strumenti già in possesso di una gran quantità di italiani: gli *smartphone*.

Stando al report *Cittadini e ICT* dell'ISTAT, datato 18 dicembre 2019, «nel corso degli ultimi anni i cellulari e gli smartphone si sono sempre più connotati come fattore di traino nell'accesso al web. Tra gli utenti di 14 anni e più, il 91,8% ha utilizzato lo smartphone»⁵. Gli smartphone sono dotati di sensori di posizione e prossimità, hanno capacità di conservare dati, di comunicarli, di elaborare informazioni e sono un oggetto talmente personale che la loro *posizione* è – con buona approssimazione – la posizione di chi li possiede. In questo contesto, le app si configurano inoltre come un *software* che può essere installato con facilità su smartphone già esistenti, con evidenti vantaggi in termini economici, di tempo e di disponibilità.

Il contagio richiede che un soggetto suscettibile entri in contatto con il virus di cui è portatore un soggetto infetto. Le circostanze in cui questo può avvenire sono grossolanamente classificabili in *contagio diretto* – tramite contatto o prossimità con persone infette – e in *contagio indiretto* – attraverso superfici promiscue o per saturazione ambientale. Le caratteristiche delle due modalità giustificano l'adozione di soluzioni di *contact tracing* digitale diverse. La *prossimità* può essere rilevata sfruttando il protocollo Bluetooth, progettato per mettere in comunicazione due dispositivi a distanza di pochi metri, mentre i focolai di contagio am-

⁴ Come sostenuto in J. Morley *et al.*, *Ethical guidelines for COVID-19 tracing apps*, in «Nature», 582, 2020, n. 7810, pp. 29-31. Si veda, in merito: go.nature.com/2zc1qhk.

⁵ Report ISTAT, *Cittadini e ICT*, 18 dicembre 2019, p. 5. Disponibile all'indirizzo: <https://www.istat.it/it/files/2019/12/Cittadini-e-ICT-2019.pdf>.

bientale e indiretto possono più propriamente essere rilevati tracciando la *posizione*, utilizzando il *GPS* e i sistemi di geolocalizzazione dei dispositivi mobili. La rilevazione di prossimità tramite Bluetooth soffre di tre limiti principali: l'incapacità di rilevare situazioni di contagio indiretto, la scarsa accuratezza nella stima della distanza tra due dispositivi e la dipendenza quadratica dell'efficacia dal tasso di adozione (poiché la rilevazione di un contatto richiede che l'applicazione sia utilizzata da entrambe le persone coinvolte, un tasso di adozione del 50% comporterebbe un'efficacia del 25%, mentre un'adozione al 10% farebbe calare l'efficacia all'1%). L'efficacia delle soluzioni di tracciamento degli spostamenti basate su GPS è limitata dalla scarsa accuratezza della localizzazione geografica (insufficiente a stabilire la reale prossimità tra due dispositivi) e dalla dipendenza lineare dal tasso di adozione. Le due tecnologie non sono quindi mutuamente esclusive, ma hanno caratteristiche complementari che ne suggerirebbero l'uso combinato per massimizzare l'efficacia.

Delle 47 applicazioni cui si è fatto riferimento a inizio paragrafo, il 53% sfrutta la tecnologia GPS, il 15% sfrutta il Bluetooth mentre il 28% trae vantaggio da entrambe le tecnologie⁶. La decisione di Google e Apple di implementare un meccanismo di *exposure notification* basato sul protocollo *Bluetooth Low Energy* direttamente all'interno dei propri sistemi operativi (Android e iOS), mettendolo a disposizione degli sviluppatori delle applicazioni ufficialmente adottate a livello governativo, ha pesantemente condizionato lo sviluppo, catalizzando le soluzioni di *contact tracing* attorno all'*exposure notification*, inducendo gli sviluppatori ad attenderne la disponibilità, riducendo il ventaglio di soluzioni e rafforzando la dicotomia tra tracciamento di prossimità e di posizione. Nel panorama italiano, le due categorie di soluzioni sono ben rappresentate da *Immuni*⁷, l'applicazione adottata dal Governo basata sull'*exposure notification* Bluetooth, e *DiAry – Digital Arianna*⁸, basata sulla tecnologia GPS.

⁶ Cfr.: go.nature.com/2zc1qhk.

⁷ La documentazione relativa a *Immuni* può essere consultata qui: <https://github.com/immuni-app/immuni-documentation>.

⁸ C. Klopfenstein *et al.*, *Digital Ariadne: Citizen empowerment for epidemic control*, arXiv e-prints arXiv:2004.07717, 2020.

3. Diritti contro tecnologie nell'Era dell'Informazione: un falso dilemma?⁹

Nel parlare di *contact tracing* e nel valutare le tecnologie a disposizione è importante che si tenga conto di termini chiave di fondamentale importanza. Tra questi, come abbiamo visto, spiccano sicuramente quelli legati alla tutela dell'*anonimato* – ovvero l'impossibilità di risalire all'identità della persona a cui si riferiscono i dati trattati – della *privacy* – il diritto alla riservatezza della propria vita privata e dei propri dati personali – e del *diritto all'oblio* – ovvero il diritto alla cancellazione dei propri dati personali¹⁰.

Obiettare che la tutela della salute, in una situazione di emergenza sanitaria, giustifichi deroghe alle norme che tutelano altri diritti, sarebbe inopportuno per svariate ragioni. I dati che ci riguardano sono qualcosa che ha intrinsecamente a che fare con ciò che siamo, e a confermarlo sono le modalità in cui le già citate *ICT* (acronimo inglese delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) hanno contribuito a ridare forma al mondo che abitiamo.

Usando il lessico del filosofo Luciano Floridi, possiamo affermare che le *ICT* hanno esercitato un impatto rivoluzionario sia in un senso *estroverso* – che riguarda il mondo – sia in un senso *introverso* – che riguarda, cioè, noi stessi: vivere nell'Era dell'Informazione significa abitare una realtà fondamentalmente informazionale (l'*infosfera*) ed essere a tutti gli effetti organismi informazionali (*inforgs*) che condividono questo spazio con agenti naturali e artificiali¹¹. Distinzioni come *online* e *offline* perdono ormai di senso e la maggior parte di noi sperimenta una vita in cui questi confini – già su base quotidiana – sono sempre più sfumati o addirittura inesistenti, una *onlife*¹². Sono online oppure offline quando sto pranzando in un ristorante e, al contempo, rispondo ad una mail o controllo le attività dei miei amici sui social networks? Chiederse-

⁹ Sul punto vedi contributo di G. Comandè, M. Monti, *App-lichiamo la Privacy: considerazioni sulla tutela dei dati personali nello sviluppo delle app di tracciamento*, in questo volume, p. 93.

¹⁰ Per approfondire questo versante si segnala il contributo di G. Comandè e M. Monti in questo stesso volume, nonché, con riferimento al diritto d'oblio, L. Floridi, *Should you have the right to be forgotten on Google? Nationally, yes. Globally, no.*, in «New Perspectives Quarterly», 32, 2015, n. 2.

¹¹ L. Floridi, *The ethics of information*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 13-14.

¹² *Ibidem*.

lo sarebbe, appunto, insensato. Come lo sarebbe chiederci se l'acqua che si trova esattamente alla foce di un fiume che dà sul mare – dove crescono le mangrovie – è salata oppure dolce. Se ci poniamo questo interrogativo, afferma Floridi, è perché non abbiamo capito ancora dove siamo. In questa società delle mangrovie, dunque – un contesto in cui il digitale è un elemento tanto pervasivo – è chiaro che le *nostre* informazioni non sono tanto da intendersi come informazioni che noi possediamo, quanto piuttosto come una parte costitutiva della personalità e dell'identità di ciascuno di noi¹³. Tutelare queste informazioni, quindi, diventa un compito a cui non si può e non si deve guardare con leggerezza.

A queste ragioni di carattere etico se ne aggiungono altre di natura pragmatica. Abbiamo detto che qualsiasi soluzione di *contact tracing* digitale risente pesantemente del tasso di adozione, che, a sua volta, dipende dall'accettazione da parte della popolazione. Adottare soluzioni che offrano le massime tutele vuol dire anche adottare le soluzioni che hanno la maggiore probabilità di essere utilizzate.

È necessario in sostanza pensare ad un connubio tra la tecnologia e la tutela dei diritti, piuttosto che ad una separazione tra le due categorie (come forse il dibattito televisivo – scarso, per la verità – ha lasciato intendere). In altri termini, alla domanda: «Preferiresti sacrificare i tuoi diritti (alla privacy, all'anonimato...) in favore della salute pubblica, oppure mantenerli rendendoti responsabile di un più elevato contagio?» dovremmo rispondere che la questione è mal posta. Non si tratta infatti di un dilemma insolubile, dal momento in cui l'avvicinamento di diritti e tecnologia è non solo possibile, ma soprattutto doveroso, come testimonia anche la lettera aperta di Nexa Center for Internet & Society, presso il Politecnico di Torino. In questa lettera, i firmatari si appellano ai decisori e al mondo della politica affinché le soluzioni adottate in vista del tracciamento dei contatti si avvalgano di una tecnologia che «sia trasparente, sia sicura e rispetti i diritti e le libertà fondamentali delle persone», riconoscendo che «il potere generato dall'accesso e dal trattamento di grandi moli di dati personali è in grado di modificare profondamente i rapporti e le relazioni tra le persone e soprattutto tra i diversi attori sociali, tra consumatori e imprese e inevitabilmente tra i cittadini e lo Stato»¹⁴. A questo proposito si è pronunciato anche il mondo accademico

¹³ Ivi. p. 245.

¹⁴ Nexa Center for Internet & Society, Politecnico di Torino, *Tracciamento dei con-*

vicino a Floridi, in un articolo in cui si descrivono una serie di domande-guida per uno sviluppo eticamente sostenibile e giustificabile di applicazioni deputate al tracciamento digitale dei contatti. Le riportiamo di seguito, in traduzione. Le risposte segnalate con un più (+) vanno in una direzione positiva rispetto alla tutela dei diritti e alla bontà della singola app che viene valutata, contrariamente a quelle segnalate con un meno (-)¹⁵:

1. *L'app è necessaria?*
 - a. Sì, deve essere sviluppata per salvare delle vite (+)
 - b. No, ci sono soluzioni migliori (-)
2. *È proporzionata?*
 - a. Sì, la gravità della situazione giustifica il potenziale impatto negativo (+)
 - b. No, il potenziale impatto negativo è sproporzionato rispetto alla situazione (-)
3. *È sufficientemente efficace, tempestiva, diffusa e accurata?*
 - a. Sì, ci sono delle evidenze che funzionerà, che è disponibile tempestivamente, che sarà adottata da un numero sufficiente di persone e che restituisca dati e informazioni attendibili (+)
 - b. No, non funziona correttamente, è disponibile troppo in anticipo o troppo in ritardo, non verrà adottata da un sufficiente numero di persone ed è molto probabile che collezioni dati che presentano falsi positivi/falsi negativi (-)
4. *Ha natura temporanea?*
 - a. Sì, c'è una data esplicita e ragionevole in cui verrà smesso l'utilizzo dell'app (+)
 - b. No, non c'è una data di fine utilizzo definita (-)
5. *È adottabile volontariamente?*
 - a. Sì, scaricarla e installarla rimane un'opzione (+)
 - b. No, l'adozione è obbligatoria e i cittadini possono essere penalizzati per non averla adottata (-)
6. *È richiesto il consenso?*
 - a. Sì, le persone hanno piena libertà di scelta rispetto a quali dati condividere, quando farlo, e possono cambiare idea in ogni momento (+)

tatti e democrazia: lettera aperta ai decisori, 20 aprile 2020. Disponibile all'indirizzo: <https://nexa.polito.it/lettera-aperta-app-COVID19>.

¹⁵ J. Morley *et al.*, *Ethical guidelines for COVID-19 tracing apps*, cit., p. 30.

b. No, le impostazioni di default obbligano l'utente a condividere ogni cosa, sempre, e non possono essere modificate (-)

7. *La privacy dei dati e l'anonimato degli utenti sono garantiti?*

a. Sì, i dati sono anonimizzati e conservati solamente sullo smartphone dell'utente. Altri soggetti che sono stati in contatto con l'utente ricevono una notifica solamente se si presenta il rischio di un contagio, non potendo sapere da chi o da dove questo proviene. Per assicurarsi di ciò vengono impiegati metodi come la *differential privacy*. La *cyber-resilience* è elevata (+)

b. No, i dati possono essere (re)identificati a causa dei metodi/dell'accuratezza con cui vengono collezionati, essi vengono conservati in maniera centralizzata. La localizzazione dei contatti è disponibile e la *cyber-resilience* è ridotta (-)

8. *L'utente può cancellare i dati?*

a. Sì, l'utente può cancellare i dati a proprio piacimento, tutti i dati vengono eliminati direttamente all'*end point* (+)

b. No, non vi è alcuna disposizione per la cancellazione dei dati, né alcuna garanzia che questi verranno mai cancellati (-)

9. *L'obiettivo per cui vengono raccolti i dati è ben definito?*

a. Sì, è definito in maniera esplicita; ad esempio, per avvertire gli utenti di aver incontrato una persona potenzialmente infetta (+)

b. No, gli obiettivi della raccolta dati non sono ben definiti (-)

10. *L'obiettivo è circoscritto?*

a. Sì, viene utilizzata solamente per il tracciamento del Covid-19 (+)

b. No, l'app può essere aggiornata costantemente per aggiungere nuove caratteristiche ed estenderne le funzionalità (-)

11. *Viene utilizzata solo a scopo preventivo?*

a. Sì, viene utilizzata solamente per dare la possibilità alle persone di limitare volontariamente la diffusione del Covid-19 (+)

b. No, viene usata anche come lasciapassare che permette alle persone di tornare a lavorare o di richiedere agevolazioni (-)

12. *È utilizzata per imporre una conformità di sorta?*

a. No, non viene utilizzata per obbligare le persone a comportarsi in un determinato modo (+)

b. Sì, se non si è conformi si rischia di incorrere in punizioni, come sanzioni pecuniarie o incarcerazione (-)

13. È *open-source*?
- Sì, il codice sorgente è pubblicamente consultabile e può essere ispezionato, condiviso e migliorato in maniera collaborativa (+)
 - No, il codice sorgente è proprietario e non viene fornita alcuna informazione riguardo ad esso (-)
14. L'app è disponibile per tutti in maniera equa?
- Sì, è gratuita e distribuita a chiunque (+)
 - No, è fornita in maniera arbitraria solamente ad un gruppo di persone (-)
15. È accessibile da tutti?
- Sì, è di facile utilizzo, persino per utenti poco esperti, ed è possibile installarla su un gran numero di dispositivi (+)
 - No, può essere installata solo su dispositivi specifici e da utenti con una preparazione sufficiente (-)
16. È previsto che l'app venga dismessa?
- Sì, è previsto un processo di smantellamento (+)
 - No, non ci sono regolamentazioni in merito (-)

Nella prossima sezione vedremo, analizzando i due casi di studio italiani, come sia tecnicamente possibile conciliare le esigenze di *contact tracing* digitale con quelle di tutela della privacy e dell'anonimato, sia utilizzando *l'exposure notification Bluetooth* sia utilizzando il GPS.

4. Due casi studio: *DiAry* e *Immuni*

Concentriamoci ora sulle due applicazioni che abbiamo più volte menzionato – *DiAry* e *Immuni* – partendo da una riflessione sugli spostamenti e sul GPS. Il modo ingenuo, o *centralizzato*, di incrociare i dati sugli spostamenti prevede che questi vengano forniti ad un'autorità centrale, che ne avrebbe pieno possesso (con tutte le conseguenze e i rischi collegati a una pratica di questo tipo). La app *DiAry*, tuttavia, non funziona in questo modo. Immaginando che ciascuno di noi posseda le tracce dei propri spostamenti sul proprio smartphone, saremmo noi a poterle confrontare sul nostro dispositivo con una serie di dati geografici messi a disposizione dall'autorità sanitaria, in un'ottica *decentralizzata*. Incrociando i propri dati con le cosiddette *call to action* distribuite

dall'autorità sanitaria, saremmo in grado di valutare se effettivamente ciascuna di esse possa riguardarci in qualche modo. L'appropriatezza e la natura di queste *call to action* sarebbe ovviamente da delegare a personale con competenze in ambito sanitario ed epidemiologico. *DiAry* consente di etichettare i luoghi visitati dall'utente, compresi luoghi di interesse particolare come la propria abitazione. Il campionamento delle posizioni dell'utente è discreto e *adattativo*: si adatta, cioè, alle circostanze a seconda degli spostamenti che vengono rilevati. Ciascuno dei punti campionati – acquisito entro trenta secondi al meglio dell'accuratezza che il sistema in oggetto può garantire – fornisce dei dettagli anche sul margine di errore e fornisce all'utente la possibilità di inserire annotazioni. L'applicazione presenta anche un *counter* che aggiunge un punto per ogni ora in cui l'app viene tenuta in funzione e due punti per ogni ora oltre la dodicesima trascorsa nella propria abitazione. *DiAry*, inoltre, consente di caricare statistiche anonime, che contengono informazioni sul numero di campioni raccolti, sulla distanza percorsa e sul numero di luoghi visitati. Questo conferimento è solo su base volontaria e i dati vengono caricati solamente a fine giornata, associando ad essi un *geohash* troncato alla quinta cifra, che localizza questi dati all'interno di un quadrato di lato 3 chilometri. Caricando questi dati, l'utente riceve dei voucher dal valore sociale. L'insieme di questi dati confluisce in un *open data set*, a disposizione dell'intera collettività, evitando vantaggi strategici di un singolo *player*. L'utente possiede inoltre la possibilità di esportare i propri dati dall'applicazione in formato CSV o JSON, per tutte le giornate o per la giornata corrente, e la possibilità di partecipare alle già menzionate *call to action*, chiamate che l'autorità sanitaria dirama, specificando luoghi e orari in cui si possono essere create delle condizioni di contagio (ad esempio, segnalando il perimetro di un ristorante in cui ci potrebbero essere state le condizioni per il verificarsi di un episodio di contagio). *DiAry* scarica questi dati in locale e il confronto con le proprie posizioni avviene sul dispositivo. Ciascun utente – come detto – riceve le *call to action* che lo riguardano, senza aver fornito a nessuna istituzione, a livello centralizzato, informazioni riguardanti i luoghi in cui si è trovato nel tempo.

Consideriamo ora l'app *Immuni*. Come abbiamo più volte accennato, *Immuni* sfrutta il protocollo *Bluetooth Low Energy (BLE)* per consentire il tracciamento dei contatti in maniera digitale, appoggiandosi

all'*Exposure Notification framework* sviluppato da Apple e Google. Semplificando un po', possiamo riassumerne l'effettivo funzionamento come segue¹⁶. Una volta installata su uno smartphone, chiamiamolo *dispositivo A*, l'app genera in maniera casuale una chiave temporanea – la *temporary exposure key* – che cambia periodicamente. *Immuni*, dunque, trasmette un segnale utilizzando il *BLE*, contenente un identificativo relativo alla prossimità degli utenti. Questo non include al proprio interno alcuna informazione relativa al dispositivo da cui proviene o all'utente che possiede lo smartphone in oggetto. Per favorire la comprensione del nostro esempio assumeremo che questi *rolling proximity identifier* non varino nel tempo, anche se – all'atto pratico – variano più volte ogni ora. Diciamo dunque che, a partire dalla nostra *temporary exposure key*, l'app generi questo identificativo, che chiameremo *ID_A1*. Qualora *dispositivo A* si trovasse nelle vicinanze di un secondo smartphone con *Immuni*, quest'ultimo – chiamiamolo *dispositivo B* – registrerebbe *ID_A1* nella propria memoria, a livello locale. Allo stesso tempo, *dispositivo A* si comporterebbe in maniera analoga, registrando l'identificativo di *dispositivo B*, *ID_B1*. Assumiamo, dunque, che il possessore del *dispositivo A* si riveli essere positivo a SARS-CoV-2, a seguito di un test: cosa accadrebbe a coloro che sono entrati in contatto con questo utente, compreso il possessore di *dispositivo B*? A seguito della positività al test, l'utente *A* avrebbe la possibilità di caricare sul server di *Immuni* le proprie *temporary exposure keys*, dalle quali l'app sarebbe in grado di derivare gli identificativi recentemente trasmessi da *dispositivo A*: nel nostro caso, questo insieme di identificativi comprenderebbe *ID_A1*. Periodicamente, gli altri smartphone – tra cui *dispositivo B* – sono in grado di confrontare l'insieme delle chiavi caricate sul server con la lista dei singoli identificativi che conservano localmente: nel caso di *dispositivo B*, si avrebbe un riscontro positivo rispetto a *ID_A1*. A questo punto, l'app notificerebbe l'utente di *dispositivo B* del rischio di contagio, fornendo consigli rispetto ai prossimi passi da seguire (come, ad esempio, contattare il proprio medico curante). È importante notare come il riscontro della vicinanza tra *dispositivo A* e *dispositivo B* non sia sufficiente, da solo, a stimare il rischio di contagio in maniera completa. *Immuni*, infatti, si serve

¹⁶ La descrizione semplificata che viene presentata è tratta dalla documentazione ufficiale di *Immuni* consultabile all'indirizzo: <https://github.com/immuni-app/immuni-documentation>.

anche di altri parametri per dettagliare la pericolosità del contatto tra due utenti, come ad esempio la *durata* dell'esposizione a soggetti infetti e la *distanza* tra i due dispositivi. Quanto più si prolunga il contatto, e quanto più si accorcia la distanza tra i due smartphone, tanto maggiore sarà il rischio che il virus si sia trasmesso da un soggetto all'altro. Un contatto che durasse pochi minuti e ad alcuni metri di distanza, ad esempio, sarebbe considerato un contatto a basso rischio di contagio. Questo modo di valutare la pericolosità dei contatti rimane comunque aperto a possibili aggiornamenti, dipendenti dalle informazioni che man mano si rendono disponibili rispetto alle caratteristiche di Sars-CoV-2. Per assicurarsi che solamente utenti realmente infetti possano fare l'upload delle proprie chiavi sul server di *Immuni*, la procedura può essere completata solamente tramite la collaborazione con un operatore sanitario autenticato. Più specificamente, l'operatore richiede all'utente di fornirgli un codice generato dall'app e lo inserisce all'interno di un portale dedicato: l'upload avviene solamente se il codice utilizzato dall'app per autenticare i dati corrisponde a quello inserito nel sistema dall'operatore sanitario in questione.

In aggiunta all'attenzione per la decentralizzazione di cui abbiamo discusso – i dati lasciano il dispositivo solamente se e quando necessario, con le dovute cautele – gli sviluppatori di *Immuni* hanno posto particolare attenzione a *cosa* l'app trasmetta al proprio server, nel momento dell'upload. Oltre alle *temporary exposure keys* di cui abbiamo già parlato, l'app invia alcune informazioni aggiuntive di natura *epidemiologica* e *operativa*. Alla prima categoria appartengono le informazioni riguardanti il giorno in cui il contatto in oggetto è avvenuto, la durata dell'esposizione, le informazioni relative all'attenuarsi del segnale emesso (utilizzate per stimare la distanza tra i dispositivi di due utenti durante il contatto) e le informazioni relative alla carica virale dell'utente nel momento del contatto in oggetto, stimata – con l'aiuto di un operatore sanitario – in base alle tempistiche di insorgenza dei sintomi di Covid-19. Alla categoria *operativa*, invece, appartengono le informazioni che riguardano la possibilità o meno di trarre vantaggio dal framework sviluppato da Apple e Google e di inviare notifiche locali – entrambe dipendenti dai permessi che l'utente sceglie di garantire – e le informazioni riguardanti l'attivazione o meno del Bluetooth, l'eventuale data di un contatto a rischio e l'eventuale notifica di questo contatto all'utente interessato. A

tutela della privacy dell'utente, non vengono raccolti dati che potrebbero compromettere la sua identità, come il suo nome, indirizzo, email, numero di telefono o data di nascita. Inoltre, i dati conservati sul dispositivo sono protetti tramite crittografia, così come le connessioni tra i dispositivi e i server già menzionati. Tutti i dati, infine, verranno rimossi entro il 31 dicembre 2020, che siano conservati sul singolo dispositivo o sui server in oggetto.

5. Conclusioni

Il *contact tracing* costituisce un elemento essenziale di qualsiasi strategia di contenimento epidemico e l'utilizzo di dispositivi mobili personali offre soluzioni rapide ed economiche. Le principali soluzioni tecnologiche, basate su geolocalizzazione (tramite GPS) e rilevazione di prossimità (tramite protocollo BLE), hanno limiti complementari che ne suggeriscono l'uso congiunto. La tutela della privacy, dell'anonimato e del diritto all'oblio degli utenti è essenziale non solo per le evidenti motivazioni etiche, ma anche per aumentare l'accettazione della tecnologia e, di conseguenza, il tasso di adozione. Il meccanismo di *exposure notification* di Google e Apple, adottato da Immuni, e quello delle *call to action* adottato da diAry, rappresentano soluzioni tecnologiche rappresentative della possibilità di conciliare l'interesse collettivo al contenimento epidemico con i diritti individuali fondamentali. Se il presupposto è quello della responsabilità individuale e della disponibilità a fornire massima collaborazione all'autorità sanitaria, l'adozione di soluzioni tecnologiche di *contact tracing* progettate per garantire il massimo rispetto della privacy, dell'anonimato e dei dati personali, offre garanzie superiori a quelle offerte da qualsiasi approccio tradizionale alla ricostruzione della rete di contagi.

INNOVAZIONE, RICERCA E NUOVE TECNOLOGIE: IL CASO DELL'INTESA SANPAOLO INNOVATION CENTER

DAVIDE LUZZATI* intervista LUIGI RUGGERONE

Luigi Ruggerone è Director of Trend Analysis and Applied Research presso l'Intesa Sanpaolo Innovation Center. Dopo aver completato un M. Phil in Economia presso l'Università di Warwick, entra in Banca Commerciale Italiana, lavorando dapprima nel dipartimento di Ricerca e successivamente in quello di Gestione del rischio. Nel 2007 entra in Intesa Sanpaolo, come Head of Country Risk, carica che ricoprirà fino al 2013, quando si trasferisce a Washington DC per lavorare al Fondo Monetario Internazionale come Senior Financial Sector Expert. Nell'ottobre 2015 torna nel Gruppo Intesa Sanpaolo gestendo l'ufficio di rappresentanza a Washington DC fino al 2018, anno in cui rientra in Italia per lavorare all'Intesa Sanpaolo Innovation Center.

Intesa Sanpaolo Innovation Center¹, società del Gruppo Intesa Sanpaolo dal 2018, nasce per analizzare, esplorare e contribuire a sviluppare tecnologie e sistemi di business innovativi e sostenibili, a favore del Gruppo e dei suoi clienti. Oltre a offrire servizi per le imprese e le startup innovative, l'Innovation Center include Laboratori di ricerca attivi ad oggi su temi di Intelligenza Artificiale e Neuroscienze. Abbiamo rivolto a Luigi Ruggerone, Director della Ricerca Applicata, alcune domande su come la pandemia ha cambiato le priorità di ricerca dell'ente e sulle azioni messe in atto.

D.L. Il Covid-19 ha impattato il mondo della ricerca, di base e applicata, rivoluzionando le sue priorità e i suoi obiettivi. Come è cambiata

* Davide Luzzati è studente magistrale in Statistica presso il Politecnico Federale di Zurigo (ETH Zürich) & visiting student presso il Weizmann Institute of Science (IL).

¹ Per approfondire le attività dell'Innovation center v. <https://www.intesasnpaoloinnovationcenter.com/it>.

l'organizzazione del vostro lavoro di ricerca? Quali sono le vostre nuove priorità?

L.R. I dibattiti, le discussioni e le statistiche proposti un po' ovunque in televisione e sui social hanno, in una prima fase, generato un po' di confusione di fronte alla quale abbiamo anzitutto deciso di prenderci un momento di riflessione per valutare in che modo dare un contributo che potesse essere utile, ossia avere un impatto.

Una delle massime che ispira, da sempre, il nostro lavoro all'Innovation Center è che si può controllare ciò che si può misurare: *if you can measure it, you can manage it*. Si tratta di un assunto fondamentale condiviso da molti tra coloro che lavorano con dati e modelli quantitativi. Purtroppo, succede anche in momenti di crisi che ipotesi e dati vengano strumentalizzati per fornire stime sensazionalistiche più che per offrire strumenti scientifici che possano agevolare la comprensione dei fenomeni in gioco.

Di fronte a eventi di tale portata, rispetto ai quali conosciamo molto poco, a parte la loro pericolosità, una comunicazione scientifica responsabile è decisiva. Di conseguenza, ci siamo sentiti in dovere di studiare il fenomeno con particolare meticolosità e trattarlo con la maggior scientificità possibile. Ispirati da queste riflessioni, abbiamo avviato alcune iniziative di analisi e diffusione delle ricerche che riteniamo più attendibili e di supporto ad alcuni importanti progetti, all'interno della nostra rete.

D.L. Tra i principali partner scientifici dell'Innovation Center ci sono la Fondazione ISI² di Torino e la Scuola IMT Alti Studi Lucca³, che sono partner istituzionali rispettivamente dei laboratori su Intelligenza Artificiale e Neuroscienze. Quali sono le attività legate alla pandemia che hanno coinvolto i vostri ricercatori, in questi mesi?

L.R. Prima di tutto, abbiamo individuato gli studi, le fonti e i gruppi di ricerca accademici da noi conosciuti per avere informazioni e risultati attendibili. Mi limito a due esempi, tra molti: i lavori del gruppo di Alessandro Vespignani (MOBS Lab), fisico di formazione che da anni si occupa di applicazioni computazionali all'epidemiologia e professore alla

² Cfr. <https://www.isi.it/en/home>.

³ Cfr. <https://www.imtlucca.it/>.

Northeastern University, e il sito della Johns Hopkins University per il monitoraggio sui dati dei contagi e la visualizzazione della diffusione del virus.

Una volta individuate queste fonti, abbiamo compilato due “guide ragionate”, pubblicate all’interno della nostra rete tra la fine di febbraio e gli inizi di marzo, in modo da fornire dati e fonti scientifiche all’interno del Gruppo Intesa Sanpaolo e nel network di partner e collaboratori del Gruppo. Ci siamo ispirati all’approccio multidisciplinare che caratterizza i nostri laboratori di ricerca applicata e i partner scientifici, riportando vari studi e articoli, che spaziano dall’utilizzo dell’intelligenza artificiale per il sequenziamento genomico a modelli di epidemiologia computazionale, fino a una selezione di *data visualization* (una forma estremamente efficace di presentazione di grandi volumi di dati, in grado di fornire, anche visivamente al lettore, informazioni circa la portata e la diffusione di fenomeni naturali, economici e sociali).

Dal punto di vista neuroscientifico abbiamo condotto uno studio approfondito con il Laboratorio di Neuroscienze – in sinergia con la Scuola IMT Alti Studi Lucca – partendo da una analisi delle ricerche internazionali che di giorno in giorno hanno popolato le riviste scientifiche e di settore arrivando a produrre una summa di analisi degli impatti del Covid a livello di società, di individuo, di settore lavoro e scuola.

D.L. Che riscontri avete ottenuto?

L.R. Queste prime idee, messe in piedi in poco tempo, hanno ricevuto feedback molto positivi e costruttivi, sia dal punto di vista empirico, che da quello strategico. Pertanto, abbiamo deciso di svilupparle ed elaborarle ulteriormente, dando vita a pubblicazioni più articolate che abbiamo chiamato “Osservatori Covid-19” – di cui sono usciti tre numeri fino a oggi, mentre il quarto è in fase di stesura. L’idea è quella di studiare più nel dettaglio l’impatto che il Covid-19 ha già avuto e potrebbe ancora avere in diversi ambiti di interesse: politico, economico e tecnologico.

A titolo meramente esemplificativo, abbiamo approfondito l’impatto diretto del virus sui diversi settori economici. Al contempo, abbiamo riportato studi e previsioni sia a livello macroeconomico, globale e italiano, sia sui singoli settori, dal retail alle fluttuazioni sul livello degli inve-

stimenti, dal turismo al mercato delle materie prime. Una sezione particolarmente interessante è stata dedicata al tema della *disruption* delle catene del valore e della *supply chain*. Si pensi, banalmente, alla produzione di uno smartphone di alta gamma, una parte delle cui componenti (nemmeno troppo irrilevante, il 7% circa) viene prodotta in Cina in un singolo sito produttivo. L'interruzione di attività industriali in alcune aree della Cina ha rallentato di molto la produzione di questo ed altri devices, producendo quindi una sorta di strozzatura dell'offerta a livello globale che si è registrata in molti segmenti industriali. Le cosiddette catene globali del valore si sono mostrate, a causa della concentrazione di alcune produzioni in particolari siti geografici, più fragili di quanto non ci aspettasse; specialmente in un mondo globalizzato come il nostro, la rottura di un anello di queste catene può portare a conseguenze economiche molto severe, come quelle cui abbiamo assistito nelle settimane di *lockdown*, prima in Oriente e poi, con il passare delle settimane, anche nel mondo occidentale. Ancora una volta, l'intelligenza artificiale e la *network science* ci hanno aiutato per capire meglio, attraverso l'analisi dei nodi produttivi a livello globale e degli interscambi commerciali tra questi nodi, su quali direttrici produttive e commerciali si sono propagate le onde d'urto derivanti dalla interruzione di alcune produzioni in parti del mondo molto lontane fra loro e apparentemente scollegate.

Si sono anche affrontati riflessioni e studi sulle nuove tecnologie necessarie in un futuro post-Covid. In altre parole, uno "scouting" per le nuove tecnologie. La prevenzione e il distanziamento sociale sono tra le priorità tecnologiche in questo momento: si sta lavorando a un robot in grado di fornire assistenza a pazienti contagiati o supporto a medici ed infermieri, oppure a tecnologie di realtà virtuale per misurare la temperatura corporea in maniera efficace e veloce o ancora al monitoraggio tramite identificazione facciale.

Parallelamente a tutte queste innovazioni sarà fondamentale l'utilizzo di super-computer che siano in grado da un lato di immagazzinare ed elaborare una grandissima mole di dati e dall'altro di eseguire complesse simulazioni in tempi brevissimi.

Abbiamo anche affrontato l'impatto della pandemia sulla nostra vita di tutti i giorni. Dal *redesign* degli uffici per il distanziamento sociale a nuovi metodi di pagamento volti a diminuire il rischio di contagi, abbiamo analizzato l'evoluzione potenziale di nuove tecnologie in diversi

ambiti della nostra quotidianità che, necessariamente, non sarà più come prima della pandemia.

Dal punto di vista delle neuroscienze stiamo per pubblicare internamente al Gruppo ISP il report a cui abbiamo accennato *Pandemia da Covid-19: l'impatto sul benessere socio-emotivo in una prospettiva neuroscientifica*. Dal report sono emersi dei temi interessanti legati alla regolazione emotiva che le persone devono imparare a mettere in atto e che probabilmente saranno alla base di una nuova sfida neuroscientifica per comprendere meglio come la popolazione ha vissuto il periodo contingente.

D.L. Spesso si sente parlare di “super-computer” e “super-calcoli”. In che modo questi strumenti possono essere utilizzati per far fronte all'epidemia?

L.R. Posso portare un esempio pratico. Uno dei grandi filoni di ricerca della biologia computazionale riguarda il sequenziamento delle 4 basi azotate del RNA: adenina, guanina, citosina e uracile, fondamentali per comprendere l'evoluzione di virus di varia natura. Il sequenziamento richiede da un lato competenze statistiche e di data science, essenziali per le simulazioni richieste, e l'accesso a cosiddetti super-computer, per analizzare in tempi ragionevoli grandissime quantità di dati.

All'interno del Gruppo Intesa Sanpaolo esiste la Direzione Tutela Aziendale, che, in questa fase, è particolarmente attenta alla gestione dell'emergenza Covid-19. Il Gruppo collabora attivamente con l'Università degli Studi di Milano – Medicina del Lavoro e Clinica delle Malattie Infettive del Dipartimento di Scienze Biomediche e Cliniche “Luigi Sacco” – che opera nel polo universitario collocato presso l'Ospedale Regionale Luigi Sacco ed altri distaccamenti dell'ASST Fatebenefratelli Sacco dove alcuni ricercatori hanno lavorato e stanno lavorando per studiare la filogenesi del SARS-CoV-2 causa della Covid-19; il lavoro consiste nel sequenziare l'RNA e valutare i mutamenti nelle sequenze al fine di verificare una possibile modificazione del virus in grado, ad esempio, di aumentarne e/o diminuirne l'infettività e la virulenza e di studiare con modelli di datazione gli alberi filogenetici dei genomi virali, in modo da ricostruire il processo di diffusione dell'infezione in Italia e in Europa, attraverso la stima di parametri epidemiologici fondamentali

come il numero riproduttivo di base (R_0) e il tempo di raddoppiamento delle infezioni. L'uso di modelli matematici evolutivi e di *software* complessi, la necessità di interrogare banche dati contenenti una grande quantità di sequenze e renderle poi gestibili dai *software* stessi, richiede di combinare le competenze biomediche e virologiche necessarie con quelle informatiche e di *data mining* e di disporre della potenza di calcolo sufficiente per elaborare grandi quantità di dati, soprattutto con virus come SARS-CoV-2 provvisto di un genoma di circa 30,000 basi. La Ricerca Applicata di ISPIC ha fornito quindi un duplice aiuto: abbiamo cioè da un lato messo a disposizione competenze e capitale umano in ambito statistico e di data science all'interno del nostro Laboratorio di Artificial Intelligence e, dall'altro fornito *computational power* nella forma di ambiente di ricerca (server, basi dati, accessi, ...) e sviluppo di codice per automazione (ad esempio nella fase di selezione e pulizia delle sequenze) e a supporto dell'analisi su una mole «eccezionale» di dati relative alle sequenze dei laboratori italiani appartenenti al network dell'Ospedale Sacco.

Il fine ultimo che ci siamo posti insieme ai colleghi dell'Università di Milano è quello di creare un ambiente di ricerca aperto basato su sequenziamenti genomici derivati da dati di vari laboratori, italiani e non, e renderlo liberamente accessibile alla comunità scientifica, offrendo dunque un servizio alla collettività e contribuendo altresì a raggiungere uno degli scopi più importanti per cui ISPIC è stata creata.

SEZIONE QUARTA
ECONOMIA E FINANZA

GLI EFFETTI DEL SARS-COV-2
SULLE DISUGUAGLIANZE IN ITALIA:
DOVE ERAVAMO, DOVE SAREMO

DANIELA ARLIA – RITA SCIARRA*

1. *Premessa*

Il 25 Maggio 2020 muore George Floyd, afroamericano soffocato da uno dei quattro poliziotti che lo hanno arrestato. Questo episodio ha scatenato l'angoscia, la rabbia, e l'amarezza di chi subisce il razzismo quotidianamente negli Stati Uniti, vivendo sulla propria pelle l'impatto delle disuguaglianze in un Paese che non ha voluto ascoltare per anni i bisogni delle minoranze. Il Coronavirus ha fatto emergere ancora di più questo dato: sono morti tre volte in più afroamericani rispetto ai bianchi¹.

Il 30 Maggio 2020, cinque giorni più tardi, Elon Musk, il 40esimo uomo più ricco del mondo, lancia il razzo Falcon 9 della SpaceX. Per la prima volta nella storia, la conquista dello spazio è in mano di Tesla, che ha già venduto i primi biglietti per andare sulla luna ai turisti milionari del nuovo millennio.

La differenza tra gli estremamente ricchi e i poveri in questa crisi è stata marcata da chi ancora lotta contro il razzismo e le ingiuste sociali e chi come Jeff Bezos, proprietario e fondatore di Amazon, durante la crisi ha visto aumentare il proprio patrimonio di 4,52 miliardi.

* Daniela Arlia è dottoranda di ricerca in Economia presso la Aix-Marseille School of Economics, EHESS, CNRS e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

Rita Sciarra è *team leader Inclusive Growth and Poverty Reduction, Regional Hub for Latin America and the Caribbean* presso l'UNDP – United Nations Development Programme. Le opinioni espresse in questo articolo riflettono esclusivamente la visione personale dell'autrice e non impegnano in alcun modo il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP).

¹ Fonte: The color of Coronavirus: Covid-19 Deaths by Race and Ethnicity in the US, <https://www.apmresearchlab.org/covid/deaths-by-race>.

Secondo l'ultimo rapporto di Oxfam² sulle disuguaglianze e redistribuzione della ricchezza, 22 individui al mondo detenevano a metà 2019 più del doppio della ricchezza netta posseduta da 6,9 miliardi di persone, in un mondo in cui il 46% di persone vive con meno di 5,50 dollari al giorno. In Italia seguendo questo trend, il 20% più ricco deteneva quasi il 70% della ricchezza nazionale e al 60% più povero restava appena il 13,3% della ricchezza nazionale. Questo accade del nostro paese, dove allo stesso tempo abbiamo la Lombardia come una delle regioni più ricche d'Europa e la Calabria, una delle più povere³.

L'arrivo del Covid-19 è da considerarsi come l'esame di maturità per tutti i Paesi, dove le materie da presentare, orali e scritte, sono le riforme strutturali che hanno appianato le disuguaglianze durante gli ultimi anni. "La crescita economica è inutile se le persone non sono prospere", afferma Jacinda Ardern, Primo Ministro della Nuova Zelanda, che all'inizio del 2020 aveva presentato un bilancio nazionale, che andava oltre il mero concetto del PIL, e che prendeva come base il benessere, la salute mentale e la riduzione della povertà. Questo stesso Paese è stato tra i primi e più veloci a sconfiggere il Coronavirus, registrando 1.137 casi e 20 morti.

La pandemia che stiamo affrontando è una crisi multidimensionale. Il Covid-19 è una zoonosi, causata da una gestione poco sostenibile delle risorse, e che quindi nasce molto probabilmente da una crisi ambientale, che si è trasformata dapprima in un'emergenza di salute pubblica, successivamente in una economica, e che potrebbe trasformarsi in una crisi sociale, se non si troveranno risposte adeguate. Questa crisi ha fatto emergere un sistema socio-economico poco equo mettendo alla luce i problemi strutturali del nostro paese, e rompendo un patto sociale, importantissimo ricucire, in modo innovativo, solidale e con la partecipazione di tutte le parti sociali.

In Italia negli ultimi 40 anni, le disuguaglianze si sono accentuate come nel resto del mondo; ciò è avvenuto a più livelli: disuguaglianze territoriali, di genere, di reddito, di distribuzione e di redistribuzione.

² Fonte: dati Oxfam consultabili al link <https://www.oxfamitalia.org/davos-2020/>.

³ Fonte: dati della Commissione Europea consultabili al link <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/calabria>.

Secondo la “Relazione sull’Economia non osservata e sull’evasione Fiscale e contributiva” del Ministero dell’Economia e Finanza del 2018, in media in Italia l’evasione di imposte e contributi è pari a oltre un miliardo di euro all’anno. Il pacchetto che l’Italia ha recentemente negoziato con l’Europa equivale a 208,8 Miliardi di euro, 81,4 miliardi in sussidi e 127,4 in prestiti.

Se avessimo speso e investito le nostre risorse in modo strategico, evitando gli sprechi, facendo le giuste riforme, colmando le differenze tra Nord e Sud, investendo in infrastrutture, promuovendo politiche e agevolazioni per le donne (asili gratis, azzeramento del *gender pay gap*), se avessimo snellito la burocrazia, riformato la giustizia, modernizzato la scuola, se avessimo investito molto di più in ricerca, sviluppo e tecnologia, se non avessimo tagliato i fondi alla sanità, se avessimo avuto un sistema redistributivo più giusto, oggi ci saremmo trovati in un Paese più resiliente, giusto e preparato a rispondere a questa crisi e non avremmo bisogno di chiedere un pacchetto di 208,8 miliardi per farvi fronte. Una gestione più giusta ed efficiente ci avrebbe reso molto meno vulnerabili ed esposti. No, non abbiamo passato il nostro esame di maturità, siamo solo stati rimandati a settembre.

2. Disuguaglianze e coronavirus: un approccio multidimensionale

Una delle caratteristiche di questa crisi rispetto alle precedenti è sicuramente l’estensione su scala globale: l’epidemia è arrivata ovunque, tanto che si è parlato di uno shock simmetrico. Tuttavia, in termini relativi e assoluti, non tutti i settori dell’economia hanno subito lo stesso impatto, così non tutta la popolazione, non tutti i territori sono stati interessati allo stesso modo dall’emergenza. Alcuni settori sono stati infatti costretti a fermare la loro produzione per diverse settimane, in altri è calata per la contrazione della domanda (soprattutto di beni non-necessari e/o di lusso). Con la chiusura delle imprese, alcuni lavoratori non hanno percepito nessuna forma di reddito o di compensazione per diverse settimane, o perché non aventi diritto, o per i ritardi nei processi di erogazione dei fondi di sostegno. Allo stesso modo, le disparità spaziali hanno contribuito alla creazione di altri effetti asimmetrici: tra chi ha accesso a un buon servizio sanitario e chi no; tra chi abita in famiglie in sovrano-

numero rispetto allo spazio abitativo, o si trova in condizioni abitative precarie e chi no; tra chi abita in aree interne in cui la connessione internet non c'è e non arriva, e chi ha potuto facilmente seguire le lezioni online. A questo, si aggiungono differenze territoriali pregresse in termini di reddito, ricchezza, innovazione, cultura, che di certo determinano diversi livelli di resilienza agli shock tra chi abita in luoghi in cui la precarietà è la norma e chi ha accesso ad un sistema di welfare stabile e vive in città o regioni in cui l'accesso alle opportunità segue i criteri della meritocrazia e l'accesso ai diritti è universale (come il diritto alla salute, all'istruzione, a un reddito di sussistenza, ai servizi primari come l'acqua e l'elettricità).

Di fronte a questo quadro, abbiamo individuato quindi tre livelli-chiave per l'analisi degli effetti *asimmetrici* di questo shock: a livello di settori economici, a livello di individui, a livello territoriale. Nel testo che segue cerchiamo di illustrare le disuguaglianze in Italia, prima che il virus SARS-CoV-2 ci colpisse, rispetto a questi tre livelli di analisi, e capire quali, date queste condizioni di partenza e le misure prese nel decreto c.d. "Rilancio" (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, d'ora in poi decreto "Rilancio"), potranno essere gli effetti futuri sulla disuguaglianza. Nel farlo partiamo dal raccontare il settore sanitario italiano, e le sue disuguaglianze a livello regionale e rispetto agli altri paesi europei. L'articolo prosegue con un focus sulle disuguaglianze in termini di risorse economiche (patrimonio, risparmi, reddito) e tra diversi tipi di lavoratori; le disuguaglianze in termini di istruzione; le disuguaglianze di genere. Abbiamo infatti voluto dedicare una sezione a parte, infine, a due grandi categorie di esclusi nella vita socioeconomica del paese e dalle misure prese nel decreto "Rilancio": i giovani e le donne.

2.1. *La sanità in Italia: universale e gratuita?*

Il passaggio delle competenze sanitarie alle regioni è stato formalizzato definitivamente con la riforma del Titolo V della nostra Costituzione nel 2001. Da allora, il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) è passato da una struttura centrale ad una decentrata, valorizzando il ruolo delle Regioni nella gestione delle questioni sanitarie. Come risultato, le regioni hanno adottato diversi modelli di *health-care regulation*: dal caso lombardo, con regolamentazione minima e separazione compratore-

provider, a esempi in cui il sistema è altamente controllato e diretto dal governo regionale, come in Emilia-Romagna ed in Toscana. Questo sistema decentrato ha acuito le disparità regionali, in termini di fondi disponibili e spese per il servizio sanitario e, in fase di emergenza, ha probabilmente reso più difficili i processi decisionali e di adozione dei protocolli necessari al contenimento del virus. Il mix di spesa pubblica e finanziamenti privati agli ospedali, in contesti regionali per altro già molto diversi per caratteristiche socio-economiche e demografiche, ha portato a risultati molto iniqui in termini di qualità del servizio ed efficienza d'uso delle risorse, tanto che il *gap* di aspettativa di vita alla nascita tra un individuo con basso livello di istruzione in Campania e un individuo con alto livello di istruzione nella Provincia Autonoma di Bolzano è di 4 anni per le donne e 6,1 anni per gli uomini⁴.

La spesa in sanità resta dal 2010 ad oggi molto costante, intorno al 9% del PIL⁵: un dato simile ad altri paesi europei, come Francia e Germania. Nonostante il livello di spesa sia rimasto costante, il numero degli ospedali sul territorio è diminuito, con molti ospedali chiusi ed accorpati, così come il numero di posti letto ed il numero di contratti di lavoro per le strutture ospedaliere pubbliche. Il trend di diminuzione del numero degli ospedali è comune in Europa, ma non per paesi come Francia e Olanda che dal 2008 ne hanno costruiti di nuovi; mentre in Germania il numero resta, in termini assoluti e relativi, più alto che in Italia. Analogamente, in altri paesi europei si è registrata una diminuzione del numero dei posti letto. Tuttavia, l'Italia ne conta meno che la Francia, la Germania, l'Olanda e il Belgio. Secondo dati Eurostat, nel 2017, in Italia il numero di posti letto in strutture residenziali per cure a lungo termine era 4,2 per 1'000 residenti, contro 9,8 in Francia, 11,5 in Germania e 8,2 nel Regno Unito. Un'altra voce di spesa che in Italia ha subito una forte contrazione è quella per il personale, con una riduzione in valore assoluto di quasi 2 miliardi tra il 2010 e il 2018⁶. La riduzione del personale è avvenuta soprattutto nelle Regioni con piano di rientro (soprattutto regioni del Mezzogiorno), in cui i medici sono diminuiti del 18% e gli infermieri dell'11%. A questo si aggiunga che il blocco delle assunzioni ha

⁴ Report Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus tematico n. 6 curato da Stefania Gabriele, 2019.

⁵ Fonte: Dati OCSE consultabili al link <https://stats.oecd.org/>

⁶ Report Ufficio Parlamentare di Bilancio, cit.

provocato un aumento dell'età media e una implicita richiesta a lavorare di più, con rischi di *burn out* per il personale e rischi indiretti sull'emissione delle cure e dei trattamenti. Infine, la spesa pro-capite affrontata dal SSN è di 2'545 dollari, la metà di quello che spendono paesi come Germania e Norvegia⁷.

A questi dati si aggiunge un altro dato interessante e preoccupante allo stesso tempo: l'aumento dei finanziamenti *out-of-pocket* (vedi Figura 1), ossia l'ammontare, in termini di reddito pro-capite, che i cittadini pagano di tasca propria per la sanità. Se è vero che la curva è in aumento per diversi paesi europei, l'Italia registra comunque un ammontare di finanziamenti *out-of-pocket* più alto della Germania, sebbene quest'ultima abbia un sistema di assistenza sanitaria misto. Allo stesso modo, la Francia mantiene livelli di finanziamento *out-of-pocket* molto bassi e costanti, segno di un sistema sanitario universalistico che fa ben funzionare le strutture pubbliche, in concorrenza con quelle private.

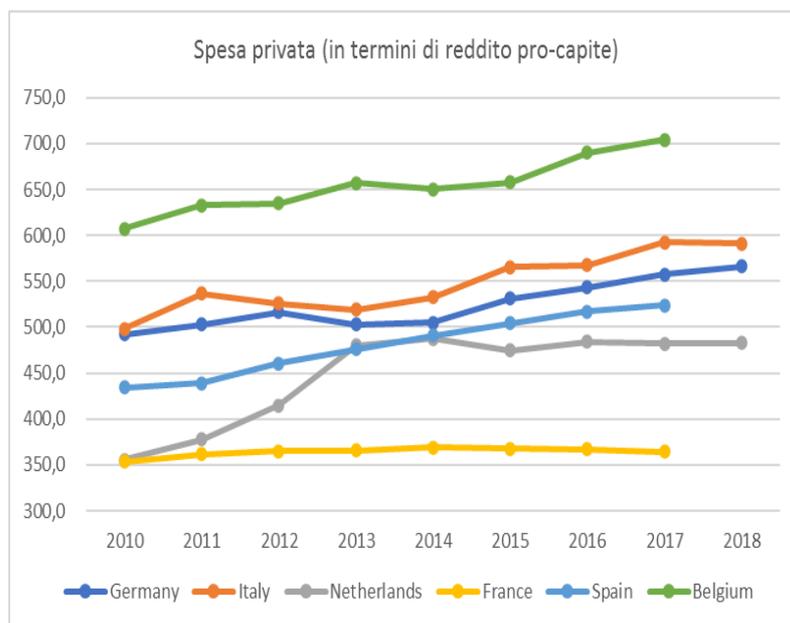


Figura 1: Ammontare in termini di reddito pro-capite della spesa *out-of-pocket* per la sanità nei maggiori Paesi europei tra il 2010 e il 2018 (Fonte dati: OCSE).

⁷ Report Ufficio Parlamentare di Bilancio, cit.

Nel nostro paese, sebbene la sanità sia in principio gratuita ed universale, la spesa sanitaria privata fa da sostituto alla spesa sanitaria pubblica, e c'è il rischio che questo effetto di *crowding-out* avvenga soprattutto in regioni a basso reddito, in cui le strutture ospedaliere presentano spesso gravi falle nella gestione della sanità e dei fondi pubblici dedicati, oltre che soffrire di insufficienti servizi, dati i tagli sul numero di ospedali, posti letto e personale degli ultimi anni. Questo processo di progressiva privatizzazione nelle aree più vulnerabili del nostro paese comporta due gravi rischi – che sono già parzialmente sotto i nostri occhi: a) la quasi completa privatizzazione del sistema sanitario, dovuta appunto a un servizio sanitario pubblico che diventa sempre più inefficiente man mano che quello privato prende spazio, soprattutto a seguito dell'istituzione delle prestazioni *intramoenia* nelle strutture pubbliche; b) il venir meno dell'universalismo che sta alla base del diritto alla salute: infatti, l'affermazione della sanità privata in zone economicamente vulnerabili e la conseguente riduzione del settore pubblico mette a rischio la capacità dei più poveri di accedere a servizi sanitari, anche solo di base, sufficientemente adeguati, ovvero emessi in tempi brevi e secondo minimi requisiti di qualità.

Poco prima dell'arrivo della pandemia, l'Italia era dunque dotata di un sistema sanitario eterogeneo, con regioni dotate di servizi di cura eccellenti ed altre nettamente meno. A livello nazionale c'è stato tuttavia un considerevole disinvestimento, in maniera più o meno omogenea, dal 2010 ad oggi, nelle strutture ospedaliere pubbliche e nel personale. A fronte di una spesa per la sanità rimasta costante, ci si chiede perché l'Italia abbia continuato a disinvestire in ospedali, posti letto, contratti di lavoro in strutture ospedaliere e dove quindi i fondi siano stati allocati. Inoltre, sebbene gli indicatori regionali sulla qualità del servizio sanitario dipingano un quadro abbastanza chiaro di sistemi di buona sanità concentrati al nord, e quadri critici nel sud Italia, la gestione dell'emergenza è stata travagliata ovunque. Tuttavia, regioni come la Campania hanno impiegato un modello di contrasto al virus virtuoso (a partire dai protocolli anti-contagio nelle strutture sanitarie), considerati un esempio oltralpe, ma molto meno imitato in territorio nazionale. A parte la serie di fattori che ha fatto sì che il virus circolasse prima al nord, come maggiori spostamenti e connessioni, maggior numero di luoghi chiusi con alta densità di persone, ovvero maggior numero di fabbriche – fattori che

non possiamo comunque analizzare in questa sede –, il modello sanitario lombardo, a forte privatizzazione, eccellente sulla carta, ha faticato nella gestione della pandemia. Molte sono state le riflessioni su un nuovo sistema sanitario che, al contrario di quello occidentale, *individual-centered*, diventi più *community-centered*⁸ e integri indicatori di qualità disegnati sulla base di criteri che meglio possano a casi di pandemia ed emergenza sanitaria. Oltre a questo, ravvisiamo la necessità di rinforzare reparti e protocolli di medicina infettiva nelle strutture ospedaliere del nostro paese.

2.2. Le disuguaglianze socio-economiche: come la crisi ha colpito ricchi e poveri, ma diversamente

L'Italia è tra i paesi Ocse con più alte disparità regionali; 13 aree metropolitane valgono il 40% del PIL nazionale, e vi risiede il 35% della popolazione; mentre il 55% vive comunque in città con più di 50'000 abitanti; quattro regioni (Calabria, Puglia, Campania, Sicilia) hanno un tasso di disoccupazione giovanile più alto del 50%, oltre tre volte la media Ocse; nella Provincia Autonoma di Bolzano, il PIL pro-capite nel 2016 era più di due volte maggiore che in Calabria⁹. Ancora, in Calabria, nel 2018, più del 30% degli individui viveva in condizioni di povertà relativa; meno del 5% nella Provincia Autonoma di Bolzano (vedi Figura 2); mentre più del 60% delle famiglie che dichiarano di arrivare a fine mese con grande difficoltà sono concentrate tra il sud e le isole (dati Istat, 2018).

⁸ M, Nacoti, *et al.*, *At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation*, NEJM Catalyst - Innovations in Care Delivery, 2020.

⁹ Fonte: Dati Ocse consultabili al link www.stats.oecd.org

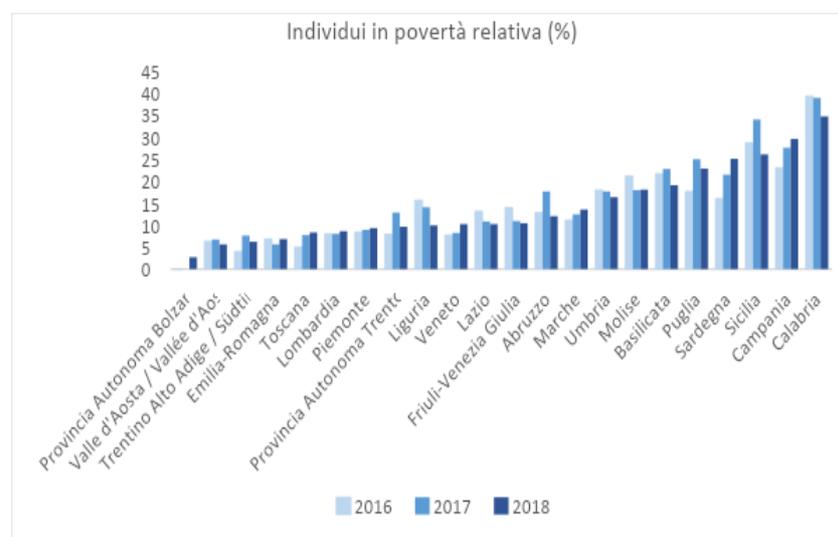


Figura 2: Percentuale di individui che vivono in povertà relativa nelle regioni italiane nel 2016-2018 (Fonte dati: Istat)

Questi dati offrono un quadro preoccupante delle disparità geografiche in Italia, che hanno influito sulle capacità di resistenza e resilienza dei diversi territori. Come detto, uno shock esogeno della portata della pandemia da SARS-CoV-2 ha conseguenze negative su diversi tipi di famiglie e individui, ma per coloro che si trovavano già in condizione di estrema vulnerabilità può voler dire non aver soldi per beni necessari come il cibo, se non si prendono le adeguate misure di sostegno economico. Come si vede dalla Figura 2, i tassi di povertà relativa dal 2016 al 2018 erano in diminuzione, con eccezione di Campania e Sardegna. Tuttavia, la situazione che stiamo vivendo, se non supportata da politiche sociali ed economiche efficaci, rischia di portare a un nuovo aumento di poveri, in zone del paese indietro su tutti gli indicatori socio-economici.

Le regioni del sud, non solo sono caratterizzate da salari più bassi, ma anche da una consistente disuguaglianza interna, con un indice di Gini¹⁰ circa 4 punti percentuali maggiore che nelle aree del centro e del

¹⁰ L'indice di Gini, formulato da Corrado Gini nel 1912, è tra gli indicatori statistici più utilizzati in economia per misurare le disuguaglianze economiche. L'indice può assumere valori tra 0 ed 1, a seconda di quanto sia concentrato il reddito o la ricchezza tra la popolazione. Il valore finale è, quindi, il risultato dello studio delle distribuzioni delle

nord Italia nel 2016¹¹. E mentre la disuguaglianza nord-sud è rimasta costante tra gli anni 2000-2016, quella interna è aumentata, specialmente al sud, dove le fasce più povere ricevono oggi meno sussidi che nei primi anni 2000 e sono, in percentuale, più disoccupati¹². Allo stesso modo, le disuguaglianze di ricchezza delle famiglie italiane sono enormi e riflettono le disuguaglianze di reddito (vedi Figura 3). Queste condizioni fanno sì che le regioni del sud abbiano una minor resistenza alle recessioni, se comparate a quelle del nord e del centro Italia¹³.

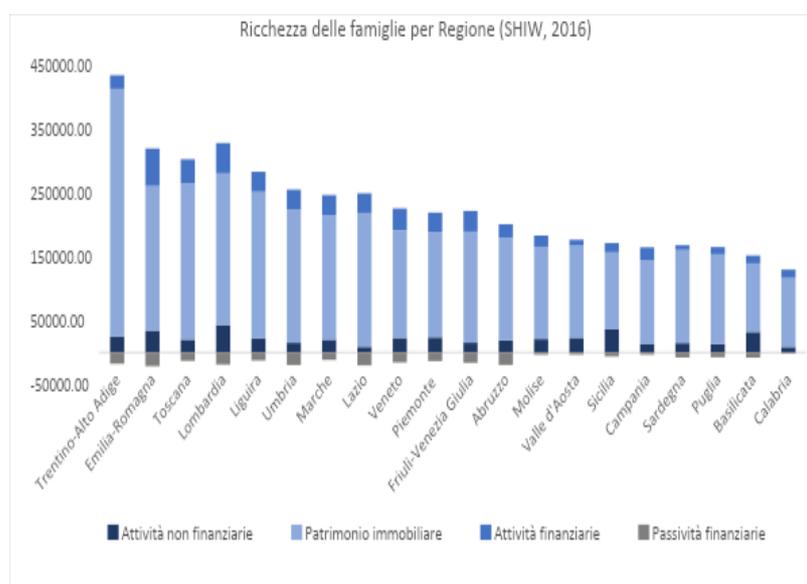


Figura 3: Ricchezza delle famiglie italiane per regione nel 2016 (Fonte dati: Banca d'Italia, Shiw).

A queste disparità economiche regionali, si accompagnano disparità nei livelli di istruzione e di opportunità. Questi fattori hanno certamente influito sui flussi migratori interni dal Mezzogiorno alle regioni del cen-

variabili di cui vogliamo misurare il livello di disuguaglianza. Nel testo, l'indice di Gini si riferisce alle distribuzioni di reddito tra le regioni italiane nel 2016.

¹¹ Fonte: Dati Banca d'Italia, Survey on Households Income and Wealth (Shiw).

¹² E. Ciani, R. Torrini, *The geography of Italian income inequality: recent trends and the role of employment*, in «Politica economica» 35, 2019, n. 2, pp. 173-208.

¹³ A. Faggian, R. Gemmiti, T. Jaquet, I. Santini, *Regional economic resilience: the experience of the Italian local labor systems*, in «The Annals of Regional Science», 60, 2018, n. 2, pp. 393-410.

tro-nord, che registrano negli ultimi venti anni flussi netti sempre positivi dal sud: l'Emilia-Romagna ha accumulato fino al 2017 un guadagno netto di popolazione di oltre 311 mila unità; la Lombardia 260 mila, le altre regioni del centro-nord di circa 602 mila (Istat). Tra il 2013 e il 2018, la Calabria ha perso il 4,2% di abitanti, mentre la Basilicata il 4, la Sicilia e la Campania il 2,9 e 2,7. Queste migrazioni interne riguardano soprattutto giovani e individui con alti livelli di istruzione e contribuiscono all'aumentare delle disuguaglianze interne in termini di capitale umano, di ricchezza e di reddito.

A livello nazionale, l'Italia ha livelli di disuguaglianza dei redditi relativamente alti rispetto alla media Ocse, dovuta a divergenza nei salari ma anche a un sistema di tassazione e sussidi che penalizza le fasce giovani e vulnerabili del Paese, mentre è molto generoso sulle pensioni¹⁴. Le disuguaglianze in termini di ricchezza sono, al contrario, nettamente inferiori rispetto alla media Ocse e la componente maggiore della ricchezza degli italiani è costituita dal loro patrimonio immobiliare. La gran parte delle famiglie in Italia infatti possiede una casa, e questa, oltre a essere una forma di ricchezza, svolge anche un ruolo di assicurazione contro il rischio. Come durante l'emergenza che abbiamo vissuto, non dover pagare l'affitto, soprattutto in tempi di bassi flussi di reddito, rende molte famiglie meno vulnerabili al rischio povertà. La ricchezza resta tuttavia altamente concentrata e a questo si aggiunge una disparità nella distribuzione della ricchezza e del reddito a livello intergenerazionale, con quote di reddito e di ricchezza basse tra gli individui fino a 40 anni. Ancora, tra i tipi di famiglie in difficoltà finanziaria, le famiglie monogenitoriali con almeno un figlio a carico sono quelle più vulnerabili¹⁵.

A queste disuguaglianze pregresse, si sono aggiunti gli effetti del *lockdown*, che sono stati tanto più problematici nei casi di blocco continuo delle attività lavorative e per famiglie che non avevano risparmi (ovvero, famiglie con bassi redditi e basso patrimonio). Secondo un recente rapporto dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez) sugli effetti del Covid-19 sull'economia italiana¹⁶, il blocco ha

¹⁴ E. Ciani, R. Torrini, *The geography of Italian income inequality: recent trends and the role of employment*, cit.

¹⁵ Fonte: dati Istat, 2018.

¹⁶ Svimez, Rapporto su *L'impatto Economico e Sociale del COVID-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, 2020.

interessato maggiormente le regioni del nord in termini di valore aggiunto (49,1%), ma l'impatto è stato più omogeneo sul territorio in termini di occupati e fatturato. Contando le unità locali, molte più sono state quelle penalizzate al sud, segno di una maggiore parcellizzazione del tessuto produttivo e d'impresa nel Mezzogiorno. Le attività più colpite sono state quelle artistiche, sportive e di intrattenimento, quelle immobiliare, le attività commerciali, di estrazione e costruzione, e attività di ristorazione e alloggio.

Gli effetti del *lockdown* sono stati eterogenei anche sui diversi tipi di lavoratori. Alcuni sono stati direttamente colpiti dal blocco di alcuni settori, non potendo sostituire il lavoro in fabbrica/ufficio con lo *smart-working* o il tele-lavoro. Infatti, in Italia solo il 30% delle occupazioni può essere svolto in modalità *smart-working*¹⁷. Nel restante 70% rientrano molti indipendenti e, sempre secondo lo già citato studio Svimez, sono circa 2,5 milioni quelli interessati dal blocco – 1,2 milioni al nord, 500 mila al centro e 800 mila nel Mezzogiorno – che hanno subito una considerevole perdita del fatturato (oltre 25,2 miliardi di euro in totale). Mediamente, la perdita di fatturato per mese di inattività ammonta a quasi 12 mila euro per autonomo o partita iva, con una perdita di reddito lordo di circa 2 mila euro per mese di *lockdown*. Considerando la tutela solo parziale del reddito fornita dagli interventi pubblici (pari a 600 euro, il 30% della perdita stimata), c'è un considerevole rischio per le piccole imprese nella produzione non-essenziale, concentrate soprattutto nel Mezzogiorno, che non possiedono capitali a far da cuscinetto alla situazione di perdita, hanno spesso alti tassi di indebitamento e hanno un ritorno sugli investimenti (ROI) molto più basso rispetto alle aziende del centro-nord – tutte condizioni che aumentano il rischio di default. Le misure adottate con il decreto "Rilancio", a parte agevolazioni e sconti sul sistema di tassazione fiscale e su alcune delle spese fisse per gli esercizi commerciali (come l'affitto) per un periodo di tempo molto limitato, non prevedono soluzioni specifiche di rilancio del mercato e dell'economia per le imprese più colpite. Si è recentemente parlato di un taglio sull'Iva da effettuare in dicembre (conferenza stampa del presidente del Consiglio Giuseppe Conte alla chiusura dei cd. "Stati Genera-

¹⁷ A. Cetrulo, D. Guarascio, M.E. Virgillito, *The privilege of working from home at the time of social distancing*, in «Intereconomics», 55, 2020, pp. 142-147.

li”) che, tuttavia, se preannunciato e ritardato, farà solo calare la domanda e i consumi nei prossimi mesi, i più duri dopo la crisi.

A questo aggiungiamo che i livelli di innovazione e di adozione delle nuove tecnologie, o anche solo l’uso del computer, non sono omogenei sul territorio e rispetto ai diversi settori e tipi di imprese (vedi Figura 5).

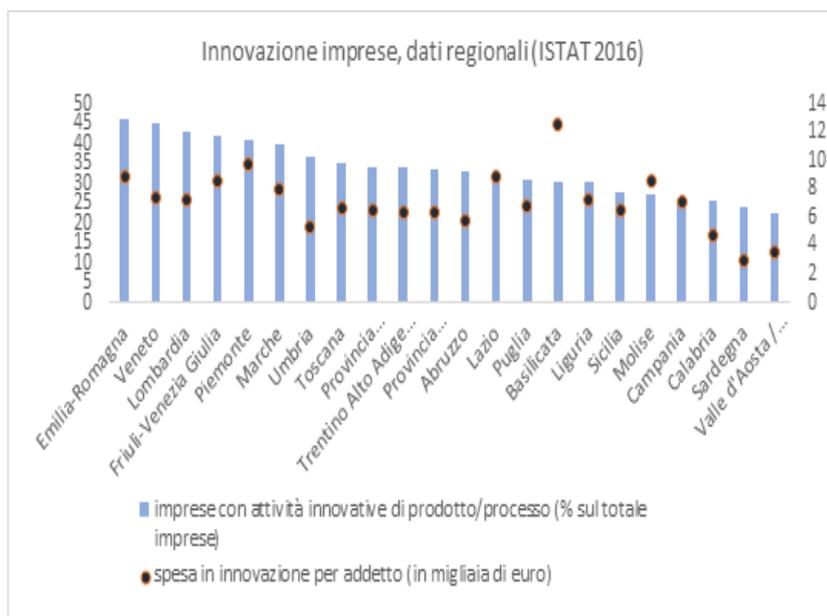


Figura 5: Imprese con attività innovative di prodotto o processo, dati in percentuale; spesa in innovazione per addetto, dati in migliaia di euro. Anno 2016 (Fonte dati: Istat).

Non tutte le piccole-medie imprese erano dotate di un sito di *e-commerce* prima della crisi, e l’investimento in strumenti online, rivelatosi necessari per la continuazione dell’attività, costituisce oggi un costo aggiuntivo per le imprese, in un periodo già precario. Anche qui, il decreto “Rilancio” non prevede fondi dedicati alla digitalizzazione e formazione tecnologica delle piccole e medie imprese, che senza questi strumenti rischiano di fallire.

Ancora, tra i lavoratori, è bene distinguere coloro che avevano un contratto temporaneo o a tempo determinato prima della pandemia e coloro che hanno un contratto a tempo indeterminato. Se è vero che le misure adottate dal Governo per la fase rilancio prevedono il divieto di

licenziamento (da prossimi 60 giorni ai 5 mesi), queste non provvedono a sostenere adeguatamente e direttamente i nuovi disoccupati che nelle prossime settimane concluderanno i loro contratti a tempo determinato in un mercato del lavoro stagnante. Per quanto riguarda i contratti temporanei, concentrati soprattutto al sud, nessuna misura specifica è stata presa per prevenire l'uscita dal mercato del lavoro di questa fetta della popolazione. I dati Istat del primo trimestre del 2020 mostrano, per adesso, tassi di disoccupazione ai minimi, mentre sono cresciuti di molto gli inattivi. Nei prossimi mesi, un aumento della disoccupazione, insieme ad alti tassi di inattività, entrambi soprattutto giovanili, potrebbe portare ad una contrazione della forza lavoro, e conseguente *mismatch* e carenza di competenze, che potrà a sua volta influire sui livelli di produttività delle imprese, oltre che spostare la distribuzione di reddito ancora più verso lo zero. Questo, in un Paese in cui il livello di competenze specifiche, paragonato alla media Ocse, è già basso, dati bassi livelli di istruzione, e bassi tassi di formazione sul lavoro.

Sebbene con il decreto "Rilancio" il governo abbia introdotto un reddito di emergenza, a completamento delle misure introdotte con il cd. "decreto cura Italia e il cd. "reddito di cittadinanza", che non raggiungevano tutti gli individui in condizioni di vulnerabilità finanziaria, la misura risulta ancora inefficace nell'intercettare le fasce più povere. Infatti, per accedervi è necessaria una completa documentazione su Isee, che non deve superare i 9'360 euro, reddito equivalente annuo, che non deve superare i 6'000 euro, valore del patrimonio immobiliare (non superiore a 30'000 euro) e finanziario (non superiore a 6'000 euro per i single e fino ad un massimo di 10'000 euro). A questo si aggiunge un criterio di residenza in Italia di 10 anni, di cui gli ultimi due continuativi: questo vuol dire che restano esclusi cittadini stranieri (europei e non) che si sono trasferiti da meno di 10 anni in Italia, ovvero restano esclusi da questo provvedimento soprattutto giovani o persone in condizioni di vulnerabilità finanziaria che arrivano in Italia da altri Paesi per lavorare e che non hanno potuto farlo nei mesi del blocco – proprio coloro a cui il reddito di emergenza dovrebbe, in teoria, rivolgersi. Infine, la misura non tiene conto del fatto che la produzione di questa documentazione è, nella migliore delle ipotesi, complessa per chi vive in condizioni di povertà, con barriere di accesso all'informazione o ai servizi di consulenza

sulle questioni amministrative, oltre che per i senza dimora¹⁸. Allo stesso modo, le misure di sostegno a tutti i cassaintegrati e lavoratori indipendenti ha finora raggiunto solo il 67% delle persone aventi diritto. Alcuni, non hanno proprio fatto domanda, altri dossier sono ancora in corso di trattamento. A parte il miglioramento e l'ammodernamento dei nostri servizi di amministrazione e burocrazia, dovremo riflettere su come raggiungere il restante 33% degli aventi diritto.

3. *Giovani e istruzione: quali gli effetti di un prolungato lockdown?*

La quasi totalità mondiale di bambini e adolescenti è stata costretta a rimanere a casa, data la chiusura delle scuole, misura che qualunque paese colpito dal virus ha adottato almeno per qualche settimana. Stessa sorte è toccata, ancor prima, alle università. Da un giorno all'altro, professori e studenti si sono ritrovati a cambiare completamente il modo di insegnare ed apprendere. Passare dalle lezioni frontali a lezioni online non è stato solo un cambiamento nei modi di comunicazione, ma anche un cambiamento di sostanza: i contenuti devono, infatti, adattarsi al mezzo. In molti casi, insegnanti e professori si sono trovati impreparati a questa richiesta estemporanea di innovazione dei contenuti; in tanti altri, il mezzo non era sufficiente o del tutto assente. Questo ha portato, in un primo momento, ad un ritardo nel proseguimento delle lezioni; successivamente, a ingiustizie sociali tra chi ha accesso ad internet e possiede un computer, e chi no, in una situazione di disuguaglianze economiche, come visto, già definita.

La chiusura delle scuole e la mancanza di tempi e spazi dedicati all'apprendimento, anche per brevi periodi, durante l'infanzia può avere effetti molto negativi sulle future abilità di apprendimento e sulla probabilità che studenti già in situazioni socio-economiche precarie facciano ritorno a scuola¹⁹; aumenta il rischio di stress e ansia nei bambini, dovuto alla mancanza di interazioni sociali con altri pari. Allo stesso tempo, per le fasce più povere della popolazione, la scuola rappresenta un servi-

¹⁸ G. Gallo, M. Raitano, *Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: quale quadro d'insieme?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 2020.

¹⁹ Unicef, *What will return to school during the COVID-19 pandemic look like?*, 2020.

zio di supporto alle famiglie: nel suo ruolo di *childcare*, l'offerta dei servizi mensa, nel tener impegnati giovani che altrimenti, in contesti carenti di opportunità, passerebbero il loro tempo per strada, aumentando il rischio di sfruttamento sessuale, violenze e crimine. Nei sistemi occidentali, infatti, il sistema scolastico svolge il doppio ruolo di istruzione e cura, permettendo ai giovani di formarsi, interagire, integrarsi in un ambiente protetto e stimolante, e permettendo alle famiglie di svolgere la propria attività lavorativa. Questo doppio ruolo è fondamentale soprattutto per alcuni tipi di *household*, come quelli monogenitoriali (il 12,8%) o quelli in cui entrambi i genitori lavorano (il 47,5%). In molti Paesi Ocse, i bambini vengono mandati nelle scuole già dai pochi mesi dalla nascita; in Italia, anche se questa percentuale è molto più bassa rispetto ad altri paesi europei come la Francia (56,7%), il 35,5% dei bambini tra 0 e 2 anni viene mandato agli asili nido; mentre il 94,90% frequenta l'asilo²⁰.

La sospensione delle attività scolastiche per prolungati periodi potrebbe creare danni irreversibili, dunque, sui *life-long learning goals*, aumentando le disuguaglianze inter-generazionali, tra chi frequenta la scuola adesso e anche tra chi quest'anno dovrà iscriversi all'università, e chi è già nel mondo del lavoro; e disuguaglianze intra-generazionali tra chi sarà stato abbastanza fortunato da avere la connessione internet, un computer e degli insegnanti messi nelle condizioni per far didattica online, nonché dei genitori con alto grado di istruzione. In Italia, sono forti le disparità regionali anche su questi indicatori: in Calabria solo il 67,3% delle famiglie ha accesso ad una connessione da casa, mentre nella Provincia Autonoma di Trento l'82,3% (vedi Figura 6). Ed ancora, in Campania il numero di computer è di 44,9 ogni 100 persone; mentre nella Provincia Autonoma di Trento, è 64,2. La stessa disparità esiste tra aree interne ed aree metropolitane del Paese: nei piccoli centri (fino a 10.000 abitanti), circa il 70% delle famiglie ha accesso ad internet da casa, mentre questo numero raggiunge l'80,4% nelle città²¹.

²⁰ Fonte: Dati Ocse, consultabili al link <https://stats.oecd.org/>

²¹ Fonte: Dati Istat, 2019.

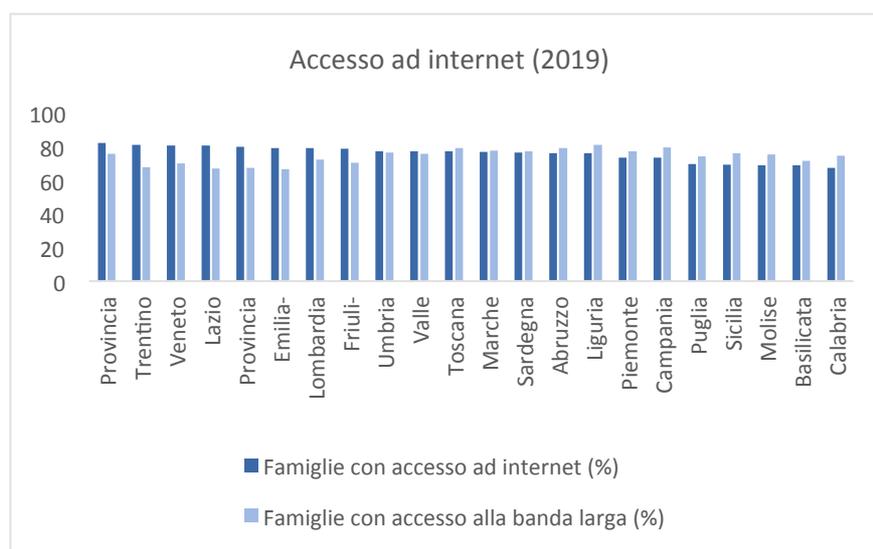


Figura 6: Percentuale di famiglie con accesso a internet per Regione, anno 2019 (Fonte dati: Istat)

Le barriere per l'accesso alla didattica online durante le fasi 1 e 2 dell'emergenza Covid-19, nel nostro paese si affiancano a una situazione precedente non particolarmente rosea, in cui il 41% dei bambini vive in famiglie in sovrannumero rispetto allo spazio abitativo²², ben sopra la media dei paesi Ocse (23,2%); il 14% vive in aree con problemi di crimine e violenza, e il 22% in aree con problemi ambientali.

Le future disparità inter- ed intra-generazionali che osserveremo a seguito di questa crisi, si inseriscono, anche qui, in un quadro di immobilità sociale, in termini di istruzione e di reddito, del nostro paese. Relativamente alle classi più disagiate in termini di istruzione, in Italia si garantisce un livello di mobilità molto basso, al pari di Lituania e Stati Uniti d'America, e solo migliore di Repubblica Ceca e Slovacchia. In famiglie in cui almeno uno dei genitori possiede un diploma superiore, la mobilità è più alta, ma comunque sotto i livelli medi Ocse e al di sotto di paesi come Stati Uniti e Turchia²³. Questo si riflette anche negli indicatori di mobilità intergenerazionale per reddito ed occupazione. In Italia

²² Fonte: Dati OCSE, consultabili al link <https://stats.oecd.org/>.

²³ Fonte: Dati OCSE, consultabili al link <https://stats.oecd.org/>.

oggi molti laureati trovano un'occupazione in professioni di bassa o media qualifica e i laureati sovra-istruiti nel 2018 erano 1,8 milioni²⁴; e secondo un campione di oltre 1'000 giovani tra i 18 e 34 anni, i due terzi ritenevano di essere destinati a occupare una posizione economica e sociale peggiore di quella dei genitori. Inoltre, il 32% dei figli i cui genitori appartengono alla parte più bassa della distribuzione di reddito (i più poveri) non migliorano le proprie condizioni economiche mentre il 58% dei figli i cui genitori appartengono alla parte più alta della distribuzione del reddito, sono a loro volta i più ricchi²⁵. L'Italia ha scelto, anche nella fase 2 ed in controtendenza rispetto alle misure adottate dagli altri paesi europei, di mantenere la chiusura delle scuole fino a settembre 2020. L'incertezza posta dalla diffusione del Covid-19 e i limiti delle conoscenze scientifiche sul suo contrasto, hanno richiesto, da parte di tutti i governi, scelte caute eppure immediate. Tuttavia, proprio dato questo grado di incertezza, la scelta delle chiusure delle scuole resta discutibile, soprattutto se vista dal nostro punto di vista: l'istruzione è un fattore di uguaglianza e la mancanza di spazi, strutture e tempo adeguati all'apprendimento genera disuguaglianze di lungo periodo. Le misure sostitutive messe in atto, come anticipato dai dati, sono, al più, incomplete e inefficaci, soprattutto nei confronti dei più vulnerabili come i disabili, i bambini che vivono in famiglie senza accesso ad internet o senza computer²⁶, o in case sovraffollate e in condizioni abitative non a norma. Poche misure sono anche state prese per incentivare le iscrizioni all'università in questo periodo d'incertezza²⁷, eccetto un aumento del Fondo di Finanziamento Ordinario, di cui una parte è destinata all'esenzione delle tasse per l'iscrizione ed un aumento del Fondo Integrativo Statale per l'erogazione di borse di studio regionali. Entrambi gli aumenti sono limitati al solo 2020. Già a seguito della crisi del 2008, le immatricolazioni all'università in Italia erano calate, e in modo eterogeneo tra individui provenienti da famiglie più o meno vulnerabili o istruiti-

²⁴ Oxfam Italia, Rapporto *Avere cura di noi*, 2018.

²⁵ F. Bloise, *The Poor Stay Poor, the Rich Get Rich: Wealth Mobility Across Generations in Italy*, working paper, 2018.

²⁶ Secondo un'indagine della comunità di Sant'Egidio, il 61% dei bambini delle scuole primarie di Roma non ha mai fatto lezione online in questi mesi.

²⁷ Secondo l'osservatorio Talents Venture, assisteremo ad una riduzione dell'11% delle immatricolazioni.

te²⁸. Il fatto che studenti provenienti da contesti maggiormente vulnerabili siano colpiti in modo così grave e acuto da shock esogeni, dimostra quanto fragile sia il sistema di benefit e sussidi in atto e quanto sia insufficiente per controbilanciare i vincoli finanziari imposti dalla crisi alle famiglie in precarietà.

In un Paese in cui il numero dei laureati è considerevolmente al di sotto della media Ocse, e che tuttavia ancora si colloca tra le grandi potenze economiche europee, un ulteriore calo dei laureati è un disinvestimento in termini di capitale umano che non possiamo permetterci. Un mix di politiche miopi, o anche solo discrete, rischia di essere una trappola per la crescita del Paese e una leva di aumento delle disuguaglianze e dell'immobilità sociale. I nuovi dati Istat sugli occupati, con riferimento ad aprile 2020 ci dicono che l'occupazione giovanile (individui con meno di 34 anni) in Italia rispetto a febbraio 2020 è calata del 4,49%, mentre dello 0,98% tra i lavoratori con più di 34 anni di età. Un numero drammatico, che dà l'idea che l'Italia non sia un paese per giovani.

Con le scuole chiuse, il lavoro delle donne a casa è aumentato, così come è aumentato il livello di incertezza legato alle loro condizioni economiche: spesso impiegate in lavori a tempo parziale o determinato o impiegate in attività di cura ed assistenza nei domicili privati così come in ospedale²⁹. Nel primo caso, il lavoro è venuto a mancare data la necessità di distanziamento fisico imposto dalla prima fase dell'emergenza. Nel secondo caso, il loro lavoro era indispensabile, e spesso sottopagato e sovra-impiegato.

4. *Non è un paese per Donne*

Mentre nel decreto "Rilancio" compare la parola giovani, segno di un'attenzione e un'intenzione ad integrare gli obiettivi di parità intergenerazionale e politiche giovanili tra le misure di policy, la parola donna non compare. Lo shock da Covid-19, relativamente alla questione di

²⁸ E. Ghignoni, *Family background and university dropouts during the crisis: the case of Italy*, in «Higher Education», 73, 2017, n. 1, pp. 127-151.

²⁹ Le donne costituiscono due terzi della forza lavoro impiegata in *health* e l'85% delle infermiere (M. Boniol, M. McIsaac, L. Xu, T. Wuliji, K. Diallo, J. Campbell, *Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries*, No. WHO/HIS/HWF/Gender/WP1/2019.1, World Health Organization, 2019).

genere, potrebbe avere conseguenze molto diverse rispetto a quelle della crisi del 2008. Infatti, durante quest'ultima, i settori più interessati dalla crisi furono quelli a maggioranza di occupati maschi; e le donne, al contrario, iniziarono ad entrare nel mercato del lavoro in numero maggiore proprio a seguito di quella crisi per far fronte alle difficoltà finanziarie delle famiglie³⁰. Come già sottolineato, nella crisi che stiamo vivendo oggi, gli effetti sui lavoratori sono molto diversi. Le occupazioni che è possibile svolgere in modalità *smart-working* (dirigenti, imprenditori, lavoratori intellettuali, ecc.), per lo più *male-dominated*, hanno garantito un flusso di reddito continuo ai lavoratori. Al contrario, occupazioni come vendita al dettaglio (*female-dominated*), ma anche l'artigianato e altre professioni tecniche (*male-dominated*) sono state interrotte per diverse settimane. Allo stesso modo, alcuni settori dell'economia non hanno mai smesso di funzionare, come parte del settore industriale manifatturiero e parte dei servizi (primo tra tutti, quello sanitario); il primo *male-dominated*, il secondo *female-dominated* (vedi Figura 7 e 8). È difficile quindi predire se gli effetti della crisi saranno più forti sui settori/occupazioni dominati da uomini o da donne. Aggiunto il fatto che i lavoratori indipendenti, che più hanno subito gli effetti della crisi, siano in maggioranza uomini, ci dà ragione di pensare la crisi abbia colpito modo consistente ed omogeneo l'intero mercato del lavoro, senza troppe distinzioni di genere. Tuttavia, come anche ci suggeriscono i nuovi dati Istat sull'occupazione, mentre l'occupazione maschile da febbraio 2020 ad aprile 2020 è calata dell'1,31%, quella femminile è calata del 2,25%, senza contare l'incremento delle donne inattive. In questa fase di incertezza e di eccessivo carico lavorativo, nelle famiglie in cui entrambi i genitori lavorano, si è presentato un vero trade-off tra il lavoro domestico e la propria carriera professionale. Data la situazione pre-Covid-19, con salari delle donne sistematicamente più bassi di quelli degli uomini, indipendentemente dalla provincia di residenza, dall'occupazione, dal settore, e in cui le donne sono sistematicamente impiegate a tempo parziale molto più degli uomini, dovendo scegliere una fonte di reddito all'interno delle famiglie, molte donne potrebbero aver deciso di uscire, temporaneamente, dal mercato del lavoro.

³⁰ A. Sahin, J. Song, B. Hobijn, *The Unemployment Gender Gap During the 2007 Recession*, SSRN Electronic Journal, 2012.

Questa scelta, temporanea, potrebbe avere effetti tutt'altro che temporanei. Il mercato del lavoro italiano è ancora *male-dominated*, in tutti i settori (eccetto quello della cura e dell'assistenza) e in tutte le professioni ad incarichi dirigenziali o *high-skilled occupations*. Questo *gender gap* su tutti gli indicatori del mercato del lavoro, si traduce in un maggiore livello di dipendenza economica delle donne dagli uomini all'interno delle famiglie e in una maggiore condizione di vulnerabilità delle donne.

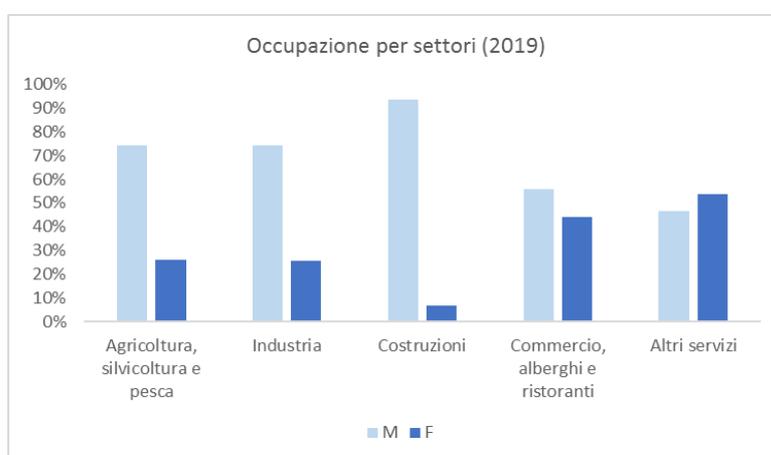


Figura 7: Occupazione per settori e per genere in termini percentuali, anno 2018 (Fonte dati: Istat).

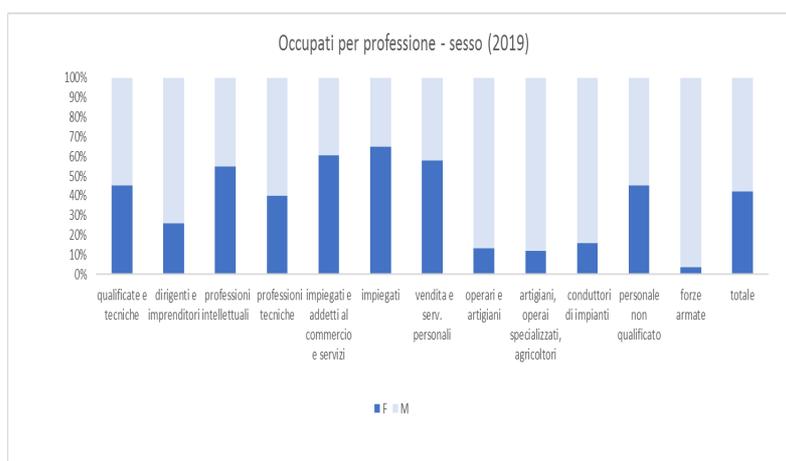


Figura 8: Occupati per professione e sesso in valori percentuali, anno 2019 (Fonte dati: Istat).

Nel 2019, le persone a rischio povertà o esclusione sociale sono in prevalenza donne, secondo tutti gli indicatori proposti dall'Istat (vedi Figura 9). La crisi che stiamo vivendo, con rischi di perdita di liquidità immediata per periodi più o meno lunghi, come detto, colpisce soprattutto le fasce vulnerabili, in prevalenza donne, che neppure in età anziana riescono a recuperare il *gap*: anche il livello delle pensioni delle donne è notevolmente più basso di quello degli uomini³¹.

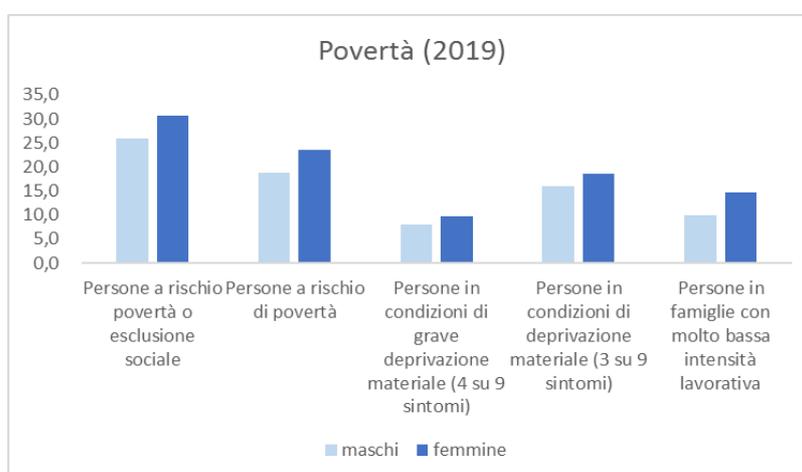


Figura 9: Persone a rischio povertà per genere in termini percentuali, anno 2019 (Fonte dati: Istat).

Si aggiunge alla vulnerabilità economica il rischio di subire violenze, molto più alto rispetto agli uomini, e nella maggior parte dei casi dal proprio partner. Queste violenze sono aumentate nei giorni di *lockdown*, e di certo hanno fatto ancor più paura, non essendoci stata alcuna possibilità di uscire di casa per visitare una persona fidata o centri antiviolenza. Nei primi tre mesi di confinamento, aggressioni e femminicidi sono aumentati del 20% in tutta Europa. In Italia, le chiamate al 1522, centralino anti-violenza, sono aumentate del 73% e la maggior parte delle richieste è stata per vittime di violenza (il 40%)³².

³¹ OECD, *COVID-19, employment and women in OECD countries*, 2020.

³² Fonte: Dati del Dipartimento di Pari Opportunità, 2020. Su questo tema v. F. Merenda intervista A. Veltri, *La violenza contro le donne durante il lockdown: l'impatto dell'emergenza sanitaria su un problema strutturale*, in questo volume, p. 511.

Le misure prese per le donne nel decreto “Rilancio” sono: un incremento del *voucher babysitting*, fino ad un massimo di 1’200 euro, prevedendo che il voucher possa essere utilizzato anche per centri estivi e altri servizi educativi, e un aumento a 30 giorni del congedo parentale fino al 31 luglio 2020. Le misure prese, dunque, mirano a permettere che le donne possano passare più tempo a casa, ma non sono misure attive di protezione del diritto al lavoro. Per le donne impiegate in lavori legati alla cura e all’assistenza, o nei servizi, con incarichi a tempo determinato, parziale o temporaneo, non esistono sussidi di disoccupazione mirati. Non esistono misure di sostegno per nuclei familiari mono-genitoriali (solitamente composti da bambini che vivono con la madre) in cui uno dei genitori è in condizioni di vulnerabilità (a parte la misura generale del reddito di emergenza).

In un recente report, l’Ocse suggerisce l’integrazione dei processi di valutazione dell’impatto sul *gender gap* delle misure di policy come strumenti di *emergency management*³³ e l’integrazione di misure mirate ad una maggiore uguaglianza e rappresentanza tra i sessi. Quando inizieremo?

5. *Andrà tutto bene. O forse no. Sette punti da cui provare a ripartire*

La crisi che stiamo vivendo rappresenta una crisi senza precedenti per il suo carattere multidimensionale e per l’impatto che stiamo osservando a livello mondiale³⁴: ha causato danni non solo economici e sociali ma anche in termini di vite e di salute pubblica. Questo può essere il momento per riporre le basi, in maniera critica e costruttiva, per piani di lungo termine nel nostro paese, partendo proprio da una profonda ristrutturazione delle relazioni socio-economiche con l’obiettivo di una riduzione delle disuguaglianze pre-esistenti di cui abbiamo parlato nei paragrafi precedenti. Dal quadro fatto, a nostro avviso, bisognerebbe ri-

³³ OECD, *COVID-19, employment and women in OECD countries*, 2020.

³⁴ Secondo le stime dell’*International Monetary Fund*, nel 2020 ci sarà una crescita economica del 4.9% ed una perdita dell’11% del GDP a livello mondiale, secondo la *World Bank* del -5.2% WB e, ancora, secondo l’*United Nation for Development and Poverty*, l’Indice di Sviluppo Umano sarà del -2.5%, che vuol dire ritornare ai livelli di sviluppo di sei anni fa.

partire dai territori, dalle donne e dai giovani auspicando le seguenti riforme di medio e lungo periodo:

1. *Un nuovo patto sociale basato su protezione sociale dei lavoratori e politiche green*: coinvolgendo *stakeholders* rappresentanti delle diverse parti sociali, minoranze comprese, e ricostruendo un dialogo tra la società civile e le istituzioni, in un periodo storico caratterizzato da polarizzazione di idee e visioni e in un paese in cui manca la fiducia nei confronti dello Stato e delle posizioni governative. Rivitalizzare, come risultato di questo dialogo, le politiche sociali e le misure di protezione e tutela del lavoro, soprattutto per le categorie di occupati più deboli, e a livello contrattuale e a livello salariale; misure essenziali per una maggiore resilienza di lungo periodo contro shock esogeni. Fondare questo nuovo patto sociale tra parti sul rispetto del *Green New Deal* europeo e di più coraggiose politiche ambientali in ambito nazionale, cogliendo le enormi opportunità economiche che l'utilizzo e lo sviluppo di fonti di energia rinnovabili e una produzione quanto più ecosostenibile nell'intera filiera può rappresentare per il nostro paese, per settori ancora strategici come l'agricoltura ed il turismo, e per un posizionamento da leader in Europa per l'intera industria italiana.

2. *Sistema di incentivi strutturati per donne e giovani*: dagli asili nido gratis, partendo dalla loro costruzione in zone dove sono quasi del tutto assenti, come nel Sud Italia, al salario equo per donne e uomini; alla flessibilità degli orari di lavoro che possano permettere alle donne, così come agli uomini, di lavorare e prendersi cura dei loro cari; agevolazioni fiscali per 5 anni per tutte le nuove attività intraprese da giovani e donne, con maggiori vantaggi, attraverso politiche regionali, per coloro che vogliono restare nei territori più svantaggiati. Promuovere quindi politiche attive di ingresso nel mondo del lavoro per le donne e per i giovani, attraverso un sistema di incentivi strutturati e continui almeno nel medio-termine. Aiuti e borse di studio per tutti coloro che a causa del Covid-19 incontrano particolari vincoli e barriere per l'iscrizione all'università; fondi dedicati che possano permettere ai giovani di fare innovazione, ricerca e sviluppo.

3. *Investire in infrastrutture*: ristrutturando il sistema di trasporti già esistente, nonché le infrastrutture pubbliche come aeroporti, scuole, ospedali, uffici pubblici e tutte le strutture pericolanti dell'Italia, dalle gallerie, ai ponti, alle abitazioni, con un doppio impatto, uno sul lavoro, l'altro sulla capacità di modernizzare strutture al collasso, lontane da quelle degli altri paesi del G8, e innovare gli spazi pubblici urbani, unendo i territori per garantire maggiore mobilità (più connessione, migliore connessione, meno disuguaglianze). In questo piano di ristrutturazione, tener conto dell'alto rischio sismico di molte zone dell'Italia, in prospettive di costruzione di lungo periodo che tengano conto dei limiti imposti dalle risorse e dalle caratteristiche naturali del nostro Paese.

4. *Digitalizzazione ed innovazione*: nella PA, nell'istruzione, nell'industria, nei servizi sanitari, nei servizi di training and life-long learning offerti dalle imprese ai dipendenti, nelle piccole-medie imprese, nel sistema di giustizia, anche come leva di ridimensionamento della burocrazia in termini di costi e tempi e come arma contro l'illegalità e l'occultamento di denaro; ancora, come strumento di sostegno delle politiche per le imprese e per il mondo del lavoro. Come esperito durante questa crisi, ritardi nei pagamenti e alle famiglie ed alle imprese rischiano di creare grossi problemi di liquidità che aumentano il rischio di default e di vulnerabilità finanziaria.

5. *Aumentare la spesa per la ricerca e lo sviluppo e per l'istruzione*: come acceleratori della nostra economia, e come strumenti di competitività del Paese, per formare competenze specifiche, ridurre fenomeni di *mis-matching* nel mercato del lavoro e come leva futura per l'aumento dei salari. Creare maggiori interconnessioni tra mondo del lavoro e mondo dell'istruzione attraverso piani di ricerca e sviluppo che interessino anche il tessuto industriale e produttivo italiano. Aumentare la quantità degli insegnanti, migliorarne la qualità, attraverso programmi di aggiornamento continuo, così come per i dipendenti di tutti i settori. Investire, dunque, in capitale umano sia orizzontalmente che verticalmente: nei diversi settori e servizi, a livello territoriale, e a diversi stadi della vita lavorativa dei dipendenti (*life-long learning programmes*), anche come misura per limitare fenomeni di *brain-drain*.

6. *Aumentare la spesa pubblica in sanità*: accrescere il ruolo della sanità pubblica rispetto a quella privata, migliorare la qualità del servizio sanitario tramite investimenti in personale, posti letto, strutture ospedaliere, innovazione, soprattutto in quelle aree in cui la sanità privata sta sostituendo quella pubblica, ovvero le aree in cui i servizi sanitari sono carenti. Uniformare il servizio su scala nazionale, investendo anche qui in innovazione e ricerca per essere competitivi nella distribuzione dei servizi e per essere più resilienti di fronte a future crisi sanitarie.

7. *Politiche fiscali inclusive*: per redistribuire, coinvolgendo le multinazionali (soprattutto dell'informazione come Google, Facebook, ecc.) in un nuovo patto fiscale che permetta di ridurre il *gap* tra ricchi e poveri, che permetta di creare nuovi spazi fiscali, che consideri una dimensione etica delle politiche fiscali, spostando la tassazione dai redditi da salario a quelli da capitale, una tassazione più equa, che consideri le rendite e i patrimoni al di sopra di una certa soglia, ridefinendo le misure politiche di redistribuzione su criteri di vulnerabilità finanziaria che tengano conto dell'insieme degli asset delle famiglie e delle diverse fonti di reddito; a tal proposito, come detto, il nostro paese ha un sistema pensionistico molto generoso ma un sistema di benefit che non riesce a raggiungere tutte le fasce deboli della popolazione, e che, in totale, mal redistribuisce la ricchezza³⁵. A politiche nazionali dovrebbe essere affiancata una politica fiscale europea che elimini paradisi fiscali in Europa.

³⁵ OECD, *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*, 2020.

GLI EFFETTI DEL COVID-19 SUL LAVORO DELLE DONNE

ALESSANDRA CASARICO – FEDERICA MELUZZI*

1. Introduzione

La crisi sanitaria ha obbligato i governi di tutti i paesi ad adottare severe restrizioni volte a tutelare la salute dei cittadini e ad evitare il collasso dei sistemi sanitari. Tra le misure adottate, si annoverano, pur con differenze tra i paesi, la chiusura su larga scala di asili, scuole ed università, l'interruzione dei servizi e delle attività produttive definite non-essenziali e importanti limitazioni alla libera circolazione dei cittadini, avvenute sia tra Stati, mediante la chiusura delle frontiere, sia all'interno degli Stati, attraverso l'imposizione di *lockdown*.

È ormai certo, secondo gli economisti, che queste misure, pur necessarie a preservare la salute pubblica, condurranno presto ad una nuova crisi economica di portata globale, di cui le prime avvisaglie già fanno eco da più parti del mondo. Recenti dati mostrano, ad esempio, che il tasso di disoccupazione negli Stati Uniti sia cresciuto dal 4,4% al 14,7% nel mese di aprile¹, e, secondo un'indagine in tempo reale condotta da un gruppo di ricercatori statunitensi, avrebbe raggiunto quasi il 25% a metà maggio². In maniera simile, il tasso di disoccupazione in Canada ha subito una crescita di 5,2 punti percentuali nel mese di aprile, raggiungendo il 13%. In Francia e in Germania, più di dieci milioni di lavoratori sono stati pagati dallo Stato attraverso gli schemi di sostegno alle imprese rispettivamente introdotti, ovvero lo *chômage partiel* e il *Kurzar-*

* Alessandra Casarico è professoressa associata di Scienza delle finanze presso l'Università Commerciale "Luigi Bocconi", membro di Dondena, *research fellow* presso CESifo e il Centro Studi "Luca D'Agliano". È membro del comitato di redazione de *Lavoce.info*.

Federica Meluzzi è policy analyst *Centre for Skills* dell'OECD e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

¹ Fonte: Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor.

² A. Bick, A. Blandin, *Real-Time Labor Market Estimates During the 2020 Coronavirus Outbreak*, Arizona State University, 2020.

beit. I dati pubblicati dall'Istat mostrano invece, sorprendentemente, che il tasso di disoccupazione in Italia è sceso nel mese di aprile, toccando il 6,3%, ovvero il valore più basso dal 2009. Questo dato non deve, tuttavia, trarre in inganno, in quanto si accompagna ad una marcata crescita del numero di inattivi – ovvero degli individui non occupati che non stanno attivamente cercando lavoro – e ad una diminuzione dell'occupazione pari all'1,2% nel solo mese di aprile. Se si vuole avere un'idea dell'ordine di grandezza di queste cifre, si consideri che in soli due mesi di pandemia sono stati cancellati i posti di lavoro creati nei tre anni precedenti, e questo è avvenuto nonostante i significativi interventi governativi di cassa integrazione guadagni e il divieto di licenziamento imposto dal governo.

2. *Le donne durante le crisi economiche*

Come evidenziato a più riprese da numerosi esperti di economia, la presente recessione si discosta dalle precedenti rispetto al peculiare coinvolgimento delle donne, maggiore oggi rispetto alle crisi tradizionali. Si consideri, infatti, che le recessioni passate, tra cui quella cominciata nel 2008, hanno aggredito con maggiore violenza i settori industriali a più alta occupazione maschile – si pensi alla manifattura e alle costruzioni – mentre le donne sono state meno colpite per via della loro concentrazione in settori dell'economia considerati anti-ciclici, tra cui l'istruzione e la sanità³. Ad esempio, come mostra un rapporto realizzato da Istat⁴, la crisi del 2008 ha dato luogo a un impulso alla convergenza dei differenziali di genere: infatti, tra il 2008 e il 2014 il tasso di disoccupazione maschile è salito di 6,4 punti percentuali a fronte di 5,3 punti di quello femminile. Inoltre, come strumento di assicurazione all'interno dei nuclei familiari rispetto all'aumentato rischio di disoccupazione per gli uomini, si osserva che, durante le depressioni economiche, le donne

³ Si vedano: T. Alon, M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey, M. Tertilt, *The Impact of Covid-19 on Gender Equality*, in «Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers», 4, 2020, pp. 62-85. S. Coskun, H.C. Dalgic, *The Emergence of Pro-cyclical Fertility: The Role of Gender Differences in Employment Risk*, in «CRC TR 224 Discussion Paper Series», 142, 2020.

⁴ *Come cambia la vita delle donne*, in «Passi di Istat», 2015.

tendono ad aumentare la loro offerta di lavoro, come testimoniato in un recente studio di Ellieroth⁵.

L'evidenza ad oggi disponibile ci suggerisce, però, che gli effetti di questa crisi sull'occupazione di donne e uomini saranno diversi da quelli osservati nelle crisi economiche tradizionali. Stando ai dati Istat già citati, l'occupazione femminile (-1,5%) nel solo mese di aprile è diminuita maggiormente di quella maschile (-1%). Questo non deve stupire: già in altre recessioni causate da epidemie, come l'ebola diffusasi in Africa tra il 2014 e il 2015, le donne furono più duramente colpite, sia a causa della loro maggiore esposizione alla malattia legata alla loro predominanza nelle attività di cura e sanitarie, sia a causa della loro concentrazione in alcuni dei settori che più risentirono delle misure di confinamento allora adottate, tra cui l'agricoltura, il turismo e la vendita al dettaglio. In maniera analoga, le conseguenze che la crisi da Covid-19 genererà sull'occupazione delle donne sono strettamente legate alla loro distribuzione nei settori economici più colpiti – si pensi, ad esempio, alla ristorazione, al turismo o al commercio al dettaglio – e agli aumentati incarichi di cura all'interno della famiglia generati dalla chiusura degli asili e delle scuole. Inoltre, le donne sono maggiormente presenti nei contratti a tempo determinato, che potrebbero non essere stati rinnovati durante i primi mesi del contagio. Il ruolo di questi fattori sarà esaminato nel corso delle prossime sezioni.

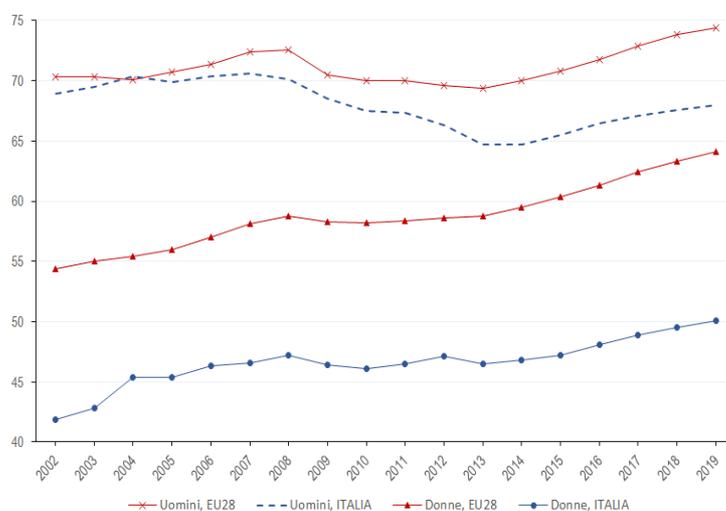
3. Disuguaglianze di genere prima della pandemia

Prima di analizzare le conseguenze sull'occupazione femminile della pandemia e delle misure di policy messe in atto per contrastarla, è utile offrire una breve panoramica dello stato delle disuguaglianze di genere prima del Covid-19. L'Italia, seguendo un andamento non dissimile dalla maggior parte dei paesi industrializzati, ha visto negli ultimi decenni importanti miglioramenti nella partecipazione femminile al mercato del lavoro e nell'evoluzione delle disuguaglianze salariali tra uomini e donne. Questi cambiamenti sono stati in parte trainati da una marcata crescita dell'istruzione universitaria per le donne, molto maggiore di quella regi-

⁵ K. Ellieroth, *Spousal Insurance, Precautionary Labor Supply, and the Business Cycle*, manoscritto non pubblicato Indiana University, 2019.

strata per gli uomini. Nonostante il gap nell'accesso all'istruzione terziaria si sia invertito, ciò non è stato sufficiente a colmare i divari di genere nel mercato del lavoro⁶: rimangono ancora oggi significative differenze, sia nelle opportunità occupazionali di donne e uomini, sia in termini di salari. In primo luogo, l'occupazione femminile rimane ancora notevolmente al di sotto di quella maschile (Figura 1): i dati dell'inchiesta sulla forza lavoro dell'Unione Europea mostrano che, nonostante una crescita di 8,2 punti percentuali tra il 2002 e il 2019, il tasso di occupazione femminile ha raggiunto solo il 50,1% nel 2019, a fronte del 68% di quello maschile. Come si vede, il gap nell'occupazione permane anche a livello europeo, seppure in proporzioni più ridotte: se il divario medio in Europa è di 10 punti percentuali, in Italia questo raggiunge i 18 punti percentuali.

Figura 1. Tasso di occupazione per genere (15-64), Italia e media dell'Unione Europea



Fonte: European Union Labour Force Survey (LFS), 2019 - Eurostat, 2019

Oltre ai diversi tassi di occupazione, importanti differenze si verificano anche nelle tipologie di lavoro cui i due sessi hanno accesso: si con-

⁶ A. Casarico, P. Profeta, *Donne in attesa*, Milano, EGEA, 2010.

sideri, infatti, che in Italia nel 2019 quasi il 33% di donne ha lavorato con contratti part-time, a fronte del solo 8,1% di uomini. Questo fenomeno è in parte legato al ruolo predominante della donna nelle attività domestiche e di cura dei figli, che spesso mal si conciliano con lavori a tempo pieno. Un rapporto di Istat del 2018⁷ mostra, a questo proposito, che l'11,1% delle donne con almeno un figlio non ha mai lavorato per prendersi cura dei figli e che il 38,3% di occupate con figli sotto i 15 anni ha modificato aspetti professionali per conciliare lavoro e famiglia, a fronte di solo l'11,9% di uomini. Tali differenze nella partecipazione femminile al mercato del lavoro si accompagnano a divari salariali ancora marcati. Utilizzando i dati Inps sull'universo dei lavoratori italiani nel settore privato, Casarico e Lattanzio⁸ mostrano che, a partire dall'inizio degli anni Settanta, il differenziale di genere medio nei salari lordi annuali per i lavoratori a tempo pieno nel settore privato sia sceso dal 33% nel 1974 al 21% nel 2017. Nonostante i miglioramenti, nel 2017 le donne guadagnavano mediamente ancora il 21% in meno rispetto alle controparti maschili, e questa differenza raggiungeva ben il 30% se si considerava unicamente l'1% più ricco dei percettori di reddito da lavoro. Le cause dei differenziali salariali di genere sono molteplici e sono oggetto di un'ampia letteratura economica⁹. Storicamente, il divario salariale è stato attribuito a differenze nei livelli di istruzione di uomini e donne e la progressiva riduzione nei differenziali di istruzione è stata una delle ragioni che ha guidato la convergenza dei salari nel corso degli anni¹⁰, sebbene permanga un significativo gap nell'accesso all'istruzione STEM

⁷ Istat, *Conciliazione tra Lavoro e Famiglia*, in «Statistiche Report», 2018.

⁸ A. Casarico, S. Lattanzio, *What firms do: gender inequality in linked employer-employee data*, in «Cambridge-INET working paper», 1915, 2019. A. Casarico, S. Lattanzio S., *Differenziali salariali di genere e ruolo delle imprese*, in Ministero dell'Economia e delle Finanze - Il Bilancio di genere per l'esercizio finanziario, 2017; A. Casarico, S. Lattanzio, *Donne che guadagnano ma ancora troppo poco*, in *LaVoce.info*, 2019.

⁹ Cfr. F.D. Blau, L.M. Kahn, *Understanding International Differences in the Gender Pay Gap*, in «Journal of Labor Economics», 21, 2003, n. 1, pp. 106-144; M.B. Gregory, *Gender and Economic Inequality*, in «The Oxford Handbook of Economic Inequality», Oxford University Press, 2009; C. Olivetti, B. Petrongolo, *The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries*. in «Journal of Economic Perspectives», 31, 2017, n. 1, pp. 205-230; S. Ponthieux, D. Meurs, *Chapter 12 - Gender Inequality*, in *Handbook of Income Distribution*, vol. II, 2015, pp. 981-1146.

¹⁰ C. Goldin, *The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family*, in «AEA Papers and Proceedings», 2006, pp. 1-21.

(*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). Studi recenti hanno messo in luce che le donne tendono a essere più avverse al rischio e meno propense alla competizione¹¹, pertanto le loro scelte sul mercato del lavoro possono ricadere su lavori più “sicuri” che offrono paghe più modeste. Importante è anche il ruolo delle politiche salariali delle imprese: le donne tengono a concentrarsi in imprese che pagano mediamente meno tutti i lavoratori e, al loro interno, sono meno efficaci nel contrattare su salari e progressioni di carriera¹². Diversi lavori hanno poi quantificato la cosiddetta *childhood penalty*¹³, ossia il costo che le donne sono costrette a pagare in seguito alla nascita di un figlio, sia in termini di salari che di progressione di carriera. La maternità e i compiti di cura della famiglia rappresentano tuttora un ostacolo insormontabile nel raggiungimento della parità di genere¹⁴.

4. *L'occupazione femminile durante il lockdown e la riapertura*

Vediamo ora come la crisi odierna possa incidere su donne e uomini in maniera diversa, andando a rompere equilibri già fragili. In risposta alla diffusione del virus Covid-19, il governo italiano ha adottato misure restrittive man mano crescenti, culminate da un lato nella chiusura delle scuole di ogni ordine e grado e dall'altro nella sospensione di parte dell'attività produttiva. Il primo decreto (DPCM 22 marzo 2020) che ha

¹¹ M. Bertrand, *New Perspectives on Gender*, in *Handbook of Labor Economics*, vol. IV, Chapter 17, 2010, pp. 1543-1590.

¹² D. Card, A.R. Cardoso, P. Kline, *Bargaining, Sorting, and the Gender Wage Gap: Quantifying the Impact of Firms on the Relative Pay of Women*, in «Quarterly Journal of Economics», 131, 2016, n. 2, pp. 633-686.

¹³ Si vedano: C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer, H. Kleven, J. Zweimüller. *Child penalties across countries: Evidence and explanations*, in «AEA Papers and Proceedings», 109, 2019, pp. 122-126. C. Landais, J.E. Sogaard, H. Kleven, *Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark*, in «American Economic Journal: Applied Economics», 11, 2019, pp. 181-209.

A. Fernandes, S.O. Becker, D. Weichselbaumer, *Discrimination in Hiring based on Potential and Realized Fertility: Evidence from a Large-scale Field Experiment*, in «Labour Economics», 59, 2019, pp. 139-152.

¹⁴ M. Bertrand, *Gender in the Twenty-First Century*, in «AEA Papers and Proceedings», 110, 2020, pp. 1-24.

Per l'Italia: A. Casarico, S. Lattanzio, *Quanto mi costi: l'effetto maternità sulle donne*, in *laVoce.info*, maggio 2020.

disposto la chiusura delle attività ha introdotto la definizione di lavoratori essenziali e non essenziali, legando la possibilità di continuazione dell'attività produttiva e lavorativa all'appartenenza o meno a una di queste categorie.

L'elaborazione dei dati forniti dal Ministero del Lavoro su un campione di lavoratori italiani¹⁵ mostra che donne e uomini si distribuiscono in maniera pressoché paritaria all'interno dei settori essenziali: su 100 lavoratori, 51 sono uomini e 49 sono donne e, quando si considerano le fasce di età 40-49 e 50-59 anni, l'occupazione femminile supera addirittura quella maschile¹⁶. Come evidenzia un recente rapporto Ocse¹⁷, questo riflette l'alto impiego delle donne nelle professioni sanitarie e assistenziali: mediamente circa due terzi dei lavoratori nel settore sanitario sono donne e questa percentuale si eleva a 85% per le professioni infermieristiche e di ostetricia, attestandosi, invece, intorno al 50% per le professioni mediche. Inoltre, le donne compongono per la quasi totalità (90%) la forza lavoro impiegata nell'assistenza a lungo termine (*long-term care*), quest'ultima definita come l'insieme dei servizi sanitari e sociali erogati per un periodo di tempo prolungato a soggetti che necessitano di un'assistenza continuativa a causa di disabilità fisiche e mentali.

Tra le attività non-essenziali domina invece la componente maschile, indipendentemente dalla fascia di età considerata. Ma all'interno delle attività non-essenziali, è importante distinguere tra le mansioni che possono essere svolte a distanza mediante *smart working* e quelle che richiedono la presenza fisica e che, dunque, sono state sospese durante il *lockdown*. Questa distinzione è fondamentale, in quanto, come spiega una recente indagine¹⁸, i lavoratori che hanno continuato a svolgere le loro mansioni da casa sono esposti a un minore rischio di disoccupazione e a minori perdite economiche rispetto a quanti hanno visto la propria attività sospesa. Purtroppo, ancora non si conosce quale sia stata la diffusione effettiva dello *smart working* tra i lavoratori italiani, né le dif-

¹⁵ I dati cui ci si riferisce sono quelli delle comunicazioni ufficiali del Ministero del Lavoro.

¹⁶ A. Casarico, S. Lattanzio, *La Demografia del Lockdown*, in *laVoce.info*, aprile 2020.

¹⁷ *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, Paris, OECD Publishing, Paris.

¹⁸ A. Adams-Prassl, T. Boneva, M. Golin, C. Rauh, *Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys*, 2020.

ferenze di genere che vi siano state. Possiamo però fare riferimento ad alcuni dati antecedenti il Covid-19 e ad alcune stime per avere un'idea del fenomeno. A questo proposito, i dati Eurostat¹⁹ mostrano che prima della pandemia lo *smart working* era una pratica assai poco diffusa in Italia così come nella gran parte dei Paesi europei, fatta eccezione per i Paesi scandinavi. Nel 2019, il lavoro da casa ha, infatti, coinvolto solo il 3,6% dei lavoratori italiani, interessando maggiormente gli uomini (3,8%) rispetto alle donne (3,3%). Un recente studio realizzato da Boeri, Caiumi e Paccagnella²⁰ guarda, invece, a quanti lavori possono potenzialmente essere eseguiti a distanza mediante *smart working*. Servendosi dei dati sulle occupazioni di O-NET (*Occupational Information Network*), stimano che in Italia il 24% dei lavori possa essere svolto in modalità remota e che questi siano maggiormente concentrati nei servizi - si pensi, ad esempio, alle professioni legali, gli ingegneri, i professori o gli architetti. In altri settori, quali la manifattura e le costruzioni, invece, gran parte dell'attività richiede la presenza fisica e solo una piccola parte del lavoro, quantificabile intorno al 14% e al 7% rispettivamente, può essere condotta a distanza, perlopiù concentrata nei comparti amministrativi o di marketing. Questi settori, insieme alla ristorazione, al turismo e al commercio al dettaglio, sono quelli più duramente colpiti dalle misure di *lockdown*. Per capire come il lavoro di donne e uomini sia stato influenzato in questa prima fase, è utile guardare alla distribuzione dei due sessi tra i settori economici. La forte concentrazione di donne nel settore dell'istruzione, da un lato, e la superiore presenza degli uomini nella manifattura e nelle costruzioni dall'altro suggeriscono che le donne abbiano avuto maggiori possibilità di lavorare da casa mediante *smart working*. Un rapporto curato da INAPP²¹ evidenzia, infatti, che la componente femminile dell'occupazione che ha subito la sospensione totale dell'attività durante il *lockdown* si attesta al 40,2% a fronte del 43,8% degli uomini, mentre la restante parte è rimasta attiva attraverso *smart working* o lavoro in presenza. Il minore impatto sulle donne è imputabile alla maggiore incidenza dell'occupazione maschile nell'industria, dove la

¹⁹ Eurostat, *Employed persons working from home as a percentage of the total employment, by sex, age and professional status (%)*, 2018.

²⁰ T. Boeri, A. Caiumi, M. Paccagnella, *Mitigating the work-safety trade-off*, in CEPR Covid-Economics, Vetted and Real-Time Papers, 2020.

²¹ COVID-19: *Misure di Contenimento dell'Epidemia e Impatto sull'Occupazione*, INAPP Policy Brief, 2020.

quota di addetti in imprese sospese è quasi doppia rispetto a quella dei servizi. Ulteriore evidenza giunge dall'Inghilterra, dove si è stimato che il 24% delle donne svolge mansioni che possono essere facilmente eseguite da casa, contro il 19% degli uomini²². Queste considerazioni non implicano necessariamente che le donne saranno più protette dal rischio di perdita del lavoro. Se è vero che la possibilità di ricorrere allo *smart working* costituisce un vantaggio nel breve periodo, è altrettanto vero che i posti di lavoro a più forte rischio di essere distrutti sono in quei settori, come la ristorazione e il turismo, che hanno subito la totale interruzione dell'attività a causa delle restrizioni e la cui ripresa anche nel medio periodo è resa incerta dagli sviluppi futuri della pandemia²³. Questi settori vedono una predominanza di impiego femminile.

La seconda fase della gestione della pandemia, cominciata il 4 maggio, ha visto la riapertura della manifattura, le costruzioni e il commercio all'ingrosso. Per avere un'indicazione dei lavoratori interessati dalla riapertura, è utile analizzare la distribuzione per genere tra i vari gruppi di attività economiche. Attraverso elaborazioni dei dati sopra citati di un campione delle comunicazioni obbligatorie forniti dal Ministero del Lavoro, Casarico e Lattanzio²⁴ hanno stimato che la ripresa abbia interessato per il 72% gli uomini, in maniera peraltro sub-ottimale rispetto all'evidenza accumulata fino ad ora che la letalità del virus sia inferiore per le donne. Inoltre, il massiccio rientro al lavoro degli uomini avrà molto probabilmente caricato di ulteriori compiti di cura le donne all'interno delle famiglie, rischiando di ridurre ancora di più la loro offerta di lavoro, già minata dalla chiusura delle scuole e dalla assenza di alternative credibili alla gestione diretta dei carichi familiari, come si vedrà nella prossima sezione.

Sebbene questi dati siano preliminari, evidenziano criticità per il lavoro femminile che differenziano questa crisi dalle precedenti, sia per la diversa composizione dei settori più colpiti, sia per la maggior presenza delle donne nel lavoro a tempo determinato, sia per il netto cambio

²² C. Hupkay, B. Petrongolo, *Work, care and gender during the Covid-19 crisis*, in CEP COVID-19 ANALYSIS, 2020.

²³ A. Adams-Prassl, T. Boneva, M. Golin, C. Rauh, *Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real-time surveys*, in «CEPR Discussion Paper», 14665, 2020.

²⁴ A. Casarico, S. Lattanzio, *Nella "fase 2" a casa giovani e donne*, in *laVoce.info*, maggio 2020.

nell'organizzazione del tempo del lavoro e della famiglia imposto dalla pandemia, come discutiamo nel prossimo paragrafo.

5. *Come è cambiato il ruolo delle donne all'interno delle famiglie?*

Un secondo fattore è estremamente rilevante ai fini della presente analisi e riguarda le conseguenze prodotte dalla chiusura di tutti gli asili e le scuole sui carichi di lavoro all'interno delle famiglie. Il *lockdown* del sistema di istruzione, oltre a rappresentare un enorme shock per gli studenti e gli insegnanti, ha rivoluzionato l'uso del tempo all'interno delle famiglie, aumentando notevolmente il lavoro domestico e di cura dei figli. Non solo le famiglie si sono trovate a doversi occupare per l'intera giornata dei figli più piccoli per via dell'impossibilità di fare affidamento sui canali di cura formali, ma hanno anche dovuto svolgere un ruolo attivo nell'apprendimento a distanza dei figli più grandi, affiancando, quando possibile, e in certi casi sostituendo gli insegnanti. Questo ha naturalmente rappresentato uno shock rispetto al normale uso del tempo nei nuclei familiari, reso più forte dalle norme di distanziamento fisico che hanno ostacolato il ruolo di cura svolto tradizionalmente dai nonni. Si consideri che, in un Paese come l'Italia, il 37,4% dei bambini tra gli 0 e i 2 anni è affidata ai nonni o ad altri familiari (fonte: Ocse²⁵). Naturalmente, lo shock ha riguardato in maniera ancora maggiore i nuclei familiari monogenitore con figli a carico – circa il 15,8% del totale – di cui l'86,4% è rappresentato da madri sole (fonte: Istat, 2016).

La preoccupazione naturale è che gli aumentati carichi familiari pesino in larga misura sulle donne, accentuando norme sociali già esistenti in base alle quali il ruolo principale delle donne dovrebbe essere quello di concentrarsi sulla famiglia. Storicamente le donne sono state responsabili della gran parte del lavoro domestico: secondo gli ultimi dati del World Economic Forum²⁶ relativi al contesto mondiale, le donne si fanno carico del cosiddetto lavoro di cura non retribuito in una misura tre volte superiore rispetto agli uomini. Questa asimmetria è particolarmente accentuata in Italia, rappresentando uno dei principali ostacoli al raggiungimento del-

²⁵ *Informal Childcare Arrangements*, OECD Family Database, 2019.

²⁶ World Economic Forum, *The coronavirus fallout may be worse for women than men. Here's why*, 2020.

la parità di genere nelle opportunità lavorative. Proprio per evitare che l'attuale pandemia e le conseguenti misure di contrasto adottate possano ampliare i divari di genere già esistenti, è bene sin da ora esaminare se si sia osservata in questi mesi una sproporzionata crescita dei compiti di cura in capo alle donne. Se da un lato vi è una naturale predisposizione a pensare che la situazione attuale abbia semplicemente rafforzato i comportamenti già in atto, dall'altro le peculiarità dell'attuale contesto, che ha visto, contemporaneamente, l'impegno delle donne in prima linea nel fronteggiare l'emergenza sanitaria e la forte diffusione del lavoro da casa degli uomini, potrebbe aver favorito un cambio dei ruoli familiari precostituiti, incoraggiando una maggiore partecipazione maschile alle attività di cura. Un primo dato per l'Italia viene dalle domande di congedi parentali durante la pandemia: sulla base dei dati INPS, il 76% dei richiedenti è donna, un numero inferiore rispetto ai normali congedi parentali, ad indicare che i padri hanno fatto ricorso a questo strumento. Un'indagine su dati UK²⁷ rivela che durante il *lockdown* i padri hanno quasi raddoppiato il tempo dedicato alla cura dei figli, pur continuando a essere coinvolti meno delle madri. In media, i padri si dedicano a qualche forma di cura dei figli durante 8 ore della giornata, rispetto alle 4 precedenti. Indicazioni in questo senso emergono anche da un'indagine²⁸ su un campione rappresentativo di donne occupate in Italia. L'emergenza legata al Covid-19 ha modificato il comportamento all'interno dei nuclei familiari: il 68% delle donne ha dedicato più tempo agli incarichi domestici durante il *lockdown* rispetto alla situazione precedente e solo il 3% ha diminuito la propria partecipazione a queste attività. Relativamente al tempo dedicato dai genitori alla cura dei figli, il 61% delle madri ha dichiarato di avere aumentato il proprio coinvolgimento in queste attività, contro un 51% riportato per i padri. Questa evidenza avvalorata, da un lato, il sospetto che gli aumentati carichi domestici e legati alla cura dei figli siano ricaduti maggiormente sulle donne durante la pandemia.

D'altro canto, il maggiore coinvolgimento che si è osservato per gli uomini nelle attività familiari può rappresentare un primo passo verso un cambio culturale di lungo periodo che modifichi i ruoli familiari for-

²⁷ A. Andrew *et al.*, *How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown*, IFS Briefing Note BN290, 2020.

²⁸ D. Del Boca, N. Oggero, P. Profeta, M.C. Rossi, C. Villosio, *Prima, durante e dopo Covid-19: disuguaglianza in famiglia*, in *laVoce.info*, 2020.

giati negli anni dalle norme sociali, promuovendo una maggiore condivisione dei compiti di cura.

6. Conclusioni

La crisi sanitaria causata dalla diffusione del virus Covid-19 ha innescato conseguenze economiche e sociali profonde, destinate a protrarsi anche quando l'emergenza sanitaria sarà conclusa. Nelle crisi economiche passate, l'occupazione maschile è sempre stata soggetta a maggiori rischi legati perlopiù alla predominanza degli uomini in settori fortemente pro-ciclici, ovvero maggiormente influenzati dal ciclo economico, come la manifattura e le costruzioni. L'attuale crisi, tuttavia, si discosta dalle precedenti per via del forte coinvolgimento delle donne in alcuni dei settori che più hanno risentito e risentiranno delle misure di *lockdown* – tra questi la ristorazione, il turismo e la vendita al dettaglio. Gli effetti di questa crisi sull'occupazione femminile potranno essere, dunque, particolarmente negativi e potranno accelerare l'ampliamento dei divari di genere già esistenti nel mercato del lavoro.

Se le conseguenze sull'occupazione femminile destano grandi preoccupazioni, anche alla luce degli aumentati carichi familiari provocati dalla chiusura delle scuole, d'altro canto, con uno sforzo di ottimismo, si può sperare che questa crisi sia un'occasione per cambiamenti culturali di lungo periodo nelle abitudini di lavoro all'interno delle famiglie. Da un lato, infatti, il maggiore coinvolgimento degli uomini nelle attività familiari durante il *lockdown* potrebbe consolidarsi in futuro, dando vita ad un'inversione di rotta per quanto riguarda il ruolo culturalmente in capo alla donna di cura della casa e dei figli. Dall'altro lato, è possibile che lo *smart working* diventi una pratica lavorativa più diffusa in futuro, permettendo alle famiglie di raggiungere un migliore equilibrio tra lavoro di cura e lavoro sul mercato. Molto dipenderà anche dalle ulteriori risposte che la politica metterà in campo. Uguaglianza di genere e riduzione degli stereotipi sono termini che in questi mesi si sono spesso sentiti ripetere; in molte occasioni, più come richiamo contro prassi e comportamenti che tuttora tendono ad escludere le donne dai luoghi decisionali, che come principio ispiratore delle scelte che si compiono. È questa logica che deve cambiare, a beneficio di tutti.

#RESTART: IL MOTORE FEMMINILE NEL MONDO POST-COVID-19

ISABELLA FALAUTANO – ALICE FAVOTTO*

1. *Introduzione*

La pandemia da Covid-19 ha funzionato da stress test e acceleratore di tendenze, innescando crisi profonde sulle fragilità insite nei sistemi sanitario, economico e sociale, in modo così inatteso e straordinario da intaccare alla base modelli produttivi, di vita e di lavoro che ritenevamo saldi e sicuri.

La storia ci insegna che nelle emergenze i deboli diventano ancora più deboli, crescono le fragilità e le disuguaglianze si acuiscono. Nei paesi in cui era marcata la disuguaglianza di genere, e tra questi c'è l'Italia, si corre ora il rischio di rendere vani gli sforzi portati avanti negli ultimi decenni per una maggiore parità e per l'*empowerment* femminile.

Questo tempo di crisi deve, tuttavia, essere colto anche come un'opportunità favorevole – un *kairós* – per cambiare la cultura lavorativa e promuovere l'attuazione di misure volte al superamento del *gender gap*, e disegnare insieme un nuovo modello che valorizzi le donne come uno dei motori della società.

Se da un lato la pandemia rischia di rafforzare stereotipi di genere e disuguaglianze sociali, dall'altro il ripensamento della fase post-crisi permette in principio di promuovere politiche pubbliche e azioni volte a innescare un circolo virtuoso positivo, con tema centrale quello dell'occupazione femminile. Un aumento di quest'ultima, accompagnato da una rappresentanza e una rappresentazione delle donne ai vari livelli, avrebbe effetti positivi non solo in termini di equità sociale, ma anche sulla crescita e sul Pil del paese, sul benessere generale, sulla domanda di

* Isabella Falautano è dirigente d'impresa presso Illimity, mentor e *business angel*.

Alice Favotto è laureata magistrale in *European Economy and Business Law* all'Università di Roma Tor Vergata e *alumna* del Collegio dei Cavalieri del Lavoro "Lamaro-Pozzani". È membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

servizi, sulla crescita sostenibile. Dati alla mano, secondo l'Eige, investimenti specifici sulla parità di genere con un aumento dell'occupazione femminile comporterebbero un aumento del Pil europeo tra il 6,1% e il 9,6% entro il 2050¹. Nel contesto italiano, il Pil a cui si rinuncia secondo il Fondo Monetario Internazionale è stimato a un valore anche maggiore, pari a 11%. Una perdita enorme di valore sociale ed economico.

Conoscere e riconoscere le caratteristiche dell'apporto delle donne all'interno dell'economia nazionale diviene dunque un elemento fondamentale per individuare le migliori politiche a favore di uno sviluppo socio-economico nel segno della parità di genere, rispondendo appieno al principio di einaudiana memoria "conoscere per deliberare".

2. Occupazione

Un'analisi preliminare dei dati disponibili ci permette fin da subito di delineare alcuni trend, che rischiano di creare nuove disuguaglianze e amplificare quelle già esistenti.

Sin dal periodo pre-pandemia, l'Italia presenta uno dei tassi di occupazione femminile più bassi in Europa, intorno al 53,8% nel 2019², penultima nella classifica dei paesi europei, la cui media si attesta intorno al 68%. A una disoccupazione femminile più che doppia rispetto alla media dei paesi Ocse³, si aggiunge la scarsa indipendenza economica che continua a pesare anche sulle donne lavoratrici, a causa di stipendi più bassi e di scarsa *self-confidence* finanziaria. Il raggiungimento di una piena indipendenza economica risulta ostacolato da fattori culturali e sociali che spesso rendono difficile l'avanzamento della carriera lavorativa. Il frequente ricorso al part-time e la maggiore discontinuità del percorso di carriera, nonché gli *unconscious biases* di cui sono di frequente oggetto le lavoratrici impegnate nella gestione parallela dei figli e della famiglia sono alcuni dei fattori che determinano divari retributivi e di reddito da lavoro tra donna e uomo. Inoltre, le donne tendono ad essere occupate

¹ European Institute for Gender Equality (Eige), *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union: Overall economic impacts of gender equality*, 10 agosto 2017.

² Eurostat, Data Browser, Employment rate by sex, % age of population aged 20 to 64, 2019.

³ Oecd.Stat., LFS by sex and age – indicators: unemployment rate.

in settori che pagano di meno. Infatti, l'occupazione femminile rimane inferiore a quella degli uomini nei settori a più alta retribuzione – bancario, farmaceutico, ingegneria, telecomunicazioni, oli & gas – ed è invece prevalente nel commercio, nella comunicazione e nel turismo. A livello dirigenziale, inoltre, la situazione è ancora più critica, poiché la presenza femminile rimane quasi sempre sotto il 20% nei settori con migliore retribuzione⁴.

3. Lavoro domestico e di cura

Dallo studio Ocse “Women at the core of the fight against Covid-19 crisis”⁵ emerge come la crisi da Covid-19 stia impattando diversamente su uomini e donne. Queste ultime hanno fronteggiato in prima linea la prima fase della crisi in quanto molto presenti nel settore sanitario e nelle attività essenziali (come i supermercati, le farmacie, i servizi essenziali). Molte sono rimaste “intrappolate” nelle mura di casa, dove di frequente viene perpetrata la discriminazione, che va da un carico estremizzato dei compiti domestici e di cura ai casi limite di violenza psicologica, fino a quella fisica. Si parla ancora poco di come, nel periodo del *lockdown* e del distanziamento sociale, alla limitazione della libertà personale sia corrisposto un aumento considerevole, pari al 73%, delle segnalazioni al numero antiviolenza, rispetto allo stesso periodo del 2019: è quanto riportato da uno studio condotto dall'Istat sulla “Violenza di genere ai tempi del Covid”⁶ che sottolinea come alle richieste di aiuto non facciano seguito le denunce⁷.

Per quanto riguarda il sovraccarico di lavoro domestico – non a caso, definito “la tortura di Sisifo” dalla filosofa Veltman⁸ – i risultati pre-

⁴ T. Ferrario - P. Profeta, *Covid: un Paese in bilico tra rischi e opportunità – Donne in prima linea*, Ricerca di Laboratorio Futuro – Istituto Toniolo, 2020.

⁵ Oecd Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*.

⁶ Istat, *Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero verde 1522*, 13 maggio 2020.

⁷ Su questo tema v. l'intervista di Federica Merenda a Antonella Veltri, *La violenza contro le donne durante il lockdown: l'impatto dell'emergenza sanitaria su un problema strutturale*, in questo volume, p. 511.

⁸ A. Veltman, *The Sisyphian Torture of Housework: Simone de Beauvoir and Inequitable Divisions of Domestic Work in Marriage*, Hypatia, 2009.

pandemia dell'indagine Istat sull'uso del tempo (2019) rivelano che l'Italia rientra tra i peggiori in Europa nel divario di genere sui tempi di lavoro totale. Molte lavoratrici si trovano schiacciate tra gli impegni professionali e quelli familiari, soprattutto quando i salari non consentono aiuti domestici e c'è scarsa condivisione del carico a casa. In particolare, le donne dedicano al lavoro retribuito quasi due ore al giorno in meno rispetto agli uomini, mentre li superano di tre ore per l'impegno nel lavoro non retribuito, vale a dire attività domestiche, di cura, di volontariato e aiuti ad altre famiglie⁹. In questo periodo storico, sono diversi gli scenari che potrebbero svilupparsi. Se, da un lato, la presenza dei padri a casa può contribuire a innescare un cambiamento culturale di lungo periodo verso una maggiore distribuzione dei carichi familiari¹⁰, dall'altro il modello culturale del *male breadwinner* e *female caregiver* resta ben radicato nell'immaginario degli italiani. Del resto, secondo l'indagine Ipsos "Stereotipi e disuguaglianze di genere in Italia" (2018) per prime le donne sembrano condividere maggiormente l'idea di "donne come responsabili principali di cura".

Peraltro, stanno emergendo sempre di più nuovi *cluster* professionali della cosiddetta *care economy*, anche in relazione all'aumento della popolazione anziana. Il lavoro di cura e assistenza non retribuito, al quale le donne a livello globale dedicano 12,5 miliardi di ore ogni giorno, per un valore di almeno 10,8 trilioni di dollari all'anno – tre volte il valore del mercato globale di beni e servizi tecnologici¹¹ – vede quindi l'opportunità di essere valorizzato.

4. Conciliazione vita-lavoro

4.1 Scuola

Con l'inizio della fase 2, secondo un'indagine di Studi Consulenti del Lavoro, dei 4,4 milioni di italiani tornati al lavoro, gli uomini hanno

⁹ Istat, *I tempi della vita quotidiana – Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere*, 2019.

¹⁰ T. Alon, M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey, M. Tertilt, *The Impact of COVID-19 on Gender Equality*, National Bureau Of Economic Research, 2020.

¹¹ Rapporto Oxfam, *Time to Care – Avere cura di noi*, 2020.

rappresentato il 74,8% mentre le donne solo il 25,2%¹². La riapertura dei settori industriali ha favorito la ripresa dell'occupazione maschile, mentre per le donne si sono prospettati tempi di ripresa più lunghi. La fase del rientro è, di fatto, quella in cui si sono acuiti i disagi connessi alla gestione "lavoro-famiglia", soprattutto a causa della necessità di mantenere il distanziamento fisico con i nonni combinato alla chiusura delle scuole e dei servizi educativi, sportivi e culturali. Sul totale delle donne occupate, il 30% – circa 3 milioni – hanno a carico almeno un figlio di età inferiore ai 15 anni¹³: è impensabile la riapertura di aziende e attività senza preoccuparsi di chi assisterà bambini e ragazzi.

I problemi economici e logistici – tra gli altri – derivanti dalla chiusura delle scuole sono riconosciuti come priorità in altri Paesi, dove si è optato per la graduale riapertura. Mentre in Italia la riapertura degli istituti scolastici è stata prevista per settembre, in Germania da maggio 2020 hanno ricominciato gradualmente a riaprire le scuole per gli alunni che devono terminare il ciclo scolastico. In Olanda e in Austria, le scuole hanno riaperto a maggio, mentre la Danimarca ha avviato la riapertura già da aprile. In Spagna il governo ha pianificato ogni dettaglio per settembre, dopo la bocciatura della proposta di riaprire le scuole almeno per i bambini i cui genitori hanno entrambi continuato a lavorare e non da casa. Infine, in Francia, un programma di riaperture progressive è iniziato a maggio con la previsione di completarle per giugno.

In Italia, dove le istituzioni si muovono *cum grano salis* – per citare le parole di alti esponenti governativi – e riaprire le scuole prima dell'estate è stato considerato troppo pericoloso, è importante prendere in mano l'adeguamento di strutture e modalità didattiche in sicurezza. Soprattutto va affrontato in chiave non emergenziale ma in prospettiva di modernizzazione lo *smart schooling*, che riparta comunque dall'aspetto positivo del salto digitale che il sistema scolastico è stato costretto a fare, ripensando programmi e modalità didattiche, in presenza e in digitale¹⁴. Soprattutto è importante colmare i tanti *digital divide* che ci sono a livello infrastrutturale (copertura di rete e banda larga), di (possibilità di) ac-

¹² Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, *Ritorno al lavoro per 4,4 milioni di italiani*, 2020.

¹³ Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, *Mamme e lavoro al tempo dell'emergenza Covid-19*, 2020.

¹⁴ Su questo tema cfr. F. Magni, *Dall'emergenza della pandemia al rilancio del sistema educativo. Una sfida per tutti*, in questo volume, p. 525.

cesso alle reti da parte delle famiglie, di diffusione degli strumenti tecnologici (laptop e tablet), di educazione digitale degli insegnanti, famiglie, studenti. Onde evitare l'emarginazione definitiva di bambini che si trovano in situazioni di fragilità familiare ed educativa.

4.2 *Smart working*

Le performance di molte lavoratrici sono state messe a dura prova dal Covid-19. Ad agevolare una migliore conciliazione tra la vita privata e quella professionale, delle donne come degli uomini, avrebbe dovuto esserci lo *smart working*. La crisi ha spinto pubblica amministrazione, imprese e professionisti a riorganizzare ovunque possibile il lavoro in remoto, con sfide tecnologiche, ma ancor prima culturali. Sono emerse, peraltro, differenze rilevanti tra le donne in grado di mantenere la propria occupazione grazie a questa nuova modalità di lavoro, che presentano livelli retributivi decisamente più elevati e le donne invece la cui occupazione non è convertibile in lavoro a distanza. Tra queste ultime, ben il 49,8% ha uno stipendio mensile netto inferiore ai 1.000 euro¹⁵. Il risultato è che le lavoratrici non occupabili in lavoro a distanza sono la maggioranza delle donne con una bassa retribuzione, per le quali inevitabilmente il disagio familiare si somma a quello economico.

Inoltre, i risultati della ricerca condotta dall'associazione Valore D¹⁶ hanno evidenziato come una donna su tre lavori da casa più di prima e faccia fatica a gestire un equilibrio tra vita lavorativa e domestica. Il lavoro agile fatica a divenire *smart* e spesso si è tramutato in *extreme working*, che rende difficoltoso – se non impossibile – svolgere i compiti professionali e, contemporaneamente, occuparsi della vita domestica e seguire la didattica a distanza dei figli, anche a causa di una scarsa condivisione delle incombenze da parte degli altri abitanti della casa. Del resto, il lavoro agile o *smart working* non va confuso con il “semplice” telelavoro o un “lavorare da casa”, da cui si distingue per un profondo cambio culturale, che affianca agli strumenti tecnologici – come *enablers* – un vero lavoro per obiettivi e una maggiore responsabilizzazione dei

¹⁵ Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, *Mamme e lavoro al tempo dell'emergenza Covid-19*, cit.

¹⁶ Ricerca Valore D, *#Iolavorodacasa – Lo smart working femminile al tempo del coronavirus*, 2020.

dipendenti, che favoriscono una leadership diffusa e, quindi, una gestione più flessibile degli orari. Tuttavia, affinché le donne possano realmente divenire padrone del proprio tempo, all'evolversi del modo di lavorare deve corrispondere una rivoluzione domestica basata su un'equa ripartizione di incombenze domestiche e cura dei figli.

La conciliazione tra la vita privata e gli impegni professionali è al centro della riforma delle politiche della famiglia formulata tramite il disegno di legge "Family Act"¹⁷, volto a disciplinare anche i congedi parentali e gli incentivi al lavoro femminile. Tra le misure più rilevanti, la possibilità di detrarre o dedurre una percentuale delle spese sostenute dai nuclei familiari che si avvalgono di addetti all'assistenza, colf o baby-sitter e l'indennità integrativa erogata dall'Inps e fruibile per le madri lavoratrici alla fine del congedo obbligatorio.

5. Leadership femminile: la responsabilità di progettare il futuro

5.1. Rappresentanza

Le donne sono state co-protagoniste in prima linea nell'emergenza, data la forte presenza femminile nelle attività ritenute essenziali¹⁸. Secondo il report "Gender equity in the health workforce"¹⁹, le donne rappresentano globalmente il 70% delle persone occupate nel settore sanitario – nell'area infermieristica si collocano tra l'80% e il 90% – occupando però solo il 30% dei ruoli di leadership²⁰. Nel caso italiano, si parla di una vera e propria "femminilizzazione" nel sistema sanitario nazionale, dove tra i giovani medici le donne sono oltre il 60%²¹. Questo farebbe pensare a un progressivo aumento femminile anche nei ruoli

¹⁷ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 51, *Family Act - Misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia (disegno di legge)*, 11 giugno 2020.

¹⁸ A. Casarico, S. Lattanzio, *La demografia del Lockdown*, in *Lavoce.info*, 7 aprile 2020.

¹⁹ World Health Organization, *Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries*, in *Health Workforce Working Paper*, 1, march 2019.

²⁰ Global Health 50/50, *Power, privilege and priorities: A review of the equality – and gender – related policies and practices of 200 global organisations active in health and health policy*, 2020.

²¹ Rapporto OASI, *Osservatorio sulle aziende e sul sistema sanitario*, Milano, Egea, 2019

manageriali, invece sono molti gli ostacoli che rallentano il fenomeno – tra cui l’assenza di strategie per il *work-life balance*.

Le donne rappresentano la maggioranza della popolazione italiana, eppure rimangono poco presenti nei ruoli apicali. In ambito professionale, nell’ultimo decennio le presenze femminili sono aumentate in modo consistente solo nei consigli di amministrazione delle società quotate dove sono passate dal 5% del 2011 all’attuale 36% grazie alla legge Golfo-Mosca, che ha introdotto le cosiddette quote rosa²². Purtroppo, l’auspicato effetto di contagio positivo anche sui ruoli dirigenziali non si è verificato, a dimostrazione dell’importanza di inserire delle distorsioni temporanee per correggere meccanismi consolidati. Le donne continuano a essere del tutto assenti o presenti in numeri esigui non solo nei ruoli dirigenziali del privato, ma anche nelle alte cariche istituzionali: nonostante rappresentino il 51% del corpo elettorale, la presenza femminile al governo è ferma al 35%²³.

Nel periodo dell’emergenza sono proliferate le *task force*, da quelle tecnico-scientifiche sulla pandemia al Comitato di esperti in materia economica e sociale, con una netta prevalenza maschile se non, in alcuni casi estremi, una vera e propria “rimozione di genere”, utilizzando la posizione forte presa dal ministro per il Sud e la coesione territoriale, di fronte all’ennesimo *manel* – neologismo ironico formato dai termini “men” e “panel”, con cui vengono bollati i panel a forte presenza maschile –, a danno delle donne. Per portare degli esempi concreti e procedendo secondo l’ordine della loro formazione, parliamo nello specifico del Comitato tecnico-scientifico presso la Protezione civile – al 100% maschile –, della struttura a sostegno del commissario Arcuri – con il 27,7% di donne – e, soprattutto, della task force “fase 2” creata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e guidata da Vittorio Colao – inizialmente con 4 esperte su 17 componenti. Le esclusioni eccellenti hanno scatenato il movimento #datecivoce, approdato anche sulla BBC²⁴, attirando l’attenzione di UN Women, l’agenzia delle Nazioni Unite dedicata all’uguaglianza di genere, che in un tweet ha sintetizzato:

²² Spencer Stuart Board Index, 2019.

²³ Eurostat, *Seats held by women in national parliaments and governments*, EIGE, 2019.

²⁴ BBC News, *Dateci Voce: Italian women demand voice in Covid-19 fight*, 8 maggio 2020.

“Le donne italiane chiedono un ruolo più forte nella risposta del Paese all’epidemia di coronavirus e invocano inclusione”.

Dopo le tante richieste di dare spazio al contributo e al punto di vista al femminile nei luoghi di elaborazione strategica e decisione sono state integrate sia la *task force* sia il Comitato tecnico-scientifico della Protezione civile.

Definita un’iniziativa lodevole per l’inclusione femminile da molti – da altri etichettata come *pink washing* – è la *task force* tutta al femminile voluta dalla ministra delle Pari opportunità e della Famiglia, Elena Bonetti. Si chiama “Donne per un nuovo Rinascimento” ed è composta da dodici donne che si sono distinte in diversi ambiti e contesti e sono oggi impegnate nel rilancio sociale, culturale ed economico dell’Italia post-Covid. Peraltro, gli spunti contenuti nel primo documento con proposte concrete prodotto dalla *task force* al femminile, sono stati poi anche inclusi e ripresi nel documento finale del Comitato “Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022”²⁵ che include capitoli *ad hoc* sulla promozione della parità di genere, con linee di intervento su occupazione femminile, *smart working*, stereotipi di genere, *empowerment*, valutazione di impatto di genere, conciliazione dei tempi di vita e sostegno alla genitorialità.

Peraltro, da molti commentatori è stato rilevato come tra i paesi che stanno reagendo meglio al virus ci siano Danimarca, Norvegia, Finlandia, Islanda, Nuova Zelanda, Taiwan, Germania, accumulati dall’essere guidati da leader donne. I risultati raggiunti non sono in questo caso solo dovuti alle abilità dei premier, ma al fatto che la scelta di avere una leadership al femminile riflette il grado di avanzamento generale di questi stessi Paesi, tale da consentire alle donne di arrivare a popolare le più alte cariche istituzionali. Proprio le istituzioni, a prescindere da chi siede al vertice, hanno la responsabilità di raccontare come – e grazie a chi – il Paese sta gestendo l’emergenza.

Ne è un esempio Angela Merkel che si è mossa presto e ha spiegato con pacatezza ai suoi connazionali perché il coronavirus rappresentasse una grave minaccia, esortando a considerare l’epidemia un problema serio. La cancelliera tedesca ha raccontato in maniera semplice, con numeri alla mano, la matematica dei contagi e il motivo per cui il suo paese avrebbe ridotto le misure di *lockdown*. Risolutezza, chiarezza e capacità

²⁵ Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022*, Rapporto per il presidente del Consiglio dei Ministri, giugno 2020.

decisionale hanno caratterizzato anche le politiche di Tsai Ing-wen a Taiwan e di Jacinda Ardern in Nuova Zelanda, caratterizzate da risposte tempestive ed efficaci. L'Islanda, sotto la guida della premier Katrín Jakobsdóttir, offre a tutti i suoi cittadini test gratuiti per il coronavirus e, per questo, diventerà un caso studio sui tassi di diffusione e mortalità reali da Covid-19. La premier finlandese Sanna Marin, conscia del fatto che non tutti leggono la stampa, ha invitato gli *influencer* di qualsiasi età a diffondere sui *social network* informazioni corrette e utili sulla gestione della pandemia. Un altro approccio semplice e umano è stata la scelta della premier norvegese, Erna Solberg, di usare la televisione per rivolgersi ai bambini, rispondere alle loro domande e spiegare perché era normale sentirsi spaventati.

È quindi importante sviluppare una comunicazione e un'informazione semplice ed efficace nello spiegare, attraverso canali integrati rivolti ai diversi target, i contenuti dei decreti-legge e le misure di sicurezza suggerite, senza disdegnare di evocare sentimenti di empatia e comunità di cui certo avremo bisogno per ricucire la fiducia all'interno del nostro tessuto sociale. Per questo, una vera, nuova politica può nascere non solo assegnando più ruoli alle donne, ma partendo da alcuni valori tipicamente femminili che in una società più inclusiva e attenta alla *diversity* portano un valore aggiunto al tradizionale modello di comando. Alcuni esempi sono la capacità di intendere la politica come missione e come servizio all'altro, e di mettere insieme competenza ed etica, capacità e lealtà.

Per individuare le possibili soluzioni, c'è bisogno di analizzare il divario di genere e di accrescere la consapevolezza rispetto ai risvolti negativi per l'intera società. A tale proposito, a livello istituzionale, tra le varie proposte è stata avanzata anche quella di una valutazione dell'impatto di genere *ex-ante*, da porre come prassi ordinaria nella fase progettuale di qualsiasi iniziativa legislativa, politica, strategica, programmatica. L'obiettivo sarebbe quello di raccogliere evidenze e di prefigurare gli effetti di tutte le politiche con diverso impatto su uomini e donne. Anche a livello aziendale sono fondamentali misurazioni e obiettivi di pari opportunità, con un impegno a introdurre correttivi dove ci siano distorsioni, quale il *gender pay gap*, e con lo scopo faro di favorire culture e organizzazioni dove idealmente deve valere il merito.

5.2. Rappresentazione

Nei media e nei dibattiti pubblici, la voce maschile è stata spesso l'unica interpellata, specchio di quanto la società italiana sia polarizzata e sussista un divario di rappresentazione. Tutte le conferenze stampa delle ore 18 della tragica primavera del 2020, per fare il punto della pandemia in Italia, hanno avuto come unici portavoce gli uomini a capo delle istituzioni, sia nello spiegare lo stato e i numeri della salute del paese, sia nel dare una lettura medico-sanitaria. E questo nel paese dove la maggioranza del personale sanitario è donna. Unica presenza femminile, in mesi e mesi di bollettino davanti a milioni di italiani, è stata la bravissima interprete nella lingua dei segni (Lis). Come se le donne fossero senza voce.

Questo aneddoto ci porta a un tema generale, da non sottovalutare nella costruzione di un paese per i nostri figli veramente inclusivo e rappresentativo. Chi interviene in un dibattito, appare in televisione, guida un'azienda o rappresenta una nazione diviene automaticamente un *role model* per ragazzi e ragazze. La scarsa presenza di opinioniste è irrispettosa delle giovani donne che, se vengono abituate a non vedere professioniste con cui identificarsi nei ruoli esposti o di potere, non arriveranno nemmeno all'ipotesi di poter perseguirli, a prescindere dall'impegno e dalle proprie potenzialità.

La questione si manifesta sistematicamente in convegni e festival dove la presenza femminile è perlopiù un contorno. La critica ai *manels* rimane rilevante al fine di aumentare i panel egualitari. Secondo il dossier "An End to Manels II"²⁶, nell'arco di 23 conferenze organizzate in Europa tra il 2012 e il 2017, il 75% degli interventi è stato tenuto da un uomo. La situazione si ribalta completamente per eventi con focus sulla tematica del *gender*, dove sono le donne a tenere il 75% degli interventi. Gli organizzatori di conferenze hanno ammesso di tendere a invitare *speakers* femminili quasi solo a incontri in cui il tema trattato è legato alla discriminazione – in quanto vittima – o ai settori tradizionalmente considerati femminili, tra cui educazione, salute e immigrazione – con una quota che comunque non supera il 33%.

La diffusione di *role models* femminili risulta ancora più determinante nella fase attuale in cui l'arretramento nella rappresentanza femminile

²⁶ Open Society Foundation, *An End to Manels II: Closing the Gender Gap at Europe's Top Policy Events*, Open Society Initiative for Europe, 2018.

si è palesemente rivelata in generale nel mercato del lavoro e, in particolare, nei ruoli istituzionali di guida del Paese. La più giovane economista premio Nobel della storia, Esther Duflo, ha espresso la speranza che il premio ispiri molte altre donne a continuare a lavorare e molti uomini a riconoscere loro il rispetto che meritano, come lo merita ogni singolo essere umano. La mobilità di giovani donne e professioniste – da considerarsi una responsabilità sociale – è resa possibile anche attraverso programmi di *mentorship* in cui donne, ma anche uomini, che hanno già percorso un importante tratto di strada sono disposte a condividere le proprie esperienze, con relativi successi e fallimenti. Dunque, se generosità è la parola chiave di chi crede nell'opportunità di fare da guida alle nuove generazioni, la caratteristica che non può mancare alle giovani ambiziose è il coraggio di farsi avanti, di scegliere i propri *role models* e di sollecitare i possibili mentori.

Affinché la ripartenza sia un'occasione di rinascita, è prioritario che le donne contaminino con il loro pensiero e in modo virtuoso i luoghi decisionali: senza il punto di vista di più della metà della popolazione italiana le opportunità di una crisi profonda non potranno essere colte. L'Italia non può che beneficiare di modelli di leadership in cui sia valorizzata anche la capacità delle donne di guardare all'insieme più che al particolare, con un'attitudine naturalmente olistica e orientata al servizio verso la comunità (la stessa che sono abituate a portare nelle proprie famiglie, verso figli e genitori).

La battaglia al femminile per una maggiore rappresentanza e una migliore rappresentazione passa anche attraverso una formazione e una modalità di lavoro innovativi. Per questo, nelle prossime sezioni del testo, ci concentreremo sul divario di genere nelle materie tecnico-scientifiche e sulle difficoltà di sviluppo dell'imprenditoria femminile.

6. Istruzione e nuovi modi di lavorare

6.1. *Stem – Scienza, Tecnologia, Ingegneria, Matematica*

Tra le cause del divario di opportunità occupazionali tra generi non c'è il livello di istruzione, bensì il settore. Infatti, le donne oggi rappre-

sentano circa il 60% dei laureati italiani²⁷ ma sono significativamente sottorappresentate nelle discipline Stem – Scienza, Tecnologia, Ingegneria e Matematica – che, invece, sono proprio le materie in grado di abilitare alle nuove professioni: nell’anno accademico 2017/2018, il numero di studentesse che frequenta un corso tecnico-scientifico ha raggiunto il valore più alto dell’ultimo decennio ma pari solo al 17,71% del totale delle donne iscritte all’università.

Il Politecnico di Milano – tra le prime 20 università al mondo nella categoria *Engineering & Technology* –, nel bilancio di genere d’Ateneo per il 2019, sottolinea l’urgenza di nuovi modelli e di sforzi sinergici con le istituzioni affinché la parità di genere non riguardi solo la componente studentesca (34%) ma si rifletta anche nel mondo del lavoro. Internamente all’ateneo milanese, la percentuale femminile del personale docente si attesta al 29% e con punte più basse nelle strutture a carattere prettamente tecnico e nei laboratori. Raggiunge, invece, un livello nettamente superiore nelle strutture amministrative centrali, in particolare nei rapporti con l’esterno, nella gestione del personale e nella comunicazione. Per quanto riguarda gli studenti, “a un anno dal titolo magistrale meno della metà delle nostre laureate in ingegneria ha un contratto stabile”, contro il 57% degli uomini. Così il politecnico di Milano fornisce il ritratto di una realtà che associa le donne a funzioni ben precise: “le donne accudiscono, organizzano, comunicano”²⁸.

Pertanto, è necessario promuovere modelli positivi di donne che hanno intrapreso un percorso nelle materie Stem e incoraggiare gli studi scientifici presso le ragazze di ogni età, scardinando pregiudizi culturali di lunga data che vedono le donne associate solo ad ambiti umanistici e sociali.

6.2. *Ste(a)m – Scienza, Tecnologia, Ingegneria, Arte, Matematica*

D’altronde una maggiore spinta generale alle materie tecnico-scientifiche non deve essere promossa senza considerare le abilità creative e intrinsecamente umanistiche, che vanno ad arricchire l’acronimo Ste(a)m con la *A* di *arte*. L’istruzione deve essere ripensata al fine di

²⁷ Eurostat, *Graduates by education level, programme orientation, sex and field of education*, 2018.

²⁸ Politecnico di Milano, *Bilancio di genere*, 2019.

preparare la prossima generazione alle sfide poste da un processo tecnologico in continua evoluzione. E in questa veloce transizione verso il futuro, accelerata più che mai dalla crisi del Covid-19, lo *skillset* dello studente necessita di un approccio interdisciplinare basato sia sul potenziamento delle discipline tecnico-scientifiche sia su un'educazione umanistica che orienti al pensiero critico nell'uso delle tecnologie. Se è vero che non possiamo fare a meno delle discipline Stem per affrontare i bisogni e le opportunità del mercato del lavoro, è altrettanto giusto riconoscere che queste da sole non bastano a soddisfare il bisogno educativo delle persone. In questo senso, è stato coniato anche il termine Mesh – Educazione mediatica, Etica, Sociologia e Storia – per sottolineare la necessità di formare persone non solo con brillanti competenze tecniche ma anche con valori sociali e ispirati a una cittadinanza democratica²⁹.

L'esplosione della pandemia in concomitanza alla rivoluzione digitale, ha reso evidente la necessità italiana di operare uno *smartskillling*, ossia uno sviluppo di competenze agili, che possono essere molto utili alle donne che desiderano migliorare la propria condizione economica e sociale sfruttando la tecnologica come strumento di *empowerment*. D'altronde tra le strategie già intraprese dalle aziende al fine di adeguare la forza lavoro ai nuovi modelli di business, si trova non solo quella del “*target female talent*” a una quota del 25% ma anche – e soprattutto – quella dell'investimento in “*reskilling current employees*” al 65%³⁰. Il McKinsey Global Institute, in un report che analizza la transizione dell'occupazione femminile nell'era dell'automazione, mostra che una media tra il 7% e il 24% delle donne attualmente occupate potrebbero far fronte alla necessità di un cambio di lavoro entro il 2030, contro una media tra l'8 e il 28% per gli uomini³¹. La formazione continua e la riqualificazione delle competenze costituiscono una priorità al fine di sfruttare l'opportunità della quarta rivoluzione industriale per un mondo del lavoro più paritario e diversificato. Per procedere in questa direzione è però necessario intensificare gli interventi mirati a sostegno delle donne da parte di responsabili politici e di imprese.

Anche il piano Colao sostiene la spinta a una formazione *smart* e continua per tutti: studenti, lavoratori e insegnanti. Nella sfera d'azione

²⁹ T. Wise, *Forget STEM, We Need MESH*, in *Medium*, 17 settembre 2019.

³⁰ World Economic Forum, *The Future of Jobs*, 2016.

³¹ McKinsey Global Institute, *The Future of Women at Work*, 2019.

delle imprese, il focus è sulla riqualificazione di lavoratori e disoccupati³² per diffondere le competenze necessarie ad adattare i sistemi produttivi alle nuove esigenze post-Covid. Nell'ambito istruzione e ricerca, invece, è stato presentato un programma didattico sperimentale al fine di sviluppare competenze critiche afferenti al digitale, alle discipline Stem, al *problem-solving* e alle basi della finanza, che va di pari passo con un piano di *upskilling* per gli insegnanti e, più in generale, di potenziamento delle strutture educative. In entrambi i casi, l'obiettivo è il superamento del *mismatch* tra le competenze prodotte dal sistema formativo e la domanda del tessuto socio-economico. Sull'argomento Stem e formazione delle competenze è intervenuta anche la *task force* voluta dalla ministra delle Pari Opportunità per disegnare una visione nuova, in grado di rimuovere gli stereotipi di genere radicati nella società a beneficio di tutti, uomini e donne, promuovendo il dialogo tra le materie umanistiche e le materie scientifiche, sottolineando l'importanza di una formazione Stem per le professioniste del domani, strutturando programmi di formazione digitale e favorendo gli scambi intergenerazionali di competenze³³. Infine, il "Family Act" fortemente voluto dalla stessa ministra Bonetti approvato in Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2020 mira a migliorare lo stile di vita delle famiglie sostenendo il loro ruolo educativo e a favorire la formazione delle nuove generazioni in ottica del conseguimento dell'autonomia finanziaria. Sono previsti contributi da utilizzare per coprire le rette delle scuole dell'infanzia, dei nidi e dei micronidi e grazie allo stanziamento di somme per l'acquisto di libri di testo, per la partecipazione a gite scolastiche, per l'iscrizione ad attività sportive o corsi di lingua, arte e musica, oltre all'assistenza ai minori affetti da patologie fisiche o con disturbi di apprendimento.

7. Imprenditoria

La strada della leadership al femminile passa anche attraverso la valorizzazione dell'autoimprenditorialità. È necessario incoraggiare le don-

³² Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022*, cit., capitoli 13, 14i e 14ii.

³³ Dipartimento per le Pari Opportunità, *Donne per il nuovo Rinascimento*, 12 giugno 2020.

ne a pensare attivamente al proprio percorso di carriera, in modo che questo sia espressione di propri valori e passioni. L'imprenditoria è una delle strade professionali in cui le donne potrebbero essere più libere di esprimere il proprio potenziale, ma spesso la strada verso la realizzazione concreta delle proprie idee rischia di divenire un percorso a ostacoli.

Stando ai numeri dell'analisi realizzata da Confcommercio in collaborazione con Unioncamere, le imprese femminili in Italia a fine 2018 sono 1,3 milioni – in aumento del 2,7% rispetto a sei anni fa. Si tratta circa del 21,9% del totale delle imprese iscritte al Registro delle Camere di Commercio, mentre nella sola attività di alloggio e ristorazione si tocca il 29,4%³⁴. In pratica, soltanto un'attività su cinque è guidata da una donna.

7.1. *Startup*

Nelle startup la situazione non è diversa da quella delle aziende consolidate, anche se con un trend in crescita. Il numero delle startup con CEO donna dal 2013 è aumentato notevolmente a eccezione del 2018 dove il dato si è mantenuto costante. Stando all'ultimo "European Startup Monitor" relativo al 2019, il 67% delle startup è stato fondato da *team* di soli uomini segno che c'è ancora molto da fare proprio a livello europeo, segno che comunque c'è ancora molto da fare proprio a livello europeo³⁵. Il report MISE riferito a primo trimestre del 2020³⁶ segnala come nell'ecosistema delle startup innovative la presenza femminile sia ancora marginale: solo nel 13,3% dei casi le quote di possesso e le cariche amministrative sono detenute in maggioranza da donne. È interessante inoltre notare che i settori dove si contano più startup a prevalenza femminile – oltre il 30% del totale – sono i servizi di informazione e comunicazione, istruzione e sanità.

Sembra forte per le imprenditrici, secondo il Gem 2019/2020,³⁷ la coesistenza tra una spinta idealistica e ad avere impatto sociale accanto alla volontà di ritorni economici e di creazione di lavoro a fronte alle dif-

³⁴ Unioncamere, *Donne imprenditrici in una economia e società che cambia*, 2019.

³⁵ European Startup Monitor, 2019.

³⁶ MISE, Unioncamere, InfoCamere, *Report con dati strutturali Startup innovative – 1° trimestre 2020*, *Cruscotto di Indicatori Statistici – Dati nazionali*, 24 aprile 2020.

³⁷ Global Entrepreneurship Monitor, *Global Report*, 2020.

ficoltà dell'occupazione tradizionale. La motivazione duplice alla base dell'iniziativa imprenditoriale femminile va accolta e supportata con lo scopo di rafforzare gli incentivi per un nuovo ecosistema di business innovativo che sia sostenibile e inclusivo.

Le startup e le Pmi hanno rivelato le proprie vulnerabilità rispetto alla crisi in atto. Necessitano quindi di un sostegno che il piano Colao, nelle "iniziative per il rilancio 2020-2022"³⁸, propone tramite un incremento delle agevolazioni fiscali e un aumento di massimali previsti per gli investimenti annuali³⁹. Inoltre, la *task force* della ministra Bonetti suggerisce l'istituzione di un fondo per la micro-impresa femminile, con finanziamenti a fondo perduto e a tasso zero, che sia accompagnato da servizi di *tutoring* tecnico-gestionali e da incentivi fiscali nei primi anni di attività. Come anche la creazione di un *pooling* tra le imprese per l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro, ad esempio con il finanziamento e l'organizzazione di strutture per la cura di bambini e anziani.

8. Il valore delle reti

Nel ridisegnare la "nuova normalità" in chiave di valorizzazione del talento femminile, è importante chiedersi che cosa le donne possano fare per le altre donne. A tale proposito, si stanno affermando numerose associazioni e iniziative al femminile, che fungono da *change agents* in diversi panorami – tra cui quello tecnologico in rapidissima evoluzione – e vengono percepite come un reale punto di riferimento e di supporto nella realizzazione delle proprie ambizioni, professionali e personali. Tra queste *Girls Restart*, uno spazio digitale di confronto, per connettersi, fare rete e per aiutarsi vicendevolmente a realizzare piccoli e grandi sogni. Ma anche la non-profit che ha a cuore l'*empowerment* delle giovani donne, *Young Women Network*, che lo scorso 19 maggio ha dato avvio alla quinta edizione di Inspiring Mentor, un programma di mentoring che mette in contatto manager di successo con donne all'inizio della propria carriera professionale al fine di colmare il gender gap nella leadership. *SheTech*, invece, si propone come *driver* nell'avvicinare in mon-

³⁸ Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022*, cit.

³⁹ Ivi, cap. 12.

do tech a quello al femminile attraverso momenti di scambio con personalità immerse nel mondo dell'innovazione e del digitale. A Inclusione Donne va riconosciuto il merito di aver applicato e ampliato lo stesso concetto del "fare rete" riunendo sotto un unico cappello le principali realtà impegnate a favore della parità di genere, per un totale di circa 60 associazioni, con l'obiettivo di non disperdere energie e unire le forze per influenzare in maniera decisiva imprese ed istituzioni. Queste due realtà sono ben rappresentate dall'Associazione Fuori Quota, che riunisce donne ai vertici di aziende e istituzioni, e Valore D, la prima associazione di imprese in Italia, che lo scorso 18 giugno hanno presentato un documento congiunto contenente la proposta della policy di genere e inclusione che, in linea con le raccomandazioni europee e l'Agenda ONU 2030, mira a valorizzare la diversità nel mondo aziendale. Infine – ma la lista potrebbe continuare – *Angels4Women* si distingue per il focus sull'imprenditoria femminile, che sostiene riunendo *business angels* donne e mettendole in contatto con imprenditrici innovative che hanno deciso di sfidare gli stereotipi e mettersi in gioco creando il proprio business.

Role model, mentoring e forme di associazionismo sono modalità semplici – ma per niente scontate – ed efficaci per aiutare le donne a credere in se stesse e a farsi avanti, con la consapevolezza che fallire è normale e possibile e che il successo dipende anche dalla capacità di credere in prima persona nei propri obiettivi e di saper ascoltare e cogliere i consigli di chi ha già percorso un tratto più lungo di strada verso la propria realizzazione. Una volta arrivate in alto, le professioniste che sono riuscite a superare gli ostacoli che le separavano dai propri obiettivi non devono dimenticare di far riscendere l'ascensore sociale verso il basso o credere che le nuove generazioni di donne – per quanto spronate dalla rivoluzione tecnologica in atto – non si trovino a loro volta a dover fare i conti con autocensura e *bias* culturali. Al contrario, le donne che sentono la responsabilità di contribuire al benessere del proprio Paese hanno il dovere, non solo morale ma anche pratico, di sensibilizzare all'inclusione del punto di vista al femminile e alla diffusione di una leadership più sostenibile per tutti, costruendo ponti nella direzione delle giovani professioniste del futuro attraverso forme di generosità che si concretizzano in opportunità lavorative, percorsi di formazione e condivisione di consigli, esperienze e contatti nel settore di interesse. Allo

stesso tempo, le ragazze che si trovano a dover compiere scelte significative e determinanti rispetto al proprio percorso di studi o di lavoro, non devono mai rinunciare ad assecondare le proprie passioni e a realizzare i propri sogni, armandosi di tutto il coraggio necessario per creare connessioni virtuali o reali con i propri modelli di riferimento, chiedere aiuto pratico o sostegno motivazionale personalità o network del mondo di cui si vuole entrare a far parte, mettersi in gioco e farsi avanti quando si presentano opportunità in grado di rimescolare le carte in gioco.

9. *Conclusion*

Il 2020 sarà ricordato come l'anno della pandemia, ma occorre lavorare perché sia anche l'anno di riprogettazione di una nuova normalità più inclusiva e capace di attivare la riserva di valore inespresso delle donne. Come ricorda l'ONU⁴⁰, nel 2020 ricorre il venticinquesimo anniversario dalla conferenza mondiale sulle donne a Pechino, dove si è adottata la Piattaforma di Azione che individuava le dodici aree che ostacolano l'effettivo miglioramento delle condizioni femminili in tutto il mondo. La sua adozione ha sancito l'impegno da parte dei governi verso una politica strategicamente inclusiva delle donne ma, a distanza di 25 anni, la strada da percorrere è ancora lunga, con un'amplificazione di contraddizioni e di tendenze durante la crisi pandemica.

L'emergenza causata dalla diffusione del virus Covid-19 ha colpito in particolar modo le donne. Da una parte sono state co-protagoniste nei settori essenziali e in prima linea nella lotta al virus, che non sono stati interrotti neanche durante il *lockdown*. Dall'altra, molte lavoratrici sono state colpite dal *lockdown* in quanto coinvolte in attività temporaneamente sospese e per le quali la ripresa ha richiesto tempi maggiori, quali turismo, ristorazione e attività commerciali. A ciò si è aggiunto il sovraccarico dovuto alla responsabilità della cura verso figli e anziani all'interno del nucleo familiare. A questi dati di fatto si sono sommati in Italia una scarsa rappresentazione e presenza delle donne nelle decisioni e nel dibattito pubblico e una rappresentanza strutturalmente carente.

È necessario considerare questa crisi come un'opportunità per innescare un cambiamento culturale duraturo, evitando un approccio emer-

⁴⁰ United Nations, *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, aprile 2020.

genziale che si limiti a coprire con un cerotto una piaga antica. Per questo è più urgente che mai una chiamata all'azione nei confronti dei responsabili istituzionali, perché intervengano in modo sistematico sul divario sociale, economico e culturale che ancora penalizza le donne. Come centrale è agire su temi irrisolti di lungo periodo come il basso tasso di occupazione femminile, la conciliazione lavoro-vita familiare anche tramite *smart working* evoluto, le politiche per una genitorialità moderna, la promozione di corsi di studio Stem. Il raggiungimento della parità di genere deve essere sostenuto da azioni concrete e misurabili, perché consuetudini e stereotipi, per quanto obsoleti, sono ben radicati nella cultura dominante.

Il ruolo delle donne nell'indirizzare i cambiamenti in atto è potenzialmente enorme: analizzare le dinamiche lavorative e di vita femminili serve a diffondere maggiore consapevolezza rispetto all'urgenza italiana di una maggiore rappresentanza femminile nei ruoli di *decision-making* per integrare la visione del mondo con una prospettiva femminile, la quale ha tutto il potenziale per costituire il motore per il cambiamento nell'elaborare strategie d'innovazione a seguito della pandemia.

DEBITO E POLITICA MACROECONOMICA IN EUROPA DOPO LA CRISI DEL COVID-19

FRANCESCO BERALDI* intervista RICARDO REIS

Ricardo Reis è A.W. Phillips Professor of Economics alla London School of Economics. Tra i recenti riconoscimenti figurano il premio Bernacer 2016 per il miglior economista europeo di età inferiore ai 40 anni che lavora nel campo della macroeconomia e della finanza, e il premio junior 2017 della Banca di Francia / Toulouse School of Economics in economia monetaria, finanza e supervisione bancaria per un ricercatore di qualsiasi nazionalità basato in Europa. Il Professor Reis è consulente accademico della Banca d'Inghilterra e della Federal Reserve, dirige il ESRC Centre for Macroeconomics in the UK, è vincitore di un bando ERC dall'UE e fa parte del consiglio o è consulente di diverse organizzazioni. Ha pubblicato ampiamente sulla macroeconomia.

Passata la fase più acuta dell'emergenza sanitaria, è immediatamente emersa la portata della crisi economica che la pandemia ha portato con sé. Nonostante le varie misure prese a livello nazionale ed europeo, le previsioni per il 2020 indicano un crollo del Pil di quasi 9 punti percentuali per l'Area Euro e di oltre 11 punti per l'Italia. Per capire l'entità del collasso basta confrontarlo con i dati del 2009, l'anno peggiore della crisi finanziaria, che vide in Italia un calo di "soli" 5 punti.

Di fronte a questi dati, occorre agire con urgenza per assicurare una ripresa quanto più piena e rapida possibile, preservando intatta la struttura produttiva. Questi interventi emergenziali, insieme al calo delle entrate fiscali, porteranno tuttavia ad un forte aumento del debito pubblico, già alto in molti paesi europei, tra cui spicca l'Italia. Dopo aver messo in sicurezza i settori e i lavoratori più colpiti dalla pandemia e dal *lockdown*, un tema chiave sarà quindi quello della sostenibilità degli inter-

* Francesco Beraldi è dottorando di ricerca in Economia presso l'Università Yale e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

venti che dovranno essere messi in atto di qui in avanti, e l'ottica non potrà che essere quella del lungo periodo.

Il dibattito sugli interventi non è però solo italiano, ma sta assumendo una dimensione sempre più europea. Le ragioni di ciò sono chiare. La pandemia ha infatti reso più acute le differenze preesistenti a livello europeo: i Paesi più colpiti dal Covid-19, *in primis* l'Italia, ma anche gli altri paesi mediterranei, sono anche distinti per una forte esposizione a settori a rischio, come il turismo, e hanno un alto debito pubblico, che ne limita le possibilità di intervento. Per questi motivi il tema della dimensione solidale degli interventi europei è ora al centro del dibattito: le forze politiche europee dovranno scegliere quanto affrontare questo enorme shock a livello individuale, ciascuno con le risorse accumulate in passato, o piuttosto condividendo rischi e capacità di spesa, facendo quindi un passo verso l'unione fiscale.

F.B. C'è un intenso dibattito tra gli economisti su quale forma avrà la ripresa dalla crisi del Covid-19. Lei ha suggerito che dovremmo aspettarci una forma "ABC". Cosa intende dire con questo e quali sono gli elementi chiave che potrebbero determinare una lenta ripresa "BC"?

R.R. È estremamente difficile fare previsioni economiche sul ritmo dell'attività reale nei prossimi 12 mesi. Dopo tutto, l'attività economica deriva dalla capacità delle persone di interagire nei mercati e nei luoghi, e non abbiamo buone previsioni da parte degli epidemiologi su come queste attività saranno influenzate.

Tuttavia, qualitativamente, qualche mese fa ho azzardato che la recessione avrebbe avuto tre fasi distinte. Nella fase A, l'attività economica è diminuita drasticamente, poiché molte persone sono rimaste a casa mentre altre sono state costrette a farlo dai governi. Nella fase B, in cui ci troviamo ora, c'è un rapido rimbalzo dell'attività economica, poiché le persone possono tornare al lavoro e le restrizioni vengono eliminate. Ma l'economia non ritorna ai livelli precedenti, e quindi abbiamo una fase C, che potrebbe richiedere anni, in cui ci si riprende dalla recessione. La fase B assomiglia a quello che vediamo dopo i disastri naturali. La fase C è comune dopo profonde recessioni, in cui sono scomparsi molti posti di lavoro e si sono accumulati debiti.

F.B. Qualunque sia la forma della ripresa, una cosa è certa: il debito pubblico è destinato a esplodere nel prossimo futuro. Come possono le economie più esposte dell'Europa meridionale mettere il loro debito su un sentiero di discesa sostenibile dopo la crisi, e quale ruolo può svolgere la BCE per alleviare questo peso?

R.R. Mettendo da parte l'attesa che la crescita economica paghi tutte le spese e le passività, ci sono due modi per pagare il debito pubblico. Il primo è quello di riscuotere entrate superiori alle spese. Questo può essere realizzato sia aumentando le tasse che tagliando le spese. Dopo il crollo del 2010-12, la maggior parte dei paesi dell'Europa meridionale ha fatto un mix di questo, che è stato spesso etichettato come austerità. Oggi si trovano in una posizione in cui è difficile vedere quanto ancora le tasse possono essere aumentate o la spesa tagliata senza che ciò abbia effetti controproducenti. Il secondo modo è quello di avere interessi da pagare sul debito inferiori al tasso di crescita dell'economia. Abbassare gli interessi pagati sul debito era una strategia comune in passato, e si chiamava repressione finanziaria. Con la libertà di circolazione dei capitali all'interno dell'UE, è molto più difficile da attuare, e comporta gravi effetti collaterali sui mercati finanziari.

Andando avanti, è una questione di aritmetica che il debito attuale sarà pagato con un mix di austerità e repressione finanziaria. Né l'una né l'altra è indolore, e la scelta del mix tra le due non è solo una questione di economia, ma di dure scelte politiche.

Quanto alla BCE, in definitiva, quando si tratta di pagare il debito nel lungo termine può fare ben poco. La banca centrale può garantire stabilità finanziaria e bassa inflazione. Entrambe aiutano l'economia a crescere e ad essere meno soggetta a crisi del debito, ma nessuna delle due riduce di per sé il peso del debito. La BCE, come ogni banca centrale, può prevenire le crisi del debito pubblico dovute a una cattiva coordinazione tra i creditori per un breve periodo di tempo, ma non può pagare il debito. Nel periodo 2015-20 è diventato comune nell'Europa meridionale attribuire alla BCE il merito dei bassi tassi d'interesse, con l'idea che questo aiutasse a pagare il debito. Ma questa è stata l'altra faccia della medaglia della BCE che ha mantenuto bassa l'inflazione, il che rende più difficile il pagamento del debito. I due effetti si annullano approssimativamente su un lungo periodo di tempo, come questi 5 anni. I

tassi d'interesse reali, cioè la differenza tra i tassi d'interesse nominali influenzati dalla BCE e l'inflazione, sono stati molto bassi in tutto il mondo, e questo ha aiutato a pagare il debito. Ma la BCE ha avuto poco a che fare con questo. E l'altra faccia della medaglia di quei bassi tassi d'interesse è stata la scarsa crescita economica nell'Europa meridionale e altrove, cosicché il debito non è particolarmente sceso in questi ultimi 5 anni.

F.B. Meccanismo europeo di stabilità, Corona-bond, Recovery Fund. È facile confondersi nel dibattito sulla risposta europea durante la crisi. Quali sono le motivazioni alla base della necessità di una reazione a livello europeo? Una tale risposta dovrebbe mirare a stimolare direttamente la domanda aggregata dell'economia europea o semplicemente ad alleviare l'onere degli interessi per i paesi più indebitati?

R.R. L'UE, nel suo cuore, è un progetto per consentire la libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali, e per evitare che i Paesi adottino politiche che sono individualmente ottimali ma che portano tutti a stare peggio. La pandemia ha portato i paesi a chiudere le frontiere e a impegnarsi nell'accaparramento nazionale di mascherine o altri dispositivi di protezione. L'UE non ha una politica sanitaria comune, ma abbiamo visto in questa pandemia come questo porti molte delle sue altre politiche a smettere di essere operative. In risposta a questo shock comune, che mette in discussione i suoi principi fondamentali, l'Unione europea deve rispondere se vuole sopravvivere.

In particolare, la BCE è stata di fondamentale importanza nel suo ruolo di prestatore di ultima istanza e fornitore di liquidità per mantenere i mercati finanziari stabili e funzionanti. Particolarmente importante, e una lezione ben appresa dal 2010, è stata la rapidità con cui questa volta la BCE ha contrastato la fuga dai mercati dei capitali più rischiosi a quelli più sicuri all'interno dell'UE, che coincidono con i confini nazionali. Così facendo, la BCE ha evitato i grandi squilibri delle partite correnti e i bruschi movimenti finanziari che hanno afflitto l'Europa meridionale nel 2010 e nel 2011.

Sul fronte fiscale, il forte aumento del debito pubblico derivante dalle politiche di sostegno pubblico degli ultimi mesi ha messo a dura prova il bilancio nazionale di alcuni Paesi che, come l'Italia, sono stati partico-

larmente colpiti. Nella misura in cui riteniamo che ci sia un principio di solidarietà in Europa, allora è opportuna una certa redistribuzione da chi ha sofferto meno a chi ha sofferto di più. Questo è ciò a cui ambisce il Recovery Fund.

Nessuno di questi due interventi riguarda però direttamente lo stimolo della domanda aggregata di per sé. Il primo riguarda la stabilità finanziaria e il secondo la condivisione dei rischi. Guardando al futuro, la BCE ha un ruolo importante da svolgere se le carenze della domanda aggregata dovessero portare a ribassi nell'inflazione, e l'UE ha un ruolo da svolgere nella misura in cui la condivisione dei rischi porta i paesi a pagare i tassi di interesse sui loro debiti pubblici più vicini tra loro. Ma, attualmente, non esiste un'istituzione dell'UE che abbia la responsabilità di stimolare la domanda aggregata in modo congiunto in tutta l'UE, o di alleggerire il carico fiscale dei singoli Paesi. Non viviamo in un'unione fiscale. Almeno, non ancora.

F.B. Per anni, molti hanno sostenuto che un'espansione fiscale in Germania e in altri paesi del nord avrebbe ridotto le asimmetrie dell'area dell'euro e aiutato la coesione economica del blocco monetario. Ora che il Covid-19 ha colpito, il grande spazio fiscale dei Paesi del Nord è invece spesso visto come un vantaggio sleale. Come dovremmo dare un senso a questo cambiamento di atteggiamento? Vede un rischio di frammentazione nel blocco valutario a causa di risposte fiscali eterogenee?

R.R. Ha ragione a notare un cambiamento di discorso che è peculiare. Per anni i contribuenti tedeschi, nell'esercizio della loro sovranità, hanno insistito nel risparmiare più di quanto gli altri pensassero fosse opportuno. I tedeschi sono stati criticati per l'inutile parsimonia. Ma ora, quando la crisi ha colpito, la Germania è stata in grado di fornire un'assistenza pubblica più aggressiva di quasi tutti gli altri Paesi (forse con l'eccezione della Danimarca) nell'intera UE. Di conseguenza, la sua economia avrà una recessione meno dura di altre, e la politica fiscale tedesca dei dieci anni precedenti è rivendicata. Le critiche lasciano il posto all'invidia.

È ingiusto? Ciò che è giusto o no è qualcosa di cui potremmo discutere per ore. Ma, nella misura in cui i tedeschi hanno fatto sacrifici per un decennio, spendendo meno di quanto avrebbero potuto per

l'assistenza sanitaria, i trasferimenti sociali o l'istruzione, per costruire spazi fiscali e risparmi da utilizzare nel momento del bisogno, non è giusto che ora beneficino della frugalità del passato? Le aziende in Portogallo e in Italia possono legittimamente affermare che è ingiusto che i loro rivali tedeschi sul mercato europeo ricevano più sostegno pubblico, rendendo disomogenee le condizioni del gioco della competizione per la clientela. Ma quelle stesse aziende non esistono indipendentemente dalle loro nazioni, e quelle stesse aziende, con i loro proprietari e lavoratori, hanno eletto i politici che in passato hanno deciso di usare il denaro pubblico per altri scopi. Allo stesso modo non è giusto che un'azienda nei Paesi Bassi benefici di strade migliori o di un sistema legale migliore di un'azienda in Grecia, anche se queste competono per lo stesso mercato.

Gli italiani soffrono ancora oggi della sregolatezza fiscale dei governi che i loro genitori e nonni hanno eletto e delle politiche di spesa che hanno adottato negli anni Ottanta. Penso che sia ingiusto allo stesso modo in cui è ingiusto che un bambino di una famiglia povera non abbia accesso alla stessa qualità di assistenza sanitaria dopo un'emergenza che un bambino di una famiglia ricca. Ma a differenza delle famiglie, i paesi non hanno uno Stato al di sopra di loro che decide di prendere da alcuni per dare ad altri sulla base di una nozione di equità precedentemente concordata. Le regioni in Italia sotto uno Stato possono parlare di equità e discutere su cosa fare al riguardo, bilanciando attraverso il processo democratico ciò che è giusto, nel rispetto della libertà e della responsabilità individuale. La creazione dell'Unione Europea è un passo verso la creazione di una tale istituzione, ma siamo ancora molto molto distanti dallo Stato federale in cui tali meccanismi potrebbero essere discussi in modo costruttivo.

LA RISPOSTA DI POLITICA MONETARIA
NELLA CRISI COVID-19.
UN'ANALISI COMPARATA

ANDREA FERRERO – SIMONA GIGLIOLI*

1. *Introduzione*

L'emergenza sanitaria del Covid-19 ha portato a una crisi economica senza precedenti. Nonostante l'interesse pubblico si sia inizialmente rivolto verso il contenimento del contagio per evitare un aumento esponenziale del numero di vittime, dopo alcune settimane dall'inizio dell'epidemia sono emerse serie preoccupazioni per i disastrosi effetti economici che il confinamento avrebbe causato. Le istituzioni economiche e governative, sia nazionali sia internazionali, si sono quindi attivate per delineare le politiche più efficaci da attuare in questo contesto e per metterle in pratica. La risposta alla crisi economica è stato un mix di misure di natura monetaria e fiscale. In questo contributo ci proponiamo di sintetizzare la reazione della politica monetaria. Nella prima sezione, cerchiamo di spiegare le ragioni economiche dietro le misure adottate nonché i loro obiettivi. Nella seconda, proponiamo un'analisi comparata degli interventi di tre banche centrali: la Banca Centrale Europea, la *Federal Reserve* e la *Bank of England*.

2. *Principi di intervento*

Le banche centrali dei paesi avanzati hanno adottato sia misure convenzionali sia straordinarie in risposta alla crisi economica causata dall'emergenza sanitaria Covid-19. Queste misure sono una combinazione di (i) tradizionali politiche di stabilizzazione monetaria; (ii) annun-

* Andrea Ferrero è professore associato di Economia presso l'Università di Oxford.
Simona Giglioli è dottoranda di ricerca in Economia presso l'Università Tor Vergata di Roma.

cio di politiche espansive nel futuro; (iii) acquisto di titoli pubblici sui mercati secondari; (iv) iniezioni di liquidità dirette ed indirette.

L'insieme di queste misure riflette una moderna visione di "gestione del rischio" da parte dell'autorità monetaria, sviluppate nel corso del tempo in base a continui raffinamenti della teoria e della pratica della politica monetaria in situazioni di crisi.

La risposta standard in termini di stabilizzazione monetaria è il taglio dei tassi di interesse a breve termine, ovvero i tassi direttamente controllati dalle banche centrali che si applicano ai prestiti inter-bancari della durata di un giorno, e che a loro volta incidono su quelli che saranno i tassi su prestiti più a lunga scadenza a famiglie e imprese. Questa misura tende ad alleggerire l'impatto della crisi sulla domanda aggregata attraverso un meccanismo equivalente a quello all'opera durante una normale fase recessiva. Una diminuzione del tasso di interesse a breve termine riduce il costo del denaro, facilitando i prestiti al settore privato, sia agli individui sia alle imprese. Questa misura, pertanto, stimola consumi ed investimenti e permette di sostenere la domanda aggregata, ovvero la domanda di beni e di servizi da parte del sistema economico nel suo complesso.

In tempi recenti, e in particolare a partire dalla crisi finanziaria del 2008, le banche centrali hanno integrato il taglio dei tassi di interesse a breve termine con annunci di politiche espansive nel futuro e acquisti di titoli pubblici a lungo termine. Come già accennato, in condizioni normali, il taglio dei tassi di interesse a breve influenza il costo del debito a lunga scadenza. Questo accade perché attraverso la cosiddetta "struttura a termine" dei tassi di interesse, il tasso applicato ad un prestito a lunga scadenza è una media dei tassi a breve termine che gli operatori si aspettano, più una compensazione per il rischio di mantenere il capitale bloccato per un periodo prolungato. Grazie all'annuncio della promessa di mantenere i tassi di interesse a breve termine bassi nel futuro, i tassi attesi saranno inferiori e così anche il tasso di interesse a lungo termine.

In teoria, e astruendo dal premio al rischio per investimenti di diversa maturità, per un investitore dovrebbe essere indifferente investire, per esempio, 1000 di euro a due anni in un titolo a reddito fisso o investire la stessa somma in un titolo a reddito fisso a un anno e reinvestire il ricavato nello stesso titolo a scadenza. Tuttavia, mentre il rendimento del titolo considerato nella prima ipotesi è noto al momento dell'investimento, nella seconda non lo è. Gli operatori finanziari formano aspet-

tative su questo tasso e i prezzi di mercato delle attività finanziarie si aggiustano in maniera tale da uguagliare il rendimento atteso dei due investimenti. La ragione è che se una delle due strategie d'investimento portasse a un profitto rispetto all'altra, tutti gli investitori avrebbero un incentivo a prendere a prestito attraverso posizioni scoperte secondo la strategia con rendimento più basso e investire secondo la strategia con rendimento più alto, ottenendo potenzialmente profitti illimitati.

La relazione tra tassi a lunga e tassi a breve si basa dunque sull'assenza di possibilità di arbitraggio sistematico. Tuttavia, in situazioni di crisi, i mercati possono diventare segmentati, impedendo almeno in parte operazioni atte a eliminare le possibilità di arbitraggio tra diversi titoli finanziari e limitando di conseguenza il tradizionale meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Un altro caso in cui questa trasmissione raggiunge un limite è quando il tasso a breve (cioè lo strumento di politica monetaria) non può essere ulteriormente ridotto. In questo caso, un'economia entra nella cosiddetta "trappola della liquidità" di Keynesiana memoria: una situazione in cui, sebbene i tassi di interesse siano bassi, gli operatori economici trattengono sotto forma di risparmio ogni liquidità aggiuntiva che viene erogata e la politica monetaria non è più in grado di influenzare la domanda aggregata. Queste due situazioni (segmentazione dei mercati e trappola della liquidità) occorrono spesso allo stesso tempo, esattamente in situazioni di crisi economica e finanziaria.

In questo contesto, l'annuncio di politiche espansive costituisce un impegno a mantenere una politica di stimolo nel corso tempo. La banca centrale cerca di influenzare i tassi a lungo termine attraverso le aspettative degli operatori di mercato sui tassi a breve futuri.

L'acquisto di titoli pubblici a lungo termine mira a ottenere un effetto simile attraverso un meccanismo diverso. Il rendimento delle attività finanziarie è inversamente proporzionale al loro prezzo. Per esempio, l'acquisto di un titolo che promette di pagare 1000 euro a scadenza ha un rendimento diverso a seconda che il prezzo di mercato sia 990 euro (1,01%) o 980 euro (2,04%). Acquistando titoli, la banca centrale contribuisce ad aumentarne il prezzo, pertanto riducendone il rendimento. In questo modo, il costo opportunità degli investitori diminuisce. Operando su maturità dei rendimenti simili a quelle di mutui e prestiti di impresa, la banca centrale può influenzare il costo del credito al settore privato.

Se queste tre misure (taglio dei tassi a breve, annuncio di politiche espansive future, acquisto di titoli pubblici) costituiscono la componente convenzionale della risposta di politica monetaria, integrata per tenere conto dei limiti che le banche centrali possono trovarsi a fronteggiare durante una crisi, le iniezioni di liquidità sono uno strumento fondamentale per gestire le prime fasi di episodi sistemici.

L'approccio tradizionale a iniezioni di liquidità in situazioni di crisi deriva dalla cosiddetta "dottrina di Bagehot", secondo la quale il prestatore di ultima istanza dovrebbe prestare (i) a entità solventi; (ii) a un tasso di interesse maggiore del tasso ufficiale; (iii) a fronte di garanzie collaterali di buona qualità.

L'idea centrale di questo approccio è che in una crisi finanziaria l'incertezza possa creare difficoltà di rifinanziamento del debito, specialmente a breve termine. In queste circostanze, gli operatori privati diventano particolarmente avversi al rischio e non sono più disponibili ad offrire prestiti ad altri istituti. La banca centrale può limitare gli effetti negativi di questa situazione operando come prestatore di ultima istanza e assumendosi il rischio di liquidità.

Da un punto di vista operativo, questo tipo di interventi viene effettuato attraverso il cosiddetto "sportello di sconto", a cui le banche possono accedere in virtù del loro ruolo di operatori primari di mercato. Le banche ricevono un prestito, con durata variabile a seconda delle circostanze, offrendo a garanzia un titolo in loro possesso (il cosiddetto "collaterale"). Più il collaterale è rischioso, maggiore è il tasso di interesse sul prestito. Questo tipo di iniezioni di liquidità può essere generalizzato o diretto a banche che utilizzano i fondi secondo obiettivi annunciati dalla banca centrale.

Lo sportello di sconto, tuttavia, può portare con sé un effetto di "stigma", cioè un segnale che la banca che richiede il prestito si trovi in difficoltà. Di conseguenza, è possibile che le altre banche, venendo a conoscenza dell'accesso allo sportello di un istituto, decidano di terminare i loro prestiti sul mercato interbancario (o non concederne di nuovi) preoccupate dalla possibilità di non essere ripagate. Questo meccanismo è particolarmente pericoloso perché può trasformare temporanee crisi di liquidità in crisi di insolvenza e portare al fallimento di società finanziarie. Se la crisi colpisce più istituti, inoltre, il passaggio da mancanza di liquidità a insolvenza può mettere a rischio l'intero sistema bancario.

In risposta a questo problema, le banche centrali si sono mosse nella

direzione di offrire liquidità anche attraverso interventi di acquisto di titoli privati sul mercato secondario. Una banca centrale può intervenire acquistando titoli privati (quindi rischiosi) in cambio di riserve ufficiali, pertanto garantendo la necessaria liquidità al sistema bancario. Uno degli sviluppi più importanti della crisi Covid-19, che traccia un parallelo con la crisi del 2008, è che le banche centrali si sono avventurate anche nell'acquisto di titoli emessi da società non finanziarie, pertanto fornendo liquidità non solo al sistema finanziario, ma direttamente anche a quello produttivo.

Per chiudere la discussione dei principi di intervento in tempi di crisi è importante sottolineare i limiti di ciò che la politica monetaria è in grado di ottenere. Il punto cruciale è che le operazioni di natura monetaria hanno come controparte naturale il sistema finanziario, sia attraverso i mercati che direttamente attraverso le banche. Pertanto, le banche centrali possono sostenere i consumi e gli investimenti solo indirettamente, o attraverso il costo del credito grazie al taglio dei tassi d'interesse e misure equivalenti o attraverso maggiore liquidità.

È possibile però che questo tipo di interventi non ottenga gli effetti sperati, del tutto o in parte, a seconda del comportamento del settore finanziario. Le crisi del 2008 e del 2011 forniscono due esempi recenti di questo rischio. In entrambe le circostanze, le banche centrali usarono tutto l'arsenale a propria disposizione per contrastare l'impatto della crisi sull'economia reale. Tuttavia, le banche, che si trovavano in situazioni delicate a causa della loro esposizione a titoli ad alto rischio, preferirono mantenere una riserva di liquidità piuttosto che aumentare il volume dei prestiti a famiglie ed imprese. Se da un lato gli interventi di politica monetaria probabilmente evitarono una crisi di dimensioni molto più severe, le economie occidentali soffrirono comunque la peggior recessione dai tempi della Grande Depressione degli anni '30.

3. Un confronto tra Banca Centrale Europea, Federal Reserve e Bank of England

Non tutte le banche centrali hanno reagito alla crisi Covid-19 con gli stessi strumenti, sebbene gli elementi in comune, soprattutto nei paesi più colpiti, siano molti. Questa sezione offre un'analisi comparata della risposta delle banche centrali alla crisi economica causata dall'emer-

genza sanitaria, studiando l'approccio della Banca Centrale Europea (BCE), della *Federal Reserve* (Fed) e della *Bank of England* (BoE). Seguendo l'impostazione della sezione precedente, la prima parte della discussione si divide in quattro parti: taglio dei tassi d'interesse a breve termine, annuncio di politiche espansive nel futuro, acquisto di titoli sul mercato primario e secondario e iniezioni di liquidità. Aggiungiamo, inoltre, alcune considerazioni su due aspetti (regolamentazione bancaria e finanziamento monetario del deficit pubblico) che vanno al di là dei principi base discussi in precedenza ma che hanno trovato spazio nella crisi Covid-19.

3.1 Taglio dei Tassi d'Interesse a Breve Termine

Le tre banche centrali si sono comportate diversamente in merito a questa misura. La Fed e la BoE hanno optato per una riduzione del livello dei tassi ufficiali, mentre la BCE li ha lasciati invariati. Nello specifico, la Fed ha tagliato i tassi di 100 punti base (cosa mai successa in un solo meeting) portandoli nella fascia 0-0,25%, mentre la BoE li ha ridotti di 65 punti base, a 0,10% – il livello più basso nella sua storia pluricentennale. Al contrario, la motivazione per la decisione della BCE di non agire attraverso un taglio dei tassi è probabilmente connessa al fatto che i tassi erano già a livelli significativamente negativi (-0,50%). Il Consiglio Direttivo ha valutato la crisi come temporanea e ha preferito evitare di creare ulteriore incertezza sul margine di profittabilità delle banche.

3.2 Annunci di politiche espansive nel futuro

Riguardo alla cosiddetta *forward guidance*, la BCE ha continuato ad usare questo strumento per rassicurare i mercati, ribadendo più volte che le misure ordinarie e straordinarie di acquisto di titoli sarebbero state in vigore per tutto il tempo necessario affinché l'inflazione faccia il suo corso verso l'obiettivo di medio periodo, aggiungendo che tali misure si sarebbero potute estendere in caso di necessità. Allo stesso modo, la Fed ha dato indicazioni sulle sue intenzioni riguardo al livello dei tassi nel futuro, dichiarando che rimarranno bassi finché l'economia avrà superato la crisi generata dai recenti avvenimenti e sarà sui binari giusti per il raggiungimento degli obiettivi di occupazione e stabilità dei prezzi.

Nessun particolare annuncio in questo senso è stato fatto dalla BoE. È lecito domandarsi se questa decisione rifletta l'esperienza negativa del 2013, quando la Banca annunciò che avrebbe mantenuto il tasso d'interesse allo 0,50% fino a che la disoccupazione fosse rimasta oltre il 7%. Le previsioni erano che la disoccupazione sarebbe rimasta oltre la soglia annunciata per parecchi mesi, giustificando pertanto la logica dell'annuncio. I dati, tuttavia, sorpresero in positivo gli osservatori, e già a Gennaio del 2014 la disoccupazione raggiunse il 6,9%, rendendo vano l'impegno della BoE.

3.3 *Acquisto di titoli*

Le tre banche centrali hanno agito nella stessa direzione, invece, per quanto riguarda l'acquisto di titoli, sia rafforzando i programmi già in vigore sia creandone di nuovi. In particolare, la BCE ha potenziato di ulteriori 120 miliardi di euro il programma di *quantitative easing* che stava portando avanti dal 2015 e ha creato un nuovo piano di acquisto. Quest'ultimo, denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), ammontava inizialmente ad un totale di 750 miliardi di euro ed era stato stanziato durante una riunione di emergenza del Consiglio Direttivo a seguito del crollo dei mercati finanziari. A giugno, a seguito di un peggioramento delle previsioni economiche sull'inflazione, il programma è stato aumentato a 1'350 miliardi di euro. Parallelamente, la BCE ha aumentato il rango di titoli privati di istituzioni non finanziarie acquistabili (il *Corporate Sector Purchase Programme*, CSPP), andando così a fornire liquidità anche direttamente al sistema produttivo.

Simile è stato l'intervento nel Regno Unito. La BoE comprerà in tutto 435 miliardi di sterline (equivalenti a 488 miliardi di euro) di titoli di stato inglesi e 10 miliardi di sterline (11 miliardi di euro) in titoli privati come risposta alla crisi del Covid-19. Inoltre, acquisterà sul mercato primario titoli da imprese considerate essenziali per l'economia inglese, finanziando queste operazioni con riserve della banca centrale.

Infine, anche la Fed ha riavviato il programma di *quantitative easing*, impegnandosi a comprare nei prossimi mesi 500 miliardi di dollari (450 miliardi di euro) in titoli pubblici e 200 miliardi (180 in euro) in *mortgage-backed securities* garantiti dallo Stato, ovvero i titoli strutturati che impacchettano il rischio dei mutui immobiliari. Anche nel settore delle imprese la banca centrale americana ha agito in modo diretto. La Fed ha

infatti iniziato l'acquisto di titoli aziendali sia sul mercato primario sia su quello secondario (*Primary Market Corporate Credit Facility* e *Secondary Market Corporate Credit Facility*) e ha avviato un programma di prestiti diretti alle imprese con condizioni agevolate sul pagamento, così da lasciare il più possibile dei margini di liquidità ed evitare il default. Altre misure minori sono state prese in sostegno diretto delle imprese: il maggiore intervento della Fed rispetto alle altre banche centrali in questo contesto riflette il suo mandato di raggiungere un target di occupazione (oltre a quello di stabilità dei prezzi, comune anche a BCE e BoE). Questa seconda dimensione del mandato ha come conseguenza l'impegno della Fed nella fornitura di liquidità diretta alle imprese per evitare licenziamenti di massa ed un forte aumento della disoccupazione.

3.4 Iniezioni di liquidità

Anche nel caso di iniezioni di liquidità, le tre banche centrali hanno agito in maniera simile, incrementando il volume dei prestiti e agevolando le condizioni a cui già erano erogati alle banche, tramite l'abbassamento dei tassi di interesse applicati. Nello specifico, la BCE ha innanzitutto aumentato le sue operazioni di rifinanziamento a lungo termine non mirate (*Long Term Refinancing Operations*, LTRO). Inoltre, a partire da giugno 2020 il programma di operazioni analoghe ma mirate al supporto di piccole e medie imprese (*Targeted Long Term Refinancing Operations III*, TLTRO III) verrà condotto a condizioni più favorevoli, ovvero con un tasso di interesse negativo che è tanto più basso quanto più le banche forniranno finanziamenti a questo tipo di aziende, così da incentivarne l'uso. In altre parole, più le banche faranno credito alle piccole e medie imprese, più saranno "pagate" dalla BCE tramite un tasso di interesse negativo. Un terzo programma di finanziamento a lungo termine delle banche è il *Pandemic Emergency Long Term Refinancing Operations* (PELTRO), con caratteristiche simili ai due sopra citati, che è andato quindi ad aumentare il volume complessivo di prestiti agli istituti di credito europei.

Analogamente, la BoE ha implementato un programma di prestiti alle istituzioni finanziarie per aiutare la trasmissione delle misure convenzionali di politica monetaria, evitando che l'abbassamento dei tassi di interesse avesse un impatto negativo sull'ammontare dei prestiti erogati a famiglie e imprese, a causa della poca profittabilità dei prestiti per le

banche – dovuta alla compressione del margine di interesse rispetto al tasso pagato sui depositi.

Infine, anche la Fed ha abbassato il tasso di interesse applicato ai prestiti bancari dallo “sportello di sconto”, raggiungendo il valore di 0,25%, addirittura minore di quello applicato durante la crisi del 2008. Sebbene i prestiti della Fed non siano di lungo periodo come invece quelli potenziati dalla BCE durante la crisi Covid-19, la durata dei prestiti è stata aumentata da uno a 90 giorni.

3.5. *Regolamentazione bancaria*

A differenza delle crisi precedenti, e in particolare di quelle recenti, in molti paesi le banche centrali hanno preso delle misure anche in quanto enti responsabili della supervisione bancaria, e non solo della politica monetaria. Infatti, un altro modo per aumentare la capacità delle banche di fornire prestiti ad imprese e famiglie in questo momento di crisi consiste nell'attenuare temporaneamente i vincoli di regolamentazione che erano in vigore in seguito alla crisi finanziaria. Dal momento che attualmente le banche sono più “sane” rispetto al 2008 e non costituiscono la fonte del problema, e visto che la supervisione bancaria è più preparata ed articolata di quanto fosse allora, le banche centrali e le autorità macro-prudenziali si sono sentite tranquille nell'allentare temporaneamente alcune restrizioni sulle quantità minime di capitale e di titoli liquidi che gli istituti di credito devono tenere a bilancio. Queste misure sono presenti in tutti e tre i casi presi in esame: BCE, Fed e BoE. Inoltre, le banche sono state incoraggiate dalle rispettive banche centrali a usare i cuscinetti (*buffers*) di capitale e liquidità che sono stati messi da parte in questi anni, appunto nella previsione di possibili scenari di crisi come quello che si è presentato. La BCE inoltre, sempre nell'ottica di aumentare il flusso di credito, ha diminuito i criteri per il collaterale, aumentando così il livello di tolleranza del rischio, e ha istituito un trattamento particolare per quei prestiti che sono *non-performing* ma che hanno ricevuto garanzie statali.

3.6. *Finanziamento monetario del deficit fiscale*

Oltre alle misure sopra citate, la crisi Covid-19 ha rinvigorito il dibattito sull'utilizzo del cosiddetto *helicopter money*, ossia la distribuzione di

denaro a pioggia e a fondo perduto – come se fosse lanciato da un elicottero. L'obiettivo è quello di stimolare la domanda aggregata in modo diretto, quindi non attraverso una riduzione dei tassi di interesse e un aumento del credito, ma tramite trasferimenti a famiglie ed imprese. Siccome non è possibile per le banche centrali finanziare direttamente i cittadini per esempio attraverso accrediti sui conti correnti privati, l'*helicopter money* richiede un coordinamento con la politica fiscale. In termini concreti, tali misure possono essere attuate attraverso l'impegno da parte della banca centrale ad acquistare titoli di stato emessi dai governi, che userebbero i fondi per trasferirli direttamente a famiglie e imprese. A differenza di altre operazioni, l'acquisto di titoli di stato da parte delle banche centrali avviene sul mercato primario – cioè al momento della collocazione – ed è permanente. Questo secondo aspetto è fondamentale per convincere gli individui a non risparmiare i fondi ricevuti in vista di un futuro aumento delle tasse, che invece diminuirebbe l'impatto della politica sullo stimolo della domanda aggregata nel breve periodo.

Finora nessuna banca centrale si è spinta in questa direzione. La ragione principale è che il finanziamento monetario diretto del deficit fiscale, se sistematico, potrebbe minare l'indipendenza della banca centrale. L'unica misura adottata nella crisi che ha suggerito paragoni con l'*helicopter money* è stato l'annuncio da parte della BoE dell'estensione di un programma esistente (chiamato *Ways and Means Facility*) dalla cifra di 370 milioni di sterline (equivalenti a circa 414 milioni di euro) a un ammontare illimitato. Questo programma permette in linea teorica al governo inglese di emettere qualsiasi quantità di debito dal momento che la BoE garantisce l'acquisto residuo in caso di mancato piazzamento sul mercato. L'annuncio dell'estensione del programma ha tuttavia chiarito che si tratterebbe di un acquisto temporaneo e di breve periodo, e che l'utilizzo verrebbe ripagato al più presto possibile, e comunque prima della fine dell'anno. Sebbene il programma apra in linea di principio alla possibilità di un vero e proprio finanziamento monetario del deficit pubblico, gli elicotteri per ora non sono ancora decollati.

4. Conclusione

La risposta della politica monetaria alla crisi scatenata dal Covid-19 si

compone di diversi interventi che insieme hanno l'obiettivo di garantire il flusso di credito all'economia reale e il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria. Questa finalità si traduce in concreto nella creazione di incentivi agli istituti di credito per continuare a concedere prestiti a famiglie e imprese, nonostante la difficile situazione economica. Analizzando l'operato, in questi ultimi mesi, di tre banche centrali che hanno avuto – e continuano ad avere – un ruolo primario nella gestione della crisi (BCE, Fed e BoE), si evince come nella maggioranza degli interventi ci sia convergenza tra le politiche attuate.

Un'eccezione a questa linea comune è stato il mancato taglio dei tassi di interesse a breve da parte della BCE, dovuto al livello già negativo all'inizio della crisi. Rimane invece ancora da vedere se qualche banca centrale deciderà di infrangere il tabù del finanziamento monetario del deficit pubblico.

PANDEMIA E RESILIENZA: IL RUOLO DEL MERCATO ASSICURATIVO

MARIO GRECO – LUCA MOSETTI*

1. *Premessa*

Lo scorso 11 marzo, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato il Covid-19 una pandemia. Molti paesi hanno conseguentemente adottato o inasprito le misure di contenimento della mobilità e la sospensione delle attività produttive. Dall'emergenza sanitaria è così scaturita la peggiore crisi economico-finanziaria globale dalla Grande Depressione degli anni '30. Se solo qualche mese fa il Fondo Monetario Internazionale (FMI) prevedeva una crescita positiva del PIL per 160 paesi nel 2020, ora le stime parlano di una recessione per 170 paesi nello stesso periodo. Per l'Italia, in particolare, il FMI stima una contrazione del 9.1% del PIL nazionale per quest'anno, mentre a livello globale la recessione sarebbe del 3%¹.

2. *Il ruolo delle assicurazioni*

Nobody wants insurance... until they need it è un adagio ben noto nel settore assicurativo. Nondimeno, le assicurazioni e le riassicurazioni giocano un ruolo essenziale per la tenuta e la resilienza delle attività produttive. Entrambe offrono, in cambio del pagamento di un premio ed entro i limiti convenuti, protezione contro il verificarsi di un evento avverso. Mentre le assicurazioni cosiddette *primarie* vendono questo servizio agli individui e alle imprese, le riassicurazioni lo vendono alle *pri-*

* Mario Greco è Chief Executive Officer (CEO) di Zurich Group.

Luca Mosetti è studente magistrale in Statistica presso il Politecnico Federale di Zurigo (ETH Zürich) e *research assistant* presso il *Collegium Helveticum* dello stesso ateneo.

¹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, aprile 2020.

marie. In questo modo, i rischi assicurati vengono sapientemente diversificati e rivenduti alle riassicurazioni e agli investitori, evitando la concentrazione di eventi negativi in modo che le eventuali perdite non impattino la stabilità e la sostenibilità del sistema.

Esistono, tuttavia, casi in cui la resilienza del sistema viene messa a rischio da eventi straordinari. L'attacco terroristico del 11 settembre 2001, ad esempio, costò alle compagnie assicuratrici quasi 40 miliardi di dollari in indennizzi². Ancora più gravose furono le catastrofi naturali nel 2017, quando gli uragani Harvey, Irma e Maria negli Stati Uniti, il tifone Hato in Cina, un violento terremoto in Cile e altri eventi minori totalizzarono la cifra record di 134 miliardi di dollari di risarcimenti³. E certamente anche la pandemia da Covid-19 ha messo il mondo assicurativo, e non solo, di fronte a una minaccia molto seria. Qual è dunque il ruolo delle assicurazioni in questa fase e come possono sostenere la ripresa economica?

Da un lato le assicurazioni devono continuare a fare il loro lavoro al meglio pagando i propri clienti quando i contratti lo prevedono. Dall'altro la responsabilità sociale d'impresa e il ruolo stesso che le aziende ricoprono sul territorio assumono ancor più importanza durante crisi così profonde. Molte grandi aziende, infatti, si sono prodigate in aiuti umanitari verso le fasce più colpite dall'emergenza sanitaria e dalla conseguente crisi economica.

Per quanto importanti, questi contributi sono però irrisori rispetto al ruolo centrale che il settore assicurativo svolge nel rendere il nostro sistema economico resiliente. Pur tuttavia, nel caso di una pandemia l'incisività delle assicurazioni nella ripresa economica è drasticamente ridotta. Non esistono e non possono esistere assicurazioni contro le pandemie dal momento che la velocità di diffusione, la simultaneità degli effetti e la natura globale delle stesse rendono impossibile diversificare i rischi e quindi assicurarli.

Non potendo offrire un prodotto per questo tipo di rischi, le compagnie di assicurazione stanno immaginando soluzioni alternative e innovative per affrontarli. Assieme ai governi di vari paesi (Stati Uniti,

² *9/11 and Insurance: The Eight Year Anniversary*, in «Insurance Journal», 11 settembre 2009.

³ *Insured Natural Disaster Losses in 2017 were 38% of Economic costs of \$358B*: Aon, in «Insurance Journal», 24 gennaio 2018.

Germania, Francia, Regno Unito) si sta discutendo la realizzazione di un fondo a partecipazione pubblica e privata che possa fornire velocemente risorse durante eventi straordinari come quello che stiamo vivendo. Il fondo avrebbe una prospettiva a lungo termine, raccogliendo ogni anno i premi versati dai partecipanti. Il dibattito attorno questa proposta è ancora in una fase preliminare e non ci sono cifre attendibili attorno l'entità del fondo.

3. L'impatto economico della pandemia sul settore assicurativo

Come per la maggior parte dei settori produttivi, anche il mercato assicurativo è stato travolto dalla pandemia da Covid-19 registrando uno straordinario aumento delle richieste di indennizzo legate ad alcune tipologie di polizze (cancellazione eventi, rimborso viaggi, *business interruption*, etc.) e considerevoli perdite sul lato degli investimenti a seguito del crollo dei mercati.

Lloyd's Assicurazioni ha stimato che il comparto assicurativo e riassicurativo pagherà un totale di 107 miliardi di dollari ai clienti solo nel 2020. A questo esborso si aggiungerebbero circa 96 miliardi di perdite nei portafogli delle compagnie di assicurazione, portando così il costo di questa pandemia alla cifra record di 203 miliardi di dollari nel 2020⁴.

Tuttavia, per capire il reale impatto di questa crisi sul settore assicurativo è importante tenere presenti due aspetti. Il primo è che non tutte le aziende e gli individui colpiti (direttamente o indirettamente) da questa pandemia sono assicurati. Il secondo è che, anche se assicurati, spesso le polizze hanno clausole di esclusione per i rischi legati al diffondersi di un virus. Infatti, come già detto, il rischio pandemico è per sua natura di fatto non assicurabile dal momento che non si può diversificare.

4. La trasformazione del mercato assicurativo

Questa crisi sta inevitabilmente trasformando diversi settori economici, compreso quello assicurativo. I cambiamenti in atto sono molteplici.

⁴ COVID-19 will see historic losses across the global insurance industry, Lloyd's of London, News release, 14 maggio 2020.

ci e non si limitano allo sviluppo di soluzioni innovative, ma vanno a ridefinire il modo stesso di lavorare e la domanda dei consumatori.

Per i prodotti offerti e le tecniche attuariali impiegate, le assicurazioni si distinguono principalmente in due rami: ramo danni e ramo vita.

Il primo, noto nel mondo anglosassone anche come *Property & Casualty* (P&C) o *non-life insurance*, comprende tutte le polizze assicurative che coprono i danni alle cose (auto, casa, etc.). Rientrano in questa categoria anche le assicurazioni *business interruption*, che hanno occupato la cronaca finanziaria degli ultimi mesi con un dibattito attorno alla necessità che le assicurazioni pagassero i danni economici del *lockdown* imposto dai Governi.

Le polizze *business interruption* prevedono l'indennizzo delle perdite che derivano dall'interruzione totale o parziale dell'attività dichiarata dovuta ad un evento. Il blocco delle attività produttive a seguito del diffondersi del Covid-19 ha spinto molte aziende a chiedere un indennizzo per la perdita di profitto. Tuttavia, queste richieste sono stata nella maggior parte dei casi respinte poiché codeste polizze presuppongono che il fermo attività sia conseguenza di un danno materiale ai beni di produzione ed inoltre contengono clausole di esclusione per i virus. Ad ogni modo, soprattutto negli Stati Uniti e nel Regno Unito, ove questo tipo di assicurazione è diffusa, la polemica è divampata. In Italia, invece, la mancata diffusione di una cultura a prevenzione dei rischi e lo scarso interesse delle aziende verso questo e altri tipi di assicurazione non ha dato adito ad un dibattito.

Oltre a questi aspetti, il ramo danni non sta vivendo cambiamenti repentini né dal lato dell'offerta né da quello della domanda, nonostante sia responsabile praticamente in toto degli indennizzi che le assicurazioni stanno pagando.

Tutt'altro caso è il ramo vita, nel quale si stanno già delineando significativi cambiamenti. Volendo semplificare, possiamo distinguere tre categorie di assicurazione vita: le cosiddette *protection policy* che coprono il rischio morte o invalidità, le polizze vita con gestione separata e le *unit linked*. Mentre le prime, a fronte del pagamento di un premio, consentono all'assicurato di provvedere economicamente al proprio nucleo familiare in caso di morte o invalidità (totale o parziale), le seconde, ferma la loro natura assicurativa, hanno le caratteristiche proprie degli strumenti finanziari. In breve, la gestione separata garantisce un rendi-

mento e il capitale versato ma non lascia spazio di decisione sul modo in cui il capitale deve essere investito. Da ultimo, le *unit linked* offrono opzioni di investimento più ampie e potenzialmente rendimenti maggiori ma senza necessità di garantire rendimenti.

In alcuni paesi come gli Stati Uniti, lo scoppio della pandemia ha portato a una crescita delle polizze *protection*⁵, mentre ha segnato un calo di interesse per le polizze vita con gestione separata e le *unit linked*, dal momento che l'ulteriore riduzione dei tassi d'interesse sui mercati finanziari come conseguenza dell'ingente liquidità immessa dalle banche centrali nell'economia rendono le prime poco convenienti per le assicurazioni e le seconde poco attraenti agli occhi degli investitori.

Inoltre, specialmente nei paesi in cui esiste l'obbligo di un'assicurazione sanitaria privata, la domanda per i prodotti legati all'assistenza sanitaria, alla tele medicina e ai servizi di prevenzione e gestione di problemi di salute cronici, di attività fisiche e motorie è aumentata, rafforzando il trend degli ultimi anni.

Infine, a seguito del *lockdown* imposto nella maggior parte dei paesi, anche le assicurazioni hanno dovuto riorganizzarsi in breve tempo in modo da essere operativi lavorando da casa. Questo improvviso cambiamento ha necessitato di un'efficiente infrastruttura IT e di una rapida organizzazione delle risorse e degli strumenti disponibili. Inoltre, ha accelerato fenomeni già in atto quali la diffusione dello *smart working*, che con ogni probabilità rimarrà molto presente anche superata questa crisi, e la familiarizzazione con dispositivi, programmi e applicazioni ai quali molti non erano abituati.

5. Il caso Zurich

Zurich – la seconda più grande assicurazione europea – ha stimato il costo di questa pandemia in 750 milioni di dollari nel 2020⁶; l'unico evento paragonabile in termini di danni assicurati fu il susseguirsi dei tre uragani Harvey, Irma e Maria che colpirono duramente gli Stati Uniti e i Caraibi nel 2017.

⁵ *US insurance market trends during the pandemic*, McKinsey&Co, 27 aprile 2020.

⁶ *Zurich Q1 update – resilient performance while serving customers and protecting colleagues*, Zurich Group, News release, 14 maggio 2020.

Nonostante la continua incertezza della situazione data la natura dell'evento, l'impatto di questa crisi sul settore assicurativo non sembrerebbe discostarsi molto da quello di una grande catastrofe naturale e le assicurazioni dovrebbero essere in grado di assorbire tale shock grazie alle riserve e ai requisiti di capitale imposti dal *regulator*. In termini fin troppo semplici e cercando di evitare tecnicismi, le riserve tecniche sono una delle voci più importanti dello stato patrimoniale delle compagnie di assicurazione e rappresentano accantonamenti costituiti al fine di far fronte agli impegni assunti nei confronti degli assicurati. I requisiti di capitale, invece, sono quantità minime di capitale che un'assicurazione deve avere per legge, e vengono calcolati pesando tutti i rischi quantificabili nel bilancio di una assicurazione.

Zurich ha chiuso il 2019 con ottimi risultati, superiori ai target prefissati dal piano 2017-2019; profitto operativo in crescita del 16% e requisiti di capitale pari a più del doppio dei valori minimi imposti dal *regulator*⁷. Per quanto inevitabilmente colpita da questa crisi, Zurich si è trovata economicamente pronta per affrontare un evento straordinario come questo, focalizzandosi sulla gestione dei rapidi cambiamenti in atto e nel pensare a soluzioni innovative per il futuro.

Oltre a partecipare alla trattativa per la realizzazione del fondo pubblico e privato già descritto sopra, Zurich si è mobilitata in tre direzioni a sostegno dei propri clienti, dipendenti e delle comunità in difficoltà.

Fin da subito – in anticipo rispetto le indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e dei vari governi – gli uffici sono stati chiusi a protezione dei dipendenti, ai quali è stata offerta gratuitamente un'assicurazione integrativa sulla salute (*accident & health policy*). In poco tempo 55 mila dipendenti hanno spostato la loro sede di lavoro tra le mura domestiche garantendo piena operatività al business aziendale, livelli di produttività al pari di quelli che si registravano in ufficio e un alto livello di soddisfazione da parte dei clienti. Questo fenomeno ha così accelerato dei processi già in atto come la diffusione dello *smart working* e la familiarizzazione con strumenti tecnologici ed informatici prima sconosciuti a molti.

⁷ *Zurich exceeds all 2017-2019 targets with strong 2019 results; proposes increase in dividend to CHF 20 per share*, Zurich Group, News release, 13 febbraio 2020.

Zurich ha continuato a pagare i propri clienti senza interruzioni durante l'emergenza sanitaria, e, in alcuni casi, questi hanno potuto godere di sconti sui premi assicurativi.

Infine, l'azienda si è prodigata in aiuti umanitari alle fasce più deboli donando 100 milioni di dollari tra gli Stati Uniti, l'Europa e l'Asia.

6. *Il caso italiano*⁸

Lo scorso 29 maggio in occasione della presentazione della Relazione Annuale 2019, Ignazio Visco, nelle sue considerazioni finali in qualità di Governatore della Banca d'Italia, ha presentato le stime dell'impatto della pandemia sull'economia italiana prevedendo un crollo del PIL tra il 9% e il 13% nel 2020⁹. Uno scenario catastrofico che arriva in un momento di fragilità, e che è destinato ad aumentare considerevolmente il già alto debito pubblico italiano; il FMI stima per l'Italia che il rapporto debito pubblico su PIL supererà il 155% nel 2020¹⁰.

In Europa, come nel resto del mondo, la pandemia ha creato un consenso pressoché unanime attorno alla necessità che gli stati si indebitino per sostenere le proprie economie duramente colpite dal virus. Tuttavia, per molti altri eventi avversi un intervento pubblico così massiccio non è (e non dovrebbe essere) necessario se il grado di penetrazione assicurativa è elevato.

Sebbene non esista uno strumento assicurativo per le pandemie, ci sono molti prodotti che assicurano contro le calamità naturali quali terremoti, inondazioni e alluvioni, e che sono molto efficaci nel fornire una protezione contro questi rischi. Per questo motivo, in molti paesi la gestione dei danni da calamità naturali è responsabilità dei privati, e l'intervento pubblico è richiesto solamente in casi eccezionali nei quali il ruolo delle assicurazioni risulta insufficiente. L'Italia rappresenta

⁸ R. Cesari, L. D'Aurizio, *Calamità naturali e coperture assicurative: valutazione dei rischi e policy options per il caso italiano*, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), Quaderno n. 13, aggiornato, febbraio 2020.

⁹ Banca d'Italia, *Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale – anno 2019*, 29 maggio 2020.

¹⁰ International Monetary Fund, *Transcript of the April 2020 Fiscal Monitor Press Briefing*, 15 aprile 2020.

un'eccezione nel panorama internazionale poiché la gestione è affidata (quasi) esclusivamente allo Stato.

Questa anomalia italiana è aggravata dal fatto che il nostro paese presenta un'elevatissima esposizione al rischio sismico e una forte esposizione al rischio alluvionale, reso sempre più insidioso dai cambiamenti climatici in atto. Secondo le stime dell'IVASS (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni), dal 1968 al 2017 i soli terremoti hanno provocato danni per 108 miliardi di euro, a fronte dei quali lo Stato ha erogato circa 122 miliardi con ritardi e inefficienze ben note. A questi si aggiungono i danni per le alluvioni e il spesso sottostimato rischio per il patrimonio abitativo italiano; 34,7 milioni di abitazioni sono a rischio per un valore complessivo di 5.400 miliardi di euro. A fronte di questi rischi, l'utilizzo di assicurazioni per le calamità naturali è scarso: solo il 2% delle abitazioni è assicurata.

Ci sono diversi motivi per i quali questa situazione può essere a tutti gli effetti definita un'anomalia italiana. Innanzitutto, diverse simulazioni mostrano che i premi assicurativi per una copertura totale contro le calamità naturali sarebbero molto contenuti. Secondo queste stime, il rischio sismico avrebbe un premio medio annuo più elevato rispetto al puro rischio alluvionale; in entrambi i casi, tuttavia, il costo per l'assicurato potrebbe essere ridotto notevolmente con l'introduzione di una franchigia oltre a poter godere di agevolazioni fiscali.

In secondo luogo, lo strumento assicurativo per le calamità naturali permetterebbe agli individui colpiti di ricevere risarcimenti rapidi, evitando i ritardi che caratterizzano la gestione pubblica. Difatti, le calamità naturali non creano solo ingenti danni materiali, ma producono anche danni indiretti in termini di mancato sviluppo, spopolamento di aree e centri storici e altro; maggiore è il ritardo nella ricostruzione e nella ripresa economica, maggiore è il danno.

Per porre rimedio a questa situazione, esistono due strade come proposto da IVASS. La prima graduale operazione prevedrebbe l'educazione assicurativa dei cittadini in modo da stimolare un consapevole cambio di rotta. Questa proposta, tuttavia, trova il suo più grande limite nella riluttanza culturale degli individui ad acquistare un'assicurazione. Questo è fenomeno diffuso in tutto il mondo, ma in Italia è più accentuato che altrove per diverse ragioni. In parte, per un marcato interventismo statale, riscontrato storicamente in quasi tutte le

emergenze. Inoltre, c'è un'avversione, quasi scaramantica, verso le assicurazioni, e in particolare per alcune tipologie di assicurazione, come quelle contro il rischio morte e invalidità, rarissime nel nostro paese.

La seconda strada sarebbe quella di introdurre un'assicurazione obbligatoria per le calamità naturali; tuttavia, ciò richiederebbe una forte determinazione politica e un consenso elettorale che è difficile da riscontrare.

7. *Il ruolo della politica*

Le compagnie di assicurazione e riassicurazione hanno risorse e competenze uniche nel campo della gestione dei rischi. Lo stesso rischio pandemico – ancorché non assicurabile, come illustrato – viene studiato e modellato dalle compagnie di assicurazione, con l'obiettivo di stimare l'impatto di tale scenario o di altri eventi estremi. Non è inoltre un segreto che tra gli attuari e gli esperti del settore assicurativo (e non solo) il rischio di una pandemia era percepito come elevato – con numerosi studi sul tema¹¹.

Viene da chiedersi se non ci sia un problema di comunicazione dei rischi a livello politico. In realtà, il problema non è solo di comunicazione ma anche di percezione e di prospettiva. Da un lato gli individui – *policy makers* inclusi – hanno spesso una percezione distorta dei rischi che li porta a sottostimarli sistematicamente. Dall'altro, se le assicurazioni per loro natura ragionano nel lungo periodo, i *policy makers*, così come gli elettori, tendono a focalizzarsi su periodi molto più corti, spesso scanditi dalle tornate elettorali. Pertanto, la proposta di risparmiare durante cicli economici espansivi per far fronte a minacce occasionali come le calamità naturali o eventi epocali come le pandemie risulterebbe, con ogni probabilità, impopolare. Per la stessa ragione, la discussione attorno alla realizzazione di un fondo che raccolga fondi pubblici e privati da destinare alla gestione di eventi straordinari si preannuncia complicata, e non manca dello scetticismo sulla sua riuscita.

Vale forse anche per le pandemie – e in generale per gli eventi che percepiamo come molto meno probabili di quanto lo siano realmente –

¹¹ European Actuarial Consultative Group, *Actuarial reflections on pandemic risk and its consequences*, maggio 2006.

quel che il premio Nobel per l'economia William Nordhaus ha detto a proposito del clima (il *casinò climatico*): giocare a dadi con il clima può riservare sorprese poco piacevoli e probabilmente pericolose¹². Valutare la sistematicità dei rischi è un elemento imprescindibile e trasversale, che dovrebbe portare a una riflessione sulla sostenibilità di medio e lungo periodo delle decisioni che prendiamo, come collettività o come individui, senza farci impressionare da possibili effetti depressivi nel breve periodo.

¹² W.D. Nordhaus, *Projections and uncertainties about climate change in an era of minimal climate policies*, «American Economic Journal: Economic Policy», vol 10, 2018, n. 3, pp. 333-356.

PREPARARE UN TEMPO MIGLIORE

FULVIO BERSANETTI – PAOLO MULASSANO – CARLA SCIARRA*

1. *Premessa*

È opinione comune che la diffusione della pandemia da Covid-19 abbia operato da acceleratore di fenomeni latenti, destrutturati e scarsamente distribuiti. Abbiamo assistito in poche settimane ad un evento di portata globale, con una capacità di innescare e propagare processi evolutivi innovativi di cui potremo comprendere la reale portata solo tra alcuni (forse molti) anni.

Interpretato in questa prospettiva, abbiamo assistito non solo a quello che in letteratura viene definito come “cigno nero”¹, bensì a un cigno nero di carattere esponenziale per la dimensione dell’impatto prodotto sul nostro sistema di riferimento (sanitario, economico, tecnologico, educativo, politico e personale).

L’aneddotica delle settimane di *lockdown* è infatti ricca di episodi e nuove abitudini che hanno segnato una trasformazione repentina del nostro vivere: grazie (o per effetto) del coronavirus abbiamo sperimentato, tra le altre cose, la produttività dello *smart working* (siamo passati dai 570 mila lavoratori italiani che facevano ricorso al lavoro agile prima della chiusura² a oltre 2 milioni³), abbiamo scoperto che è possibile ordina-

* Fulvio Bersanetti è *program officer* Direzione Innovazione d’Impatto, Fondazione Compagnia di San Paolo, Torino.

Paolo Mulassano è responsabile Obiettivo Pianeta e Direzione Innovazione d’Impatto presso la Fondazione Compagnia di San Paolo, Torino.

Carla Sciarra è dottoranda di ricerca in Ingegneria per l’ambiente e il territorio presso il Politecnico di Torino.

¹ N. Taleb, *Il cigno nero. Come l’improbabile governa la nostra vita*, Milano, Il Saggiatore, 2008.

² School of Management Politecnico di Milano, *Osservatorio Smart Working, Rapporto* 2018, 2018, disponibile all’indirizzo <https://www.osservatori.net/it/ricerche/comunicati-stampa/smart-working-continua-la-crescita-tra-le-grandi-aziende>.

re la spesa dallo smartphone e ricevere la consegna direttamente a casa secondo nostra preferenza, visitato musei e ammirato opere d'arte dal divano in salotto, appurato che il processo di dematerializzazione ci consente di ricevere la ricetta medica digitale via e-mail, sms o comunicazione telefonica senza bisogno di recarsi fisicamente dal medico.

Se è vero che da ogni crisi origina una opportunità, è giunto il momento di avviare una riflessione profonda sulle traiettorie del futuro del nostro pianeta e della nostra società, forti della nuova consapevolezza acquisita. Per affrontare la seconda fase dell'emergenza, quella della convivenza con il virus, e di progettazione di una nuova normalità, è infatti necessario un cambio di passo che metta al centro competenze e saperi e che adotti l'innovazione come leva strategica per lo sviluppo territoriale e globale.

2. *Un inquadramento del fenomeno: da emergenza sanitaria a crisi economica*

L'emergenza sanitaria innescata dalla diffusione della pandemia da Covid-19 ha prodotto una profonda recessione globale: il Fondo Monetario Internazionale ha recentemente stimato per il 2020 una caduta del Pil mondiale pari al 3%, con una perdita complessiva di 9 mila miliardi di dollari⁴. Secondo le previsioni delle principali istituzioni internazionali – e contrariamente a quanto registrato nel corso della precedente crisi finanziaria scaturita dal fallimento della banca d'affari Lehman Brothers –, la crisi andrà ad abbattersi sulle economie avanzate come sui Paesi a minore grado di sviluppo.

Per il nostro paese, esposto a una fragilità economica di carattere cronico, gli esiti della frenata potrebbero rivelarsi particolarmente drammatici: nel più recente *economic outlook* dell'Organizzazione per la

³ Nomisma, *Osservatorio Lockdown. Come e perché cambiano le nostre vite*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.nomisma.it/osservatorio-lockdown-ripresa-coronavirus/>.

⁴ Fondo Monetario Internazionale, *An Early View of the Economic Impact of the Pandemic*, 2020 disponibile all'indirizzo <https://blogs.imf.org/2020/04/06/an-early-view-of-the-economic-impact-of-the-pandemic-in-5-charts/>.

cooperazione e lo sviluppo economico⁵, si prevede nel 2020 una riduzione del Pil pari all'11,3% nello scenario epidemico di base (con un picco del 14% nell'ipotesi di una seconda ondata di contagi a cavallo dell'autunno), tale da far scivolare il Pil pro capite sui livelli dei primi anni Novanta.

Secondo l'Istat⁶, nel periodo compreso tra il 25 marzo ed il 3 maggio la chiusura delle attività economiche ha interessato 2,2 milioni di imprese (il 49% del totale) e coinvolto 7,4 milioni di addetti (44,3% della forza lavoro). Il combinato disposto di crisi di domanda interna e crisi di offerta determinerà un quadro macroeconomico senza precedenti⁷, che colpirà tutte le principali componenti della congiuntura economica, dai consumi della famiglie (-6,8%) agli investimenti delle imprese (-10,6%), passando per un ampio contraccolpo sul mercato del lavoro (in Italia il tasso di disoccupazione è atteso risalire oltre l'11%, mentre a livello mondiale l'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) ha stimato un impatto potenziale da 24 milioni di posti di lavoro⁸) come sui saldi di finanza pubblica (è utile tenere in debita considerazione che gli spazi di manovra del bilancio pubblico sono zavorrati da un debito che potrebbe arrivare a superare il 150% del Pil entro la fine del 2020).

Un *unicum* della storia economica che necessita di una risposta con caratteristiche chiare ma sfidanti. La crisi da Covid-19, con i suoi costi umani, economici e sociali, non potrà che essere affrontata con uno sforzo coordinato e condiviso dall'Italia con tutti i partner europei, all'insegna del principio della solidarietà reciproca e con una dimensione degli interventi di portata eccezionale.

⁵ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, *Economic Outlook*, 2020, disponibile all'indirizzo <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>.

⁶ Istat, 2020. *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 2020, cap. I, disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2020/capitolo1.pdf>.

⁷ Centro Studi Confindustria, *Le previsioni per l'Italia. Quali condizioni per la tenuta ed il rilancio dell'economia?*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.confindustria.it/home/centro-studi/temi-di-ricerca/congiuntura-e-previsioni/tutti/dettaglio/rapporto-previsione-economia-italiana-scenari-geo-economici-primavera-2020>.

⁸ International Labour Organization, *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, 2020, disponibile all'indirizzo https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---comm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf.

3. Il tema ambiente nel dibattito: una pandemia al rallentatore

In questo contesto, la riflessione che abbiamo il dovere di stimolare si sviluppa a partire da un preciso assunto. Gli scienziati sono unanimemente concordi nel sostenere che il Covid-19 abbia avuto origine nella fauna selvatica⁹: il virus è riuscito a romperne la barriera e ad arrivare sino all'uomo, così come già avvenuto nelle precedenti epidemie di ebola e zika⁹. Secondo la comunità scientifica, fenomeni quali la deforestazione ed il cambiamento nella destinazione del suolo, la frammentazione dell'habitat naturale, la crescita della popolazione e la progressiva urbanizzazione stanno aumentando l'esposizione umana a nuovi patogeni, moltiplicando le possibilità di contagio. La biodiversità che la pressione antropica sta contribuendo a distruggere, al contrario, fornisce un servizio prezioso e fondamentale, quello della regolazione delle malattie.

Se di più incerta lettura appare il tema della correlazione tra il tasso di mortalità da Covid-19 e l'esposizione all'inquinamento atmosferico^{10,11}, più netti sono stati i benefici ambientali nel breve termine: nel dibattito pubblico si è a lungo ragionato sulla riduzione delle emissioni in atmosfera derivanti da un sostanziale azzeramento dei trasporti durante il periodo di *lockdown* (la celebre immagine scattata dal satellite Copernicus Sentinel-5P e trasmessa dell'ESA ha mostrato l'influenza delle misure restrittive di contenimento sulla concentrazione del diossido di azo-

⁹ World Wildlife Found Italia, *Pandemie, l'effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi. Tutelare la salute umana conservando la biodiversità*, 2020, disponibile all'indirizzo

https://d24qi7hsckwe9l.cloudfront.net/downloads/biodiversita_e_pandemie_16marzo__1_.pdf?utm_source=web&utm_medium=CS&utm_campaign=CoronaVirus.

¹⁰ X. Wu *et al.* *Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States*, in «*medRxiv*», 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.medrxiv.org/content/medrxiv/early/2020/04/27/2020.04.05.20054502.full.pdf>.

Per un approfondimento su questi aspetti si vedano F. Ascolani, F. Dominici, *Inquinamento e Covid-19: un problema medico e statistico* e A. Botta, P. Vineis, *Covid-19, ambiente e salute*, entrambi in *questo volume*, p. 231 e p. 241

¹¹ Società Italiana di Medicina Ambientale, *Relazione circa l'effetto dell'inquinamento da particolato atmosferico e la diffusione di virus nella popolazione*, 2020, disponibile all'indirizzo http://www.simaonlus.it/wpsima/wp-content/uploads/2020/03/COVID19_Position-Paper_Relazione-circa-l%E2%80%99effetto-dell%E2%80%99inquinamento-da-particolato-atmosferico-e-la-diffusione-di-virus-nella-popolazione.pdf.

to in pianura padana ed in tutti i principali distretti industriali europei) e, allo stesso tempo, si è discusso a più riprese dei potenziali effetti positivi legati alla diffusione a regime della pratica del lavoro a distanza (secondo uno studio del Politecnico di Milano, un giorno di *smart working* a settimana consentirebbe di «risparmiare» oltre 100 kg di CO₂ pro capite l'anno).

Pur tuttavia, non va sottovalutato il rischio che, nel medio-lungo termine, i benefici vengano più che compensati¹² dalle ricadute negative: l'ampia disponibilità di combustibili fossili a basso costo potrebbe disincentivare le imprese ad investire nella transizione verso sistemi produttivi a ridotto impatto di carbonio, riducendo il ricorso alle energie rinnovabili, ritardando lo sviluppo di impianti per l'efficientamento energetico e di soluzioni innovative di economia circolare.

Le principali determinanti di mercato sembrano in effetti spingere in questa direzione: secondo le previsioni dell'Agenzia internazionale dell'energia (Iea)¹³, nel 2020 la domanda di petrolio farà registrare una marcata flessione per la prima volta dal 2009, l'anno successivo allo scoppio della grande crisi finanziaria. Il conseguente shock dei prezzi petroliferi (nel corso del mese di aprile il barile di WTI¹⁴ è stato quotato a prezzi negativi, in ragione della raggiunta capienza massima dei siti di stoccaggio) potrebbe, ad esempio, rendere più conveniente la produzione di energia da fonti fossili tradizionali. A ciò si aggiungono le rilevanti criticità con le quali il settore delle rinnovabili è chiamato a confrontarsi in questi mesi: la riduzione degli scambi internazionali sta compromettendo le catene di approvvigionamento del fotovoltaico, dipendenti in larga parte dalla Cina, e tutta la filiera potrebbe risentirne, con un potenziale taglio della produzione che è stato stimato in una misura non lontana dal 20%¹⁵.

¹² School of Management Politecnico di Milano, cit.

¹³ International Energy Agency, *Global oil demand to decline in 2020 as coronavirus weighs heavily on markets*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.iea.org/news/global-oil-demand-to-decline-in-2020-as-coronavirus-weighs-heavily-on-markets>.

¹⁴ Il WTI - West Texas Intermediate, anche noto come Texas Light Sweet, è un tipo di petrolio prodotto in Texas e rappresenta la varietà di greggio utilizzata come standard di riferimento per i contratti scambiati in Borsa.

¹⁵ S. Enkhardt, *BNEF Lowers 2020 Global PV Outlook Due to Coronavirus Concerns*, in «PV Magazine», 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.pv->

Non mancano inoltre gli effetti più diretti ma non meno preoccupanti delle misure di contenimento, a partire dalla gestione e dallo smaltimento dei dispositivi di protezione: è stato calcolato che ogni giorno nel nostro Paese vengano utilizzati 37,5 milioni di mascherine e 80 milioni di guanti monouso, l'equivalente di 1'240 tonnellate di rifiuti indifferenziati¹⁶.

Più in generale, il timore è che l'urgenza di rimettere in moto gli ingranaggi dell'economia possa far slittare le questioni ambientali nella scala delle priorità politiche e delle decisioni di investimento. Ancor più che in passato, al contrario, il contrasto al cambiamento climatico, la salvaguardia dell'ambiente e la costruzione di sistemi socio-economici più resilienti rappresentano la principale grande sfida globale che ci attende nei prossimi anni.

4. *Serve un approccio sistemico: il framework degli SDGs*

Prevenire le cause e gestire le ripercussioni di eventi straordinari come quello dell'emergenza economica e sanitaria da Covid-19 richiede la messa a punto e l'implementazione di un nuovo paradigma di sviluppo. Un modello in cui l'innovazione è chiamata ad operare come leva per promuovere crescita economica, progresso sociale e salvaguardia delle risorse naturali; un'impostazione che già nel 1987 la Commissione mondiale sull'ambiente aveva teorizzato nella nozione di sviluppo sostenibile: «Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali»¹⁷.

Sotto questo punto di vista, il post pandemia rappresenta una straordinaria opportunità per allineare finalmente le politiche pubbliche

magazine.com/2020/03/13/bnef-lowers-2020-global-pv-outlook-due-to-coronavirus-concerns.

¹⁶ Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, *I rifiuti costituiti da DPI usati*, 2020, disponibile all'indirizzo https://www.apiverona.it/wp-content/uploads/2020/05/cv-news-220520-rifiuti-dpi-covid-ispra-dpi-usati_1905.pdf.

¹⁷ G.H. Brundtland, *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, Milano, Bompiani, 1988.

e private a quell'autorevole *framework* di riferimento rappresentato dall'Agenda 2030 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si tratta di un programma di azione globale che include 17 macro-obiettivi (*Sustainable Development Goals* – SDGs, a loro volta articolati in 169 sotto-obiettivi), finalizzati all'eliminazione della povertà, alla protezione del pianeta, all'inclusione sociale ed al raggiungimento di una prosperità diffusa entro l'anno 2030. Gli obiettivi si applicano a diversi domini dello sviluppo socio-economico e vengono approcciati attraverso una prospettiva multidisciplinare: redatti sulla base di cinque *pillar* fondamentali (le cosiddette “5 P”: persone, pianeta, pace, prosperità e partnership), gli SDGs hanno l'ambizione di tracciare il sentiero dello sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni: economica, sociale ed ecologica.

Il costante monitoraggio del processo d'attuazione dell'Agenda globale, demandato a ciascun paese, è un passaggio cruciale in questa assunzione di responsabilità che guarda al domani e alle generazioni future: l'ultimo rapporto Istat¹⁸ certifica una moderata ma generalizzata tendenza al miglioramento degli indicatori misurati nel nostro paese, soprattutto con specifico riferimento all'area ambientale (tra 2018 e 2019 quasi la metà delle variabili ha fatto registrare un avvicinamento ai target, mentre se l'orizzonte temporale dell'analisi si amplia all'ultimo decennio gli indicatori in avvicinamento superano il 60%).

Nonostante uno scenario nel complesso favorevole, appare opportuno rimarcare che esso è la sintesi di forti sperequazioni territoriali, un'evidenza che deve essere di stimolo per l'intero sistema a consolidare gli sforzi e gli impegni. La mappa regionale dello sviluppo sostenibile¹⁸ evidenzia, da una parte, situazioni di eccellenza in Trentino-Alto Adige (dove circa il 48% degli indicatori ricade nella fascia più virtuosa della distribuzione) e più in generale nelle regioni del Nord, a fronte di situazioni di oggettivo ritardo in alcune regioni meridionali (dove i valori assunti dagli indicatori sono tra i più contenuti, con quote significative nel primo quintile soprattutto in Sicilia, Calabria e Campania, rispettivamente pari a 58,3%, 52,2% e 48,5%).

Nel confronto internazionale, secondo l'ultimo *Sustainable Deve-*

¹⁸ Istituto Nazionale di Statistica, *Rapporto SDGs 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 2020, cap. III, disponibile all'indirizzo <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2020/capitolo3.pdf>.

lopment Report, il nostro paese figura in trentesima posizione (su 162 paesi oggetto di monitoraggio) nel percorso di convergenza verso gli SDGs, con un indice di adesione agli obiettivi pari al 75%, il 2,4% in meno rispetto alla media europea¹⁹. Siamo sulla giusta strada ma non possiamo abbassare la guardia: in cima alla graduatoria si posiziona la Danimarca, la cui percentuale di raggiungimento degli obiettivi è pari all'85%. Chiude la classifica la Repubblica Centro Africana, con il 39%.

A partire da queste premesse, è utile rimarcare che l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 e la crisi socioeconomica a essa associata stanno avendo e avranno significativi impatti sul raggiungimento della piena sostenibilità auspicata dalle Nazioni Unite. Basti pensare all'economia, alla povertà, alle disuguaglianze: è assai probabile che il cammino verso uno sviluppo sostenibile sarà tutto da ripianificare e, in parte, da ripercorrere. Secondo una recente ricerca²⁰, Covid-19 e SDGs risultano legati a doppio filo, sia perché la totale impreparazione emersa davanti a un evento eccezionale sarebbe stata almeno mitigata da sistemi basati su un'assistenza sanitaria di qualità, politiche di inclusione e crescita economica ecosostenibile²⁰, ma anche perché il Covid-19 minaccia di vanificare larga parte dei progressi sulla sostenibilità conseguiti in questi anni a livello nazionale ed internazionale (si prevede, ad esempio, una diminuzione nell'utilizzo dei mezzi pubblici anche nella fase di progressiva normalizzazione, per via di comportamenti orientati ad una maggiore prudenza²⁰).

5. *L'impatto del Covid-19 sul nostro paese*

Quanto all'Italia, una valutazione più puntuale circa l'impatto della pandemia sugli SDGs è stata fornita dall'Alleanza italiana per lo svilup-

¹⁹ J. Sachs *et al.*, *Sustainable development report 2019*, New York, USA, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network, 2020, disponibile all'indirizzo https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf.

²⁰ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://unsdg.un.org/resources/shared-responsibility-global-solidarity-responding-socio-economic-impacts-covid-19>.

po sostenibile (Asvis), che nella sua analisi²¹ ha evidenziato un generale peggioramento delle performance. Più in dettaglio, sono aumentate la povertà e la disoccupazione in seguito a una riduzione delle attività produttive²²: questo ha provocato un effetto ricomposizione nei consumi e nella spesa delle famiglie, e una riduzione delle possibilità per la popolazione in condizione di fragilità di soddisfare standard nutrizionali adeguati. Si prevede un peggioramento delle disuguaglianze economiche, già superiori rispetto alla media europea: nel nostro paese, solo il 19,5% della ricchezza appartiene al 40% della popolazione più povera, mentre nel resto di Europa tale incidenza è superiore (21,1%)²³. Per quanto riguarda il lavoro, il coronavirus è intervenuto, aggravandola, su una situazione che già prima della pandemia vedeva l'Italia collocarsi al terzo posto in Europa per diffusione della disoccupazione, con un tasso del 10,6% e con una quota di giovani tra i 25-29 anni esclusi dal mondo del lavoro e dal sistema educativo (i cosiddetti Neet – Not in Education, Employment, or Training) pari al 30,9%²⁰. La crisi economica mondiale generata dall'emergenza ha inoltre interrotto larga parte degli scambi commerciali internazionali, creando un deficit importante soprattutto per la componente delle esportazioni, che oggi vale circa il 30% del Pil nazionale²⁴. È inoltre diminuita l'aspettativa di vita di 3 anni, passando da 83 a 80 anni^{23,25} ed è stata colpevolmente trascurata l'erogazione di molti servizi sanitari in seguito alla parziale riconversione delle strutture ospedaliere per la gestione dell'emergenza²⁰.

La chiusura delle scuole ha comportato una perdita della possibilità

²¹ Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile, *Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 2020, disponibile all'indirizzo

<https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RapportoASviSCovidAgenda2030.pdf>.

²² Su questi aspetti si vedano R. Sciarra, D. Arlia, *Gli effetti del coronavirus sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo, dove saremo*, in questo volume, p. 363.

²³ Istituto Nazionale di Statistica, *Rapporto SDGs 2019. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 2019, disponibile all'indirizzo https://www.istat.it/it/files//2019/04/SDGs_2019.pdf.

²⁴ Banca Mondiale, *World Development Indicators 2018*. Washington DC, USA, The World Bank Group, 2018, disponibile all'indirizzo <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.

²⁵ S. Ghislandi, et al. *News from the front: Estimation of excess mortality and life expectancy in the major epicenters of the COVID-19 pandemic in Italy*, in «medRxiv», 2020, disponibile all'indirizzo

<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.29.20084335v3>.

di apprendimento e di insegnamento, riportando nel dibattito l'annoso tema dell'accesso ai servizi fondamentali della popolazione non connessa e del *digital divide*: il 12,3% degli studenti si è trovato in mancanza di strumenti tecnologici adeguati (computer, tablet e connessione internet) per partecipare alla didattica online, con possibili implicazioni sulla propria formazione²¹. A tal riguardo è necessario soffermarsi su un dato: l'Italia è tra gli ultimi paesi in Europa per numero di laureati, con un alto tasso di abbandono scolastico (pari al 14,5%) e con registrati deficit di competenze alfabetiche per il 34,4% degli iscritti al terzo anno di istruzione superiore²⁶.

La pandemia ha infine messo a rischio i progressi sull'uguaglianza di genere, in quanto il lavoro domestico non retribuito per le donne è aumentato con la quarantena²⁷, così come è cresciuta la frequenza di episodi di violenza sessuale²⁸.

6. *La ricetta: puntare su ricerca e innovazione*

La ricerca e l'innovazione rappresentano la principale chiave di volta attraverso la quale rispondere all'attuale crisi. L'operazione rilancio passa attraverso due fasi distinte: da una parte, esse possono operare nel breve termine come paracadute all'emergenza e, dall'altra, considerando una prospettiva di più ampio respiro, fornire tecniche, metodologie e strumenti per ripensare il "mondo dopo".

Nelle settimane del *lockdown*, l'ecosistema dell'innovazione ha indubbiamente introdotto e promosso soluzioni e interventi mirati a supportare il sistema industriale e tecnologico nel fronteggiare l'emergenza. Molte sono state le call per gli innovatori, anche a livello europeo: l'iniziativa #EUvsvirus, l'*hackathon* paneuropea lanciata dalla Commissione Europea lo scorso 17 aprile con l'obiettivo di costruire un ponte tra la società civile e il mondo degli innovatori/investitori, ha prodotto

²⁶ Istat, *Rapporto SDGs 2019*, cit.,

²⁷ Su questi aspetti cfr. A. Casarico, F. Meluzzi, *Gli effetti del Covid-19 sul lavoro delle donne* e Falautano, A. Favotto, *#Restart: il motore femminile nel mondo post-Covid*, in *questo volume*, p. 389 e p. 401.

²⁸ Organizzazione mondiale della sanità (WHO), *COVID-19 and violence against women: what the health sector/system can do*, aprile 2020, disponibile all'indirizzo (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331699/WHO-SRH-20.04-eng.pdf>).

oltre due mila gruppi di lavoro e 120 progetti, dimostrandosi un efficace esempio di collaborazione tra università, istituti di ricerca, istituzioni europee, imprese, startup e associazioni.

Anche l'intelligenza artificiale (AI) è stata di fondamentale importanza nell'identificazione delle caratteristiche genomiche del virus e nel supportare la ricerca per avviare la messa a punto di un vaccino efficace contro il morbo. In questo senso, la mancata preparazione organizzativa delle nostre strutture è stata anche una delle maggiori cause del loro crollo dell'efficienza nelle aree più colpite del Paese dove gli ospedali sarebbero diventati focolai della malattia a causa dell'assenza di strumentistica di monitoraggio e assistenza socio-sanitaria²⁹. D'altra parte, la spesa governativa pro capite per la sanità pubblica in Italia è la più bassa in Europa (circa 3'000 euro contro una media europea di 3'600 euro), con andamento decrescente²⁷. L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avrebbe anche potuto velocizzare la quantificazione dei danni di salute delle persone ospedalizzate, attraverso l'analisi massiva delle immagini relative ai responsi della tomografia computerizzata (TAC), in modo da supportare tamponi e test serologici nel tracciamento del virus e nell'individuazione di potenziali focolai di contagio, strategia che è stata adottata con successo in Cina²⁷.

La formazione è il secondo aspetto per cui la mancanza di innovazione tecnologica ha esacerbato la condizione di difficoltà provocata dalla crisi: l'assenza di strumentistica e infrastrutture ha complicato l'interazione tra docenti e studenti. Inoltre, tenendo conto del fatto che in Italia l'età media dei docenti della scuola primaria è la più alta in Europa – 49 anni secondo i questionari invalsi proposti dell'Ocse³⁰ – molti insegnanti hanno dovuto aggiornarsi, preparare e mettere a disposizione

²⁹ Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 10-bis, legge 30 dicembre 1986, n. 936)*, 2019, disponibile all'indirizzo https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Rapporti_Relazioni_Documenti_per_sito/Relazione_Qualit%C3%A0_gennaio_2020/Relazione_Qualit%C3%A0_PA_CNEL_2019_def.pdf?ver=2020-01-21-091939-187.

³⁰ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018 Technical Report*, 2018, disponibile all'indirizzo http://www.oecd.org/education/talis/TALIS_2018_Technical_Report.pdf.

materiali di studio in formato digitale³¹. In previsione dell'avvio del nuovo anno accademico, nella pianificazione di instaurare una didattica mista tra lezioni in presenza e in remoto, non possiamo permetterci di escludere studenti per assenza di connessione o di non preparare gli insegnanti ad affrontare al meglio la didattica online. Questa emergenza deve anche farci ripensare ai contenuti dell'offerta didattica, innovando le modalità di insegnamento e mettendo al centro dell'offerta gli insegnamenti scientifici, a cui andrà assegnato maggiore peso nei curricula scolastici. Questo ripensamento deve essere pianificato soprattutto per i giovanissimi così da permettere il loro allineamento con la preparazione internazionale, specie dei paesi asiatici³². In questo senso, una maggiore attenzione alla formazione e all'inclusione delle giovani donne nell'ambito dell'innovazione tecnologica permetterebbe di agire sul divario di genere e di accorciare le distanze, in termini di retribuzione media e diritti, tra uomini e donne nel prossimo futuro.

L'emergenza ha coinvolto anche il settore agroalimentare, specie nella mancanza di fitofarmaci per la cura e la tutela preventiva delle piante, di manodopera, nel cambiamento degli acquisti degli italiani³³. Secondo il rapporto redatto a maggio 2020 dall'OfficinaMPS³⁴, l'85% delle imprese agricole italiane riconosce nel connubio innovazione-sostenibilità i presupposti per la ripartenza. Gli imprenditori hanno manifestato l'intenzione di rivoluzionare il loro settore, pensando all'implementazione di sensoristica per la programmazione della produzione (irrigazione, uso di fitofarmaci), al monitoraggio degli impatti della produzione stessa e della merce nei magazzini, nonché al tracciamento della filiera produttiva, il tutto in linea con il *Green deal* europeo³¹. Gli imprenditori pensano anche alla necessità di salvaguardare la loro salute, in quanto

³¹ Sul punto vedi F. Magni, *Dall'emergenza della pandemia al rilancio del sistema educativo. Una sfida per tutti*, in questo volume, p. 525.

³² The Japan Times, *Computer coding is child's play in China*, 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/12/13/business/tech/chinese-kids-young-adults-world-computer-coding-childs-play/>.

³³ The Food Makers, *Sei conseguenze che il coronavirus avrà sull'agricoltura*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://thefoodmakers.startupitalia.eu/65312-20200409-impatti-coronavirus-avra-sullagricoltura>.

³⁴ OfficinaMPS & Swg, *Per le aziende agroalimentari serve investire in innovazione e sostenibilità per uscire dalla crisi*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.officina.mps.it/news/officinamps-per-le-aziende-agroalimentari-serve-investire-in-innovazione-e-sostenibilita-per-uscire-dall-emergenza.html>.

l'età media degli agricoltori italiani rientra nella classe di età della popolazione più a rischio di contrarre l'infezione³⁰, e per cui l'intelligenza artificiale e la robotica possono venire incontro nel supporto alla manodopera.

La chiusura dei negozi e il confinamento hanno anche imposto un cambio di abitudini dei consumatori e degli imprenditori, che si sono rivolti alle piattaforme di *e-commerce* per acquisti e vendita. L'aumento dell'*e-commerce* ha riguardato il settore della ristorazione e dell'alimentazione, della moda, del manifatturiero e dei servizi. Rispetto al 2019, nel primo semestre del 2020 gli acquirenti online sono passati da 700 mila a ben 2 milioni. Protagonisti dell'*e-commerce* sono stati sia le grandi catene di distribuzione, sia i piccoli negozi di quartiere, i quali hanno trovato nelle app di messaggistica un valido strumento per la definizione degli ordini³⁵. Anche in questo caso, le difficoltà hanno colpito in particolare quelle imprese che non si sono ancora attrezzate per affrontare la sfida dell'innovazione digitale, trovandosi impreparate di fronte alla richiesta di digitalizzazione degli acquisti e quindi risultando più esposti alla crisi. In questo contesto, la tecnologia ha anche il ruolo di aiutare a capire i cambiamenti delle preferenze del consumatore per personalizzare la vendita e massimizzare l'offerta e i profitti³⁶.

Siamo stati colti impreparati anche per quanto riguarda i servizi al cittadino, come ad esempio quelli demografici, per cui il cartaceo è sempre stato finora la forma prediletta. Nell'osservanza delle misure di contenimento dell'epidemia e nel rispetto della salute dei lavoratori tutti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato un'ordinanza che ha consentito di gestire gli atti di morte in forma telematica, così promuovendo la collaborazione tra i comuni e le autorità sanitarie³⁷. Questa or-

³⁵ School of Management Politecnico di Milano, *Osservatorio eCommerce B2c*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.som.polimi.it/covid-19-limpatto-sullecommerce-b2c/>.

³⁶ The Boston Consulting Group, *The Rise of the AI-Powered Company in the Post-crisis World*, 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.bcg.com/it-it/publications/2020/business-applications-artificial-intelligence-post-covid.aspx>.

³⁷ Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei n.664 del 18 aprile 2020, *Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*, disponibile all'indirizzo http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/ocdpc-n-664-

dinanza è un primo passo verso la transizione al digitale di tutti i servizi al cittadino e in particolare di quelli demografici – una direzione che dobbiamo continuare a percorrere. Dobbiamo porci come obiettivo quello di ridurre la burocrazia e, in questo senso, può essere di aiuto una piattaforma digitale degli atti che consenta di semplificare le interazioni con gli enti locali su tutto il territorio nazionale. Questo è uno dei tanti punti su cui la pubblica amministrazione deve lavorare per innovarsi e continuare a fornire i suoi servizi ai cittadini.

7. Il piano della Commissione Europea: un passo nella giusta direzione

Nel medio-lungo termine, il percorso di ripartenza esige un approccio multidisciplinare e incardinato sul ruolo dell'Europa. Sotto questo punto di vista, un segnale di attenzione particolarmente positivo è arrivato dalla Commissione Europea, che a fine maggio ha approvato in via straordinaria il *Recovery Plan* con l'obiettivo di fornire ingenti aiuti finanziari ai paesi in emergenza.

Nello specifico, il budget del progetto *Next Generation EU*, pari a 750 miliardi di euro, ambisce a rinforzare gli investimenti pubblici e privati nell'ottica della transizione a un'economia verde, puntando più chiaramente che in passato all'allocazione di risorse nell'ambito della ricerca e nel potenziamento della sanità³⁸.

Emblematico il significativo rafforzamento della dotazione finanziaria di *Horizon Europe*, il prossimo programma quadro europeo per la ricerca e l'Innovazione relativo al settennato 2021-2027. Con un plafond di 94,1 miliardi di euro, la proposta avanzata dalla presidentessa Von Der Leyen beneficia di un incremento dei fondi del 13% rispetto al piano del suo predecessore, una scelta del tutto controcorrente rispetto agli altri programmi tradizionali.

Pur essendo ancora in fase di discussione la ripartizione interna dei nuovi fondi, è piuttosto evidente (ed apprezzabile) l'orientamento gene-

del-18-aprile-2020-ulteriori-interventi-urgenti-di-protezione-civile-in-relazione-all-emergenza-relativa-al-rischio-sanitario-connesso-all.

³⁸ Commissione europea, *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, versione riassuntiva in italiano, 2020, disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it.

rale, dal momento che la Commissione ha espressamente specificato che essi andranno a incrementare la disponibilità dei *cluster* 1, 4 e 5 (“Health”, “Digital, Industry and Space” e “Climate, Energy Mobility”) oltre che dello *European Innovation Council*, consentendo di finanziare attività essenziali di ricerca nel campo della salute, della resilienza e della transizione verde e digitale, e di offrire ulteriori strumenti per sostenere l’innovazione.

Ai 94 miliardi di *Horizon Europe* vanno poi sommati i 15 miliardi di euro stanziati per il Fondo europeo per l’agricoltura, con l’obiettivo di promuovere lo sviluppo rurale, e ulteriori 40 miliardi destinati ad implementare le riforme necessarie ad accelerare il processo di crescita sostenibile.

Per il nostro paese l’orientamento maturato in sede europea rappresenta una opportunità unica. Ad oggi in Italia, la spesa pubblica e privata nel settore ricerca e sviluppo è attualmente pari all’1,4% del Pil e il numero di ricercatori è basso rispetto al resto dell’Europa (22 ricercatori ogni 10 mila abitanti)³⁹. Tra le nostre imprese, solo il 38% contribuisce attivamente all’innovazione tecnologica, e questa percentuale resta bassa rispetto al resto dei membri UE³⁶.

Su questo aspetto, il D.L. 19 maggio 2020 n. 34 (“Decreto Rilancio”), già annuncia l’impegno del governo a sostegno delle università e della ricerca (artt. 236 e 238) con uno stanziamento di fondi di 1 miliardo e 400 milioni di euro destinati ad assunzioni, borse di studio, contributi allo studio, potenziamento della strumentistica per garantire l’erogazione di didattica a distanza. Su questo piano, la direzione presa dal governo è già quella di progredire e migliorare lungo il percorso di sostenibilità soprattutto grazie all’uso dell’innovazione tecnologica, che deve essere strumento chiave per la ripresa e la resilienza, fornendo l’opportunità alla popolazione di svilupparsi in ogni ambito.

8. “Preparare un tempo migliore”

Tristemente e a suo modo *disruptive*, la pandemia ha cambiato il volto del nostro paese distruggendo interi sistemi economici, divaricando i tanti “gap” sociali oltre che cambiando per sempre le vite di molti di

³⁹ Istat, *Rapporto SDGs 2019*, cit.

noi. La forza di un sistema economico si misura anche mediante la sua capacità rigenerativa ed è scontato affermare che occorre fare tesoro di quanto avvenuto in questi mesi ed assumere tutte le decisioni affinché le lezioni apprese conducano a un autentico *turning point* della storia, individuando da subito le fonti di resilienza e cercando di comprendere in quale modo valorizzarle.

Innovare ha come scopo ultimo creare valore (economico e sociale), anche utilizzando gli strumenti e i dati che possediamo o a cui possiamo avere accesso. E in questo periodo di “convivenza con il virus” l’innovazione deve legarsi indissolubilmente all’ambiente e alla sostenibilità di medio-lungo termine nel solco della strada tracciata dagli SDGs: gli slogan cedono il passo a politiche concrete e azioni precise, privilegiando un approccio innovativo che sappia valorizzare la ricerca (trasversalmente a tutti i livelli di maturità tecnologica) e mettere al centro le migliori competenze e le migliori conoscenze a livello internazionale.

Del tutto emblematica l’evidenza per la quale i mercati finanziari, che tipicamente tendono ad anticipare i grandi trend, hanno scontato già a cavallo del picco dell’emergenza una riallocazione delle risorse verso investimenti di carattere sostenibile, nella convinzione che le imprese gestite con un’attenzione particolare alla sostenibilità saranno meglio posizionate anche a fronte di condizioni di contesto sfavorevoli. In questi termini si spiega il fatto che nel primo trimestre 2020, Blackrock - uno dei principali fondi di investimento su scala globale - ha raggiunto un target di raccolta di oltre 15 miliardi di dollari, il dato più alto nella storia del fondo, su attività in grado di abbinare una attenzione specifica ad aspetti ambientali, sociali e di governance (ESG)⁴⁰. La stessa Blackrock ha certificato che la maggior parte dei portafogli gestiti ESG sono *over-performing* rispetto alle loro controparti (non ESG *compliant*) durante il 2020, a suggerire un cambiamento di preferenze destinato a diventare presto *mainstream*.

Allo stesso modo è emblematica la scelta della Commissione Europea di incrementare il proprio impegno verso politiche concrete rivolte al *technology transfer* nella nuova programmazione 2021-2027. Questo

⁴⁰ Blackrock, *Sustainability: The tectonic shift transforming investing*, febbraio 2020, disponibile all’indirizzo <https://www.blackrock.com/corporate/literature/whitepaper/bii-portfolio-perspectives-february-2020.pdf>.

significa un ulteriore sforzo per creare opportunità di valorizzazione (nuovamente da un punto di vista sia economico sia sociale) dei moltissimi risultati di ricerca prodotti in questi anni nei centri di ricerca europei.

L'innovazione è stata uno degli strumenti con cui abbiamo reagito nell'emergenza, la ricerca e l'innovazione sono e saranno nuovamente i protagonisti in queste prime fasi del rinascimento.

DEBITO, RISPARMIO, RUOLO DELLO STATO:
L'ITALIA NELL'EUROPA DEL POST-COVID-19

JACOPO TOZZO* intervista LUCREZIA REICHLIN

Lucrezia Reichlin è professoressa di Economia presso la London Business School, direttore non-esecutivo di *AGEAS Insurance Group*, *Trustee* del CEPR e della Fondazione IFRS e presidente e co-fondatrice di *Now-Casting Economics Ltd*. È altresì editorialista del *Corriere della Sera* ed è stata direttore generale della ricerca alla Banca Centrale Europea dal 2005 al 2008.

La crisi sanitaria ha inevitabilmente innescato conseguenze economiche su diversi fronti che hanno reso e renderanno necessario l'intervento dell'amministratore pubblico, in forma variabile, in tutti i paesi colpiti. L'Italia, nell'affrontare le questioni contingenti scatenate dal Covid-19, si trova ostacolata dal riemergere di problemi tanto gravi quanto annosi che saranno al centro della discussione politica nazionale e euro-unitaria. Alto debito pubblico e crescita zero uniti alla pandemia fanno dell'Italia il paese da cui l'Europa non può prescindere per un serio ragionamento sul proprio futuro.

Le istituzioni europee insieme a Francia e Germania sembrano determinate ad anteporre il salvataggio dell'euro a qualsiasi prezzo, anche a costo di dover andare verso un sostanziale cambiamento dell'impianto istituzionale comunitario e modificare le delicatissime relazioni che intercorrono tra Commissione, Consiglio e Banca Centrale.

Delle considerazioni sono doverose al riguardo. Da una parte questa necessità potrebbe creare le condizioni per una maggiore integrazione europea, con il raggiungimento di un vero bilancio federale. Ciò aprirebbe a una condivisione di rischi che difficilmente potrebbero essere

* Jacopo Tozzo è dottorando di ricerca in Economia presso l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

accettati dai paesi del Nord Europa (Germania compresa) se non dietro richiesta di forti condizionalità e cessione di sovranità.

La rotta verso un'integrazione avrebbe bisogno di un terreno fertile, arduo da trovare in un'Europa piena di scetticismi, tramutati in sovranismi in gran parte dei casi. In Italia, la maggior parte delle forze politiche, sovraniste o no, non rinuncerebbe alle politiche assistenzialistiche di cui si nutrono da decenni che nulla hanno a che fare con crescita e sviluppo.

Per ora, grazie all'azione della Bce e il Recovery Fund l'Italia potrà prendere tempo. Difficile a dirsi cosa succederà nel medio periodo, così com'è difficile immaginare che l'impianto possa reggere nel caso in cui il paese continui a non crescere e sperperare. Alcuni segnali fanno già pensare che lo scenario di un'Italia fuori dall'Unione non sia così improbabile.

Un dialogo con la Professoressa Lucrezia Reichlin ci guiderà attraverso alcune attente riflessioni riguardo ai temi fin qui presentati.

J.T. Con il peggiorare della crisi da Covid-19 in Europa, la Bce ha deciso di implementare un ulteriore programma di acquisto di titoli denominato Pepp. La grande novità rispetto alle precedenti politiche non-ordinarie espansive sta nella flessibilità rispetto alle *capital keys*, le quote di partecipazione delle banche centrali nazionali rispetto al capitale della Bce, che essa può decidere di adottare per redistribuire gli acquisti. In questo momento l'Italia sta largamente beneficiando di tale flessibilità. C'è una posizione di azzardo morale da parte dell'Italia nei confronti delle istituzioni europee? Se sì, quanto ancora reggerà e quanto sarà sostenibile il debito pubblico italiano nel momento in cui il Pepp cesserà?

L.R. Direi che il problema dell'azzardo morale è secondario in una crisi di queste dimensioni. Avendo l'Italia una situazione pregressa di alto debito pubblico si è certamente trovata in una posizione fragile. Il tema della sostenibilità c'è, ma molto dipenderà dallo scenario che si prefigurerà rispetto alle politiche contenute nel pacchetto di stabilizzazione.

Inoltre, c'è un punto fondamentale da considerare: a differenza delle crisi precedenti le autorità europee sono determinate a far ben intendere ai mercati che non ci sia un dubbio sulla fedeltà al progetto dell'euro.

È la mancanza della convinzione sulla tenuta dell'euro che crea potenziali crisi di liquidità, come insegna il periodo tra il 2011 e il 2012, dove il dubbio era se la Bce fosse intervenuta e se ci fosse un vero impegno da parte delle istituzioni comunitarie e i Paesi dell'unione a salvare la moneta unica. Oggi quell'impegno c'è e non è solo economico, ma anche politico. Vale a dire che gli strumenti di intervento sono stabiliti e concordati tra la commissione, il Consiglio e la Bce. E qui nasce uno scenario totalmente nuovo rispetto a quello cui siamo stati abituati nei 20 anni dell'Euro: non si potrà più considerare la Banca Centrale Europea come organo che agisce in modo assolutamente indipendente dalle altre autorità europee.

Credo che il ruolo della Bce sarà il tema dei prossimi anni. Fino ad oggi siamo stati abituati ad una versione estrema di indipendenza della banca centrale. In situazione di alto debito, si ritornerà verso una situazione in cui il ruolo degli stati sarà più intrusivo nella politica monetaria, e questo metterà in crisi l'impianto del Trattato di Maastricht basato su una separazione istituzionale e operativa tra politica monetaria e di bilancio. Ricordiamo che questa separazione è stata il cuore del successo dell'accordo di Maastricht tra francesi e tedeschi. Ancora questa discussione non si è aperta a livello comunitario, né tantomeno a livello nazionale tra i paesi membri, ma succederà. Sia chiaro, la Bce non dovrà mai venir meno alla propria credibilità nel mantenere la stabilità dei prezzi, è un rischio che non possiamo correre.

J.T. Spazio al pubblico è il titolo di un capoverso di un suo articolo di fine aprile sul Corriere della Sera. Recentemente il governo italiano ha dato prova di saper intraprendere la strada dell'intervento statale in settori dove lo Stato si era da tempo fatto da parte. Ne è un esempio pratico il caso autostrade, ne sono in potenza le dichiarazioni di alcuni esponenti politici o tecnici della maggioranza. Come potrebbero, sia il settore industriale che i consumatori italiani, tutelarsi da ingenti rischi che un nuovo statalismo porterebbe con sé?

L.R. Devo dire che io sono meno entusiasta sullo statalismo che si prospetta nelle dichiarazioni della maggioranza. Ben intesi, non demonizzo lo stato né il suo intervento in situazioni come quella che stiamo vivendo in questo momento o in settori in cui ci siano motivazioni stra-

tegiche. Ma l'Italia non può ignorare la propria storia sulla cattiva gestione di settori economici da parte del pubblico. Inoltre, esiste un problema di "governance". Si dovrà aprire una discussione sul modo di governance che deve attuare lo stato nei confronti delle aziende in cui intende partecipare, attualmente non si sta facendo.

Ci sono due aspetti da mettere sul tavolo. Il primo riguarda i settori strategici, dove lo Stato dovrebbe intervenire, ma dove sarebbe auspicabile fare operazioni di concerto con gli altri paesi Europei per permettere la scala necessaria alla competizione globale. Purtroppo, nessun paese, compresi Francia e Germania, è disposto a mettere in discussione la natura nazionale dei propri settori strategici.

Il secondo punto invece interessa la presenza dello Stato in aziende più piccole, dove lo Stato potrebbe entrare come azionista in maniera temporanea. Data la situazione di fragilità di queste aziende questo potrebbe essere un intervento auspicabile, a patto che lo Stato non entri nel capitale come imprenditore, bensì con un ruolo "passivo" e temporaneo, proprio per evitare quei rischi di cui lei parlava. Qui la discussione non si deve basare sullo scontro ideologico più Stato/meno Stato, quanto piuttosto sulle modalità in cui questo possa entrare a far parte del capitale delle aziende in difficoltà.

J.T. Debito pubblico e risparmio privato. Sono note le ingenti quantità di debito privato in Italia. Lei stessa auspica che lo stesso venga "incanalato verso gli investimenti chiave". In che forma potrebbe il debito privato essere incanalato verso questi investimenti? Intende sotto forma di patrimoniali, che difficilmente sarebbero politicamente sostenibili?

L.R. Quando parlo di risparmio privato incanalato in investimenti chiave non penso ad una patrimoniale, quanto piuttosto al ruolo degli investitori istituzionali e del risparmio gestito, che dovrebbero protendere a investimenti di lungo periodo.

È auspicabile un ruolo più accentuato del mercato dei capitali a discapito del preminente mercato bancario. Ma lo sviluppo di un più forte mercato dei capitali trova resistenze in Italia quanto in Europa per motivi di regolamentazione. È un altro dei temi che saranno al centro del dibattito economico europeo, ma siamo ancora agli inizi.

Cosa temo avverrà invece in Italia è una qualche forma di repressio-

ne finanziaria, in cui si obbligano i cittadini italiani a comprare debito italiano. Le parole del Presidente Consob relativamente al debito perpetuo lasciano intendere che si stia pensando a qualcosa di simile nel caso in cui si prefigurino i peggiori scenari per un paese che non sarebbe più capace di emettere debito a tassi sostenibili. Di fatto, a quel punto, diventerebbe una patrimoniale.

In parallelo, si conterebbe su banche di riferimento del sistema che comprano debito nazionale nel momento in cui ci fosse una moral suasion da parte del governo, andando a costituire uno scenario di *doom loop* estremo. Un incubo per chi crede ad un mercato dei capitali integrato, che invece possa aiutare a incanalare il risparmio privato attraverso investitori istituzionali di cui sopra.

J.T. Rapporto con l'Europa. Pensiamo alla trattativa tra gli stati membri europei sul *Recovery Fund*. Il conflitto che si sprigiona tra gli stati del sud e quelli del nord corre spesso sulla dicotomia frugalispresconi. E l'Italia è additata come il capofila del secondo gruppo per la ben nota situazione del debito pubblico, che inevitabilmente in questi mesi è continuato a crescere. Chiudiamo ricollegandoci alla prima domanda. All'interno di una logica di solidarietà europea e della ripresa post-pandemia, perché altri paesi dovrebbero continuare ad esprimere fiducia e condividere rischi con un partner che notoriamente preferisce politiche clientelari o assistenzialistiche che per nulla tendono ad andare d'accordo con le parole crescita e sviluppo?

L.R. Innanzitutto, è importante capire come la discussione sul tema fiscale e quello monetario non possano essere separati. E qui torna il tema della prima domanda.

Se ci saranno strumenti di debito comune come il *Recovery Fund*, la Bce sarà l'entità che interverrà sul mercato, e sarà più compatibile con il proprio ruolo rispetto agli acquisti senza proporzionalità previsti dal Pepp¹. È chiaro che il nodo della discussione rimane però la crescita.

Se l'Italia continuerà a non crescere e ad aumentare il proprio debito pubblico, la situazione non sarà compatibile con l'Europa così come la intendiamo. Il *Recovery Fund* è uno strumento temporaneo per aiutare

¹ Sul tema v. F. Boscaïno, L. Pregliasco, *Covid-19 e rischio politico: l'economia italiana alla prova del debito*, in questo volume, p. 203

la crescita, e non la stabilizzazione. I fondi non saranno disponibili prima di un anno e l'Italia corre due rischi. Il primo, di breve termine, è che il paese si incarti in una situazione drammatica nei prossimi due anni.

Il secondo, di lungo periodo, consisterebbe nell'incapacità di spendere i fondi messi a disposizione per mancanza di competenze nell'apparato pubblico. A prescindere quindi dal *Recovery Fund*, se l'Italia non si assesterà su un percorso di crescita, eliminando o rivedendo profondamente politiche di natura assistenzialistica degli ultimi anni, tutto l'impianto di politiche europee non sarà sufficiente.

In questo momento il nostro paese sta prendendo tempo, avremo acquisti da parte della Bce che ci mettono in sicurezza fino a fine anno, eventualmente i miliardi del Mes, e successivamente il *Recovery Fund*. Ma, ripeto, qualora non partissero seri progetti di riforma destinati alla crescita, il tutto non sarà più sostenibile.

SEZIONE QUINTA

**SOCIETÀ E CULTURA:
SOGGETTI, PROCESSI E POLITICHE**

PICCOLO VOCABOLARIO FILOSOFICO
PER IL POST-PANDEMIA

FEDERICA MERENDA* dialoga con ELENA PULCINI

Elena Pulcini è professoressa ordinaria di Filosofia sociale presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Firenze. Attenta al tema delle passioni e del soggetto moderno (con un focus anche sul soggetto femminile), delle patologie sociali della modernità e delle trasformazioni del legame sociale, ha proposto una *filosofia della cura* per l'età globale. Tra i suoi lavori, alcuni dei quali tradotti nelle principali lingue europee: *L'individuo senza passioni. Individualismo moderno e perdita del legame sociale* (2001); *Il potere di unire. Femminile, desiderio, cura* (2003); *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale* (primo Premio di Filosofia "Viaggio a Siracusa" 2009); *Invidia. La passione triste* (2011); *Cura ed emozioni. Un'alleanza complessa* (con S. Bourgault, 2018). È in corso di stampa *Cura e giustizia. Le passioni come risorsa sociale* (Bollati Boringhieri, 2020). Ha partecipato e partecipa a trasmissioni culturali radiofoniche e televisive.

La nostra conversazione si sviluppa a partire da alcuni lemmi particolarmente rilevanti nel dibattito su pandemia e post-pandemia e già presenti nelle riflessioni della studiosa, ma che assumono oggi una particolare pregnanza e, eventualmente, delle nuove declinazioni: paura, vulnerabilità, responsabilità, cura, futuro.

F.M. *Paura*. Paura del virus, paura del contagio, paura degli altri, paura della morte. La paura è una passione con cui ci siamo trovati a confrontarci in maniera diretta negli ultimi mesi, a livello individuale e collettivo.

Nel suo libro *La cura del mondo*¹, definisce la paura vissuta nella

* Federica Merenda è dottoranda di ricerca in Filosofia politica e Diritti umani presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

¹ E. Pulcini, *La cura del mondo. Paura e responsabilità in età globale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

complessità, nell'incertezza e nel rischio del mondo contemporaneo interconnesso come *paura globale*, diversa dalla paura moderna hobbesiana – che è paura della morte per mano degli altri – e diversa dall'angoscia freudiana, che non ha per fonte un oggetto determinato. Di questa paura globale descrive le conseguenze improduttive di quando, a livello collettivo, vengono messi in atto dei meccanismi di difesa che ci impediscono di viverla fino in fondo: diniego, autoinganno, creazione del capro espiatorio.

Crede che le paure legate alla pandemia genereranno risposte di questo tipo o essendo paure innescate da un oggetto determinato e riconoscibile potremo auspicare un esito diverso? E che ruolo ha avuto e potrà avere, a questo proposito, la narrazione della paura che è stata fatta nella prima fase pandemica da parte delle istituzioni, del giornalismo e della comunità scientifica?

E.P. Quella che abbiamo vissuto e che stiamo vivendo in questo momento non è una paura determinata, come la paura che si prova quando stai per attraversare la strada e vedi una macchina sfrecciare a tutta la velocità. Quest'ultimo tipo di paura non è una passione, ma un'emozione. E l'emozione è uno stato transitorio, leggero e circoscritto, che non coinvolge l'intera struttura del soggetto; perciò l'emozione della paura scompare nel momento in cui ci si mette in salvo. La paura come passione ha invece delle radici più profonde e molto più pervasive, e incide profondamente sulla nostra personalità, sul nostro agire, sulle risposte che diamo al nostro essere nel mondo. Le passioni sono universali, ma si trasformano a seconda del contesto storico e sociale.

Quali forme assume oggi la paura come passione? Un esempio significativo è sicuramente la *paura del diverso*. Passione evidentemente negativa, indotta dal fenomeno migratorio, la *paura del diverso* era indubbiamente la paura dominante da tempo fino a quando non è scoppiata la paura del coronavirus. Una paura che poi veniva manipolata, divenendo paura (persecutoria) di un oggetto determinato: cioè dell'altro che minaccia i nostri privilegi e soprattutto la nostra identità. Le passioni possono infatti essere manipolate, in primo luogo come accade oggi, da una politica che ha bisogno, per autolegittimarsi, di costruire capri espiatori. Questo tipo di paura ha fatto sì che fino alla pandemia scomparissero o venissero del tutto sottovalutate altre fonti di paura, come il pericolo

ecologico. Tutto era coperto da quel tipo di paura tanto che dobbiamo chiederci: come mai di fronte alla crisi ecologica, che contiene delle minacce molto più gravi e molto più diffuse, più inarginabili dello stesso coronavirus, non proviamo paura?

La paura che stiamo provando in questo frangente pandemico e che sta condizionando la nostra vita da qualche mese è certamente una passione, in quanto ne siamo invasi e pervasi. Non sappiamo se, come e quando finirà. Allo stesso tempo, e ne riparleremo meglio dopo la ripresa della vita cosiddetta normale, si ha la sensazione che questa paura sia già passata, dimenticata, almeno da una parte della cittadinanza. Eppure, l'esperienza della pandemia, data la sua radicalità, pervasività e globalità, potrebbe potenzialmente risvegliare una "giusta paura", cioè la paura dei veri pericoli che ci minacciano.

F.M. Come "giusta paura" intende una paura rivolta a questioni per cui avremmo veramente motivo di avere paura?

E.P. Esattamente, e mi riferisco come ho detto alla crisi ecologica, in particolare agli effetti sempre più visibili del *global warming*. Una paura che è rimasta a lungo sullo sfondo, tranne che in poche voci in ambito culturale e intellettuale. I motivi davvero sono tanti e complessi: dipendono dal fatto che non vogliamo riconoscere la nostra responsabilità nell'aver creato questa situazione, e che, nonostante la sempre maggiore evidenza degli effetti della crisi, riusciamo ancora a rimuovere, a negare il pericolo. La minaccia ecologica non ha ancora mostrato il suo *pericolo di morte*, come invece accade per la pandemia che ha prodotto un'immediata paura di morire o di ammalarsi seriamente. *L'immediatezza della minaccia* è senza dubbio l'elemento più rilevante di tutta questa esperienza.

Ma la domanda è: può questo evento, in quanto *esperienza della vulnerabilità*, risvegliare la nostra paura rimossa, la nostra non-reazione verso il pericolo maggiore che oggi abbiamo di fronte e che può assumere delle proporzioni spaventose, fino a sconvolgere l'intero equilibrio del pianeta? In altri termini, è possibile fare un buon uso della paura? Fare tesoro di questa terribile esperienza così da accedere a un risveglio della coscienza? Un buon uso della paura vuol dire aver assunto coscienza della propria vulnerabilità ma anche essere capaci di riconoscere il giu-

sto oggetto della paura che non è, appunto, il diverso su cui tentiamo di spostare le nostre insicurezze, ma il destino dell'umanità e del pianeta.

Ciò richiede di interrompere quello che Freud ha definito il *diniogo*, un sottile meccanismo di difesa rispetto ai pericoli che di fatto inibisce la paura; un meccanismo assolutamente normale per poter sopravvivere e proteggersi da esperienze dolorose o difficili, ma che diventa patologico quando è collettivo: e oggi siamo in una situazione di diniogo collettivo per quanto riguarda il problema della crisi ecologica.

F.M. *Vulnerabilità*. “Distesi, capaci forse per la prima volta dopo anni di guardarci intorno, di guardare, per esempio, il cielo. Ora, diventati una foglia o una margherita, supini, lo sguardo rivolto in alto, scopriamo che il cielo è qualcosa di così diverso, ma così diverso, e ne siamo scioccati. Ecco dunque cos'è che da tanto tempo andava avanti senza che lo sapessimo, un incessante farsi e disfarsi di forme. L'onda della vita, infaticabile, promette. Solo i supini sanno ciò che dopotutto la natura non si dà affatto la pena di nascondere; che alla fine sarà lei a trionfare”².

Sara De Simone, in una riflessione³ a partire da questo brano del saggio *Sulla malattia* di Virginia Woolf, richiama l'attenzione sul fatto che il *lockdown* ci ha posti nella condizione di vivere e osservare la realtà da una prospettiva per molti di noi insolita. La prospettiva della vulnerabilità, della fragilità e della malattia, rappresentata dalla posizione distesa. Una prospettiva che già nel dibattito filosofico contemporaneo, come pensiero della soggettività inclinata, tesa verso gli altri, che si piega per ascoltare ciò che sfuggirebbe allo sguardo e per avvicinarsi all'interlocutore, richiama la sfera della vulnerabilità e della cura, e si contrappone alla postura tipica del soggetto dominante, eretto e verticalmente posizionato, associato al maschile⁴.

Può a suo avviso l'essere stati posti in questa posizione di vulnerabilità sbloccare in noi delle risorse che ci rendano capaci di comprendere, emotivamente ancor prima che cognitivamente, la prospettiva di soggettività che sono vulnerabili anche a prescindere dalla pandemia?

² V. Woolf, *Sulla malattia*, Torino, Bollati Boringhieri, 2006.

³ Riflessione condivisa in occasione del ciclo di incontri telematici “Donne eccezionali in tempi (extra) ordinari”, organizzato da Libreria Tuba e disponibile all'indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=47DtiYkKNFw>.

⁴ Cfr. A. Cavarero, *Inclinazioni. Critica della rettitudine*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2013.

E.P. Vulnerabilità è una parola immensa che accomuna molte riflessioni, dalle filosofie dell'alterità di Ricoeur, Lévinas, fino al femminismo e oltre. Senza poter entrare in queste riflessioni, potremmo però parlare delle radici *emotive* della vulnerabilità, che per me costituiscono il punto fondamentale della questione: provare paura, abbiamo detto, significa ritrovare la percezione e la consapevolezza della propria vulnerabilità. Ciò vuol dire svelare e detronizzare il mito moderno del soggetto sovrano: la vulnerabilità è la sintesi di tutte quelle dimensioni rimosse che sono, come hanno sottolineato in particolare le teoriche della cura, la dipendenza, l'interdipendenza, la fragilità. Dimensioni che sono state sacrificate appunto all'egemonia del soggetto sovrano, il quale poi a sua volta coincide con il soggetto neutro di cui il femminismo ha rivelato la menzogna, mostrandone di fatto l'identificazione con il soggetto maschile: un soggetto che si è costruito nella postura eretta, come la chiama Adriana [Cavarero].

Oggi stiamo facendo dunque un'esperienza estrema di vulnerabilità nella quale è legittimo vedere una *chance*, una possibilità di cambiamento. La rimozione, avvenuta finora, di quella che è una condizione ontologica dell'umano, vale a dire l'essere sempre esposti ad un *vulnus* (ferita, fallimento, perdita), ci ha portati a costruire un mondo dove non solo è possibile una pandemia, ma una pandemia *da noi stessi provocata*. La natura ha sempre prodotto i suoi pericoli, anche catastrofici, ogni epoca ha avuto il suo "terremoto di Lisbona" o la sua "peste", ma quello che succede oggi è qualcosa di profondamente diverso. Oggi siamo dentro l'*Antropocene*, e antropocene vuol dire che la nostra azione umana prevale e domina su tutto il resto; e che quindi quello che succede è fondamentalmente "colpa nostra".

Questa è l'importante intuizione di Ulrich Beck, da *La società del rischio*⁵ a *La metamorfosi del mondo*⁶. I rischi globali sono gli effetti impreveduti e indesiderati del nostro agire. C'è un capitalismo sempre più predatorio, sempre più avido, che ha capito che le risorse naturali del pianeta non sono più sufficienti per tutti e che quindi bisogna ristabilire una immunità politico-sociale. È la risposta, delle *élites*, come dice Latour, alla grande sfida climatica: risposta vorrei aggiungere, regressiva e illusoria. Latour però è un po' troppo complottista e sembra sottovaluta-

⁵U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2013.

⁶U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, Bari, Laterza, 2017.

re non solo la compresenza di fenomeni anarchici e fuori controllo in un mondo globalizzato, ma la *nostra complicità* di *ordinary people* con le decisioni dei grandi poteri. Ciò che accade è insomma anche il prodotto della nostra *hybris*, dei nostri desideri illimitati e della nostra determinazione a difendere ad ogni costo le nostre conquiste. Ben venga dunque un evento come la pandemia se può mortificare la nostra arroganza.

F.M. Non so se potremmo dire che legato a questo processo di esaltazione della figura dell'individuo neoliberale, che può fare qualunque cosa indipendentemente dagli altri, sia legato quello che potremmo chiamare un "tabù della vulnerabilità".

E.P. Assolutamente sì. Questo è l'aspetto più strettamente psicologico, cioè la rimozione della morte, per cui tutto ciò che è debolezza, malattia, imperfezione, stranezza viene messo al bando. Pensiamo a Freud o ad un libro straordinario come la *Storia della follia* di Foucault. Si tratta di un tema che matura pienamente nel '900 e che ci consente di capire che la deriva a cui siamo esposti non è solo il frutto di una *hybris* che si proietta in avanti, ma è anche il frutto di una rimozione che implode, che cerca di sotterrare ciò a cui non viene conferito valore.

Questa rimozione è arrivata a un punto in cui ci si può chiedere se mai riusciremo a rompere questa corazza, che ormai costituisce l'identità, e che Marcuse chiamava il "principio di prestazione"; la cui tirannia viene successivamente acuita da quel fenomeno di contrazione dello spazio e del tempo, di accelerazione e velocizzazione dei ritmi di vita, in cui autori come David Harvey, Paul Virilio e Hartmut Rosa hanno individuato gli effetti dell'ingresso nel post-moderno e nell'età della globalizzazione. Uno svuotamento dell'identità che riflette quella che Gilles Lipovetsky, ha definito "l'era del vuoto"; e che Massimo Recalcati, nel suo libro *L'uomo senza inconscio*⁷, ha ricondotto alla perdita di contatto dell'Io con le radici profonde della sfera emotiva, forse per timore delle ambivalenze e delle zone oscure che la caratterizzano. Non riusciamo più a confrontarci con noi stessi in quanto, come la psicoanalisi ha perfettamente intuito fin dalle sue origini, siamo attraversati da una scissione.

⁷ M. Recalcati, *L'uomo senza inconscio. Figure della nuova clinica psicoanalitica*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2010.

Il superamento di questa scissione richiede di accettare l'idea che siamo sempre esposti ad un *vulnus*, che non siamo delle monadi, delle compatte fortezze in qualche modo inattaccabili. Se si accetta l'idea di vulnerabilità, il concetto immediatamente affine è quello di contaminazione che traggo, con libera interpretazione, da Roberto Esposito⁸; un concetto che in questo momento trovo particolarmente pertinente. Da un lato c'è la nostra volontà di non lasciarci contaminare dal diverso, e in generale dalle dimensioni negative della vita, dall'altro c'è il ritorno del rimosso. Il coronavirus è il ritorno del rimosso, che ci travolge in un contagio globale beffandosi della nostra vocazione immunitaria.

F.M. Per tornare alle nostre parole, a vulnerabilità: nell'introduzione a *La cura del mondo* si parla della questione della forza dell'evento, evocata in riferimento a esperienze di perdita collettive simboliche come l'11 settembre 2001, ma che lei stessa prospetta proprio immaginando scenari come «catastrofi ambientali, virus letali, terrorismo globale, proliferazione nucleare, crisi finanziarie» che nella «loro globale interdipendenza [...] ci connett[ono] in una dimensione comune» (p. 21). Potrebbe chiarire meglio questo concetto?

E.P. Mi riferisco alla questione che, a suo tempo, avevo individuato in *Vite precarie*⁹ di Judith Butler, quando lei dice che gli Stati Uniti dopo l'11 settembre hanno avuto un'occasione per recuperare la dimensione della vulnerabilità, e non l'hanno voluta cogliere. Mi riferisco alla necessità di rispondere ad una domanda su cui ruota la mia riflessione da decenni: quali sono le nostre *motivazioni* all'agire? e in questo caso: cosa mi spinge a recuperare la mia vulnerabilità? Cosa mi motiva a diventare un soggetto responsabile?

Invocare la forza dell'evento vuol dire oggi constatare che se neppure una tragedia come quella del coronavirus riesce a farci riacquistare davvero il senso della nostra ontologica vulnerabilità vuol dire che siamo messi molto male, perché ci precludiamo l'accesso al cambiamento e all'agire pratico. Sono infatti convinta che oggi non sia più possibile

⁸ Cfr., tra gli altri, R. Esposito, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Torino, Einaudi, 2002.

⁹ J. Butler, *Vite precarie. Contro l'uso della violenza in risposta al lutto collettivo*, Milano, Meltemi, 2004.

un'etica puramente kantiana, deontologica. L'adesione al dovere semmai viene dopo che siamo riusciti a scalfire il granito della nostra indifferenza, aprendo un varco nella nostra sfera emotiva.

F.M. *Responsabilità*. Parleremo presto di cura. La cura come attenzione per gli altri e per il mondo scaturisce, così emerge dai suoi scritti, dal senso di responsabilità di chi, percependosi vulnerabile, riconosce negli altri una simile vulnerabilità e, riconoscendosi soggetto relazionale, se ne fa in parte carico.

Questo paradigma può applicarsi a livello individuale, rispetto alla relazione tra noi e gli altri esseri umani, ma anche a livello collettivo, rispetto alla relazione tra l'umanità e il più ampio mondo vivente di cui facciamo parte. Una tale presa in carico è profonda e va oltre i divieti e le regole imposte da un'autorità esterna.

Più che al paradigma della responsabilità, la comunicazione politica delle istituzioni italiane in tempo di pandemia sembra essersi tuttavia appellata al paradigma dell'obbedienza e non molta attenzione è stata finora dedicata alla responsabilità del modo in cui funziona la società umana globale oggi rispetto all'insorgere e al diffondersi del rischio pandemico.

Concorda nel riconoscere questo tipo di scelte semantiche e che rilevanza eventualmente ritiene che l'utilizzo di tale linguaggio possa avere assunto rispetto alla possibilità di attivare un'etica della responsabilità come quella a cui pensava Hans Jonas? Si è trattato di un'occasione sprecata per riconsiderare gli aspetti più problematici del paradigma antropocentrico?

E.P. Ormai da decenni siamo soggetti (nel senso foucaultiano di "*assujettis*") ad una politica prevalentemente strumentale e manipolativa; da una politica, come diceva Tocqueville, che somiglia ad una "cattiva autorità paterna", la quale fa di tutto per lasciare i suoi figli allo stato infantile proprio perché così li può orientare, manipolare, dominare. Questo aspetto è sempre più presente nella pervasiva crisi della democrazia e nella sua torsione autoritaria cui assistiamo nel mondo. Tutto ciò dunque è innegabile e deve cambiare. Ma il cambiamento deve partire dai *soggetti* (nel senso di "*sujets*"). La politica è troppo corrotta, troppo svuotata, troppo concentrata, nel migliore dei casi, sulla gestione della

contingenza. Non possiamo aspettarci granché della politica: siamo noi che dobbiamo chiederle prepotentemente di fare scelte responsabili.

E allora: sono emersi segnali incoraggianti in questo senso nell'esperienza della pandemia? C'è un'immagine tra molte altre che mi ha colpita: l'immagine della mascherina, perché la mascherina, almeno quella chirurgica, è fatta in modo da proteggere non me, ma l'altro; e viceversa, se l'altro non usa la mascherina danneggia me, non se stesso. È l'immagine della relazionalità pura. Di conseguenza, o interiorizziamo quest'idea della responsabilità e della solidarietà oppure siamo destinati, e lo dicono scienziati, all'estinzione della razza umana.

Sono emerse in questi mesi forme artigianali di solidarietà responsabile: i canti insieme (ma distanti) dal balcone, lo scambiarsi aiuti nello stesso condominio, il soccorrere i più deboli, la gratitudine verso chi si prende cura di noi... Tutti piccoli eventi che sarebbe sbagliato liquidare come retorico buonismo. Mi chiedo infatti: perché questo snobismo, questo scetticismo, questa *pruderie* (per lo più di certi intellettuali) verso il "bene"?

Siamo molto bravi a parlare del male, ma vogliamo cominciare a parlare del bene? Cioè di quale tipo di mondo ci piacerebbe, di che cosa vogliamo conservare e cosa rifiutare, su quali obiettivi saremmo disposti ad impegnarci? Domande ardite oggi e tutt'altro che retoriche. I filosofi sono particolarmente scettici in questo senso, diversamente da arte, cinema e letteratura. Penso a libri come *La grande cecità* di Ghosh o *Possiamo salvare il mondo prima di cena* di Safran Foer; a performances come quella di Marina Abramovic a Trieste che sventola la bandiera con la scritta "*We are on the same boat*"; al cinema, con documentari come *Demain* e *Amaranto* o narrazioni come *La donna elettrica*: capaci di evocare immagini di un altro mondo possibile. Il messaggio comune è, in sintesi, che "non può esserci libertà senza responsabilità". Sembra una verità ovvia ma non lo è affatto perché noi ci pensiamo come soggetti svincolati, atomistici, *disengaged*; mentre ogni nostra azione ha delle conseguenze sugli altri e viceversa (per tornare all'immagine della mascherina).

Nel mio percorso di ricerca sono approdata anche al problema della responsabilità verso le generazioni future; ma ora penso che anche questo tema non sia più sufficiente: la stessa pandemia (il suo nesso con la devastazione ambientale, le deforestazioni da cui nasce lo *spill over*, e

l'inquinamento) ci sta rivelando che il problema cruciale è la responsabilità verso il mondo vivente del quale noi siamo parte; ci sta mostrando che la natura non è un oggetto esterno, che serve essenzialmente ai nostri scopi e bisogni, ma è ciò che accoglie la vita in tutte le sue forme, compresa la nostra, senza alcuna gerarchia.

È tempo dunque di passare dall'*antropocentrismo* all'*ecologia*: vale a dire ad uno sguardo olistico che ci vede come parti di un contesto vitale interconnesso. È vero però, allo stesso tempo, che siamo noi gli unici a poterne assumere la responsabilità. La straordinaria intuizione di Jonas è proprio questa: solo noi possiamo essere responsabili per il fatto che siamo noi che abbiamo prodotto la crisi ecologica. La natura non riesce più a riprodurre la dinamica omeostatica che ha funzionato per millenni perché noi abbiamo spezzato l'equilibrio naturale. Jonas ci dice che la responsabilità è la diretta conseguenza del nostro potere illimitato, di un potere che ha perso il senso e lo scopo, tanto da trasformarci in vittime del nostro stesso agire e della nostra *hybris*, finendo per tradire la *promesse de bonheur* sulla quale la modernità si era autolegittimata. Insomma, come emerge anche da Günther Anders e Hannah Arendt, la responsabilità è il risvolto ineliminabile della libertà, tanto più quando questa libertà ha prodotto un potere illimitato e distruttivo.

La responsabilità è dunque indubbiamente un grande principio ed un grande imperativo. Ma la domanda che dobbiamo porci è: quali sono le sue manifestazioni pratiche, concrete? In quali forme di impegno noi possiamo riconoscere l'attuarsi di una relazione responsabile? È a questo punto che possiamo evocare la *cura*.

F.M. *Cura*. Nelle sue riflessioni sul tema, ha notato come il concetto di cura sia stato tradizionalmente relegato, anche nella storia della filosofia occidentale, al chiostro di una vita al riparo dal frastuono della società (così scrive, richiamando Rousseau).

L'esperienza degli ultimi mesi ha portato in una certa misura a un'inedita contaminazione delle sfere del pubblico, del privato e della sfera intima, con le barriere fisiche della "casa", come chiostro al riparo del frastuono della società, che sono state scavalcate dalle piattaforme di telelavoro, generando una insolita commistione di luoghi e tempi di lavoro e di cura.

Ritiene che questa esperienza, condivisa da uomini e donne (se pensa

lo sia stata allo stesso modo o con le differenze che eventualmente noterà), potrà aiutare quella riabilitazione della sfera della cura da attività assistenziale o altruistica dedizione a pratica quotidiana di attenzione, ad impegno che scaturisce dalla nostra comune vulnerabilità e che dovrebbe riguardarci tutti?

E.P. Io direi che tutta l'attenzione deve essere rivolta, preliminarmente, a liberare parole come "cura" e "dono" da sbavature di tipo buonista o riduzionismi in senso altruistico. Io non amo la parola altruismo, se l'altruismo contiene in sé un'idea di oblio di sé: un'idea che per secoli ha consegnato la cura ad un'accezione essenzialmente privativa e sacrificale, identificata come ben sappiamo con le donne. La cura è invece qualcosa che si radica nel sentimento della nostra vulnerabilità; altrimenti non è una buona cura. La cura che non deriva dalla consapevolezza della nostra ontologica vulnerabilità si rovescia facilmente in una cattiva cura. In sintesi: quando non è mediata da questa consapevolezza e, diciamolo subito, da una *relazione empatica*, la cura, nel migliore dei casi, diventa una *cure* e non una *care* [dove *cure* vuol dire essenzialmente terapia, cura di un corpo, mentre *care* è prendersi cura di un'altra persona].

Vediamo all'opera questa distinzione nella pandemia: di fronte a un'emergenza così radicale, così pericolosa, tutto diventa *cure* e non *care* perché non c'è tempo, perché non ci sono risorse sufficienti, perché tutta l'attenzione cade sulla malattia dei corpi. Ma la *care* è ben altro: è una forma di vita necessaria e urgente che oggi deve porre riparo alle degenerazioni prodotte dalla forma di vita "capitalistica", la quale non riesce più a rimediare ai problemi e alle patologie che essa stessa pone. Sì, è tempo di reintrodurre con forza questa parola, a lungo rimossa a favore della parola "modernità" (su cui faccio anche un *mea culpa*). Non a caso c'è chi sostiene, come i teorici del cosiddetto "capitalocene"¹⁰, che i primi e maggiori responsabili della crisi ecologica siano i grandi poteri economico-finanziari e quelli politici, laddove cedono totalmente al ricatto del potere economico. Questo è un aspetto che non possiamo più ignorare e anzi dobbiamo riportare al centro dell'attenzione. Sono però convinta, diversamente dai teorici del capitalocene, che alla radice di questi

¹⁰ Cfr., tra gli altri, J. W. Moore, *Antropocene o capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, Verona, Ombre corte, 2017.

problemi e della crisi ecologica ci sia il nostro *antropocentrismo*, che con qualche rara eccezione ha dominato l'intera storia dell'occidente: all'antropocentrismo, fondato essenzialmente sulla presunzione di superiorità dell'umano rispetto al non umano, dobbiamo opporre la visione ecologica che ci vede, insieme alla natura extra-umana (le piante, gli animali, le pietre, i mari e le montagne) parte del mondo vivente.

F.M. Su questo si trova in linea con le riflessioni di Donna Haraway?

E.P. Sì, certo. Haraway ha sempre contestato l'antropocentrismo fin dal *Manifesto Cyborg*. Il suo *postumano*¹¹ non ha niente a che fare col *transumano*¹² ed è il tentativo di rompere l'antropocentrismo per aprire il soggetto umano all'alterità (in quel caso, macchinica). Quello che Haraway sta dicendo adesso, nel suo *Chthulucene*¹³, va in una direzione dal mio punto di vista più convincente, in quanto sottolinea la necessità di riconoscersi all'interno dell'intero contesto vivente ("siamo humus della Terra..."). Dobbiamo smetterla di considerarci separati dalla natura, perché è questa visione antropocentrica che ci ha portati a sfruttarla e saccheggiarla, solo ed esclusivamente per i nostri scopi.

Attualmente sto provando a riflettere su quali sono i paradigmi, di cui già disponiamo, che vanno in direzione opposta all'antropocentrismo: dal postumano (Marchesini, Haraway) al paradigma dell'empatia; dal "soggetto ecologico" di Edgar Morin all'inversione verso il "Terrestre" di cui parla Bruno Latour, l'elemento comune è il tentativo di recuperare la nostra appartenenza alla natura, la nostra internità alla natura non umana, al fine di riaccedere agli aspetti rimossi dell'umano (come la vulnerabilità, la relazionalità, la cura) quali fondamenti dell'unico umanesimo desiderabile.

¹¹ Per una distinzione dei termini postumano/transumano cfr. F. Ferrando, *Il postumanesimo filosofico e le sue alterità*, Pisa, ETS, 2016.

¹² Rifacendosi alla distinzione di Ferrando, il transumanesimo è incentrato su una visione potenziante delle tecnologie riferite all'uomo; il postumanesimo è una corrente di pensiero eterogenea che mette in crisi il concetto di "umano" per come emerso nel pensiero filosofico occidentale proponendo, tra l'altro, un superamento della dicotomia natura/cultura.

¹³ D. Haraway, *Chthulucene. Sopravvivere in un pianeta infetto*, Roma, Nero Edizioni, 2019.

F.M. Ripensando al problema della cura come dono altruistico: anche la narrazione del lavoro di medici ed infermieri durante il Covid-19 mi sembra abbia seguito più questa declinazione del termine.

E.P. Direi proprio di sì, e anche questo è un modo per relegarla di fatto, sia pure con le migliori intenzioni, in un paniere che raccoglie concetti come bontà, altruismo, generosità. Concetti che mi guardo bene dal disprezzare ma che contengono il rischio della retorica. In questi mesi, c'è stato qualcuno, tra gli operatori sanitari, che ha giustamente risposto al tentativo mediatico di mettergli un'aureola: noi siamo professionisti, ha dichiarato, stiamo facendo il nostro lavoro e cerchiamo di farlo al meglio. E farlo al meglio che cosa vuol dire? Vuol dire, come dicevo, farlo con empatia, perché una cura senza empatia – come quella che potrebbe fare uno dei *robots for assistive care* che si stanno sviluppando recentemente – non è una buona cura: perché non è un'esperienza di relazione. Una cura non empatica può anche dare una risposta ad un problema fisico, corporeo, contingente, ma nulla cambia della nostra visione del mondo.

La cura ha bisogno di lentezza, di tempo, di *attenzione*: parola fondamentale quest'ultima che traggio da Simone Weil: “[l]’attenzione è la forma più alta della generosità”¹⁴, dice. Io aggiungerei che è l'espressione più eloquente del riconoscimento: verso l'altro, la natura e persino verso noi stessi. Noi siamo totalmente incapaci di attenzione, ormai. Non abbiamo tempo di prestare attenzione, risucchiati come siamo dalla crescente “accelerazione” o sedotti come siamo dagli eccessi del *divertissement*. E questa nostra incapacità di posare lo sguardo su ciò che accade purtroppo decide del destino del mondo e del futuro.

F.M. *Futuro*. Per Hannah Arendt l'umanità si caratterizza per la propria immaginazione e capacità di “dare origine a qualcosa di nuovo”¹⁵. Ci siamo ormai abituati a leggere nel dibattito giornalistico espressioni come “mondo post-Covid-19” ed “era post-pandemica” a pensare che il prossimo futuro potrebbe essere molto diverso anche dal più prossimo passato.

A suo avviso, si è creata davvero l'occasione per un nuovo inizio, per

¹⁴ S. Weil, *Attesa di Dio*, Milano, Adelphi, 2008.

¹⁵ Cfr. H. Arendt, *Vita activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 2011.

una messa in discussione dei paradigmi sociali ed economici principali del nostro tempo? Intravede nel modo in cui è stata finora affrontata questa prima fase della pandemia dei *signa prognostica* che potrebbero farci ragionevolmente sperare in uno scenario futuro caratterizzato da un modello di vita e di sviluppo più sostenibile, più equo, più umano?

E.P. Quello dell'immaginazione è un tema che appartiene a Hans Jonas e Günther Anders, oltre che a Hannah Arendt, i quali ci mostrano che la perdita dell'immaginazione è un'altra delle patologie del nostro tempo: se perdiamo la capacità di immaginare, perdiamo anche la capacità di pensare il futuro. Siamo di fronte oggi al rovesciamento del paradigma della modernità, in cui tutto era orientato verso la costruzione del futuro (a partire dal Prometeo hobbesiano fino al mito illuministico del progresso). Nella seconda metà del '900 siamo entrati in quella che chiamiamo post-modernità, caratterizzata da una cultura del narcisismo, da un'enfasi sul presente che ha spodestato il futuro e che è ancora decisamente all'opera.

Dobbiamo allora riappropriarci del futuro, ma di quale futuro stiamo parlando? Fino a qualche anno fa, proporre uno sguardo ecologico voleva dire preoccuparsi delle *generazioni future*, quelle che ci seguiranno in un futuro remoto. Ma dopo l'ultimo report dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)¹⁶, secondo il quale abbiamo solo dieci anni per porre rimedio al rischio della catastrofe, il concetto stesso di generazioni future si ridimensiona fortemente perché allude in realtà alle generazioni prossime, ai nostri figli e nipoti. E ciò rende ancora più incredibile la nostra cecità e quella della politica. Come possiamo spiegare un egoismo intergenerazionale spaventoso come quello che dà origine alla nostra indifferenza o a scelte dissennate come quelle dei Trump, dei Putin e dei Bolsonaro, scelte che puniranno i loro diretti discendenti?

Dobbiamo rivedere il concetto stesso di futuro perché la "compressione temporale" (Harvey) è diventata talmente stringente che le giovani generazioni non riescono più neppure ad immaginare il futuro, e non hanno più ragione di sacrificarsi per esso. Non c'è solo la perdita di fiducia in un futuro ragionevolmente decente sul piano economico; c'è

¹⁶ IPCC, *Global warming of 1.5°C*, 2019. Disponibile all'indirizzo: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf.

anche la perdita di fiducia rispetto all'esistenza stessa del futuro, o meglio di una vita futura degna di essere vissuta, per usare l'espressione di Jonas. Perché probabilmente la vita, la vita indifferenziata, continuerà o rinascerà in varie forme. Quella che invece è decisamente minacciata è la vita degna di essere vissuta. Allora diventa fondamentale cercare di capire quanto tutto questo fosse iscritto nel DNA della modernità: compreso il rovesciamento dalla sua vocazione prometeica e progettuale in un edonistico presente ormai orfano di futuro.

Siamo di fronte alla possibilità non più di un'utopia ma di una distopia, poiché abbiamo sempre identificato il futuro con il progresso, e dal momento in cui questo non appare più possibile, non riusciamo più a pensare il futuro stesso.

È confortante allora veder riaffiorare segni positivi in tal senso, come nel recente fenomeno dei *Fridays for future*, di giovanissimi che hanno inaspettatamente rilanciato l'impegno collettivo verso un futuro vivibile. Viene però da chiedersi come mai purtroppo in questo momento restano così silenziosi, come se il Covid-19 non fosse una manifestazione della crisi ecologica! Allo stesso tempo, le élites politiche, a partire dal *summit* sul clima di Parigi del 2015, hanno capito, come sostiene Latour, che sulla Terra non ci sono più abbastanza risorse per tutti e, con un accordo che non prevede sanzioni e dal quale si può uscire, hanno di fatto decretato la fine di un mondo condiviso. Fino a che punto allora possiamo sperare che l'esperienza della vulnerabilità possa produrre un risveglio della responsabilità e della condivisione? Per ora sembrano emergere solo ipotesi più tradizionali riconducibili alla logica della ragione strumentale: la possibilità cioè che i grandi poteri (economico e politico) si rendano conto che un'economia fondata sulle fonti fossili non pagherà più di qui a breve tempo, e di conseguenza diventano disponibili, per puro interesse e puro scopo di profitto, ad iniziare un processo di riconversione ecologica, quel *Green New Deal* che non si può più rimandare. Ma questo prevede ovviamente che cresca la coscienza degli individui, che si formi una cittadinanza capace di esercitare la giusta pressione sulla politica; che attraverso movimenti e associazioni ricostruisca quei corpi intermedi e quel tessuto della sfera pubblica senza i quali la politica resta una dimensione inaccessibile, inevitabilmente autoritaria.

Insomma, abbiamo poco tempo per invertire la rotta. Tuttavia, l'esperienza della pandemia ci consegna un'immagine che riattiva la spe-

ranza: l'immagine di una natura che, grazie al nostro momentaneo ritrarci, torna a respirare e ad occupare lo spazio. Basti pensare alle immagini di Pechino, Berlino o Milano che avvolte, prima del *lockdown*, nella nebbia di uno smog asfissiante, dopo solo due mesi tornano a brillare di azzurro e di aria pulita: a riconferma del miracolo della natura che ancora, se glielo permettiamo, è capace di ricominciare. Forse siamo ancora in tempo. Ma è sulla nostra capacità di cogliere la chance, di imparare dall'esperienza della perdita alla quale la pandemia ci ha costretti, che si gioca la scommessa sul nostro futuro.

LA FEDE NELLA SCIENZA E IL LAVORO DELLO SPIRITO

LEONARDO ARIGONE* intervista MASSIMO CACCIARI

Massimo Cacciari è professore emerito di Filosofia presso l'Università Vita-Salute San Raffaele di Milano. La ricerca teoretica di Cacciari, dedicata ai problemi del pensiero negativo e fondata sulla rilettura degli idealisti tedeschi, di Friedrich Nietzsche e di Martin Heidegger, si articola in centinaia di pubblicazioni e si concentra nella trilogia *Dell'Inizio* (Milano 1990), *Della cosa ultima* (Milano 2004) e *Labirinto filosofico* (Milano 2014). La posizione preminente di Cacciari nel dibattito culturale italiano e internazionale è comprovata da prestigiosi riconoscimenti, tra cui le lauree honoris causa in Architettura dall'Università di Genova nel 2002, in Scienze politiche dall'Università di Bucarest nel 2007 e in Filologia classica dall'Alma Mater di Bologna nel 2014. Insieme all'attività speculativa, Cacciari ha esercitato anche l'impegno politico in qualità di deputato della Repubblica (1976-1983), deputato del Parlamento europeo (1999-2004) e sindaco di Venezia (1993-2000, 2005-2010).

Nei primi mesi del 2020 si sono prodotti a livello nazionale e internazionale numerosissimi discorsi pubblici e accademici intorno alle cause mediche e naturali e alle possibili conseguenze sociali, politiche, spirituali ed economiche dell'evento pandemico legato al Covid-19. Alla moltiplicazione dei punti di vista disciplinari la filosofia può concorrere evitando di spigolare sulla più stretta e recente attualità e tentando di riconnettere gli aspetti di questa crisi – se di “crisi” si può parlare – alla loro matrice antropologica e culturale di fondo.

All'interno di questo quadro si è distinto per acume l'intervento di Massimo Cacciari su *L'Espresso* del 2 marzo, in cui viene descritta l'intensificazione, durante la pandemia, di un approccio fideistico nei

* Leonardo Arigone è studente magistrale in Filosofia presso l'Università di Torino e la Scuola di Studi Superiori di Torino “Ferdinando Rossi” e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

confronti della medicina che può condurre a un culto verso “Madame la Scienza”¹.

L’intervista prende le mosse dal ruolo ricoperto in questa fede neopositivistica nella scienza dal progetto di smaterializzazione e derealizzazione del mondo fisico dei corpi che Cacciari attribuisce² a un altro grande fenomeno religioso, lo gnosticismo. Come lo gnosticismo, attraverso il dualismo tra le due dimensioni dell’interiorità e dell’esteriorità, riconosce dignità ontologica solo agli avvenimenti interni all’anima allo stesso modo la scienza in quanto religione, promettendo una presenza piena anche a distanza, rivendica un’eccedenza dello spazio virtuale sullo spazio reale. A proposito della fede gnostica nella scienza, già ne *La città* Cacciari scrive che “la prospettiva gnostica di de-territorializzare i corpi è davvero l’ideologia dominante oggi nel progetto tecnico-scientifico. Il nostro destino consiste in un radicale sradicamento da ogni condizione terranea”³.

La dissoluzione religiosa della spazialità esterna a favore della pura interiorità rompe la dialettica, che Cacciari declina nella gigantomachia tra Antigone e Creonte⁴, tra bisogno di sicurezza e libertà di movimento, tra economia e politica, tra *òikos* e *agorà*, tra mania e logos. Addomesticato – ridotto alla propria *domus* –, il fedele cessa di temere e tremare di fronte al mondo esterno. Gnosticismo e scientismo si incontrano nella disarticolazione della doppia caratteristica che Machiavelli, in un passo de *Il principe* che Cacciari ama citare, attribuisce agli uomini, allo stesso tempo “fuggitori de’ pericoli, cupidi del guadagno”⁵.

Il bisogno di sicurezza espresso dalle nostre società durante la pandemia di Covid-19 si presta a essere studiato attraverso le categorie della biopolitica, l’ambito della filosofia che riflette sul rapporto tra potere e insieme dei corpi. Una prospettiva biopolitica sembra incrociata da Cacciari almeno in *Il potere che frena*, in cui sta una frase che riletta *post fe-*

¹ M. Cacciari, *Il coronavirus e l’illusione di chiudere tutto*, in *L’Espresso*, 2 marzo 2020 <https://espresso.repubblica.it/plus/articoli/2020/02/02/news/coronavirus-massimo-cacciari-1.345023>.

² Cfr. il capitolo ottavo, *Le elette*, di M. Cacciari, *Generare Dio*, Bologna, Il Mulino, 2013.

³ Id., *La città*, Verucchio, Pazzini, 2004, p. 63.

⁴ Cfr. il capitolo secondo, *Le donne*, di Id., *L’arcipelago*, Milano, Adelphi, 1997.

⁵ N. Machiavelli, *Il principe. Testo e saggi*, a cura di G. Inglese, Roma, Treccani, 2013, p. 119.

stum risulta impressionante: in questa epoca, cittadino è “chi semplicemente ha terrore dell'*eschaton*, e difende disperatamente il proprio sopravvivere”⁶. Secondo Cacciari, la nostra comunità è irretita e incapace di contemplare fini superiori: essa semplicemente vive senza ek-sistere.

Filosofia, scienza, teologia, architettura e politica permettono di cogliere con uno sguardo transdisciplinare la tonalità emotiva fortemente dualistica che caratterizza il dibattito sull'evento pandemico. Il discorso comune in questi mesi è improntato a una rimozione assoluta del negativo: da una parte viene schierato un principio maligno – la malattia, il virus – contro cui è stata dichiarata una guerra *intestina* all'*interno* degli organismi biologici, dall'altra si colloca un principio benefico – la guarigione, i medici – da cui attendere la liberazione dal male. Il Covid-19, insomma, ha messo in luce – se luce di alba o di tramonto rimane ancora oscuro – un lavoro dello spirito irriducibile a un solo sapere o a una sola dimensione.

L.A. La retorica martellante di questi mesi intorno alla casa rispecchia un processo di spiritualizzazione e deterritorializzazione di stampo gnostico? Voglio dire – come gli gnostici rivendicano l'appartenenza a un domicilio celeste per non conformarsi a questo mondo, allo stesso modo noi rimaniamo chiusi in casa per evitare il confronto con una spazialità esterna? L'angustia dell'*intérieur* sperimentata in questi mesi accelera una dissoluzione della spazialità già in atto?

M.C. A me pare che questo sia un discorso sovradeterminato rispetto alla realtà che ora affrontiamo: i discorsi che lei cita riguardano lo spirito dell'epoca in modo infinitamente più generale.

Io credo che questa crisi mostri i caratteri che costituiscono un'accelerazione formidabile di processi culturali e politici già da tempo in atto. Magari di questa accelerazione non sono neppure coscienti le autorità e le istituzioni politiche, e tuttavia questa è la realtà: siamo di fronte a una formidabile accelerazione innanzitutto della crisi di una certa forma di democrazia rappresentativa che ha caratterizzato il mondo occidentale nel secondo dopoguerra. Questa crisi, legata alla debolezza di tutte le istituzioni rappresentative e al rafforzamento sempre più eviden-

⁶ M. Cacciari, *Il potere che frena*, Milano, Adelphi, 2013, p. 79.

te del momento decisionale-esecutivo, viene da lontano ed è stata esaltata dalla situazione attuale.

La seconda tendenza riguarda la moltitudine, sempre più disaggregata e sempre più formata da semplici individui – nel senso etimologico del termine. Tutti i corpi intermedi, tutte le organizzazioni autonome della società civile sono in evidente disfacimento, dai partiti ai sindacati agli organismi rappresentativi professionali.

Questa moltitudine inevitabilmente segue imperativi che vengono dalle competenze ritenute più o meno indiscutibili. E quindi vi è una religione della scienza della tecnica – non vi è alcun dubbio. Come in tutti i casi di questo genere, accanto all'atteggiamento fideistico si dà anche un atteggiamento ribellistico – sono due facce della stessa medaglia. Alla fede nei confronti dell'espressione di quella che si ritiene una verità tecnico-scientifica corrisponde la negazione di chi si fida dei maghi e afferma l'inutilità dei vaccini. Sia la fede sia questa negazione sono antiscientifiche. La scienza non ha nulla a che vedere con la religione, e se si tiene un atteggiamento religioso nei confronti della scienza si tiene un atteggiamento tanto poco scientifico quanto il dubbio costante verso ciò che essa afferma. L'opinione pubblica è costantemente ondeggiante tra questi due estremi: da una parte una fede nella straordinaria potenza del discorso tecnico-scientifico e dall'altra una moltitudine totalmente pervasa da uno spirito altrettanto antiscientifico. Questo è drammatico, perché le autorità politiche ondeggeranno occasionalmente anch'esse per seguire l'andazzo della moltitudine, una volta appoggiandosi fideisticamente a quello che dice la scienza e un'altra volta acconsentendo di seguire il cattivo senso comune. È una situazione dalla quale sarà difficile uscire, perché si tratta di tendenze fondamentali.

Ma il passaggio da un discorso così generale alla situazione concreta è complicato e occorrerebbero mediazioni e schemi molto complessi tra le due dimensioni. Oggi la pandemia esiste e l'esigenza di frenarla e contenerla è indubitabile – non si tratta di complotti.

La causa di questa pandemia è precisa e accertata, e riguarda il nostro rapporto con la natura. Noi siamo una parte della natura, ma siamo quella parte della natura che sta venendo ai ferri corti con l'insieme delle cose. Lo scambio tra noi e il resto della natura sta diventando di giorno in giorno complicatissimo, e questa pandemia è effetto di questo scambio ormai diventato alla lunga insostenibile e fuori da ogni ordine tollerabile.

La possibilità di governare e controllare questi fenomeni potrebbe darsi soltanto su un piano generale e internazionale. Nessun Paese e nessun governo in quanto tali sono in grado di affrontare la sfida. Ma un ordine internazionale su questo, come sulle altre cose, non esiste. E quindi... e quindi andiamo avanti, che cosa vuole fare? È evidente che questo problema colossale non è affrontabile sul piano della buona volontà di qualcuno. Ci vorrebbe un ordine internazionale che stabilisse alcune norme seguite da tutti e sanzionate adeguatamente, ma siamo nel campo della utopia o quasi.

L.A. La città in *lockdown*, privata della dialettica tra spazi privati e spazi pubblici, è ancora una *polis* o piuttosto una *sinoichia*, un aggregato di case?

M.C. Ma certamente no. Certamente una città dove si sta a casa è la negazione della città. La città è esattamente il luogo dello scambio, del commercio, del dialogo, del colloquio, della lotta. E la lotta comporta anche ritrovarsi nella piazza o nella strada, magari per fare le barricate. È evidente che una città in *lockdown* è la negazione della città. La città in *lockdown* non diventa nemmeno una *sinoichia* ma un insieme di prigionie, una "sinprigione" [ride, ndr].

Che la tendenza delle nostre città sia quella per cui i *loci communes*, in cui gli individui si presentano all'altro diventando persone, si indeboliscono e perdono di significato è evidente. Basti pensare alla difficoltà estrema, proprio da un punto di vista di progettazione architettonico-urbanistica, nel definire la piazza. L'architettura non sa più definire questi luoghi comuni. I luoghi comuni che l'architettura sa ancora definire sono i musei, i luoghi dello spettacolo organizzato, ma si tratta di circhi, non di piazze né di strade. Le strade servono ormai per il traffico delle automobili, non servono più all'incontro, non sono più cammini.

Queste sono tendenze generalissime e bisogna stare attenti a non spiaccicarci sopra con un'applicazione meccanica quanto sta avvenendo oggi. Oggi siamo in una situazione del tutto particolare che certamente, però, accelera certi processi.

Sarebbe interessante, per esempio, disporre di uno studio da un punto di vista psicologico su come si è reagito al *lockdown*, perché ci sono state reazioni completamente diverse. È un'esperienza che credo

ognuno di noi possa aver fatto: ci sono state reazioni di grande fastidio e disagio da parte di persone che sentivano questa mancanza di cammino comune in modo anche angoscioso; altre persone si sono invece addomesticate – nel senso letterale del termine – anche con grande gioia, ritrovando nella relativa solitudine una dimensione di riflessione e di ritorno in sé, di ritorno nel *cubiculum* dell'anima – per dirla con Agostino. Bisognerebbe indagare ciò, perché credo che avere una “statistica” di queste forme di opposte reazioni al *lockdown* potrebbe dirci qualcosa sul modo in cui noi oggi siamo “cittadini”. Anche questa credo sia una caratteristica della nostra epoca: noi viviamo la città in modi molto diversi, molto contrastanti, in modi che non hanno più niente di comune. A seconda di funzioni, lavori, *backgrounds* culturali viviamo la città in modi diversissimi.

Credo sia difficile generalizzare oggi il discorso; quello che è certo è che – come appunto molte volte mi è capitato di dire – questo contrasto proprio della città tra ricerca di sicurezza, che solo la città può garantire, e mobilitazione, che caratterizza la vita culturale ed economica all'interno della città, è davvero esplosivo. “*Exploding city*”, come si intitolavano dopo la guerra certe opere di artisti americani come Pollock. La città tradizionale è esplosa e non c'è più niente da fare. Il processo che caratterizza l'urbanizzazione di tutto il mondo da decenni è assolutamente inarrestabile e dominante; ogni velleità re-azionaria rispetto a questo processo è pura fuffa. Bisogna capire come si possa vivere dentro queste città, quale ordine si possa dare a questa esplosione: anche le reazioni atomiche possono essere controllate e non necessariamente generano la bomba. Al momento, però, non si riesce assolutamente.

L.A. Il cittadino di una democrazia bio-securitaria, nella quale il diritto alla salute si ribalta in un dovere, corrisponde all'ultimo uomo di Nietzsche, a Epimeteo⁷, a colui che bada esclusivamente ai propri bisogni biologici per conservare la vita?

M.C. In parte sì. “*Securitas*” vuol dire appunto non prendersi cura dell'altro. E l'altro non può essere soltanto chi si dispone in una prossimità orizzontale, non può essere soltanto il prossimo nell'orizzontale. Il rapporto tra due è un rapporto ricco quando si riferisce a un terzo – non c'è

⁷ Cfr. il capitolo decimo e conclusivo, *L'età di Epimeteo*, di ivi.

dubbio alcuno. Il mio pensiero è assolutamente trinitario, ma credo che qualunque pensiero per forza lo sia. Un rapporto tra due non può essere un rapporto in cui l'uno esprime un pensiero e l'altro un altro pensiero: bisogna riferirsi a un terzo comune di proprietà né dell'uno né dell'altro, ricercando insieme un comune che manca. Non esiste colloquio tra due che "posseggono", ma solo tra due che si rivolgono a un comune, a una parola, a un fine, a un *eschaton*. *Eschaton* non è soltanto l'Ultimo degli ultimi, che sarebbe la fine della storia, la fine dei tempi. No, *eschaton* è un fine che trascende la situazione in cui si è e ciò che si sa.

La mancanza di fini è certamente tipica di Epimeteo, e noi abbiamo lo sguardo soltanto rivolto indietro. Quando si ha lo sguardo rivolto indietro e non vi è nessun vento che porti oltre – per parafrasare Benjamin –, quello sguardo rivolto indietro è praticamente cieco, perché noi possiamo tentare di sentire – in tutti i sensi del termine – il passato soltanto se siamo trascinati in qualche modo al futuro. Soltanto allora abbiamo un occhio che ci permette di comprendere, di entrare in un sentire comune col passato. Altrimenti il passato è passato e basta, viene cioè consumato come se non fosse mai stato e diventa niente – come diceva il Mefistofele di Goethe. Se il passato è soltanto passato, non è. Quindi il passato è tale soltanto nella misura in cui si procede oltre di esso. A causa della mancanza di un fine terzo nel *colloquium*, di un elemento ekstatico nell'esistere, invece, il nostro sguardo perde sempre più un rapporto vivo col passato, e il passato diventa qualcosa di puramente morto. È così – non c'è dubbio alcuno. E questo è talmente vero che neanche il nostro "politico" se ne accorge: esso persegue ostinatamente la cancellazione di ogni elemento del passato nel processo formativo. Il passato è così ridotto a passato e basta, e quindi a ciò che non è, oppure è trasformato in un luogo di divertimento, come i centri storici di Firenze e di Venezia – per tornare ai temi della città. Ma il passato che diverte non è quello nell'occhio di chi è trascinato al futuro.

Credo che tutto questo sia perfettamente vero, indubitabile e analizzato: questa è l'epoca dell'ultimo uomo, che esattamente in questi termini era stato profetizzato da quel filologo che era Nietzsche. È tutta filologia quella di Nietzsche, e nient'altro [ride, ndr].

L.A. Abbiamo assistito in questi mesi a una fortissima polarizzazione nell'opinione comune tra soggetti positivi e soggetti negativi, tra dentro

casa e fuori casa, e a un'assoluta radicalizzazione dell'opposizione tra vita e morte. Insomma, si è dimenticata la *coincidentia oppositorum*.

M.C. Nel modo più assoluto. Certo, è evidente. Tutto il discorso che facevamo prima va in questa direzione.

Si tratta di uno gnosticismo *sui generis*: il dualismo gnostico – naturalmente ce ne sono tantissimi tipi e ora stiamo ultra-semplificando – tiene insieme l'opposizione, mentre nell'opposizione del discorso comune uno dei due poli dovrà essere cancellato. Quindi non si tratta propriamente di un dualismo gnostico in cui la lotta tra i due principi è originaria e non può venire meno nel mondo; al contrario, qui uno dei due principi dovrà essere sconfitto. Questo gnosticismo *sui generis* si riallaccia poi alla fede nella straordinaria potenza della scienza, che certo non apparteneva allo gnosticismo in quanto tale.

Il timbro fondamentale comune a tutta l'epoca è la completa rimozione del momento negativo, e cioè della morte. Non vogliamo sapere della morte, non vogliamo entrare in rapporto con essa. Non siamo quelli che sono-per-la-morte. E la fede religiosa nella scienza ha questo aspetto fondamentale: la missione fondamentale della scienza, per come viene vissuta anche inconsciamente dalla moltitudine degli Epimetei, degli ultimi uomini, è di non far morire. Questo si vede anche nei comportamenti dei medici – io vivo con i medici, ho rapporti straordinari con loro, ormai da parecchi anni mi dedico a questi problemi della filosofia [ride, ndr] –: per finire a elementi solo apparentemente molto banali, basti pensare a quanto spendono i poveri medici, i chirurghi in particolare, per assicurarsi; praticamente non vi è operazione non riuscita che non comporti cause, liti. La medicina, la scienza, deve non far morire.

Il lato essenziale è la rimozione della morte e della vecchiaia. Il termine “vecchio” – “*senex*”, che risuona anche in “*senior*” e che ha una radice che in tutti gli idiomi che la usano indica un'eccellenza – viene cancellato. Secondo il *politically correct* non si deve usare il termine “vecchio”, ma “non più giovane”: è un'indicazione che viene addirittura dal linguaggio della burocrazia. Ormai dobbiamo essere *iuvenes* e *viri*, è nostro dovere mantenerci tali.

L.A. Ma come è stato possibile che l'Occidente, che porta nel proprio nome l'idea del tramonto, abbia dimenticato tutto questo? Come è

stato possibile che l'Occidente si sia ammalato di questa malattia autoimmune?

M.C. È stato possibile perché l'Occidente porta in sé l'idea del tramonto in modo del tutto particolare. L'Occidente combina in modo assolutamente indisgiungibile l'idea del tramonto con l'idea della volontà di potenza infinita, che non può avere fine, che non può essere definibile. L'Occidente segue il percorso del sole, ma il sole di cui segue il percorso non tramonta mai.

L.A. Questa crisi lascia emergere chiaramente una doppia debolezza: da un lato il capitalismo ha bisogno della politica, dall'altro la politica ha bisogno del capitalismo. Nello stesso senso, mi paiono emblematiche le immagini degli ultimi mesi di politici e scienziati fianco a fianco nel dare comunicazioni alla cittadinanza. Come si può articolare, allora, questo abbraccio tra scienza, politica sempre più fluida, e capitalismo? Il potere politico è destinato a sopravvivere solo come decisionismo amministrativo e orizzontale?

M.C. A partire da Smith, da Ricardo e dai classici dell'economia politica – come anche nel libro di Alessandro Aresu, *Le potenze del capitalismo politico*⁸, è chiaro – l'idea di un mercato che faccia da sé, di un capitalismo che segua le leggi dello scambio facendo a meno della politica, è un'ideologia che non ha nulla di effettivo. Negli ultimi decenni, dalla caduta del Muro, tuttavia, si è verificato un salto d'epoca.

Almeno lungo tutto il dopoguerra, il rapporto tra sistema economico-sociale di scambio e di produzione e politica è stato “dialettico” – per usare l'abusata parola – e, ha avuto un andamento ciclico. Era evidente la tendenza tra capitalismo e politica all'autonomia reciproca. Il capitalismo sapeva benissimo di aver bisogno dello Stato in determinati frangenti in cui occorreva l'intervento della politica – come la crisi del '29 aveva dimostrato –: se non si volevano combinare altri disastri occorreva aver contezza di questa relativa autonomia di capitalismo e politica. Si trattava di un'autonomia, ma di un'autonomia relativa, che metteva in relazione. Questo è stato teorizzato dalla politica autentica, non dai poli-

⁸ Cfr. A. Aresu, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, Milano, La nave di Teseo, 2020.

tologi. Se noi leggiamo i discorsi – per venire nel nostro orticello – dei Fanfani, degli Andreotti, troviamo un elemento fondamentale: la politica non riduceva l’“economico” allo Stato – contrariamente al presunto stalinismo di una certa sinistra –, ma la politica era autonoma e aveva il suo progetto, e su questa base dialogava, si rapportava magari anche polemicamente con l’economia.

La storia è cambiata. Quello che era un rapporto di relativa autonomia è diventato di perfetta simbiosi. Questa è una trasformazione radicale. Il libro di Aresu e, indirettamente, quello di Piketty mostrano che questo è il modello cinese e russo, ed è il modello che avrebbe in testa Trump – si tratta di due miliardi e mezzo di persone. Anche in grandi paesi sudamericani si sta producendo questa trasformazione, indotta anche dalla crisi pandemica: l’altro giorno ho fatto una lunga chiacchierata con colleghi e amici brasiliani su questi temi, e loro raccontano un’esperienza assolutamente analoga di simbiosi tra politica e capitalismo. Non c’è alcuna possibilità di discernere neanche da un punto di vista biografico il capo politico dal capo economico. Le due dimensioni crescono insieme e si confondono. Questo è il capitalismo politico. Una volta si poteva dire che la vecchia sinistra denunciava la politica in quanto sovrastruttura a servizio del capitalismo, in quanto comitato d’affari amministrativo del capitalismo, ma questo discorso non c’entra più niente. Ora tra capitalismo e politica vige una simbiosi, dentro la quale, come all’interno di qualsiasi organismo, come all’interno di un partito o di un consiglio d’amministrazione, possono darsi evidentemente le lotte e le contraddizioni più feroci; non si tratta di unità – nient’affatto. Magari le contraddizioni sono ancora più esplosive di prima, e tuttavia partito unico o consiglio d’amministrazione unico sono la stessa cosa. Come testimoniano le biografie dei soggetti coinvolti, i grandi colossi capitalistici cinesi sono dentro il comitato centrale del partito e viceversa. E questa è una situazione nuova. Chiaramente c’è chi contesta questa analisi perché si riferisce ancora solo a una tendenza. Una tendenza formidabile tuttavia, perché mi pare riguardi almeno due dei grandi imperi della Terra. Anche il senso comune va in questa direzione: non è forse questa la tendenza dei discorsi che sentiamo fare anche in questa fase? Il senso comune non chiede forse che strategia politica e interesse economico si confondano, che diventino uno? Tutto ciò che interferisce in questo rapporto e lo rende ancora un rapporto tra relative

autonomie non viene forse visto come un impedimento, un ostacolo, un freno?

La scienza è un terzo in questo rapporto; la situazione non è esattamente la stessa. In un mio libretto che uscirà proprio nei prossimi giorni, *Il lavoro dello spirito*⁹, dedicato a ripensare certi snodi di Max Weber, di cui quest'anno celebriamo il centenario della morte, affronto esattamente questo tema. La scienza da un lato è indubbiamente sempre più parte integrante dell'apparato tecnico-economico – e non potrebbe vivere al di fuori di questa sua collocazione perché può sviluppare la propria potenza soltanto come funzione di questo apparato –, dall'altro, però, continua ad aver bisogno della *libertas philosophandi* – come si diceva nel Seicento. E allora qui forse sta una contraddizione. Mentre tra politica ed economia davvero si può arrivare al capitalismo politico – e i grandi imperi già lo dimostrano –, probabilmente vi è nella scienza ancora un lavoro dello spirito che può mantenere in sé un margine di autonomia con una dimensione critica rispetto alla fagocitazione reciproca di politica ed economia. Il lavoro dello spirito continua a essere tale, e i suoi prodotti dimostrano in modo straordinario la sua potenza. È destino che i prodotti del lavoro dello spirito vengano sussunti nell'apparato, nel *Gestell* politico-economico? Molta filosofia contemporanea risponde affermativamente, ma io – con Max Weber – credo di no. Credo che si mantenga all'interno della forza produttiva e inventiva di questo lavoro – come già Marx vedeva, perché tra l'altro il lavoro per eccellenza nel mondo contemporaneo era quello tecnico-scientifico – una inevitabile dimensione di resistenza rispetto all'apparato. Ecco, su questo ragionerei ancora; il teorema di chiusura per me ancora non si dà.

L.A. Ha provato a pensare per immagini la situazione in cui stiamo vivendo? C'è un'icona, tra le opere del passato o tra le fotografie attuali, che secondo lei esprime con maggior pregnanza questa crisi?

M.C. Tante icone. Le icone sono immagini che danno a pensare e che rivelano in qualche modo il pensiero; alcune le ho ripercorse con amici e altri autori nella collana de Il Mulino "Icône – Pensare per immagini". Prima ho citato, riguardo l'esplosione della città, un'icona della grande pittura americana dell'immediato dopoguerra. Quelle della Scuo-

⁹ Cfr. M. Cacciari, *Il lavoro dello spirito*, Milano, Adelphi, 2020.

la di New York sono immagini potenti dell'esplosione, della nostra vita comunitaria e dell'assenza di fine. In questa esplosione i diversi segni che siamo – per parafrasare Hölderlin¹⁰ – perdono il proprio fine e la possibilità di de-finire un cammino; le immagini tragiche e drammatiche di quella pittura indicano questo.

Però vi sono anche immagini della potenza algebrico-matematica dello spirito che resiste nella propria idea di libertà: a me, da questo punto di vista, è sempre piaciuto contrapporre e assimilare insieme – *concordia oppositorum* appunto – all'immagine della città che esplode la New York di Mondrian. Sono due immagini contemporanee, entrambe dedicate a New York, alla capitale del XX secolo – non del XXI, le capitali del XXI secolo saranno le megalopoli cinesi o messicane da cinquanta milioni di abitanti –: Pollock vede la città che esplode, Mondrian vede la potenza dell'intuizione matematica e le sezioni auree che riordinano la città. È lo spirito, l'occhio della mente, che permette questa operazione autonoma rispetto al processo di esplosione che appare invece quasi come una forza della natura. La nostra città è quella che esplode, ma all'interno della città si dà ancora lavoro dello spirito, si dà ancora quell'occhio che inventa ordini – e non ordini nel senso di leggi che sovrastano e dominano, ma ordini inventati e immaginati dall'uomo. Proviamo a mettere insieme le icone di Pollock e Mondrian.

L.A. Il 18 maggio lei ha firmato su *La Stampa* un appello a difesa della didattica in presenza insieme ai filosofi Umberto Curi, Donatella Di Cesare, Roberto Esposito, Giacomo Marramao e Caterina Resta – tra gli altri. Come valuta la reazione della filosofia italiana di fronte alla crisi dell'istruzione?

M.C. Se io devo valutare questa reazione in base alle lettere, mail e messaggi ricevuti in risposta a quell'appello direi che è stata positiva.

Nel campo specifico della didattica a distanza, da questa crisi possono nascere anche inconsciamente delle aberrazioni: chi afferma “che bello! stiamo a casa, il nostro ufficio è la casa, la nostra scuola è la casa!” non calcola gli effetti più banali di questa situazione, come la produzione di disuguaglianze pazzesche, e ragiona come se tutte le nostre case fosse-

¹⁰ Cfr. F. Hölderlin, *Mnemosyne. Seconda stesura*, in *Le liriche*, ed. it. a cura di E. Mandruzzato, Milano, Adelphi, 1977, p. 695.

ro la stessa cosa, come se un ragazzo con un computer nella sua stanzetta fosse nelle stesse condizioni di un ragazzo con una famiglia di varie persone in quaranta metri quadrati, come se si potesse insegnare musica stando a casa. Ma qui siamo alla cronaca delle miserie politiche italiane, di cui non vale neanche la pena parlare.

Al di là di questo, la tendenza che emerge e che – di nuovo – viene accelerata da questa crisi è a economizzare – ancora l'*òikos* – tutto e a ridurre gli individui che compongono la moltitudine a una dimensione puramente e semplicemente domestica. L'auspicio dietro questa tendenza è di rendere tutto controllabile e calcolabile. Contro questa balzana idea, la reazione da parte degli operatori del mondo dell'educazione è stata quasi unanime, e direi molto più forte nella scuola media che nell'università. La dimensione tecnico-scientifica dell'università non avverte come rilevante il cambiamento legato alla didattica a distanza perché in quei settori il processo formativo è essenzialmente in-formativo. Naturalmente un problema diverso è la ricerca che deve svolgersi in comune, legata a laboratori in cui bisogna lavorare sempre a contatto con colleghi, ma la scuola per i settori tecnico-scientifici è essenzialmente informazione, mentre per altre materie non può che essere comunicazione e non può quindi che avvenire attraverso un rapporto sociale. Nell'università si riscontra pertanto una differenza legata alle diverse discipline, ma nel campo della scuola media la reazione a queste sciagurate dichiarazioni della cosiddetta "ministra" è stata unanime – per la mia esperienza e per quella di altri colleghi che ho sentito.

L.A. Immagino abbia letto l'articolo di Giorgio Agamben¹¹ in cui si paragona la recente adozione nelle università dell'insegnamento a distanza al giuramento dei docenti universitari al regime fascista nel 1931.

M.C. Giorgio è una persona di straordinaria intelligenza e tende sempre a esagerare e a sovradeterminare – difetti tipici dell'intellettuale. Quando l'intellettuale parla di cose della realtà – per usare i termini più banali e diretti – o della politica senza averne la minima esperienza, tende inevitabilmente a enfatizzare.

¹¹ G. Agamben, *Requiem per gli studenti*, iisf.it, Istituto italiano per gli studi filosofici, 23 maggio 2020, <https://www.iisf.it/index.php/attivita/pubblicazioni-e-archivi/diario-della-crisi/giorgio-agamben-requiem-per-gli-studenti.html>.

Sono i pensieri paradossali, però, a dare un senso; questi pensieri sono assolutamente necessari perché stressano l'idea, il concetto e l'analisi alla loro possibile ed estrema conseguenza. Non solo i paradossi danno da pensare, ma danno i limiti necessari a un ragionamento, e quindi vanno bene, benissimo. Dopodiché i paradossi non tengono sul piano della realtà – è evidente. Il paragone con il giuramento del 1931 è una cosa del tutto assurda, ma l'assurdo è necessario in filosofia. È necessario che vi siano eretici.

LE POLITICHE SOCIALI IN ITALIA DURANTE (E DOPO) LA CRISI COVID-19

IACOPO GRONCHI* intervista MAURIZIO FERRERA

Maurizio Ferrera è professore ordinario di scienza politica presso la facoltà di scienze politiche, economiche e sociali (SPES) dell'Università degli studi di Milano. Esperto di politica comparata e analisi delle politiche pubbliche, le sue ricerche vertono intorno alle problematiche dello stato sociale e dell'integrazione europea. Con riferimento alle politiche sociali, negli anni ha preso parte a varie commissioni e gruppi di lavoro nazionali e internazionali, tra cui la commissione Onofri (1997) e la commissione d'indagine sull'esclusione sociale (1998-2001) per il governo italiano, e lo High level expert group on the modernization of social protection (1996-97) e lo High level expert group on social investment policies per la Commissione europea (2011-2014), nonché per organizzazioni internazionali quali OCSE e ILO. Attualmente, è presidente del Network for the advancement of social and political studies (NASP) degli atenei lombardi e piemontesi. Dal 2004 è editorialista del "Corriere della Sera". Già vincitore nel 2013 di un ERC Advanced grant per la realizzazione del progetto di ricerca "RESc-EU" ("Reconciling economic and social Europe"), nel 2018 ha vinto un ERC Synergy grant per la realizzazione del progetto "SOLID" ("Policy crisis and crisis politics, sovereignty, solidarity and identity in the EU post 2008") in collaborazione con la London School of Economics e l'Istituto Universitario Europeo. Nel 2020 gli è stato conferito il "Mattei Dogan Prize for high achievement in political science" da parte della International Political Science Association.

I.G. La crisi sanitaria e socioeconomica generata dalla diffusione pandemica di Covid-19 ha spinto il governo italiano ad adottare nume-

* Iacopo Gronchi è studente magistrale in Scienze politiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

rosi provvedimenti d'urgenza. Tra quelli di rango primario, i DL "Cura Italia" (17 marzo), "Liquidità" (8 aprile) e "Rilancio" (19 maggio) sono stati tra i più rilevanti, in quanto contenenti misure importanti per la tutela contro i rischi di disoccupazione e perdita di reddito primario sofferti dalla cittadinanza. La pandemia ha stravolto priorità, processi e obiettivi di policy-making, generando in pochissimo tempo le condizioni politiche per l'ideazione e l'approvazione di una mole di interventi di politica pubblica impensabili sino a poco tempo fa. Il rifinanziamento dei principali ammortizzatori sociali per il lavoro dipendente; l'adozione di una varietà di "indennità Covid-19" per le diverse tipologie di lavoro autonomo, irregolare e para-subordinato; le misure di conciliazione tra vita lavorativa e familiare; e, più recentemente, un nuovo strumento di lotta alla povertà: il reddito di emergenza (REM), pensato per i nuclei familiari rimasti fuori da questi bonus. Tuttavia, la crisi ha anche messo a nudo importanti criticità nella gestione ed erogazione di questi contributi: dal punto di vista della dotazione di infrastrutture tecnologiche adeguate a tale volume di domande (si ricordi l'incidente occorso il primo aprile al sito INPS, ora all'attenzione del Garante della privacy per violazione dei dati personali) e da quello burocratico (in riferimento a lunghezza e complessità dei procedimenti amministrativi). Infine, l'elevato impegno finanziario assunto dal nostro governo – e i recenti sviluppi in ambito comunitario, con l'annuncio del pacchetto *Next generation EU* proposto dalla Commissione europea – suggeriscono che ci troviamo in un momento cruciale per i futuri sviluppi del modello sociale di welfare "all'italiana".

La risposta del governo, notevolmente articolata, si sovrappone a un assetto di politiche sociali già composito e stratificato. Globalmente, si tratta di un disegno di policy ben congegnato? Che rapporto intrattiene con l'assetto preesistente del nostro sistema di welfare?

M.F. Inizio con una premessa generale. La crisi Covid-19 ha un potenziale devastante sulla tenuta della società italiana, delle reti informali di solidarietà, e del "primo welfare" – quello pubblico. L'Italia viene da un decennio di forte crescita delle disuguaglianze sociali e territoriali. Le crisi economiche in genere amplificano le stratificazioni e le linee di conflitto preesistenti e spesso ne producono di nuove. Sarà così anche per la crisi Covid-19, con una particolarità: il suo impatto è asimmetrico, pro-

voca ferite e buchi differenziati (in base ai focolai e ai *lockdown*) fra i territori, i gruppi sociali, i settori economici e occupazionali. Ciò pone un problema particolarmente acuto in quei sistemi nazionali di protezione ad alta frammentazione, come il nostro.

Come tutti i paesi UE, il governo Conte ha intrapreso una massiccia operazione di “pronto soccorso”, innanzitutto sul fronte sanitario e poi su quello della protezione sociale. Su questo secondo fronte, a dispetto delle ingenti risorse impegnate, sono tuttavia subito emersi problemi di efficienza e di efficacia, direttamente connessi all’architettura e alle capacità istituzionali del nostro stato sociale.

In Italia il *welfare state* ha tuttora un doppio deficit, che riguarda sia la dimensione della *welfare*ness (socialità) sia quella della *state*ness (statualità). La prima dimensione riguarda il menù, i contenuti e gli strumenti degli schemi di protezione: un menù incompleto, con contenuti squilibrati in quanto a coperture, e con strumenti caratterizzati da elevata frammentazione orizzontale (fra schemi) e verticale (fra livelli di amministrazione e erogazione). Soprattutto, la nostra *welfare*ness ha un basso grado di universalismo, fatto salvo il Servizio sanitario nazionale e una manciata di prestazioni monetarie.

Alta frammentazione e basso universalismo hanno reso molto difficile la risposta alla crisi Covid-19. Pensiamo agli ammortizzatori sociali: il governo ha attivato tutti gli strumenti ordinari, poi ha iniziato con quelli in deroga, ha aggiunto bonus e contributi una tantum e infine è stato costretto a tappare i buchi restanti con il reddito di emergenza. Uno sviluppo simile ha caratterizzato le prestazioni alle famiglie: l’assenza di un assegno ai figli universale o quasi (come in molti altri paesi UE) ha anche qui costretto il governo a interventi tampone, di nuovo tramite bonus.

La dimensione della *state*ness riguarda la “fabbrica” dove si produce il welfare, trasformando le norme legislative in prestazioni direttamente erogabili ai cittadini. Qui il deficit italiano è sempre stato enorme rispetto agli altri paesi. Le prestazioni faticano ad arrivare ai cittadini, come purtroppo è puntualmente avvenuto negli ultimi due mesi.

I.G. In effetti l’alta domanda di assistenza pubblica ha esacerbato alcune evidenti criticità nell’implementazione delle politiche messe in campo. Come è possibile affrontare questi “colli di bottiglia”, che – al

netto della validità del disegno di policy – ne inficiano profondamente la capacità di generare impatto socioeconomico?

M.F. Quando iniziai a studiare il *welfare state* italiano, in alcune province l'INPS impegnava fino a due anni per erogare la prima rata di pensione a chi si ritirava dal lavoro. Ora le cose sono molto migliorate, almeno per quanto riguarda le pensioni. Ma negli altri settori le carenze sono tuttora macroscopiche. Pensiamo alla Cassa integrazione in deroga. Si tratta di un vero e proprio mostro procedurale. Molti lavoratori si sono visti la busta paga dimezzata o peggio, senza alcuna lettera di spiegazione. Fra le varie voci, ne hanno trovata una che recita così: pagamento diretto. Eppure la somma corrispondente viene trattenuta, non versata. Ci vuole un esperto di paghe e contributi per capire che si tratta di questo: il lavoratore è in Cassa integrazione, la sua retribuzione è stata ridotta, il datore di lavoro ha scelto di non erogare direttamente l'integrazione (rivalendosi poi sull'INPS), dunque sarà l'INPS a versare i soldi. Quando? In che modo? Nessun chiarimento. Così come nessuna informazione sulla possibilità di chiedere a una banca l'anticipo dei soldi. Un "mostro", come ho detto sopra. Anzi una doppia mostruosità, visto che le stesse procedure avevano già manifestato tutta la loro assurdità con la prima applicazione della Cassa in deroga, a metà dello scorso decennio. Possibile che a nessuno sia venuto in mente di imparare dall'esperienza? Possibile, perché il deficit di *stateness* include anche la totale assenza di monitoraggio e valutazione. Negli studi comparati sul *welfare state* l'attenzione si è quasi completamente incentrata sulla *welfare*. Un pregiudizio comprensibile: chi lavora in Scandinavia non percepisce le conseguenze nefaste a cui può condurre una bassa *stateness*. Del resto, come stupirci, visto che questi aspetti non vengono né affrontati né percepiti neppure nel nostro paese? Risolvere questi nodi non è semplice, perché significa incidere sui gangli vitali del nostro sistema amministrativo, sfidare le sue premesse tutte impennate sul rispetto delle norme, sugli adempimenti procedurali, sull'ossessione dei funzionari nei confronti della propria auto-tutela rispetto a possibili sanzioni. Eppure, io credo che ci siano dei margini che si potrebbero sfruttare ai piani bassi della "fabbrica", lì dove si aprono i canali di accesso per gli utenti. Informazione e comunicazione, procedure per

la richiesta online delle prestazioni, assistenza agli utenti: qui si potrebbero introdurre molte innovazioni che renderebbero immediatamente più accessibili i diritti sociali.

I.G. Un tema legato alla proliferazione di politiche distributive – e alla relativa creazione di debito pubblico – a cui stiamo assistendo è quello della loro eredità. Cosa rimarrà di queste misure dopo la crisi? Il sistema italiano di welfare ne uscirà rafforzato o ulteriormente indebolito?

M.F. Direi appesantito da nuove misure introdotte in via temporanea, che potrebbero tuttavia creare una domanda politica per la loro stabilizzazione. Questo sarebbe un indebolimento, sia sotto il profilo della razionalità funzionale e distributiva, sia sotto quello finanziario. Ci vorrebbe un ampio progetto che, approfittando di questa giuntura critica, prenda per le corna il doppio deficit con delle proposte di incisivo cambiamento. Penso a una semplificazione e unificazione delle troppe Casse integrazione, alla introduzione di un assegno universale per i figli, a nuove politiche e incentivi per l'occupazione femminile e giovanile, a una riforma dell'assistenza imperniata sul welfare locale. E poi penso a un vasto programma di investimenti sociali: asili, scuola, formazione, conciliazione, servizi. Naturalmente dovrebbe essere rafforzato il nostro Servizio sanitario nazionale, che ha retto abbastanza bene, ma ha mostrato tutte le debolezze prodotte da un decennio di tagli. Gli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi sociali e sanitari sono in linea con l'agenda della sostenibilità, anzi ne sono parte integrante. Un ambizioso progetto di riforma del welfare potrebbe collegarsi a filo doppio con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e facilitare la transizione verde.

I.G. La proposta della Commissione europea apre una finestra d'opportunità dall'alto valore strategico per la nostra economia, che potrebbe beneficiarne grazie a una quantità notevole di trasferimenti a fondo perduto. D'altro canto, queste risorse aprono un'importante riflessione politica circa le effettive priorità di spesa e investimenti del governo. Quali dovrebbero essere?

M.F. Sul fronte sociale, nell'ultimo decennio l'UE ha posto l'enfasi sugli investimenti sociali, sull'aggiornamento e il consolidamento di un

menu di diritti sociali, allineandolo ai nuovi rischi, sulla sperimentazione di nuove forme di intervento imperniate sullo strumento delle “garanzie sociali”. Noi abbiamo ricevuto una notevole dotazione finanziaria dalla UE per realizzare la Garanzia giovani. Questa iniziativa è ancora in corso e verrà rifinanziata dal prossimo bilancio quinquennale. In Italia la Garanzia giovani è da tempo entrata nel cono d’ombra. Dai dati che ho visto io, l’iniziativa ha avuto pregi e difetti, ma ha comunque prodotto qualche importante risultato, soprattutto perché ha intercettato centinaia di migliaia di *NEET*, un bacino sociale fortemente svantaggiato, alimentato dalle distorsioni e contraddizioni del nostro modello sociale.

Nell’agenda della Commissione europea vi sono altre due garanzie: una garanzia minori a una garanzia competenze/formazione. Si tratta di due fronti in Italia sottosviluppati dal punto di vista istituzionale e sottodotati dal punto di vista finanziario. La povertà dei minori (anche nella sua dimensione educativa), la difficile transizione dalla scuola al lavoro, il rischio di esclusione dal mercato del lavoro per i lavoratori a basse qualifiche figurano fra le principali emergenze sociali, che si aggraveranno sulla scia della crisi Covid-19. Un governo che puntasse su questi temi – oltre a quelli relativi alla sostenibilità sanitaria e alla transizione verde – accrescerebbe le proprie chance di ricevere il sostegno del fondo *Next generation EU* e accenderebbe molte dinamiche sociali virtuose, con ricadute positive anche sul piano della crescita economica.

LA VIOLENZA
CONTRO LE DONNE DURANTE IL *LOCKDOWN*:
L'IMPATTO DELL'EMERGENZA SANITARIA
SU UN PROBLEMA STRUTTURALE

FEDERICA MERENDA* intervista ANTONELLA VELTRI

Antonella Veltri è tra le socie fondatrici di *D.i.Re*, la Rete nazionale dei centri antiviolenza. Ricercatrice CNR, è e già Consigliera nazionale per la regione Calabria. Negli anni ha rappresentato ed è stata portavoce della rete *D.i.Re* in diversi contesti istituzionali e di movimento. Autrice di pubblicazioni sul tema dei diritti delle donne, femminista e studiosa nel settore forestale, Veltri coniuga da sempre la ricerca del benessere ambientale con il rispetto dei diritti di tutte e tutti.

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, è la più grande associazione nazionale che si occupa specificamente di violenza maschile contro le donne. È composta da 81 organizzazioni di donne che gestiscono oltre un centinaio di centri antiviolenza, 150 case rifugio, di cui una parte a indirizzo segreto, e oltre un centinaio di sportelli antiviolenza in collaborazione con diverse istituzioni, dai Comuni alle università. Formalmente costituitasi come associazione nel 2008, la rete esiste da oltre 30 anni su iniziativa dei centri antiviolenza femministi, che l'hanno creata per fare emergere il problema della violenza come fenomeno strutturale che affonda le sue radici nella disparità di potere e nelle discriminazioni di genere. Solo nel 1996, grazie all'impegno del movimento delle donne, la violenza maschile sulle donne è diventata, da reato contro la morale, reato contro la persona (Legge 15 febbraio 1996, n. 66). La violenza maschile contro le donne accade 365 giorni all'anno, in larghissima parte tra le mura domestiche e all'interno di relazioni di coppia, senza differenze di classe, religione, istruzione, reddito, nazionalità. Il 77% delle donne supportate dai centri antiviolenza *D.i.Re* nel 2018, ultima rileva-

* Federica Merenda è dottoranda di ricerca in Filosofia politica e Diritti umani presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

zione statistica disponibile, subisce violenza dal partner (56%) o dell'ex partner (21%)¹.

F.M. La prima fase della risposta italiana alla crisi pandemica è stata segnata dal *lockdown*, la reclusione nell'abitazione domestica, che non per tutti è uno spazio confortevole e non per tutte è un luogo sicuro.

Lo slogan #iorestoacasa se da un lato voleva essere un invito a rimanere in uno spazio protetto dal dilagare del virus, dall'altro può aver rappresentato una prospettiva inquietante per molte donne già conviventi con partner o familiari violenti.

Come ha reagito la rete italiana dei centri anti-violenza all'annuncio del *lockdown*? Quali misure e campagne avete lanciato per far fronte a queste circostanze inedite e quali sono state le principali difficoltà nel vostro lavoro quotidiano?

A.V. Per le operatrici che lavorano nei centri anti-violenza D.i.Re è stato subito chiaro che il *lockdown* avrebbe reso più difficile la situazione delle donne che avevano avviato un percorso di uscita dalla violenza, ma che non si erano ancora separate dai loro partner maltrattanti. Inoltre, un numero significativo di centri D.i.Re si trovano in Lombardia (16) e Veneto (3), regioni che sono diventate zona rossa già dalla fine di febbraio. Questi centri hanno visto un iniziale calo delle richieste di supporto. Questa esperienza ha guidato le azioni che D.i.Re ha messo in campo a supporto di tutti i centri anti-violenza quando il *lockdown* ha investito tutto il paese.

All'indomani del *lockdown*, abbiamo proposto a tutti i Centri della Rete una rilevazione per conoscere la situazione nei diversi territori e per mettere a disposizione delle comunità e delle istituzioni una fotografia delle condizioni delle donne costrette a rimanere a casa, verificando se le donne in difficoltà continuassero a chiamare per avere supporto.

In base a questa prima rilevazione, abbiamo subito pubblicato sul sito di D.i.Re una comunicazione² che descriveva come i singoli centri si fossero organizzati e che forniva i numeri telefonici attivi h24.

¹ D.i.Re – Incremento 11% nuovi accessi ai centri anti-violenza nel 2018, 7 Marzo 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolviolenza.it/d-i-re-incremento-11-nuovi-accessi-ai-centri-anti-violenza-nel-2018/>.

² Emergenza coronavirus: apertura dei centri anti-violenza D.i.Re, 17 marzo 2020, di-

Le operatrici, attiviste, psicologhe, avvocate dei centri antiviolenza hanno immediatamente proposto alle donne che già avevano avviato un percorso presso il centro di sostituire i colloqui di persona con colloqui telefonici, su Skype o su altre piattaforme. Ciononostante, molte di loro, chiuse in casa con i maltrattanti e ancora nelle fasi iniziali del percorso di fuoriuscita dalla violenza, cancellavano gli appuntamenti perché evidentemente non coincidevano con un momento in cui i loro partner erano fuori casa.

Abbiamo quindi ideato la campagna #noicisiamo, lanciata tramite le chat WhatsApp, i nostri social e il sito, attraverso cui abbiamo diffuso i contatti dei nostri centri, elencati in ordine alfabetico per città.

Abbiamo inoltre prodotto uno spot video³ – diffuso sui social media e promosso da programmi televisivi su La7, sulla Rai e online – in cui abbiamo sintetizzato le “uscite possibili e consentite” che potevano offrire l’occasione per chiamare il centro antiviolenza più vicino in sicurezza, rinviando al sito di D.i.Re per reperire il numero del centro antiviolenza più vicino o al 1522.

Numerose anche le iniziative a livello politico: diverse le interlocuzioni con il governo, con la Conferenza Stato-Regioni e con la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, anche se le richieste e la collaborazione offerta da D.i.Re alle iniziative predisposte dalle istituzioni governative non sono state accolte integralmente nella direzione da noi auspicata. Da ultimo, tra le iniziative, di grande rilievo è stato il rilevamento dati che abbiamo attivato all’interno della nostra rete, che ha permesso di avere un primo quadro delle richieste di supporto pervenute ai centri antiviolenza.

Questo ha senz’altro contribuito a generare un’attenzione verso il lavoro dei centri antiviolenza D.i.Re da parte dei media, contrassegnata però dalla solita narrazione della violenza come fenomeno di “emergenza nell’emergenza”, che ne offusca la dimensione strutturale.

F.M. È stata fatta una grande campagna mediatica per promuovere il servizio del 1522, il cosiddetto “telefono rosa”, ovvero il numero anti-violenza e

sponibile all’indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/emergenza-coronavirus-apertura-centri-d-i-re/>.

³ #noicisiamo - D.i.Re emergenza Covid19, 4 marzo 2020, disponibile all’indirizzo https://www.youtube.com/watch?v=dpsNkvPYf_k.

anti-stalking. In diversi articoli giornalistici relativi al primo mese della pandemia si esprime preoccupazione per una potenziale diminuzione delle segnalazioni a fronte di un probabile aumento dei casi di violenza dovuti alla convivenza forzata, mentre a partire dal mese di aprile si è registrato un boom di segnalazioni. Cosa ci può dire rispetto a questi trend per aiutarci a leggere la realtà complessa che rappresentano questi dati?

A.V. In totale, tra il 2 marzo e il 5 aprile, erano attivi percorsi di supporto e sostegno per 2.983 donne, di cui soltanto 836, pari al 28%, sono stati contattati “nuovi”, ovvero di donne che si erano rivolte a un centro antiviolenza della Rete D.i.Re per la prima volta. Mentre tra il 6 aprile e il 3 maggio, meno di un mese, le donne supportate sono state 2.956, di cui 979 “nuove”.

Confrontando questi dati con l’ultima rilevazione disponibile, del 2018,⁴ si nota un deciso incremento delle donne supportate. Nel 2018 erano in media 1.643 donne al mese, mentre tra il 2 marzo e il 3 maggio sono state oltre 1.300 in più, pari a un incremento di circa l’80%.

La percentuale delle nuove richieste si è invece attestata al 30%, mentre nel 2018 era pari al 78% dei percorsi di supporto attivi nell’arco dell’anno. La lettura di questi dati conferma che per le donne costrette in una situazione di violenza, ma ancora obbligate alla convivenza, il controllo e l’oppressione si sono esacerbate e che per le donne che ancora non si erano mai rivolte a un centro antiviolenza è stato più difficile chiedere aiuto.

F.M. Che cosa succede quando una donna chiama il 1522 o si rivolge a un centro antiviolenza? Che cosa è cambiato a livello pratico nelle modalità di assistenza che entrano in gioco dopo la raccolta delle segnalazioni nella cosiddetta “fase 1” e quali servizi e procedure sono già stati ripristinati con l’inizio della “fase 2”?

A.V. Quando una donna chiama il 1522 può sia ricevere consigli diretti a risolvere una situazione nell’immediatezza sia essere messa in contatto con il centro antiviolenza più vicino, che può essere un centro anti-

⁴ *D.i.Re – Incremento 11% nuovi accessi ai centri antiviolenza nel 2018*, 7 Marzo 2020, disponibile all’indirizzo <https://www.direcontrolviolenza.it/d-i-re-incremento-11-nuovi-accessi-ai-centri-antiviolenza-nel-2018/>.

violenza D.i.Re. Le richieste di supporto ricevute tramite il 1522 nel periodo di *lockdown* sono state però decisamente poche, solo il 3% tra il 2 marzo e il 5 aprile e il 4,6% tra il 6 aprile e il 3 maggio.

Il supporto nella fase 1 è stato telefonico e digitale anche se, per situazioni di emergenza, le operatrici hanno continuato a essere presenti nelle sedi e a seguire di persona le donne per le quali doveva essere disposta un'accoglienza, in genere in strutture alternative alla casa rifugio, per garantire la necessaria quarantena di due settimane. Ciò ha richiesto un'attività più onerosa del normale in riferimento alle forniture alimentari e alla sanificazione, all'organizzazione ex-novo della didattica a distanza e alla gestione della convivenza tra nuclei diversi h24.

L'ascolto telefonico delle operatrici, il supporto delle psicologhe e le consulenze legali sono avvenuti a distanza. Anche i gruppi di mutuo/auto aiuto, inizialmente sospesi, sono poi stati trasferiti su piattaforme online e hanno ripreso le attività, come pure le attività delle avvocate che hanno continuato a supportare le donne online oppure assicurando incontri di persona.

Ora i centri sono tutti tornati alla "normalità", nel rispetto dalle nuove disposizioni e con una riorganizzazione degli spazi, sebbene con molte difficoltà particolarmente sperimentate dai centri che non dispongono di ambienti ampi, che costringono alcune operatrici a lavorare da casa perché gli spazi non consentono la compresenza.

Per il resto, il colloquio di accoglienza è rimasto lo stesso e si articola intorno a tre grandi aree: la storia della donna, che viene accolta sulla base del principio "io ti credo", la valutazione del rischio rispetto alla situazione di violenza narrata e il suo desiderio rispetto alla vita cui aspira e che l'ha spinto a rivolgersi al centro antiviolenza. Una metodologia che si basa sui principi del rispetto della volontà della donna e dei suoi tempi, nonché dell'anonimato. Ogni passo del suo percorso – il progetto della donna – sarà definito con lei, affinché sia corrispondente alla sua libera scelta, sostenibile rispetto alle sue forze e funzionale rispetto all'obiettivo da raggiungere, ossia l'autonomia, la libertà di essere e decidere per sé. In questo progetto individuale di fuoriuscita dalla violenza si innestano via via gli eventuali supporti specialistici di cui può avere bisogno: psicologhe per il superamento del trauma, avvocate per l'assistenza legale e formazione e tirocini per la ricerca di un lavoro al termine del percorso.

F.M. “L’amore ai tempi del virus si macchia di sangue”. Non è purtroppo l’incipit di un brutto romanzo noir ambientato nell’Italia della pandemia ma l’inizio di un articolo pubblicato da uno dei maggiori quotidiani nazionali per dare notizia dell’uccisione di una giovane donna da parte del compagno violento.

Sono molti gli esempi che potremmo fare di casi di femminicidio, e quindi di omicidi di donne uccise in quanto donne, la cui narrazione è inopportuna e fuorviante. Piuttosto che come circostanza esterna, che può eventualmente esacerbare comportamenti violenti già presenti o rendere più difficile alla vittima il sottrarsi dalle violenze stesse, in una certa, diffusa, narrazione giornalistica il *lockdown* è stato presentato quasi come se fosse esso stesso la ragione scatenante della violenza, attraverso l’utilizzo di un linguaggio che può talvolta sembrare lo indichi come attenuante.

Cosa ne pensa della narrazione dei femminicidi avvenuti durante il dilagare del Covid-19 e in generale del linguaggio che ancora diffusamente viene utilizzato in Italia negli articoli di cronaca che raccontano storie di violenza contro le donne?

A.V. La narrazione dei femminicidi continua a essere perlopiù tendente alla ricerca di una giustificazione dell’omicida. Da qualche parte, in chi scrive, è sempre presente il pensiero che, se un uomo arriva a uccidere la sua compagna, è perché lei ha fatto qualcosa per meritarselo scatenando il famoso e mai abbastanza censurato *raptus*.

Questo tipo di narrazione ha un duplice effetto negativo. Da un lato ri-vittimizza la donna, privandola della propria dignità di persona, colpevolizzandola per il suo stesso destino e contribuendo a una giustificazione del colpevole che nelle aule dei tribunali si traduce in condanne lievi, ottenute spesso sulla base di perizie psichiatriche che certificano l’incapacità di intendere e di volere anche di fronte a femminicidi accuratamente premeditati e preparati, o in patteggiamenti con sconti di pena e scarcerazioni anticipate sulla base della buona condotta. Dall’altro, contribuisce alla narrazione del femminicidio come episodio a sé stante, negando riconoscimento alla più complessa storia di violenza subita dalla donna, spesso per anni. Si nota come il femminicidio sia avvenuto a seguito della decisione della donna di separarsi, senza domandarsi perché si volesse separare. Solo in alcuni casi emerge la storia di controllo

ossessivo, di gelosia, di accuse di tradimenti e di violenza verbale, psicologica e fisica, che ha preceduto il femminicidio stesso. E dunque ancora una volta non si fa quel passo in più, che è riconoscere la natura strutturale della violenza contro le donne – radicata in ruoli di genere che gli uomini continuano a interpretare come potere assoluto sulle donne che dicono di amare – come controllo e limitazione della libertà di scelta delle donne⁵.

F.M. Le donne che denunciano situazioni di violenza di genere subiscono ancora in molti casi, da parte di chi riceve le loro segnalazioni, gli effetti pesantissimi di pregiudizi e stereotipi ben identificati con l'espressione "ingiustizia testimoniale", coniata da Miranda Fricker nel suo volume *Epistemic Injustice*⁶.

L'ingiustizia testimoniale è l'iniquità legata al valore che non viene dato alla parola di qualcuna/o, a causa di un pregiudizio che attribuisce uno scarso livello di credibilità a chi parla e di cui sappiamo essere ulteriormente vittime donne già vittime di violenza di genere, le cui denunce vengono fatte cadere, che subiscono una colpevolizzazione indebita o al contrario una paternalistica pressione a denunciare, che non rispetta i tempi del loro percorso personale.

Quanto ritiene siano pervasive queste dinamiche e quanto hanno pesato su chi ha denunciato in tempo di *lockdown*? Quali iniziative crede che potrebbero essere promosse per contrastare questo problema culturale diffuso anche tra figure che dovrebbero tutelare e supportare in modo appropriato le vittime di violenza in una fase delicatissima della loro vita?

A.V. La metodologia di accoglienza dei centri antiviolenza femministi prende le mosse proprio dalla constatazione della "ingiustizia testimoniale", ossia dalla difficoltà per le donne di essere credute e dalla tendenza a minimizzare il loro racconto della violenza, riportandolo

⁵ Di tutto questo abbiamo ampiamente parlato nel 2018 nel convegno "Comunicare la violenza" di cui sono disponibili sul nostro sito le registrazioni di tutti gli interventi: "Comunicare la violenza". *Una giornata di riflessione e discussione*, 30 luglio 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/convegno-comunicare-la-violenza/>.

⁶ M. Fricker, *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

spesso nell'alveo di un conflitto familiare che può essere risolto "con un po' di pazienza", in contesti in cui il bene principale da preservare sarebbe l'unità familiare. D'altro canto, ancora moltissime donne e ragazze sono convinte che la gelosia del loro partner e le limitazioni che vengono loro imposte siano un segnale di amore ma – riprendendo il titolo di una campagna promossa proprio da D.i.Re – "La violenza non è amore"⁷.

Il Rapporto del GREVIO⁸ segnala il perdurare di atteggiamenti e stereotipi sessisti e raccomanda allo stato italiano di incrementare la formazione delle forze dell'ordine, della magistratura e degli/delle avvocati/e, nella convinzione che un certo tipo di linguaggio finisca per condizionare l'esito giudiziario, nell'ottica che il cambiamento debba partire dal linguaggio⁹.

In generale, possiamo segnalare qualche risultato raggiunto dopo anni di lavoro: nella Circolare del capo della polizia Franco Gabrielli dello scorso 31 marzo,¹⁰ avente per oggetto "Violenza di genere e violenza domestica. Azioni di sensibilizzazione", si legge che "[i] divieti imposti in materia di circolazione delle persone fisiche potrebbero, infatti, accentuare situazioni conflittuali preesistenti, determinando un sommerso di violenze e maltrattamenti. A ciò si aggiunge la difficoltà per le vittime di potersi rivolgere agevolmente alle Forze di Polizia e ai centri antiviolenza al fine di denunciare le situazioni di disagio o di violenza o, più semplicemente, di chiedere indicazioni sulle iniziative da intraprendere per reagire alle criticità sopravvenute" e si impone di "rendere ancora più stretto il contatto degli Uffici e dei Reparti periferici con i centri an-

⁷ *La nuova campagna di D.i.Re per prevenire la violenza sulle donne*, 7 marzo 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolviolenza.it/la-nuova-campagna-di-d-i-re-per-prevenire-la-violenza-sulle-donne/>.

⁸ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) – ITALY*, 15 novembre 2019, disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e> <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>.

⁹ Cfr. *Le parole giuste. Violenza di genere e linguaggio giuridico*, 27 maggio 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolviolenza.it/le-parole-giuste-violenza-di-genere-e-linguaggio-giuridico/>.

¹⁰ Circolare del Ministero dell'Interno n. MI-123-U-C-3-2-2020-25, *Violenza di genere e violenza domestica. Azioni di sensibilizzazione*, 27 marzo 2020.

tiviolenza e le case rifugio operativi sul territorio che costituiscono i più importanti recettori delle manifestazioni del disagio in questione”.

F.M. Già da uno studio su 14 paesi¹¹, tra cui l'Italia, precedente all'epoca del *lockdown* pandemico e dello *smart-working* diffuso, risultava che in media il 75% del lavoro domestico in coppie eterosessuali in cui lavorano entrambi i partner ricade normalmente sulle donne. Anche durante il *lockdown* molte donne si sono sobbarcate il doppio ruolo di riproduzione economica e sociale/di cura, rispondendo ad una pressione sociale che quando non è contrastata dalle istituzioni tramite interventi chiari e diffusi può trasformarsi in una vera e propria forma di violenza strutturale sistemica. Chi tenta di sottrarsi ai doveri di riproduzione sociale e di cura, proprio in virtù di questa sottrazione finisce troppo spesso vittima di forme fisiche o psicologiche di violenza di genere, di cui queste dinamiche sappiamo essere alla base.

Come pensa che questi aspetti possano essere tenuti in debita considerazione dalle istituzioni e su quali rischi a questi collegati crede sarà necessario prestare particolare attenzione soprattutto qualora si profilasse un nuovo scenario di *lockdown* o comunque una prosecuzione del lavoro a distanza?

A.V. Modificare questo assetto di ripartizione del lavoro domestico e di cura richiede un deciso cambiamento culturale che può essere sostenuto solo con azioni positive e incentivi che rendano attraente e preferibile dividerne il carico. Fino a quando la percezione condivisa sarà che il lavoro di cura ha meno dignità del lavoro fuori casa, fino a quando chi sceglie di limitare il numero di ore che dedica al lavoro retribuito per dedicarle al lavoro di cura, ai propri figli e figlie e/o altri parenti sarà “mal guardato” in ufficio e vedrà limitate le proprie opportunità di carriera o sarà relegato a professioni poco soddisfacenti – come accade da sempre alle donne che scelgono di ridurre il tempo di lavoro dopo la maternità – non sarà possibile uscire da questa ripartizione sbilanciata.

Oggi si chiede alle donne di essere buone madri, ma anche di tornare al lavoro subito dopo la maternità. Una doppia performance che non

¹¹ Boston Consulting Group (BCG), *Lightening the mental load that holds women back*, 10 aprile 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.bcg.com/it-it/publications/2019/lightening-mental-load-holds-women-back.aspx>.

rientra né nei desideri né nelle possibilità di tutte le donne. Agli uomini si continuano a proporre congedi parentali limitati a pochi giorni. Se le donne prolungano l'assenza per maternità oltre i primi 5 mesi, le penalizzazioni sul salario si fanno, per molte, insostenibili. In queste situazioni, paradossalmente, sono gli uomini a incrementare il lavoro fuori casa con gli straordinari per compensare il bilancio familiare e questo si traduce solo in un ulteriore incremento del lavoro di cura, non retribuito, che ricade sulle spalle delle donne. Questo problema non riguarda solo l'Italia, ma anche i paesi nordici che beneficiano di congedi parentali per i padri molto più ampi, ma dove il numero degli uomini che ne usufruisce pienamente resta comunque ancora limitato.

La pandemia Covid-19 e il *lockdown*, con la gestione della didattica a distanza riversata sulle spalle delle madri, hanno fatto emergere le grandi competenze che le donne mettono in campo anche nel lavoro di cura ed è un paradosso che siano rimaste ai margini delle tante *task-force* attivate in questo periodo per gestire l'emergenza.

F.M. Quali sono a suo avviso gli interventi, in termini di politiche pubbliche, più urgenti che potrebbero migliorare le condizioni di chi lavora sul territorio per assistere e accompagnare le vittime di violenza domestica, le professionalità che lavorano in questo ambito e le volontarie che collaborano con voi? Ritene che nei decreti per il post-pandemia di recente approvazione ne siano stati inseriti di appropriati e di quali si sente a suo avviso la mancanza?

A.V. L'emergenza Covid-19 si è tradotta per i centri anti violenza in un aggravio del lavoro e delle spese, in particolare per prendere in affitto appartamenti dove accogliere le donne in quarantena, provvedere alle sanificazioni, dotarsi di presidi sanitari, di computer, connessioni a Internet e software aggiuntivi per gestire i colloqui in sicurezza o permettere ai/lle bambini/e accolti/e in casa rifugio di seguire la didattica a distanza. Abbiamo attivato immediatamente un Fondo emergenza Covid-19 autonomo, e abbiamo ricevuto dall' UNHCR (l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) una fornitura di mascherine per i territori con maggiori difficoltà nell'approvvigionamento di questi presidi.

Abbiamo inoltre scritto immediatamente alla Ministra per le Pari

Opportunità¹² e, successivamente, al Consiglio dei Ministri¹³ sollecitando un supporto pubblico, attraverso la messa a disposizione di risorse aggiuntive a quelle previste annualmente per il *Piano nazionale anti-violenza* stabilito con la legge 119/2013. Di fatto, non vi è stata una misura straordinaria adeguata, diretta a sostenere il difficile momento affrontato dai centri anti-violenza.

L'impegno del Dipartimento Pari opportunità si è tradotto in due misure: lo sblocco dei finanziamenti del Piano nazionale anti-violenza del 2019¹⁴, con la possibilità di utilizzare la parte riservata alle "attività collaterali" anche per rispondere ai fabbisogni legati all'emergenza Covid-19, e la ripartizione attraverso un avviso pubblico¹⁵ destinato ai centri anti-violenza e alle case rifugio di 5,5 milioni di euro di risorse aggiuntive reperite nell'ambito del *Decreto Cura Italia*.

Finora nessuna Regione ha concretamente trasferito i finanziamenti ai centri anti-violenza e restano enormi disparità nelle modalità con cui le Regioni erogano tali finanziamenti, spesso attraverso altri attori territoriali, con sistemi di accreditamento delle organizzazioni beneficiarie che non rispettano i criteri stabiliti dalla *Convenzione di Istanbul*. Accade anche che alcune regione, tra cui la Lombardia, condizionino l'erogazione dei finanziamenti alla condivisione del codice fiscale delle donne, una procedura che contrasta con l'anonimato garantito nei centri anti-violenza D.i.Re; a chi intraprende un percorso di fuoriuscita dalla violenza, tale procedura stigmatizzata anche dal GREVIO nel suo Rapporto sull'applicazione della Convenzione di Istanbul.¹⁶

¹² Covid-19. D.i.Re scrive alla ministra Bonetti. Occorre una sinergia nazionale, 17 marzo 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/covid-19-d-i-re-scrive-alla-ministra-bonetti-occorre-una-sinergia-nazionale/>.

¹³ Covid-19. D.i.Re scrive a governo e parlamento. "Ora più che mai serve una sinergia nazionale", 24 marzo 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/covid-19-d-i-re-scrive-a-governo-e-parlamento-ora-piu-che-mai-serve-una-sinergia-nazionale/>.

¹⁴ <http://www.pariopportunita.gov.it/news/violenza-sulle-donne-ministra-bonetti-sblocca-30-milioni/>

¹⁵ <http://www.pariopportunita.gov.it/news/avviso-per-il-finanziamento-di-interventi-urgenti-per-il-sostegno-alle-misure-adottate-dalle-case-rifugio-e-dai-centri-anti-violenza-in-relazione-allemergenza-sanitaria-da-covid-19/>

¹⁶ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO), *GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)* –

Anche per questo siamo tornate a chiedere la revisione dell'Intesa Stato-Regioni del 2014¹⁷, che definisce i criteri minimi per accreditarsi come centro antiviolenza, affinché sia resa aderente alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, che specifica i requisiti che tali strutture devono soddisfare¹⁸. Ad oggi invece, in molte regioni, basta attivare un servizio di supporto psicologico o di assistenza legale per potersi definire "centro antiviolenza", perpetuando un atteggiamento di tipo assistenzialistico che nega l'autonomia e la libertà delle donne.

F.M. Esistono delle *best practices* particolari, implementate a livello locale e che potrebbero essere estese a tutto il territorio nazionale, che ritiene dovrebbero essere attenzionate dai decisori politici?

A.V. Più che una *best practice* a livello locale, occorre attuare a livello nazionale le raccomandazioni del GREVIO, frutto di un lavoro di monitoraggio¹⁹ durato quasi due anni, e rendere così effettiva la Convenzione di Istanbul. Il Rapporto mette in evidenza le criticità che ancora ne impediscono la piena applicazione, e fa una serie di raccomandazioni allo Stato italiano per risolverle.

D.i.Re ha partecipato attivamente a tutta la fase di monitoraggio, coordinando il gruppo di lavoro che ha realizzato il Rapporto ombra²⁰, preso in considerazione dal GREVIO insieme al Rapporto del governo. Ma il governo non ha ancora fatto sapere come intende procedere e al momento non è nemmeno ancora disponibile la traduzione in italiano del documento, anche se l'impegno a tradurlo e diffonderlo fa parte dell'accordo con il Consiglio d'Europa. Per questo, D.i.Re ha lanciato

ITALY, 15 novembre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

¹⁷ Intesa del 27 novembre 2014 relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, prevista dall'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. del 24 luglio 2014, Gazzetta Ufficiale, disponibile all'indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/02/18/15A01032/sg>.

¹⁸ Cfr. Convenzione di Istanbul, art.18, para. 3.

¹⁹ Il Rapporto del GREVIO sull'Italia – 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/grevio-rapporto-ombra/>.

²⁰ L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle Associazioni delle donne, ottobre 2018, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto-ombra-GREVIO.pdf>.

l'8 marzo la campagna "Violenza sulle donne. In che Stato siamo?"²¹, che ha l'obiettivo di far conoscere le raccomandazioni del GREVIO all'opinione pubblica per esercitare pressione sulle istituzioni.

I primi video pubblicati ad aprile e maggio 2020 fanno riferimento a situazioni che la pandemia Covid-19, e la sua gestione da parte della politica, hanno esacerbato:

- il problema dei finanziamenti ai centri antiviolenza:²² non stabili, consistenti e programmati sul lungo periodo come richiede la Convenzione di Istanbul e che in alcuni casi, come quello della Regione Lombardia, non arrivano ai centri antiviolenza che non sono disposti a fornire il codice fiscale delle donne per non comprometterne l'anonimato²³ nel percorso di uscita dalla violenza;

- l'impatto di stereotipi e sessismo:²⁴ un esempio su tanti è la presenza di esperti quasi sempre uomini in TV, mentre l'epidemia era affrontata dal sistema sanitario dove lavorano soprattutto donne – l'INAIL ha calcolato che sono state il 71,1% delle persone contagiate nei servizi sanitari e sociali²⁵ – e il virus veniva isolato in Italia dalle ricercatrici precarie dello Spallanzani. Per non parlare delle reazioni sessiste alla liberazione di Silvia Romano in Italia, non solo sui social, ma fin dentro l'aula del Parlamento.

Basterebbe partire da qui, dalle raccomandazioni del GREVIO, per innescare un cambiamento decisivo. Il cambiamento che le donne chiedono da tempo.

²¹ *Violenza sulle donne. In che Stato siamo?*, 5 marzo 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-sulle-donne-in-che-stato-siamo/>.

²² *Violenza sulle donne. In che Stato siamo? – Finanziamento centri antiviolenza*, 5 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-sulle-donne-in-che-stato-siamo-finanziamento-centri-antiviolenza/>.

²³ *Violenza sulle donne. In che Stato siamo? – Raccolta dati sulla violenza e anonimato*, 7 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-sulle-donne-in-che-stato-siamo-raccolta-dati-sulla-violenza-e-anonimato/>.

²⁴ *Violenza sulle donne. In che Stato siamo? – Impatto di stereotipi e sessismo*, 30 maggio 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-sulle-donne-in-che-stato-siamo-impatto-di-stereotipi-e-sessismo/>.

²⁵ https://ilmanifesto.it/strage-sul-lavoro-2-morti-ieri-gia-98-perco-vid/?fbclid=IwAR2RqeDHaOEMTGvsRtcsoaXBbRtmA_axwA7836VT96EWD8txhe2pZMu8D-A.

DALL'EMERGENZA DELLA PANDEMIA AL RILANCIO DEL SISTEMA EDUCATIVO. UNA SFIDA PER TUTTI

FRANCESCO MAGNI*

“Ammettiamolo”, disse Cottard,
“ammettiamolo; ma cosa intende lei
per ritorno a una vita normale?”

“Dei nuovi film al cinematografo”,
disse Tarrou sorridendo.

(A. Camus, *La peste* [1947],
Bompiani 2005, p. 213)

1. *Premessa*

L'impatto che la recente pandemia mondiale ha avuto sui sistemi di istruzione e formazione è stato enorme. In poche settimane il coronavirus ha reso necessaria una rapida migrazione della tradizionale attività di insegnamento/apprendimento in modalità di didattica a distanza. Secondo le stime dell'Unesco questa rapida ed obbligata sperimentazione ha coinvolto oltre 1,5 miliardi di bambini, adolescenti e giovani, pari a circa il 90% del totale degli studenti mondiali, distribuiti nei 191 paesi che hanno adottato forme più o meno severe di *lockdown*¹.

Il passaggio al digitale non è stato certo indolore. Accanto allo sforzo straordinario di tanti dirigenti scolastici e docenti in tutta Italia che con lodevole dedizione si sono lanciati alla scoperta di soluzioni innovative per la didattica digitale, sono emerse numerose difficoltà e lacune: dalla mancata formazione digitale di una buona parte degli insegnanti, alla carenza di adeguate attrezzature tecnologiche tra le famiglie (che ha comportato un ulteriore allargamento delle disparità sociali², aggravando così quelle situazioni di povertà e marginalità educativa); dalla oggettiva

* Francesco Magni è ricercatore in Pedagogia generale e sociale presso l'Università di Bergamo.

¹ Cfr. sito dell'Unesco <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.

² J.M. Moreno, L. Gortazar, *Schools' readiness for digital learning in the eyes of principals. An analysis from PISA 2018 and its implications for the COVID19 (Coronavirus) crisis response*, World Bank blog, 8 aprile 2020 <https://blogs.worldbank.org/education/schools-readiness-digital-learning-eyes-principals-analysis-pisa-2018-and-its>

impossibilità di trasportare le relazioni di cura tipiche della scuola dell'infanzia e, almeno in parte, per quella primaria nel mondo virtuale fino alla fatica dei genitori che si sono trovati di colpo in una inedita situazione di *homeschooling*, seppur con il prezioso supporto a distanza delle scuole.

Dopo quanto vissuto negli ultimi mesi appare sempre più chiaro che alcuni schemi organizzativi, procedure, strutture didattiche e ordinali, ancorché non siano ancora del tutto superati, sono stati quantomeno messi in discussione. Perfino il *moloch* dell'esame di Stato ha registrato – più per necessità di salute pubblica piuttosto che per ragioni pedagogicamente fondate – una battuta d'arresto.

Di fronte a quanto abbiamo vissuto possono, però, esserci diversi atteggiamenti. Come ci ha insegnato la rilettura della *Peste* di Camus – un testo tornato di estrema attualità di questi tempi – anche noi potremmo adattarci alle circostanze avverse augurandoci sì «la fine delle sofferenze collettive» ma rimanendo in una sorta di disilluso abbattimento e stagnante rassegnazione che ci farebbe dire «non c'era modo di fare altrimenti»³, trovandoci così di colpo, quasi senza accorgercene, in una abitudine alla disperazione che «è peggiore della disperazione stessa»⁴.

Una rassegnazione che non ci farebbe scegliere più nulla, eliminando, come accaduto per i cittadini di Orano – l'immaginary cittadina algerina scenario delle vicende del racconto dello scrittore francese – «i giudizi di valore»⁵. Ma questo non sarebbe vivere, sarebbe solo una «semplice ostinazione a vivere»⁶, un lasciarsi vivere, in una «pazienza senza futuro e un'attesa incagliata»⁷. Potremmo poi superare questa rassegnazione e sperare in un ritorno alla vita normale. Come se niente fosse accaduto, aspettando semplicemente la riapertura di bar, ristoranti e qualche cinema, accontentandoci che le cose possano ritornare come prima. Come se tutto quanto vissuto potesse venire ed andarsene all'improvviso «senza che il cuore dell'uomo ne sia modificato»⁸. Ma sappiamo che esiste un'alternativa. Questa tragica vicenda ci ha insegna-

³ A. Camus, *La peste* [1947], trad. it. di B. Dal Fabbro, Milano, Bompiani, 2005, p. 140.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ivi*, p. 201.

⁷ *Ivi*, p. 143.

⁸ *Ivi*, p. 225.

to, proprio guardando alla frontiera educativa, «che ci sono negli uomini più cose da ammirare che non da disprezzare»⁹ e che quindi dobbiamo quantomeno domandarci: che cosa abbiamo imparato dall'esperienza che stiamo vivendo per migliorare il nostro sistema di istruzione e formazione? Che cosa ha funzionato e che cosa invece no? Quali indicazioni trarre per far sì che il cambiamento non sia solo subito ma, al contrario, sia abbracciato e incoraggiato lungo strade intraprese con ragione, libertà e consapevolezza?

Prima di addentrarsi in considerazioni più specifiche, sia consentito innanzitutto sottolineare un dato. Forse mai come in questo periodo tanti adulti (a cominciare dai papà) si sono interessati della scuola e dell'istruzione dei propri figli. È vero, infatti, che ci accorgiamo di un bene quando questo inizia a mancare. Così è avvenuto per gli insegnanti e le istituzioni educative, che sono state riscoperte nella loro indispensabile funzione non solo di cura e custodia delle giovani generazioni, ma anche di quanto sia arduo e impegnativo oggi il “mestiere” e il compito dell'educare.

Più di un secolo fa il grande filosofo e matematico britannico Alfred North Whitehead ha scritto: «quando si consideri, in tutta la sua ampiezza e portata, l'importanza del problema dell'educazione della gioventù di una nazione, le vite spezzate, le speranze fallite, gli insuccessi nazionali che sono il risultato della frivola indifferenza con cui esso è trattato, è difficile frenare un moto di vivo sdegno in noi stessi»¹⁰. Fino a poche settimane fa la questione educativa rappresentava un po' la cenerentola del dibattito pubblico ed era guardata con uno sguardo misto di superficialità e sufficienza. Ecco, il primo insegnamento e auspicio da trarre da queste settimane è che dovremmo tutti ricordarci l'importanza dell'educazione delle future generazioni, unica vera ricchezza che ha il nostro Paese e che troppo spesso viene data per scontata.

2. *Situazioni complesse richiedono risposte complesse*

La complessità della situazione che stiamo vivendo richiede un ap-

⁹ *Ivi*, p. 235.

¹⁰ A.N. Whitehead, *I fini dell'educazione e altri saggi*, a cura di A. Granese, Firenze, La Nuova Italia, 1992 [*The Aims of Education and Other Essays*, 1929], p. 66

proccio altrettanto composito e multilivello. Occorre quindi, prima di ogni analisi sui singoli aspetti, recuperare la consapevolezza della portata epocale del fenomeno di fondo. Mai forse come in questi giorni abbiamo toccato con mano quanto il paradigma della complessità sia diventato concreto e quotidiano anche nelle vicende legate all'educazione e alla formazione¹¹.

Per questo motivo quella della ripartenza delle scuole non può essere una questione solo delle scuole. Non può essere cioè lasciata solo alle pur encomiabili e volenterose energie di dirigenti scolastici e insegnanti. Come recita un famoso proverbio africano, “per crescere un bambino ci vuole un villaggio”. Occorre quindi nei prossimi mesi fare di necessità virtù ed avviare quella reale sinergia tra istituzioni scolastiche, comuni, famiglie, enti sociali e territoriali di ogni genere (dalle associazioni alle imprese, dagli oratori ai centri sportivi fino alle università e alle altre istituzioni pubbliche) che fino ad oggi sono state relegate ad una dimensione saltuaria ed occasionale. Ogni scuola vive in un determinato territorio ed è giusto che si instaurino sempre più nessi di reciprocità tra i diversi attori sociali che concorrono alla sfida educativa. Fare rete, coordinare, integrare, sistematizzare, razionalizzare l'esistente e metterlo a sistema. Non solo è giusto, ma si tratta oggi di una questione essenziale, in vista anche della drammatica crisi economico-sociale che ci attende e del drastico calo demografico che interessa il nostro paese già oggi e non potrà che aggravarsi in futuro. Tutto questo affinché ciascuna scuola possa declinare la propria offerta educativa e formativa secondo modalità, tempi, mezzi e strumenti finora residuali o mai sperimentati prima.

3. *L'autonomia sempre più urgente e necessaria*

La situazione di emergenza ha fatto emergere poi con ancor più chiarezza la necessità di una maggiore autonomia (didattica, organizzativa, gestionale, economica) delle istituzioni scolastiche¹². Ci sono, infatti,

¹¹ Cfr. G. Sandrone, *La competenza personale tra formazione e lavoro*, Roma, Edizioni Studium, 2018.

¹² Su questo tema si rimanda a G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, Brescia, La Scuola, 2008; A.M. Poggi, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, il Mulino, 2019.

almeno due elementi da sottolineare. Il primo riguarda la pronta risposta che il sistema universitario (in primis lombardo e poi quello di tutto il paese) è riuscito a dare di fronte all'emergenza. Nel giro di pochi giorni, con un ministero di fatto assente, le università – dotate di una ancorché limitata ma di certo maggiore autonomia e flessibilità delle scuole – hanno dimostrato di continuare a garantire i propri servizi essenziali. Lezioni, esami, lauree non hanno sostanzialmente registrato alcuno stop. Le prime stime della CRUI (la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) parlano del 94% dei corsi universitari confermati e “migrati” online, con oltre 70.000 esami svolti, 27.000 sedute di laurea e più 1,4 milioni di studenti coinvolti. Certo, lo si dirà più avanti, non è la stessa cosa fare lezioni virtuali a distanza e non si pensa che il destino delle università sia ormai una loro trasformazione in massa in atenei telematici. Ma va innanzitutto rilevata la “tenuta” del sistema di fronte ad una situazione oggettivamente impreveduta ed emergenziale.

Una tenuta che, guardata a posteriori, può apparire ovvia e scontata ma che non lo è affatto per chi conosce e vive il mondo universitario. Interessante al riguardo notare come uno dei primi report sull'esperienza di didattica a distanza nelle università pubblicato dall'Università di Oslo¹³ abbia parlato di una “involontaria riforma dell'insegnamento” registrando come solo un terzo dei docenti intervistati avesse insegnato online in precedenza e come la maggioranza dei docenti abbia privilegiato forme di didattica online che preservano la modalità di interazione con gli studenti (via audio/video o tramite chat e altre applicazioni). L'autonomia organizzativa e didattica di cui ancora godono le università, pur limitata ancorché maggiore rispetto a quella delle scuole, ha rappresentato una importante leva per far fronte in maniera positiva alla inattesa situazione emergenziale.

Il secondo elemento che ci fa invocare maggior autonomia per le scuole risiede, al contrario, nella lentezza e nella farraginosità della risposta delle strutture centrali del ministero, rappresentata perlopiù dall'emanazione di note ministeriali (la prima è del 6 marzo) contenenti indicazioni operative spesso tardive o superate di lì a poco dalla realtà.

¹³ M. Langford, C. Damşa, *Online Teaching in the Time of COVID-19: Academic teachers' experiences in Norway*, Centre for Experiential Legal Learning (CELL), University of Oslo, 17 aprile 2020 <https://www.jus.uio.no/cell/digitaldugnad/report-university-teachers-16-april-2020.pdf>.

Nulla a che vedere, per esempio, con la risposta di un altro sistema “centralistico” come quello francese dove il *Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse* è stato in grado di predisporre sul proprio sito web una piattaforma online denominata *Ma classe à la maison* con materiali didattici digitali, videolezioni, suggerimenti e supporti per insegnanti e studenti di ogni ordine e grado¹⁴. Un supporto ben più strutturato ed efficace di quello configurato dalle fredde note burocratiche nostrane, piene di vincoli e obblighi e carenti di misure di sostegno e stimoli propositivi.

Nel nostro caso, invece, spesso i dirigenti scolastici più accorti avevano già posto in essere molte delle misure indicate, lasciando ancora una volta il sistema in balia della buona volontà e dell'apprezzabile impegno di tanti insegnanti in prima fila nel rispondere all'emergenza.

Un rilancio dunque dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche appare dunque un primo tassello imprescindibile. Ma più autonomia per fare che cosa?

4. Partire dai più piccoli

L'esperienza dei primi mesi ha messo in luce chiaramente che mentre all'università la risposta è stata generalmente buona, non si può dire lo stesso per i più piccoli. Per la scuola dell'infanzia, caratterizzata da un'alta componente di cura della persona, è di fatto inapplicabile il modello della didattica a distanza. Per la scuola primaria, dove è ancora predominante una dimensione relazionale nella dinamica educativa, le modalità online hanno prestato il fianco ad inevitabili limiti. Sia chiaro, è pur sempre vero che non esiste – a qualsiasi livello – un'autentica possibilità di educazione senza una relazione educativa tra almeno due soggetti ingaggiati tra loro¹⁵. Ma nella scuola primaria questa dimensione risulta preponderante e non basta uno schermo acceso per superare una distanza fisica che rimane incolmabile per un bambino di quell'età.

¹⁴ Cfr. <https://www.education.gouv.fr/ma-classe-la-maison-mise-en-oeuvre-de-la-continue-pedagogique-289680>.

¹⁵ Su questi temi cfr. G. Bertagna, *Tra educazione e formazione: plaidoyer per una distinzione nell'unità*, in *Educazione e formazione. Sinonimie, analogie, differenze*, a cura di G. Bertagna, Roma, Edizioni Studium, 2018, pp. 89-127.

Un discorso in parte differente riguarda la scuola secondaria di I e, soprattutto, di II grado, dove l'autonomia degli studenti ha consentito – pur tra mille difficoltà, disparità economico-sociali e lacune – di risultare di qualche utilità.

Allora per quanto riguarda l'infanzia e la primaria questo lockdown forzato è l'occasione da un lato per un rilancio, al momento della riapertura effettiva delle scuole, per tutte quelle situazioni di *outdoor education*, scuole “nel bosco” e all'aperto così tanto in voga presso i paesi nordici e che forse andrebbero sperimentate con maggior convinzione anche nel nostro paese. In primo luogo favorendo una didattica basata su situazioni di gioco e di esperienze sensoriali, a contatto con la natura che, oltre a limitare le possibilità di contagio, facciano recuperare in qualche modo ai bambini i troppi mesi di chiusura forzata.

Inoltre, questa situazione potrebbe generare un aumento della pratica della *homeschooling*¹⁶ da noi ancora poco diffusa rispetto ad altri paesi, come per esempio gli Stati Uniti¹⁷, ma che potrebbe essere intrapresa da un numero maggiore di famiglie, sia per esigenze di risparmio sui costi delle scuole paritarie dovute alla crisi economica, sia per prolungati timori di contagio, sia alla luce dell'esperienza fatta di forzata educazione casalinga di questi ultimi mesi. Non è detto che da questa contingenza così particolare non ne scaturiscano nuovi modelli e possibilità educative meritevoli di attenzione e fiducia.

5. Concorsi docenti per la scuola secondaria: il re è nudo

Nel caso italiano, al quadro di generale prudenza si aggiunge anche un ulteriore motivo di preoccupazione in vista della ripresa dell'anno scolastico a settembre. L'Italia ha infatti i docenti più anziani d'Europa,

¹⁶ European Commission, *Home Education Policies in Europe. Primary and Lower Secondary Education*, Eurydice Report, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2018 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/home_education_in_europe_report.pdf; J.G. Dwyer, S.F. Peters, *Homeschooling. The History and Philosophy of a controversial practice*, University of Chicago Press, 2019.

¹⁷ Negli Stati Uniti si stima circa 1,7 milioni di bambini *homeschooled* su un totale di 56,6 milioni di studenti.

<https://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-homeschooling-technology-oecd/>.

con un'età media tra quelli della scuola secondaria di oltre 50 anni. Una gran parte di loro, quindi, rientra nella fascia di popolazione più a rischio di contaminazione. Come tutelare dunque una fetta così grande di persone (stiamo parlando di decine di migliaia di docenti ultra cinquantenni e in molti casi ultra sessantenni) da contatti prolungati, ravvicinati e in luoghi chiusi come quelli che avvengono nelle aule scolastiche?

A questo si aggiunge poi l'ennesimo "dramma annunciato" sul reclutamento degli insegnanti per il prossimo anno scolastico. Il coronavirus ha infatti rallentato le procedure concorsuali, rendendo così ancor più palese l'incapacità di un simile sistema centralizzato di garantire a tutti i nostri studenti i propri insegnanti all'inizio dell'anno. C'è da dire che il virus ha solo ulteriormente aggravato una situazione inefficace e inefficiente che si trascina ormai da anni, se non da decenni¹⁸. Puntualmente, infatti, il mese di settembre si contraddistingue per buchi nell'organico, supplenti e disfunzioni varie. Quest'anno, però, fin già dalla primavera si stima la cifra record di oltre 200.000 precari che dovranno andare a coprire altrettante cattedre rimaste scoperte. Nonostante i concorsi banditi per oltre 60.000 posti alla fine del mese di aprile 2020, appare comunque difficile immaginare che si riescano a coprire tutte le cattedre necessarie (in particolare in alcune discipline e in alcune zone geografiche del paese¹⁹): ennesima dimostrazione dell'anacronismo del sistema di reclutamento centralizzato che andrebbe invece "liberato" e reso disponibile, secondo regole condivise, alle singole reti di scuole autonome. Anche questa, dunque, un'occasione per ripensare un sistema ormai palesemente inadeguato a far fronte alla realtà via via sempre più complessa e mutevole.

6. *Cambiare paradigma: flessibilità e pluralismo educativo*

Quello che occorre, dunque, non è appena prevedere adeguate misure di sicurezza per il contenimento delle possibilità di contagio nei

¹⁸ Sul tema sia consentito rimandare al mio F. Magni, *Formazione iniziale e reclutamento degli insegnanti in Italia. Percorso storico e prospettive pedagogiche*, Roma, Edizioni Studium, 2019.

¹⁹ Per esempio, basti pensare che una cattedra su cinque sarà in Lombardia, pari a oltre 10.000 cattedre libere delle oltre 61.000 cattedre bandite.

prossimi mesi, ma è un ripensamento complessivo del nostro modello di istruzione e formazione. Un'occasione resa possibile, paradossalmente, proprio dalla circostanza emergenziale che stiamo fronteggiando. Proviamo a fornire alcuni esempi.

Perché non prevedere, nella scuola secondaria e all'università, un mix di didattica in presenza (in ultima analisi insostituibile per l'elemento relazionale che contraddistingue l'educazione) e di didattica a distanza con materiali e strumenti da mantenere e implementare sulla scorta dell'esperienza di queste settimane? Si potrebbero scoprire nuove possibilità in grado di superare alcuni vincoli che finora hanno limitato l'accesso o la fruizione dei servizi d'istruzione e formazione a determinate categorie di persone: si pensi, per esempio, alla scuola in ospedale per i bambini malati cronici oppure per le possibilità di ampliare il coinvolgimento degli studenti universitari lavoratori o dell'offerta accademica dei master professionali post-lauream. *Learning anywhere and anytime* potrà così diventare uno dei paradigmi dominanti dei sistemi di istruzione del XXI secolo: accanto a situazioni di istruzione formale (in presenza o a distanza) si potranno moltiplicare modalità di apprendimento informali che entreranno a far parte del nostro *lifestyle* (come già in parte avviene tramite piattaforme social, video, app e podcast)²⁰.

Perché poi non ripensare il calendario scolastico, utilizzando anche il mese di luglio per attività di recupero, di sport, di approfondimento culturale, magari privilegiando anche in questo caso spazi all'aperto e servizi digitali? Perché non proporre almeno attività scolastiche volontarie attive fino alla fine di luglio (superando così anche il vincolo contrattuale dei docenti. D'altronde a tutti gli effetti gli insegnanti sono ancora "in servizio" durante quel mese estivo). Eppure di fronte a simili ipotesi ci si trova a pensare quasi inavvertitamente: "la scuola è da settembre a giugno e le vacanze in estate". Ciascuno di noi è portato inevitabilmente a mantenere schemi mentali pre-crisi. Ma è evidente che non sarà un'estate come le altre. E che settembre 2020 non sarà uguale a settembre 2019. I genitori italiani lavoreranno di più (quelli più fortunati che avranno ancora il proprio lavoro) e andranno meno in ferie (perché già consumate in questi giorni di quarantena). E chi avrà perso il lavoro dovrà impegnarsi per cercarlo o inventarne uno nuovo. Se si pensa a modi-

²⁰ Altri spunti in questa direzione cfr. <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/3-ways-coronavirus-is-reshaping-education-and-what-changes-might-be-here-to-stay>.

ficare il calendario del campionato di calcio perché quello scolastico appare intoccabile?

Perché, infine, non prevedere la possibilità nella scuola secondaria, magari sfruttando proprio l'implementazione di "classi virtuali" più flessibili, di superare il rigido schema del programma ministeriale a favore di curricula personalizzati con classi virtuali che vengono scelte dagli studenti sulla base dei propri interessi e delle proprie inclinazioni, anche in un'ottica orientativa futura? Perché, su questa scia, non scegliere alcuni ambiti di apprendimento "base" o "caratterizzanti" (*core curriculum*) e ampliare la possibilità di scelta tra discipline "a scelta" del singolo studente negli ultimi anni della scuola secondaria?

Questi appena esposti possono essere alcuni esempi, che vanno nella direzione di destrutturare un sistema ormai troppo "ingessato", cambiando il paradigma di fondo oggi ancora dominante: non devono più essere gli studenti che si adattano all'istituzione scolastica, ma sono le singole scuole autonome che devono sempre più adattarsi ai bisogni di sempre e alle nuove esigenze, di tempo e di spazio, delle famiglie e dei singoli studenti. È quel paradigma della *scholé* che privilegia l'esperienza dello *studium* su quella dell'*imperium*, la libertà sull'obbligo, lo stupore sulla noia, la responsabilità personale e collettiva sulla coercizione²¹.

In altri termini, la scuola come esperienza di libertà è stata al centro anche del recente messaggio che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rivolto proprio agli studenti lo scorso 27 aprile 2020: «In fondo, costretti a casa, avvertite – molti, forse, con sorpresa – che la scuola vi manca. Probabilmente, non avreste mai immaginato che poter uscire per andare a scuola costituisse un esercizio di libertà. Della vostra libertà»²².

Autonomia delle istituzioni scolastiche e personalizzazione dei percorsi formativi andrebbero poi a disegnare uno scenario educativo nella direzione di un maggior pluralismo educativo, creando così le condizioni per favorire una libera scelta da parte delle famiglie e degli studenti di diverse tipologie di scuole, differenti tra loro e al tempo stesso inserite

²¹ G. Bertagna, *La pedagogia della scuola. Dimensioni storiche, epistemologiche ed ordinamentali*, in *La ricerca pedagogica nell'Italia contemporanea. Problemi e Prospettive*, a cura di G. Bertagna, S. Ulivieri, Roma, Edizioni Studium, 2017, pp. 34-111.

²² Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella per "#maestri" nuovo programma di Rai Cultura in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione per #la-scuolanonsiferma, 27 aprile 2020 <https://www.quirinale.it/elementi/48754>.

all'interno di una medesima cornice di responsabilità comune (*accountability*)²³. Scuole diverse (come già di fatto sono), con un calendario e orari differenti, percorsi e metodologie didattiche variegati, insegnanti selezionati autonomamente, pur all'interno di uno stesso framework normativo e di controllo da parte delle pubbliche autorità. Si tratta in fondo di trasformare l'intero sistema "ordinario" di istruzione e formazione verso un modello "straordinario" che parta dalle esigenze di tutti e di ciascuno. Il tutto all'interno di una visione e di una concreta attuazione dotata del massimo grado di trasparenza, in grado di rilanciare il protagonismo educativo delle famiglie che forse per troppo tempo hanno pensato di poter delegare e scaricare sulla scuola questa loro imprescindibile responsabilità.

7. *When in trouble go big*

Insomma, come recita un popolare detto inglese, *when in trouble go big*. Nei momenti difficili, pensa in grande. Possiamo imboccare la strada per un faticoso rientro "a com'era prima" (pur sapendo benissimo che almeno nel breve-medio periodo nulla sarà più "come" prima, anche solo per gli strascichi emotivi e psicologici che questa situazione porterà con sé) oppure possiamo provare a immaginare, proprio nel bel mezzo di una crisi di dimensioni epocali, come rilanciare un sistema ormai in affanno da decenni²⁴. È un'occasione da non lasciarsi scappare.

I problemi di certo non mancheranno. E se il mondo della scuola è pervaso da mille incognite sulle modalità e procedure per una ripartenza "in sicurezza", quello universitario teme un calo di iscrizioni a livello mondiale, a partire da paesi come Inghilterra e Stati Uniti dove si prevede per il prossimo anno accademico un calo degli studenti, in particolare quelli internazionali²⁵.

²³ A.R. Berner, *No One Way to School. Pluralism and American Public Education*, Plagrave Macmillan, New York 2017 [trad. it. a cura di F. Magni, *Non scuola ma scuole. Educazione pubblica e pluralismo in America*, Roma, Edizioni Studium, 2018].

²⁴ Cfr. G. Bertagna, *Il sistema educativo di istruzione e formazione: un ridisegno necessario. Ma verso dove, come e per chi?*, in «Nuova Secondaria Ricerca», 2019, n. 8, pp. 1-17.

²⁵ J. Grady, *Universities are expecting 230,000 fewer students – that's serious financial pain*, «The Guardian», 23 aprile 2020

Ma sarà proprio dal modo con cui affronteremo tale crisi che potremo ripartire con rinnovato slancio: come ha scritto Jean Monnet nelle sue *Mémoires*, infatti, «l'Europa sarà forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per tali crisi»²⁶.

L'alternativa è spietata e si può riassumere nella domanda che riporta Ivan Turgenev nei suoi racconti: «Come andrà a finire? Possibile ch'io deva morire senz'aver visto l'ordine nuovo? Che parabola è questa? Quel che era vecchio è morto e quel che è nuovo non nasce»²⁷. Oppure, in altri termini, come ha scritto Antonio Gramsci nel 1930 dal carcere: «La crisi consiste appunto nel fatto che il vecchio muore e il nuovo non può nascere: in questo interregno si verificano i fenomeni morbosi più svariati»²⁸. A tutti noi dunque il compito di evitare questo terribile “interregno” e di contribuire al rinnovamento del sistema educativo di istruzione e formazione.

<https://www.theguardian.com/education/2020/apr/23/universities-are-expecting-230000-fewer-students-thats-serious-financial-pain>; A. Harris, *What If Colleges Don't Reopen Until 2021?*, in «The Atlantic», 24 aprile 2020

<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/04/will-colleges-be-open-coronavirus/610657>.

²⁶ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976 p. 417.

²⁷ I.S. Turgenev, *Memorie di un cacciatore* [1850], Milano, Rizzoli, 2001.

²⁸ A. Gramsci, *Quaderni dal carcere* [1930], Torino, Einaudi, 2014, Q 3, §34, p. 311.

COVID-19, INNOVAZIONE ED ECONOMIA SOCIALE: IL FUTURO DEL TERZO SETTORE

MIRKO ORSATTI* dialoga con CLAUDIA FIASCHI

Claudia Fiaschi è nata a Firenze nel 1965 e ha dedicato la sua vita professionale alla cooperazione sociale, in particolare nel settore della cura dell'infanzia e dell'educazione. Ha presieduto il Gruppo Cooperativo CGM, la più vasta rete italiana di imprese sociali. In precedenza, ha ricoperto, tra l'altro, il ruolo di coordinatrice e successivamente di vicepresidente di ENAIP Firenze, ha diretto il Consorzio Co&So di Firenze ed è stata Presidente dell'Alleanza delle Cooperative Italiane – Toscana. È Portavoce del Forum Nazionale del Terzo Settore dal 16 febbraio 2017.

Il Terzo Settore (Ts) è composto da più di 350mila enti, 5,5 milioni di volontari e quasi un milione di dipendenti impegnati nel perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Si tratta di un presidio insostituibile di coesione sociale, opportunità culturali, economiche e di occupazione, partecipazione civica e contrasto delle situazioni di vulnerabilità: dimensioni strategiche su cui il Covid-19 ha inciso significativamente e, pare, continuerà a incidere, a causa delle incertezze sanitarie ed economiche. Un elemento che connota larga parte del Ts e che ne descrive il pensiero e l'approccio è il concetto di prossimità, messo particolarmente in crisi dal Covid-19 e dalla necessità di distanziamento.

Il Forum Nazionale del Terzo Settore, costituito nel 1997, è l'associazione di Enti del Terzo Settore (Ets) maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero degli aderenti: 89 organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello – per un totale di oltre 141.000 sedi territoriali – che operano negli ambiti del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione sociale, della solidarietà internazionale, della finanza etica, del commercio equo e solidale.

* Mirko Orsatti è laureato in Scienze internazionali e project manager presso il Cicsene, Torino.

M.O. La Fase 1 dell'emergenza sanitaria ha richiesto un adattamento dei processi organizzativi interni ed esterni e delle modalità di produzione e di erogazione dei servizi: dal punto di vista del Ts, quali sono state le principali sfide poste dal Covid-19 durante la Fase 1? Quali sono i punti chiave di sostenibilità e sviluppo del Ts messi a rischio dall'emergenza sanitaria e dalla crisi economica?

C.F. La risposta immediata all'emergenza è stata impostata sulla sicurezza della persona: si è adottato un approccio *da Protezione civile*, forse necessario, che ha però rischiato di tralasciare questioni di primissimo ordine, di sicurezza sociale. Fin dal primo giorno di *lockdown*, infatti, si è aperta la maggiore crisi sociale che abbiamo mai conosciuto, che è stata particolarmente impattante su categorie già deboli o esposte (persone per le quali la casa non è un luogo sicuro, persone senza casa, detenuti, ospiti di residenze sanitarie assistenziali – tra gli altri). Tra gli Ets, chi aveva una tradizione di impegno nelle emergenze e nell'aiuto alla popolazione non ha certo smesso di operare. Se guardiamo alle tante realtà che operano in stretta relazione con la Protezione civile, o a chi eroga servizi a domicilio, si è registrata, da un lato, una crescita improvvisa e smisurata della richiesta di impegno, dall'altro, la grande difficoltà, a causa del *lockdown*, nel disporre di volontari e personale per realizzare quelle attività. In particolare, sono state costrette a rimanere in casa molte persone *over 65*, fascia d'età molto rappresentata tra i volontari degli Ets, riducendo in maniera consistente le risorse disponibili.

A queste esigenze si è aggiunta la necessità di adeguare l'erogazione dei servizi. Tutte le attività sono state messe in sicurezza attraverso una trasformazione strutturale che ha introdotto procedure di sanificazione, dispositivi di sicurezza individuale, nuovi protocolli operativi e ciò ha comportato investimenti importanti e costi maggiori, *in primis* per le residenze sanitarie assistenziali. In generale, la gestione frammentata su base regionale della sanità pubblica ha inficiato la possibilità di dotarsi di un approccio unico: anche soggetti appartenenti alla medesima rete nazionale non hanno potuto adottare uno stesso protocollo, perché operanti in diverse regioni. Di più, non è stato generalmente possibile sostenere tali maggiori uscite con l'aiuto di contributi e donazioni, perché il sistema di raccolta fondi si è giustamente concentrato sulla priorità sanitaria e ospedaliera. L'impossibilità di realizzare eventi di raccolta fondi

aperti al pubblico ha penalizzato poi quegli Ets che finanziano la propria attività istituzionale attraverso questo tipo di azione.

Vi è però anche un Ts che si è dovuto fermare. Se per molti operare nella nuova situazione è stata un'enorme sfida, tanti altri hanno dovuto affrontare una condizione peggiore: hanno interrotto le attività gli Ets che realizzano azioni in favore di bambini (asili nido, scuole dell'infanzia) e quelli impegnati nella tutela e nella protezione ambientale; sono state sospese completamente la promozione culturale e l'animazione territoriale, nonché le attività ludiche e sportive. Alla riduzione degli introiti non ha corrisposto una riduzione dei costi strutturali: per questo abbiamo avviato un dialogo con il governo per individuare soluzioni rapide, necessarie a mantenere in vita molte organizzazioni.

M.O. Passiamo dunque alle misure governative. Il Decreto Rilancio¹ ha accolto la maggior parte delle richieste avanzate dal Ts per rispondere all'emergenza. Guardando al medio periodo e alle prospettive di ripresa e sviluppo (e considerando la prevedibile crescente difficoltà di accedere a risorse pubbliche), quali altri interventi sono auspicabili? La riforma del Ts² potrà facilitare la reazione alla crisi per tutti gli Ets oppure rischia di essere un elemento di complessità, in particolare per i più piccoli?

C.F. Le prime misure adottate dal governo in risposta all'emergenza Covid-19 con il *Decreto Liquidità*³ non avevano preso in considerazione il Ts e la sua dimensione sociale, culturale ed economica. Il *Forum* si è quindi impegnato in una campagna di sensibilizzazione politica concretizzata in alcune delle norme del *Decreto Rilancio*.

Il *Forum* ha lavorato in un primo momento per portare emendamenti al *Decreto Liquidità* e, in seguito, direttamente alla costruzione del *Decreto Rilancio*. Con quest'ultimo, sono state correttamente estese al Ts le

¹ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

² Cfr. Legge 6 giugno 2016, n. 106, "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale".

³ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

misure previste per le imprese profit. Ad esempio, il *Decreto Rilancio* riconosce agli Enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, un credito d'imposta pari al 60% dell'ammontare mensile del canone di locazione, di *leasing* o di concessione di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento di attività istituzionale (art. 28). Al contempo, si prevede che i contributi già previsti a favore delle imprese per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari siano estesi anche agli Ets; a queste misure si aggiungono la norma che estende alle organizzazioni non profit gli incentivi fiscali per l'adeguamento agli esercenti attività d'impresa, arte o professione in luoghi aperti al pubblico, volti a realizzare le prescrizioni sanitarie di contenimento del contagio e quella che riconosce anche per gli Ets un credito d'imposta pari al 60% delle spese sostenute nel 2020 per la sanificazione degli ambienti e per l'acquisto di dispositivi volti a garantire la salute dei lavoratori e degli utenti (art. 125). Non bisogna infine dimenticare gli incentivi di carattere economico: l'incremento del Fondo per il finanziamento delle attività di interesse generale nel terzo settore (art. 67, ma anche – per altre misure - artt. 156 e 246).

Si tratta solo di alcune delle misure specifiche introdotte per il Ts. Il dato politico che da queste misure emerge è che, per la prima volta dall'inizio della crisi, il governo individua il Ts non solo come quell'esercito di *persone buone* disponibili ad adoperarsi nelle situazioni di emergenza (o attivabili quando si vuole spendere poco!), ma come soggetto che ha, pur con caratteristiche proprie, vitalità e importanza economica e in quanto tale meritevole di considerazione e sostegno.

M.O. Che cosa è rimasto fuori?

C.F. Tra le misure necessarie, manca un'estensione della garanzia pubblica sul credito per gli Ets non commerciali. Infatti, il *Decreto Rilancio* prevede tale garanzia per gli Ets commerciali⁴; tra quelli esclusi, che non svolgono alcun tipo di attività commerciale, vi sono tuttavia enti rilevanti per patrimonio e volume di attività, che offrono opportunità occupazionali a molti e che risultano così penalizzati nell'accesso al credito o a misure come la cassa integrazione. Inoltre, dal *Decreto Rilancio*

⁴ La garanzia è prevista per gli Ets non commerciali, solo quando realizzino in via secondaria attività commerciali per finanziare la propria attività istituzionale.

sono rimaste escluse le necessità del mondo del servizio civile (aumento dei fondi) e della cooperazione allo sviluppo, i cui progetti hanno peculiarità che richiedono forme di sostegno specifiche, che per ora non sono state previste. Infine, ulteriori elementi di criticità emergono perché, se è vero che le misure rivolte alle imprese sono state sostanzialmente estese agli Ets, questi hanno caratteristiche proprie e distinte, che incidono sul grado di accessibilità alle agevolazioni. Ad esempio, il credito d'imposta non può sempre essere utilizzato dagli Ets, spesso incapienti perché soggetti a un diverso regime fiscale.

M.O. Se la reazione all'emergenza causata dal Covid-19 può accelerare e diffondere processi di innovazione già in atto, quali la digitalizzazione e i partenariati strategici multisettoriali, è anche vero che l'innovazione di servizi e processi richiede forti investimenti a tutti i livelli, in un ambito che comprende realtà molto varie per dimensioni e capacità, non sempre sufficientemente capitalizzate. I bandi competitivi attraverso cui molti Ets si finanziano quasi mai prevedono spazi di investimento sufficienti. Come agire per favorire una trasformazione delle organizzazioni e dei servizi sostenibile e sufficientemente rapida?

C.F. La richiesta, avanzata dal Forum al governo prima dell'emergenza, di un *Fondo per l'Innovazione* del Ts, mirava proprio a sostenere e promuovere attraverso finanziamenti i processi di innovazione degli Ets. Anche per quanto riguarda la composizione di nuove alleanze e di partenariati strategici, il Covid-19 ha davvero agito da acceleratore e ha dato una spallata agli atteggiamenti autoreferenziali e corporativi. In molti casi, è stato l'uso degli strumenti digitali a permettere di collegare enti di diversa natura con gli utenti per l'erogazione di servizi essenziali. In una ricerca condotta nel 2018 dal *Forum*, era già stata certificata la buona abitudine degli Ets di agire e operare in partenariato. Il lavoro di rete è un valore condiviso nel Ts, ma per promuovere qualità, efficienza e innovazione servono non tanto intese semplicemente funzionali all'implementazione di un progetto, quanto alleanze stabili, capaci di definire legami forti e continuativi che innervino in modo nuovo le comunità, rafforzino la capacità di osservare e intercettare i bisogni, sappiano farsi punti di riferimento conosciuti e riconosciuti. L'obiettivo è spingere chi elabora le politiche di destinazione delle risorse a premia-

re i progetti che presentano partenariati strategici di questo tipo, capaci di assicurare qualità e prospettive.

M.O. Il Ts può essere sostenuto e accompagnato nella resistenza e nella reazione all'emergenza sanitaria, ma può soprattutto essere uno degli elementi chiave che rendono possibile la ripresa del Paese: da un punto di vista economico, culturale, sociale. Quale può essere il suo contributo? Vi sono innovazioni stimulate dalla crisi che possono essere capitalizzate?

C.F. Il Covid-19 ha evidenziato la necessità e l'importanza di essere inseriti e di sentirsi parte di un sistema di legami sociali. I bisogni sociali sono spesso difficili da intercettare, perché espressi da *invisibili*: in questa fase di emergenza si sono resi più evidenti tre tipi di povertà, quella degli invisibili economici che non accedono a un lavoro regolare, quella degli invisibili tecnologici (ad esempio, le famiglie che non dispongono di dispositivi e connessione per accedere alla rete internet, in tempi di didattica a distanza) o ancora quella degli invisibili sociali, privi di connessioni significative all'interno delle comunità.

Di fronte a questi bisogni, parlare di distanziamento fisico è una cosa, parlare di distanziamento sociale è pericoloso. Il Ts italiano è storicamente caratterizzato da un approccio non tanto o non solo filantropico, quanto piuttosto pienamente volto a contrastare operativamente la povertà relazionale. Si tratta di una caratteristica unica in Europa, con qualche vicinanza forse solo con il modello spagnolo, sulla quale il paese può e deve far leva. Il welfare italiano è già strutturato per realizzare in collaborazione interventi istituzionali e interventi del privato sociale: l'approccio sussidiario tra pubblico e privato sociale è un dato culturale italiano virtuoso, da preservare e su cui costruire.

Prima dell'emergenza, il Ts era tra i pochi settori economici a presentare tutti i parametri in crescita: dal numero delle organizzazioni, al numero degli occupati; inoltre, cresceva di più proprio nei territori meno ricchi e questo non è un caso: la vocazione naturale del Ts è contribuire alla crescita delle comunità più in difficoltà, attivare i cittadini per risolvere problemi, coniugando ruolo economico e impegno civico.

Il Covid-19 ci sta insegnando, ad esempio, che il fattore determinante per l'obiettivo comune di debellare l'epidemia, attraverso l'impegno

di tutti nel rispetto delle regole di igiene e distanziamento, è l'educazione civica. Il Ts rappresenta una grande palestra collettiva, in termini di attivazione, di consapevolezza civica, del sentirsi *noi*. La capacità di impegno civico – che molti maturano grazie ad esperienze nel mondo del Ts – è un patrimonio dinamico delle comunità, generativo di nuovo impegno, di relazioni, di coesione e di benessere per tutti. Molti volontari che a causa del Covid-19 hanno dovuto interrompere l'impegno nelle attività istituzionali dei propri Ets si sono facilmente riconvertiti per contribuire altrimenti al raggiungimento di obiettivi di solidarietà.

M.O. Come immaginare il Ts tra dieci anni e il suo ruolo nel Paese? O almeno, per quali obiettivi realistici lavorare?

C.F. Il Ts rappresenta, nelle sue diverse espressioni, un luogo dove è possibile esprimere un atto di adesione libera a un progetto collettivo. Questo elemento porta in sé un evidente riconoscimento sociale per chi ha una particolare sensibilità e rappresenta una prima remunerazione, ancorché intangibile. Anche il giovane che si avvicina al Ts - ad esempio attraverso l'esperienza del servizio civile – con motivazioni meno forti da un punto di vista civico e solidale, si misura comunque per la prima volta con un contesto organizzato, con modalità di lavoro strutturate, con un sistema di valori e con una visione del mondo che lo rendono al termine del percorso un cittadino più consapevole.

L'economia sociale sarà un elemento importante del futuro: la nuova frontiera dello sviluppo economico sarà guidata da giovani sintonizzati sui temi della sostenibilità, dell'inclusività, del superamento delle disuguaglianze, dell'integrazione delle competenze, dell'approccio globale e dell'attenzione e della valorizzazione del locale. Queste strategie risiedono nella sensibilità delle nuove generazioni che, grazie ai processi di digitalizzazione, sono cresciute con l'attitudine a pensare, studiare, riflettere e agire in modo collettivo.

Le nuove generazioni pensano al sociale in termini di sviluppo e questa è la direzione che attende il Ts. È prevedibile un incremento della biodiversità degli Ets, con l'emergere di nuove forme giuridiche al servizio di nuovi modi di realizzare obiettivi di civismo.

Nel sistema di welfare, l'innovazione condurrà a nuove interpreta-

zioni del concetto di prossimità, che dovrà tornare al centro del pensiero e dell'azione sociale. Servirà un Ts in grado di intercettare e connettere nuovi bisogni e nuove disponibilità: all'auspicabile e necessario coinvolgimento dei giovani dovrà corrispondere la capacità del Paese di riflettere e proporre modelli di vita meno precari, restituendo tempo, sostenibilità e spazi di libertà – elementi oggi troppo spesso negati – alla presenza e all'impegno dei cittadini nello spazio pubblico.

PRATICHE DI SOLIDARIETÀ TRA INFORMALITÀ
E AUTOGESTIONE:
LEZIONI DAL MONDO
DELL'AUTORGANIZZAZIONE URBANA

LEONARDO MAJOCCHI – LUIGI PANNARALE*

1. *Introduzione*

L'avvento del Covid-19 ha esacerbato alcuni tratti socio-politici allarmanti e già largamente presenti nella nostra società come, ad esempio, le disuguaglianze economiche¹ e le disparità di accesso al sistema sanitario, ancorché pubblico e universalistico. Molti, se non tutti, sono i prezzi di un orientamento politico e economico di matrice neoliberista, in grado di influire significativamente nella definizione delle politiche pubbliche e, dunque, nel mutare progressivamente l'equilibrio tra pubblico e privato, sovente a vantaggio di quest'ultimo².

Questo capitolo descrive e analizza alcune difficoltà emerse nella gestione e nel contenimento del virus in relazione a una tendenza che ha interessato la nostra società negli ultimi decenni e che, tra l'altro, l'ha resa più liquida, atomizzata, sfaldandone e indebolendone i tradizionali impianti relazionali e solidaristici. Come ci ha insegnato Bauman³, la fragilità della società post-moderna è determinata dalla mancanza di solidi punti di riferimento e soprattutto da una predominanza dell'individualismo. In questi mesi, tuttavia, nonostante il peso delle tante forze di disgregazione sociale in atto, hanno assunto un ruolo di grande rilevanza e

* Leonardo Majocchi è studente triennale in Scienze politiche presso la Sapienza Università di Roma.

Luigi Pannarale è professore ordinario di Sociologia del diritto presso l'Università di Bari e vice-presidente della Società Italiana di Filosofia del diritto.

¹ Su cui cfr, D. Arlia, R. Sciarra, *Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo, dove saremo*, in *questo volume*, p. 363.

² Per un'interessante e dettagliata analisi attorno alla "grande dicotomia", pubblico e privato, si rimanda a I. Papolizio, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Torino, Giappichelli, 2019.

³ Z. Bauman, *Modernità liquida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2002.

impatto forme e reti di solidarietà collettiva, alcune delle quali già operanti da tanto nel nostro paese, altre talvolta inedite; esperienze che, oltre ad aver supplito in maniera eccezionale alle carenze dello Stato in materia di servizi e assistenza pubblica, sono risultate di particolare interesse per via della loro natura e dei modelli di società alternativa che, nel loro universo, riescono quotidianamente a prefigurare.

2. La frammentazione sociale tra declino dell'occidente e modelli solidaristici

Di fronte alla pandemia, le società occidentali e, tra queste, quella italiana si sono dimostrate ricche di contraddizioni. Se si prova per un attimo a contestualizzare la pandemia e la sua evoluzione all'interno di un quadro geopolitico più ampio, emerge un equilibrio internazionale in cui la perdita d'influenza del mondo occidentale rappresenta una tendenza consolidata⁴ – da ben prima dell'emergenza sanitaria.

Anche per questa ragione, la forza disgregativa del virus va letta congiuntamente a un'analisi complessiva e strutturale delle scelte che hanno prodotto (e forse anche mirato a) un costante indebolimento delle reti comunitarie e una frammentazione sociale che da anni minano la stabilità e la tenuta della nostra società. Il Covid-19 ha infatti esacerbato le di-

⁴ Sul punto cfr. M. D'Alema, *Grande è la confusione sotto il cielo. Riflessioni sulla crisi dell'ordine mondiale*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 10-25. Per D'Alema: «Si potrebbe dire che l'esperienza della pandemia [...] accentui quella tendenza ad un declino relativo dell'Occidente, che era già in atto. Mostrando il venir meno del ruolo propulsivo, centrale e ordinatore dell'alleanza occidentale tra gli Stati Uniti e i paesi europei». Per l'autore questo mutamento dei rapporti di forza è sottolineato dalla perdita d'influenza del mondo occidentale nelle istituzioni internazionali, come dimostrano le riduzioni, negli ultimi anni, dei finanziamenti agli organismi internazionali da parte degli Stati Uniti, al pari delle continue tensioni e polemiche tra l'amministrazione Trump e organismi quali le Nazioni Unite o l'Organizzazione Mondiale della Sanità. Allo stesso tempo e negli ultimi quindici anni, come riporta D'Alema, la quota del contributo cinese agli stessi organismi è passata dall'8 al 12%, così come la sempre maggiore influenza che la Cina esercita sui vertici e sulle strutture delle suddette organizzazioni attraverso la crescente espressione di propri funzionari.

sparità già presenti, mostrando sotto la lente dell'emergenza alcune lacune strutturali del nostro sistema, a partire dal welfare⁵.

Se guardiamo al caso Italia, bisogna notare che il nostro modello di welfare non ha mai saputo affrancarsi da una visione "lavorocentrica" delle sue prestazioni, ossia basata sulla figura del *male breadwinner* – lavoratore maschio, adulto, in età centrale, sposato, con prole e con un lavoro stabile – e, pertanto, incapace di maturare compiutamente misure adatte a una platea di beneficiari più ampia e universale (si pensi, da un lato, al deficit strutturale nello sviluppo delle politiche pubbliche per l'infanzia e per la conciliazione vita-lavoro rispetto a *competitors* europei e, dall'altro, all'assenza – fino ai tempi recenti – di misure efficaci di lotta alla povertà socio-economica e di sostegno al reddito minimo)⁶. Peraltro, negli ultimi decenni, i vincoli di carattere economico-finanziario hanno "costretto" il decisore pubblico a politiche di riduzione della spesa pubblica, a volte persino attraverso il c.d. metodo dei "tagli lineari", che hanno contribuito ad amplificare le manchevolezze e le iniquità nelle reti di protezione e assicurazione sociale più che a qualificare la spesa pubblica. Anche per queste ragioni, il welfare italiano ha sempre cercato di delegare una parte delle sue funzioni ad altre istituzioni⁷ – quali la Chiesa e la famiglia – e al terzo settore⁸. Se, in tal senso, la Chiesa pare ancora svolgere un ruolo di supplenza al settore pubblico nello svolgimento di varie funzioni tipicamente assunte dallo stato sociale (e.g. sanità, istruzione, assistenza agli anziani o all'infanzia), non altrettanto può essere affermato in merito alla famiglia, alla quale tradizionalmente erano state spesso delegate molte prestazioni normalmente assolte attraverso istituzioni pubbliche (asili nido, assistenza domiciliare agli anziani, ecc.): in

⁵ Su cui cfr. I. Gronchi intervista M. Ferrera, *Le politiche sociali in Italia durante (e dopo) la crisi Covid-19*, in *questo volume*, p. 505; e D. Arlia, R. Sciarra, *Gli effetti del SARS-Cov-2 sulle disuguaglianze in Italia: dove eravamo, dove saremo*, cit., p. 363.

⁶ Per una trattazione più estesa v. C. Saraceno, *Il welfare*, Bologna, il Mulino, 2013.

⁷ V. Armando, *Il Welfare oltre lo Stato: Profili di storia dello Stato sociale in Italia, tra istituzioni e democrazia*, Vol. 2, Torino, Giappichelli, 2015².

⁸ F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2019, disponibile all'indirizzo:

https://www.secondowelfare.it/edt/file/Quarto_Rapporto_sul_secondo_welfare.pdf.

nessun altro paese gli obblighi tra parenti e affini sono così estesi come nel diritto di famiglia italiano⁹.

In questo quadro, il coronavirus ha rappresentato uno di quei *focusing event* in grado di ridefinire cospicuamente l'impianto di politiche pubbliche. D'altra parte, almeno nel nostro paese, gli spazi che si sono aperti in termini di possibilità di cambiamento delle politiche sociali e delle priorità di governo a seguito della crisi sono stati colti finora in modo significativo principalmente in campo sanitario ove, probabilmente, i cambiamenti sull'agenda saranno i più duraturi¹⁰. Gli sforzi del governo in materia di politiche sociali¹¹, per l'appunto compiuti in un sistema di welfare che appariva insufficiente già precedentemente all'avvento del Covid-19, non hanno comunque evitato che si diffondesse la percezione di una società a tratti frammentata, alla ricerca di un orizzonte comune.

Pur tuttavia, all'interno di questo quadro, è stato svolto un intenso lavoro da parte dalle grandi reti di *advocacy*, dal terzo settore e da tutte le alleanze sociali storicamente impegnate attivamente nel primo e secondo welfare¹² del nostro paese¹³. In questo senso, meritano particolar-

⁹ Per una trattazione più estesa si possono consultare G. Campesi, L. Pannarale, I. Papolizio, *Sociologia del diritto*, Firenze, Le Monnier, 2017 e C. Saraceno, *Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, in «Stato e mercato», 29, 2009, n. 1, pp. 3-30.

¹⁰ Circa il Servizio Sanitario Nazionale, può essere utile citare qualche dato: il tasso di crescita del suo finanziamento è stato sostanzialmente azzerato a partire dal 2011 (fra 2009 e 2017 l'aumento annuo è stato in media pari allo 0,3%). Nel 2017 la spesa sanitaria pubblica italiana era pari ad appena il 6,5% del Pil a fronte di una media UE dell'8% (nel 2009, in Italia, era il 7%), incidendo sul totale della spesa sociale pubblica per il 23,1% a fronte del 29,5% osservabile in media negli Stati UE. Un ultimo indicatore che mostra visibilmente il divario fra l'impegno finanziario italiano nel campo delle politiche sanitarie e quello profuso dagli altri Paesi europei è invece il valore della spesa sanitaria pubblica pro capite a parità di potere d'acquisto, che nel 2016 in Italia era inferiore di oltre 500 euro a quello calcolato mediamente in Europa (1'811,35 euro in Italia contro i 2'338,03 euro della media UE; dati Eurostat).

¹¹ Per un quadro completo e puntuale delle misure adottate si rimanda a <https://temi.camera.it/leg18/temi/politiche-sociali-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html>.

¹² Rientrano nel *secondo welfare* tutte quelle forme di protezione sociale volontarie o integrative che non sono direttamente sostenute del pubblico attraverso il *welfare state* e pertanto realizzate da parti sociali di vario genere, privati e realtà del Terzo settore. Si veda F. Maino, M. Ferrera (a cura di). *Nuove alleanze per un welfare che cambia Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, cit.

menzione i programmi promossi da Emergency, dalla Caritas, dalla Comunità di Sant'Egidio, dalla Croce Rossa, da Avvocati di Strada: reti impegnate nell'erogazione dei servizi relativi alle richieste e al trasporto dei beni, presenti con supporti diretti alle Rsa e alle strutture ospedaliere e costantemente attive nel sostegno e nell'ascolto psicoterapeutico¹⁴; si è trattato di uno sforzo fondamentale per il tessuto culturale e sociale del nostro paese, indispensabile per coprire quei livelli di assistenza, talvolta minimi, che spesso lo Stato non è riuscito a garantire.

Accanto a queste reti storiche, da nord a sud, la solidarietà in molte delle nostre città è stata anche veicolata da esperienze che, pur esprimendosi spesso nelle medesime forme di assistenza, hanno colto, e talvolta creato, all'interno di quella stessa cornice assistenziale, gli spazi di un conflitto (per i soggetti che lo portavano avanti) resosi necessario alla luce delle molte contraddizioni dell'ordine economico esistente che la pandemia ha svelato. Si fa riferimento alle pratiche che prefigurano (e, in alcuni casi, attuano) un modello di convivenza differente e che si oppongono, anzitutto, alla mercificazione degli spazi urbani. Si tratta di esperienze di autogestione, pratiche di riappropriazione di luoghi pubblici che traggono spunto da concezioni dell'urbano alternativi, non codificati e per questo, ma non solo, definibili *informali*¹⁵: è il mondo dei collettivi antagonisti, dei centri sociali, dei comitati di quartiere – un insieme di attori che, durante questi mesi, ha agito *dentro e fuori* l'ordine emergenziale venutosi a creare con la pandemia, rappresentandone una frattura e rifiutandone la retorica della *solidarietà mainstream* e del *restiamo a casa*, laddove questa (ben inteso: non si suggeriva certo il contrario), presentandosi come un tentativo di normalizzazione e pacificazione sociale, tendeva a velare e a non considerare che gli effetti più devastanti della crisi in corso andavano riversandosi sulle categorie più deboli delle nostre società¹⁶.

¹³ Sul punto v. Mirko Orsatti dialoga con Claudia Fiaschi, *Covid-19, innovazione ed economia sociale: il futuro del Terzo Settore*, in *questo volume*, p. 537.

¹⁴ Vedi, al riguardo, E. Ruggeri, P.A. Sanna, *Aiutare, aiutarsi, farsi aiutare*, in *questo volume*, p. 295.

¹⁵ F. Giglioni, *Order without Law in the Experience of Italian Cities*, in «Italian Journal of Pub. Law», 2017, n. 9, p. 291.

¹⁶ A. Vercellone, *The Italian Experience of the Commons Right to the city, private property and fundamental rights*, in «The Cardozo Electronic Law Bulletin», 2020, pp. 1-37.

3. *Alcuni esempi di solidarietà informale*

In tante città, per vecchi e nuovi poveri, queste realtà hanno rappresentato un punto di riferimento fondamentale. Va precisato che le attività di solidarietà auto-organizzata, in questi luoghi, non nascono certo oggi¹⁷; al contrario, sono uno dei tratti fondamentali che accompagnano queste esperienze da anni, ma non vanno tuttavia slegate dalla loro cornice politica e ideologica.

A Bologna Labàs, TPO e YaBasta¹⁸, tra i primi ad attivarsi in questo senso, hanno lanciato *le staffette alimentari partigiane* e le *brigade di mutuo soccorso* con le quali stanno continuando a distribuire alimenti ai senza fissa dimora, ad alcuni ex-detenuti ora ai domiciliari e libri per bambini. Inoltre, grazie al Laboratorio Salute Popolare, un progetto di auto-organizzazione nato all'interno delle mura di Labàs tanto per aiutare le persone ad orientarsi rispetto ai servizi del Sistema Sanitario Nazionale, quanto per moltiplicare gli spazi di *produzione e promozione di salute*, unendo specializzandi di medicina, associazioni e persone a rischio di marginalizzazione, sono stati attivati dei numeri di pronto soccorso medico e psicologico. Si tratta di un progetto che, sin da subito, ha evidenziato le contraddizioni e i pericoli insiti nel concetto di distanziamento sociale, impegnandosi nella costruzione di una rete collettiva solida e forte, costruita sul contatto umano, la reciprocità e il mutuo aiuto. Esperienze analoghe si sono sviluppate in tutta Italia, soprattutto nelle zone più colpite: le *staffette del mutuo soccorso* sono state presenti anche a Milano, distribuendo prodotti a km 0 a chi si trovava in isolamento, così da sostenere, tra le altre, piccoli produttori locali. Sempre nel capoluogo lombardo, molte di queste pratiche sono state intelligentemente supportate dal Comune attraverso *Milano Aiuta*¹⁹: una piattaforma di

¹⁷ Nel dibattito europeo gli studi su esperienze di autorganizzazione dal basso in tema di pratiche di welfare per rispondere a esigenze collettive si rifa a un prolifico filone di ricerca sui beni comuni (*commons*), toccando aspetti che sono al di là dello scopo di questo capitolo, che punta più a un resoconto esperienziale delle pratiche attivate durante la pandemia. Il lettore interessato può consultare P. Dardot *et al.*, *Del Comune, o della rivoluzione nel 21° secolo*, DeriveApprodi, 2015 e S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2013.

¹⁸ Si tratta di centri sociali e di collettivi molto noti nel mondo dell'autorganizzazione italiana. Per farsi un'idea si rimanda ai canali di riferimento: Labàs (labasbo.org), TPO (www.tpo.bo.it), YaBasta (www.yabastabologna.com).

¹⁹ www.milanoaiuta.org.

coordinamento e messa a sistema dei vari servizi dove sono confluite anche associazioni, aziende e dunque fette del privato sociale, singoli volontari. Al sud, e più precisamente a Napoli, lo storico centro sociale Ex-OPG Je So' Pazzo²⁰, modello per l'Italia e per l'Europa tutta per quanto riguarda autorganizzazione e pratiche di socialità alternativa, ha messo in atto forme di sostegno e di consegna pacchi alimentari, circa 50 al giorno (ogni pacco può garantire la sopravvivenza a un nucleo familiare di tre persone per circa una settimana), e di dispositivi di protezione minima, oltre a offrire assistenza a lavoratori e anziani e ad aver aperto spazi, necessariamente virtuali, di confronto, elaborazione e produzione di pensiero critico all'interno delle settimane di quarantena attraverso i racconti e le esperienze dirette di tante marginalità sociali. A Roma, realtà formali e informali, hanno dimostrato ottime capacità di rete e cooperazione²¹, assolvendo a una funzione di indispensabile supplenza dei servizi sociali capitolini, nei quali si sono purtroppo verificate difficoltà e mancanze da parte dell'amministrazione comunale nella gestione dell'emergenza come nella gestione delle richieste relative ai buoni spesa. Tutte queste esperienze, inoltre, si sono rivelate spesso in tutta Italia di fondamentale importanza per l'assistenza a categorie ancor più svantaggiate come i senza fissa dimora e i migranti, che nell'esperienza del coronavirus hanno evidenziato ancora una volta le contraddizioni di uno stato sociale nel quale non sono previste eccezioni rispetto al modello di "cittadino" destinatario delle sue prestazioni²².

²⁰ Anche qui siamo in presenza di uno storico centro sociale italiano, attualmente occupante l'area dell'Ex Ospedale Psichiatrico di via Matteo Renato Imbriani, a Napoli (Je So' Pazzo, jesopazzo.org).

²¹ Per una buona mappa delle esperienze di solidarietà ai tempi del Covid-19 nella città di Roma, si rimanda a <http://www.dinamopress.it/news/la-mappa-della-solidarieta-roma/>.

²² Non sono infatti mancate da questo punto di vista critiche, appelli e indicazioni da parte di tantissime realtà dell'associazionismo e non solo per chiedere di non discriminare nessuno nell'erogazione degli aiuti, su tutti si segnala l'appello promosso dall'Asgi (Associazione studi giuridici immigrazione), insieme ad altre realtà (Arci, Caritas Ambrosiana, Action Aid, Maurice Glbq), <https://www.asgi.it/discriminazioni/appello-comuni-discriminazione-aiuti-coronavirus/>. Nella stessa direzione va una recente sentenza della Corte Costituzionale che, in data 9 luglio 2020, ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno sulla disposizione che preclude l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo, introdotta con il primo "Decreto sicurezza" (dl n. 113 del 2018). In attesa del deposito della sentenza, l'Ufficio stampa della Corte ha reso noto che

4. *L'informalità tra soggettività propria e spazio: l'importanza dell'autonomia*

Insomma, dall'emergenza deriva la rinnovata consapevolezza della centralità di un mondo che, anche in questi mesi, pur rimodellandosi attorno ai nuovi equilibri cittadini e alla dura fase in corso, non ha rinunciato alla propria identità politica e conflittuale rispetto al modello socioeconomico in vigore, congiuntamente alla fondamentale opera di produzione autonoma di cultura, socialità e modelli di convivenza: un mondo vastissimo per cui il mutualismo è un mezzo, non un fine. Si tratta di una pratica che si rende necessaria e che ci dimostra come sia proprio nella crisi del welfare che, in certi casi, la società si auto-organizza ed esprime tutta la propria soggettività. Una soggettività che viene continuamente prodotta dal rapporto conflittuale che emerge tra il modello di welfare esistente e le forze che quest'ultimo, dopo aver tentato di normalizzare e di disciplinare, contribuisce in realtà a socializzare²³. In questo rapporto conflittuale, sempre per utilizzare le parole di Amendola, di fronte all'impossibilità di assoggettare e di ricondurre a una logica di controllo e governabilità le soggettività prodotte dal potere, sarebbero proprio quest'ultime ad avere la possibilità di recuperare e trasformare gli elementi del controllo assumendo le vesti di *contropoteri* all'interno della società²⁴.

Alcune delle esperienze che abbiamo citato sono un esempio paradigmatico di questo fenomeno: si tratta di pratiche che nascono *all'interno della città contemporanea*, ora evolvendosi e dispiegandosi in ragione delle sue inadempienze, ora "superandola" attraverso la produzione di nuovi spazi urbani e sociali, orientati verso una direzione solidale, di vita collettiva e di accoglienza. È proprio infatti all'interno (e in ragione) delle piaghe e delle fratture della città contemporanea che emer-

la Corte ne ha ravvisato l'incostituzionalità per la violazione dell'articolo 3 della Costituzione sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza e per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti.

²³ Sul punto si rimanda a G. Amendola, *Istituzioni, controllo e sicurezza: muoiono dal lato del Governo, rinascono come contropoteri della cooperazione*, disponibile all'indirizzo: <http://www.euronomade.info/?p=13575>.

²⁴ *Ibidem*.

gono le soggettività e le identità politiche autonome ricollegate alle pratiche e alle esperienze urbane sopra citate: esperienze che abitano e producono, in senso sociale e simbolico, una *dimensione altra* del vivere urbano poiché non (ancora) codificata. Si tratta, in definitiva, di un agire autonomo che riconduce alle proprie necessità, ai propri valori e ai propri significati l'utilizzo degli spazi di vita quotidiana, sfuggendo ai condizionamenti socio-spaziali esistenti²⁵. In questi termini viene a esprimersi un «accoppiamento strutturale» tra materiale e simbolico, «tra le dimensioni fisiche e materiali e quelle culturali, genericamente immateriali, insite nei modi con cui viene vissuta la città»²⁶. In questo rapporto possiamo cogliere il senso dell'autonomia e le varie prefigurazioni di modelli di società alternativi²⁷.

Il punto focale di queste esperienze e di questi spazi, tuttavia, non sta nella rinuncia *tout court* al rapporto con l'ambiente circostante, all'interno del quale è comunque necessario operare, che si tratti di transizione o meno, quanto nel rovesciamento o nella sospensione dei termini di quello stesso rapporto; in altre parole, si tratta di «ubicazioni spaziali immerse nello spazio totale ma il cui contatto con esse è “contraddittorio”»²⁸. Ritorna alla mente il concetto di *eterotopia* di foucaultiana memoria²⁹.

Così, la città informale emerge tanto all'interno quanto parallelamente alla città formale e codificata. Rispetto ad essa si contraddistingue e si differenzia per la rivendicazione di una qualità specifica dell'urbano che,

²⁵ Per l'intera analisi e per un notevole sguardo sul mondo dell'autorganizzazione ed i suoi connotati, si rimanda a C. Cellamare, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Roma, Donzelli, 2020.

²⁶ C. Cellamare, *Fare città: pratiche urbane e storie di luoghi*, Milano, Elèuthera, 2008.

²⁷ C. Cellamare, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, cit. e C. Cellamare et al., *Progettualità dell'agire urbano: processi e pratiche urbane*, Roma, Carocci, 2011.

²⁸ Sul rapporto tra città formale e informale, e sui caratteri di quest'ultima, si veda R. Galdini, *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubettino, 2017.

²⁹ Per Foucault le eterotopie sono i cosiddetti luoghi dell'alterità, territori sospesi in grado di istituire una dimensione propria e perciò discontinua rispetto ai caratteri culturali dello spazio dove risultano inseriti fisicamente. Per approfondire si rimanda a M. Foucault, *Des Espaces Autres*, da *Architecture, Mouvement, Continuité*, 1984, n. 5, pp. 46-49. In aggiunta, M. Foucault, *Le parole e le cose*, Milano, Rizzoli, 2016 e Id., *Eterotopia*, Milano, Mimesis, 1994.

comprendendo la possibilità di una sperimentazione di una vita urbana alternativa, passa anche e soprattutto attraverso la riattribuzione di senso sociale a spazi marginali, in un processo in cui non viene a mancare la centralità della partecipazione degli abitanti, espressa mediante l'azione diretta e la riappropriazione di ciò che li circonda³⁰. Questo ultimo punto non è da sottovalutare: ovunque queste esperienze si producano, a primo impatto, i tratti più virtuosi e visibili (oltre ai già citati "servizi" sociali "offerti") sono i benefici legati al senso di comunità, di potenziamento collettivo e di appartenenza che da queste localmente si genera, dunque in netta controtendenza rispetto ai processi di disgregazione sociale che si citavano in apertura, oltre ad una rinnovata dignità nel vivere gli spazi urbani che si esplica attraverso il sentirsi definitivamente artefici delle condizioni di vita dei luoghi in cui si vive, rendendoli più congrui ai relativi desideri e bisogni.

In conclusione, gli elementi fin qui ricostruiti mostrano quanto, da un punto di vista strettamente politico, esperienze, movimenti e collettivi (parliamo chiaramente degli ultimi presi in esame) considerino strategicamente importante per un mutamento radicale della società, sfruttare le condizioni realmente esistenti qui ed ora; per dirla con Bihl³¹, un tale mutamento può diventare realtà attraverso la costruzione di contropoteri nella società: riconoscendo cioè il carattere coattivo della realtà oggettiva capitalistica, su cui gli individui non hanno un controllo diretto e immediato, ma che possono giungere a rovesciare, in circostanze favorevoli, se e solo se sono in grado di intervenire con un surplus di soggettività, adeguatamente e collettivamente organizzata, proprio come nei casi in questione.

Tale esito, tuttavia, appare al momento tutt'altro che scontato: resta

³⁰ R. Galdini, *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, cit. In particolare Galdini, riprendendo la distinzione tra città statica, formale e permanente, e città cinetica, informale ed in continuo movimento, operata da Mehrota nel 2003, scrive: «La città cinetica suggerisce nuovi modi di considerare gli spazi, promuove una sensibilità maggiore nei confronti del loro consumo e riporta l'attenzione sul locale [...] nella città attuale l'aumento esponenziale delle disuguaglianze, delle differenze e delle domande ad esse connesse, sollecita l'idea di una città che si adegui ai cambiamenti: tutto ciò richiama l'attenzione sul tema dell'informalità in ambito urbano [...]. La città informale, focalizzando l'attenzione sugli aspetti sociali, introduce una maggiore sensibilità verso il mondo contemporaneo.»

³¹ A. Bihl, *Dall'«assalto al cielo» all'«alternativa». La crisi del movimento operaio europeo*, Pisa, Bfs, 1995.

legittimo il dubbio che, almeno fino a questo momento, modelli societari e modelli comunitari, ancorché fortemente conflittuali tra loro, anziché elidersi vicendevolmente, si siano incrementati reciprocamente e che i crescenti livelli di impersonalità della società siano stati resi possibili e persino più tollerabili, proprio dalla contemporanea crescita di soggettività e realtà antagoniste in ambito comunitario. Ma non è detto che questa convivenza debba essere incontrovertibile e, in circostanze diverse, non sia destinata ad autodistruggersi. Momenti, come quello che stiamo attualmente vivendo, potrebbero favorire e forse accelerare questa eventualità.

IL SEX WORK IN ITALIA: COVID-19 E NODI IRRISOLTI

MATTEO DI MAIO* intervista GIORGIA SERUGHETTI

Giorgia Serughetti è ricercatrice in Filosofia politica presso l'Università di Milano Bicocca e co-fondatrice del GRIPS – Gruppo di Ricerca Italiano su Prostituzione e Lavoro Sessuale. Ha scritto saggi su questioni di genere e teoria politica, con particolare attenzione a fenomeni migratori, sessualità, violenza contro le donne e movimenti femministi. È autrice di “Uomini che pagano le donne. Dalla strada al web, i clienti nel mercato del sesso contemporaneo” (Ediesse 2013) e con Cecilia D’Elia di “Libere tutte” (Minimum Fax, 2017)

Da diverso tempo, in Italia, si discute sulla necessità di riformare e aggiornare il quadro normativo che ruota attorno al fenomeno della prostituzione. La legge Merlin, il più importante provvedimento adottato dal legislatore in questo ambito, risale infatti alla fine degli anni Cinquanta (legge n. 75 del 20 febbraio 1958). La scelta compiuta dal parlamento italiano all’epoca fu molto netta: lo sfruttamento, l’induzione e il favoreggiamento della prostituzione meritano una sanzione penale. Si decise, inoltre, di chiudere le cosiddette “case di tolleranza”. Il quadro normativo volto a punire i fenomeni di sfruttamento appare dunque sufficientemente chiaro, ma lo stesso non può dirsi per quanto riguarda il *sex work*. La legge Merlin, infatti, non configura l’attività di prostituzione come reato. Come conseguenza delle scelte politiche e normative sopraelencate si è creata nel tempo una zona d’ombra attorno al settore: il *sex work* non è illegale, ma allo stesso tempo non è riconosciuto come lavoro. Chi lavora come *sex worker* si ritrova spesso in una condizione di sostanziale invisibilità o rischia di cadere vittima di reti criminali di sfruttamento. La crisi scaturita dalla diffusione del Covid-19 e i provvedi-

* Matteo Di Maio è laureato magistrale in Giurisprudenza presso l’Università Commerciale “Luigi Bocconi” e membro del direttivo dell’Associazione Radicale Certi Diritti.

menti mirati a ridurre gli spostamenti hanno evidenziato con forza la condizione di fragilità in cui vive la categoria.

MDM. Le forti limitazioni imposte alla libertà di movimento dei cittadini per arginare la diffusione del virus hanno fatto emergere con prepotenza tutte le contraddizioni insite nell'approccio italiano al fenomeno della prostituzione. Esiste ancora oggi una forte stigmatizzazione nei confronti dei e delle *sex worker*, molte di loro vivono in condizioni di povertà e non hanno avuto accesso ad alcuna forma di sostegno economico. Quali sono state le principali difficoltà riscontrate in questi mesi di *lockdown* e quali provvedimenti potrebbero portare ad un miglioramento effettivo della situazione?

GS. Durante il *lockdown* la difficoltà è stata quella, molto concreta, di sopravvivere, siccome parliamo di persone che lavorano con il proprio corpo, e che quindi hanno dovuto interrompere ogni attività. Questo non ha riguardato ovviamente solo le o i *sex worker*, ma tutte le persone che possono svolgere il proprio lavoro solo in presenza, e solo attraverso un contatto diretto e ravvicinato con gli altri. Solo che nel caso specifico non è stata prevista a loro sostegno nessuna misura economica, trattandosi di persone invisibili per il fisco, e in generale per lo Stato. Persone, oltretutto, che raramente dispongono di risorse cui attingere in momenti di emergenza, dato che vivono di guadagni limitati e hanno spesso sulle spalle la responsabilità di figli o genitori, in Italia o nei paesi d'origine. Inoltre, possono contare solo in rari casi su reti familiari di sostegno: a causa dello stigma che grava sul lavoro sessuale tendono spesso ad allontanarsi dalla famiglia d'origine, e comunque a tenerla all'oscuro rispetto alla fonte dei propri guadagni. Tutto questo, senza considerare la situazione di assoggettamento di una parte di loro a organizzazioni che ne controllano la vita e ne sfruttano il lavoro. Di molte donne vittime di tratta e sfruttamento durante il *lockdown* si sono perse le tracce, anche per i servizi di prossimità è stato quasi impossibile mantenere i contatti. In più, la difficoltà di accesso alle cure sanitarie ordinarie ha impedito o limitato il ricorso a trattamenti quali quelli per l'HIV o i servizi di salute sessuale e riproduttiva. La situazione è stata quindi di estrema vulnerabilità sociale e sanitaria, con situazioni di povertà gravissime e possibile aumento dell'esposizione alla violenza.

MDM. Negli ultimi anni è emersa sempre di più la necessità di affrontare il tema della prostituzione anche in relazione ai fenomeni migratori. In Italia, così come in altri Paesi europei, arrivano ogni anno migliaia di donne vittime di tratta, relegate in una condizione di clandestinità e di sfruttamento. Esiste una strada percorribile per far emergere queste persone dall'irregolarità?

GS. In Italia abbiamo un dispositivo normativo e un sistema di intervento in materia di tratta (art. 18 del Testo Unico sull'immigrazione; d.lgs 286/1998) che sono senz'altro disegnati in modo adeguato per rispondere al fenomeno. Il problema è che oggi, soprattutto a causa della crescente sovrapposizione e difficile distinzione tra fenomeni di *smuggling* e *trafficking*, di migrazione "volontaria" o "forzata", ci troviamo spesso davanti a donne che arrivano dopo viaggi terrificanti, magari presentano domanda d'asilo, ma non intendono essere inserite in percorsi anti-tratta, anche se la loro storia presenta molti indicatori di *trafficking*. Il fatto è che non si riconoscono come "vittime", ma si vedono come migranti in cerca di un futuro migliore; e chi le ha fatte arrivare non è per loro un carnefice da denunciare ma una persona da ringraziare, con cui si sentono in debito. Bisogna allora capire che all'origine del fenomeno c'è il regime di controllo dei confini e delle migrazioni, che precludendo ogni via di accesso legale alla "Fortezza Europa" spinge donne da paesi molto poveri, dove hanno scarsissime possibilità di sopravvivenza e subiscono varie forme di violenza (innanzitutto in quanto donne o persone Lgbt+), ad affidarsi a mediatori, trafficanti, sfruttatori. Spesso mettono in conto la sofferenza che dovranno subire, anche quella di prostituirsi contro la propria volontà, confidando in un domani in cui potranno realizzare i propri progetti di vita e aiutare la propria famiglia nel paese d'origine. In un regime di frontiere aperte, la tratta così come la conosciamo non esisterebbe. Esisterebbe probabilmente lo sfruttamento della prostituzione, che non riguarda solo le vittime di tratta, ma questo fenomeno, con questi numeri, verrebbe meno.

MDM. Tanto in ambito accademico quanto nel dibattito politico molte persone affermano l'impossibilità dell'esistenza di una prostituzione "volontaria", liberamente scelta come attività lavorativa. Altri studiosi ed esponenti politici ritengono, invece, che per combattere più ef-

ficacemente la tratta e lo sfruttamento bisognerebbe riconoscere diritti e tutele a chi sceglie di esercitare la professione di *sex worker*. Può esserci un punto di mediazione politica, culturale e legislativa capace di rispettare la volontarietà e di censurare fenomeni di costrizione?

GS. La questione della volontarietà è premessa di qualunque discorso possiamo fare sulle alternative politiche e legislative. Io personalmente non intendo fermarmi a dire: ci sono persone che si definiscono *sex worker* per scelta. Mi sono anche preoccupata, in alcuni saggi che ho scritto, di analizzare la questione a fondo, proponendo dei criteri per decidere se è possibile o no parlare di volontarietà. Non basta che non ci sia costrizione esplicita, bisogna per esempio che la scelta non sia fatta per assenza di alternative accettabili, che sia fatta sulla base di informazioni sufficienti, che sia possibile cambiare idea, e che sia possibile sempre accettare o rifiutare una certa prestazione sessuale. Perché questo è quello che distingue la prostituzione da altre forme di lavoro corporale: che mette in gioco direttamente l'autodeterminazione sessuale, e non è libera se non prevede la possibilità di dire "no" a un determinato atto. Tutte queste condizioni sono garantite quando le *sex worker* hanno il controllo delle proprie condizioni di vita e di lavoro. Ma perché questo accada devono non essere soggette né a misure punitive, né a regolamenti, obblighi di registrazioni, controlli invasivi sulle loro vite. Sia il proibizionismo (in ogni forma) sia i sistemi di bordelli legali comprimono in modo diverso questa possibilità di compiere scelte autonome. Concordo quindi con chi dice che bisogna piuttosto depenalizzare il più possibile i comportamenti collegati alla prostituzione volontaria. Ma non bastano le libertà "negative", servono politiche che, mentre assicurano protezioni giuridiche, si preoccupino anche della lotta alle discriminazioni e alle diseguaglianze strutturali che inducono le persone più marginalizzate a ricorrere a questo lavoro come unica possibilità, e che spesso impediscono loro di lasciarlo. Per me la prostituzione è il caso più tipico in cui è indispensabile una visione capace di tenere insieme la difesa delle libertà e dei diritti civili, con la promozione dei diritti sociali e la protezione della vulnerabilità. Non so se questo è un punto di "mediazione", ma senz'altro è una posizione che non si attesta su un solo estremo del dibattito.

MDM. Durante i mesi di *lockdown* il mondo del sex work online ha acquisito una centralità maggiore e forse inedita. Nei giorni scorsi una Senatrice della Repubblica ha annunciato pubblicamente di aver denunciato un sito che ospita annunci di servizi sessuali a pagamento. Rispetto a queste nuove forme di prostituzione è auspicabile un intervento di regolamentazione?

GS. Rispondo con le parole di Pia Covre, la presidente del Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute: “in un momento in cui milioni di cittadine e cittadini sono in difficoltà e migliaia di lavoratori del sesso risultano colpiti dalla povertà nella pandemia, senza nessun aiuto o sussidio, abbandonate/i alla fame e senza risposte dalla Stato, qualche senatrice trova il tempo per tentare di affondare la zattera di chi cerca di stare a galla”. Credo che sia questa l'unica valutazione sensata da fare rispetto a queste iniziative.

LA MUSICA DAL VIVO DOPO IL *LOCKDOWN*, COSA È ANDATO STORTO E COME RIPARTIRE

LETIZIA VITALI* dialoga con CARLO PASTORE

Carlo Pastore, classe '85, è un conduttore radiofonico e televisivo, e direttore artistico del festival Mi Ami. La sua conoscenza del mondo musicale lo porta a collaborare giovanissimo con la rivista Rockit, di cui diventa caporedattore a soli 19 anni. Nel 2007 entra in MTV come VJ e conduce programmi come MTV Our Noise, Hitlist Italia, Total Request Live. Nel 2010 inizia la sua collaborazione con Radio2 nel programma musicale Babylon che porterà avanti fino al 2019. Dal 2020 cura e conduce il format online Niente di Strano, che ospita interviste e concerti live esclusivi di artisti nazionali e internazionali. È autore di alcuni programmi televisivi come Credits (in onda su Real Time) e dal 2005 è direttore artistico del Mi Ami, festival a cadenza annuale di musica indipendente italiana.

L.V. A marzo hai ideato un sondaggio insieme alla rivista Rockit e Mi Ami per capire quale sarà il futuro della musica dal vivo in queste settimane e nei mesi post-pandemia. Avresti voglia di spiegarci com'è nata l'idea del sondaggio? Potremmo poi focalizzarci sulle possibilità alternative di musica dal vivo emerse, come il drive-in e lo streaming.

C.P. Il questionario voleva essere innanzitutto un tentativo di sostenere il dialogo in atto fra le istituzioni e gli operatori del settore. I primi affermavano “dobbiamo tutelare la salute”, i secondi volevano capire come continuare a fare il proprio lavoro. Premettendo che i sondaggi e la statistica non sono il mio mestiere, l'obiettivo era quello di fornire ciò che secondo me era il punto di vista mancante alla discussione in corso:

* Letizia Vitali è studentessa magistrale di Biotecnologie farmaceutiche presso l'Università di Bologna, musicista e appassionata di musica dal vivo e dei suoi profili organizzativi.

il pubblico, la forza motrice che fa girare il tutto. Mi son detto “Proviamo a chiedere al pubblico, al *nostro* pubblico cosa ne pensa”.

L.V. Il tuo pubblico è sicuramente quello che partecipa al Mi Ami, festival che nasce a Milano nel 2005 e che si svolge ogni anno nell'ultimo fine settimana del mese di maggio proponendo tre giorni di musica dal vivo, la location è il parco dell'Idroscalo di Milano; il festival ospita solo artisti italiani in ambito indipendente, alternativo, e conta tra le quindicimila e le ventimila presenze.

C.P. Il festival Mi Ami è un evento che basa tutto sull'esperienza ed è riuscito negli anni a creare un rapporto molto solido con il proprio pubblico. Negli ultimi cinque anni, la *Gen Z* – cioè i nati tra il 1995 e il 2010 – è stata la generazione maggiormente presente sia a livello artistico che a livello di spettatori: è una community molto partecipe che risponde sempre molto bene a quello che proponiamo; interpellarli ci è sembrata una buona idea.

L.V. Il sondaggio ha avuto una diffusione molto larga, ha superato i confini della community e ha raccolto circa quindicimila risposte, creando così un campione interessante e vario. Tra l'altro, il questionario è stato proposto in un contesto pandemico molto critico.

C.P. La prospettiva del futuro era molto diversa e c'era molta incertezza, oggi è diverso. Esiste la possibilità di fare eventi outdoor fino a mille persone e c'è la possibilità che questa capienza venga aumentata con i prossimi provvedimenti normativi; tra l'altro, forse verrà eliminato l'articolo che prevede il divieto di somministrazione di alcolici: una misura molto importante per la sostenibilità economica di questo settore. In altre parole, si intravede po' di luce: di conseguenza, alcune idee come il concerto *drive-in* ritornano dove sarebbero dovute rimanere, nell'ombra. Andare ad un concerto in macchina è un'idea che appartiene al passato e soltanto in un momento di vittoria della distopia poteva riemergere così prepotentemente. Va anche detto che, rispetto allo scenario che si prevedeva a marzo, ogni tipo di azione creativa, ogni iniziativa che poteva far lavorare le maestranze e far girare la musica costituiva

una speranza. A Milano dicono “pitost che nient l’è mej pitost”. Io rispetto a quel “piuttosto” sarei comunque rimasto a casa, avrei scelto il “niente”.

L.V. Secondo te quanto sarebbe stato sostenibile economicamente un *drive-in*? Un ampio numero di artisti ne sarebbe stato tagliato fuori; inoltre, è impegnativo a livello logistico, con tempistiche assai dilatate. Nel sondaggio questa opzione aveva ricevuto risposte positive, ma era anche emerso come fosse ritenuta un’esperienza da provare una volta nella vita.

C.P. Il *drive-in* secondo me è una *boutade*, una barzelletta confusa per una verità: solo in alcuni casi si è trasformata in realtà come in Germania e in Norvegia. Si tratta però di esperienze legate alla contingenza; a casa abbiamo fatto la pizza tutte le sere, e alla stessa maniera qualcuno avrà organizzato dei concerti *drive-in* in luoghi che a livello di spazi lo permettevano; penso che in una città come Milano sia impossibile realizzare esperienze del genere.

L.V. Durante i concerti *drive-in* che si sono tenuti in questi mesi in Europa gli spettatori guardavano il live principalmente da un maxi- schermo e lo ascoltavano nell’abitacolo tramite l’autoradio, sintonizzandosi su una determinata frequenza. Tutto ciò è quasi un *nonsense*, molto più simile all’idea di uno streaming.

C.P. Però che cosa fa la differenza? Il fatto che tu sia uscito di casa, cosa che in quel momento quasi nessuno poteva fare, per andare in un luogo dove, sebbene fossi chiuso in un abitacolo, potevi condividere un’esperienza. Io penso tuttavia che una volta capito cos’è il *drive-in*, realizzi che non fa per te e non ci torni più. Questa perlomeno è sempre stata la reazione nei confronti di questo fenomeno. Quando ero piccolo potevi trovare i *drive-in* in alcune zone della provincia. Erano il lascito degli anni 80 più ruspanti e filoamericani, ma francamente non era nulla di quello che vedevi nei film. Erano solo un ammasso di ferraglia senza poesia.

L.V. Come è possibile mantenere il fattore esperienziale e sociale di

un concerto “surrogato”? Magari assistendo ad un concerto in streaming ma all’interno di un cinema, un luogo di ritrovo per antonomasia, molto più coinvolgente dell’abitacolo di un’automobile e sicuramente alla portata di tutti.

C.P. Nulla vieta che ci siano nuovi formati che nascono dalla contaminazione fra il livello esperienziale (*in real life*) e meccanismi che uniscono lo streaming oppure il *gaming*. Mi viene in mente il rapper Travis Scott che ha fatto un concerto dentro il videogioco Fortnite o il Coachella (festival musicale in California) ove si sono esibiti addirittura degli ologrammi, come nel caso di Tupac. Sono dinamiche che si sono già verificate, la pandemia non ha fatto altro che accelerarne l’evoluzione, così come in politica, economia e molti altri ambiti. Rimane però un punto chiave: tutto quello di cui stiamo parlando è qualcos’altro. I concerti sono una cosa semplice, sono composti da della gente che suona, su un palco o meno, di fronte a delle persone che ascoltano. Questo è irripetibile, questo è un concerto. Certo, si possono fare anche in streaming, è chiaro; tuttavia, cosa c’è diverso se non il canale di distribuzione rispetto ad un live che veniva fatto vedere in tv? Potrebbe esserci una distribuzione più capillare, la possibilità che sia on demand, che ti faccia saltare un pezzo che non ti piace. In realtà i live che ho visto in questi mesi non sono altro che concerti registrati meglio o peggio e semplicemente diffusi sui canali preposti allo streaming, non ho visto dei grandi nuovi formati.

L.V. Se vogliamo il “Concertone” del Primo Maggio è stato esattamente questo, trasmettere cose già registrate sulla Rai.

C.P. Ti è piaciuto?

L.V. Volevo chiederlo io a te, a me è piaciuto, soprattutto le esibizioni nelle varie città, quella de Lo Stato Sociale mi ha emozionato. Era diverso dall’evento in piazza San Giovanni a Roma, ma sono contenta sia stato fatto, ne avrei sentito la mancanza altrimenti. L’idea di accendere la tv per guardare il Concerto del Primo Maggio mi ha trasmesso gioia, anche perché io l’ho sempre guardato in televisione, non ho mai avuto la possibilità di essere lì. In qualche modo era qualcosa che mi riportava alla normalità.

C.P. Tecnicamente il concertone così come è stato fatto quest'anno era un *ibrido*, non solo nella forma ma anche nel pensiero che gli stava dietro. Non è stato pienamente realizzato, ma ha rappresentato un tentativo nato per ovviare una situazione che impediva di realizzare il progetto originale. Ha avuto dei momenti di televisione e di musica alti, per esempio l'esibizione de Lo Stato Sociale in Piazza Maggiore a Bologna. Devo essere sincero però, ho cambiato canale poco dopo; l'idea di associare dei contenuti inediti girati bene a materiale d'archivio buttato in mezzo lo trasformava in una sorta di "accrocchio" che ne penalizzava la qualità. Ciononostante, del Concerto del Primo Maggio ci ricordiamo gli episodi buoni, ed è positivo, significa che hanno cancellato le pecche che ci sono state prima e dopo. La verità è che in quel momento, come succede nei momenti di grande crisi sanitaria o politica, avevamo bisogno di stringerci attorno a ciò che viene considerato istituzionale, per esempio attorno alla figura del presidente del consiglio. Questo è un fenomeno chiamato *rallying around the flag effect* (letteralmente l'effetto dello stringersi attorno alla bandiera): quando hai una situazione di grande confusione e pericolo ti stringi attorno al Presidente perché è colui che ti può salvare. Il Concerto del Primo Maggio ha sortito lo stesso effetto su noi appassionati di musica: finalmente dopo due mesi di astinenza di contenuti inediti sul grande schermo e di dirette Instagram si è creato un contesto di *fire-place*, un caminetto che ci ha scaldato e ci ha fatto sentire uniti.

Nonostante questa considerazione, il prodotto finale aveva grandi limiti. Sicuramente è un tentativo che verrà portato avanti e migliorato il prossimo anno. Ho avuto modo di raccontare il Concertone del Primo Maggio su Radio2 due o tre anni fa: è un evento di piazza, molto "romano", questo è il suo limite ma anche la sua grande forza. Quando vai in piazza San Giovanni a Roma le persone si aspettano che ad un certo punto arrivino i Modena City Ramblers a cantare "Bella ciao". Se diventa una cosa un po' formale semplicemente non è più il Primo Maggio.

L.V. Dal sondaggio è emerso un ulteriore scenario che sembra ormai inevitabile: l'aumento del prezzo del biglietto dei concerti indoor e outdoor. Previsione che si basa soprattutto sul numero ristretto di spettatori concessi.

C.P. Bisogna considerare che gli eventi indoor nei club si basano sulla stagione e funzionano in modo diverso rispetto ad un festival, che invece polarizza e ottimizza il tutto in termini economici. Non potendo fare il Mi Ami, questa estate organizzeremo diversi concerti con mille persone, in un'ottica di rassegna. Abbiamo scelto di costruire la nostra offerta basandoci su alcuni presupposti: se chiamiamo artisti di alto livello, che offrono un ottimo show e che hanno un'alta capacità attrattiva, gli spettatori saranno automaticamente disposti a spendere un poco di più. In generale, non bisogna mai dimenticarsi che il prezzo del biglietto è sempre rapportato al tipo di concerto a cui uno assiste. Al netto di questo vincolo di mercato, noi cercheremo di tenere il prezzo dei biglietti costante. Al contempo, la nostra ripartenza rappresenta un grande interrogativo: non possiamo sapere quali saranno le reazioni del pubblico, ma in ogni caso vogliamo dimostrare che ci siamo, che gli artisti devono suonare, che la musica ripartirà e lo farà con un prezzo del biglietto giusto, che spesso è il prezzo di una pizza e di una birra. Gli artisti guadagneranno qualcosa in meno e ci saranno meno fuochi d'artificio forse, però ci sarà la musica dal vivo su un palco dove si sente bene. Sarà un concerto vero.

L.V. Nell'aria si respira speranza e voglia di ripartire, anche i limiti attuali di mille persone e con posti a sedere preassegnati non sembrano insormontabili.

C.P. Per me si può fare serenamente. Ripeto, così come si fa entrare la gente in un ristorante, in un bar facendo rispettare le distanze, lo si fa anche per la musica dal vivo. Si cerca una location in cui ci siano delle sedute, altrimenti le metti tu. Questo è il minimo. Il vero problema è renderlo sostenibile, capire se la gente avrà voglia di venirci oppure, e così via.

L.V. Una componente di inquietudine per il futuro però non manca.

C.P. Ammetto di essere molto preoccupato, ma non sono pessimista. Sono sempre stato molto pragmatico. Settembre e ottobre sono ancora incognite, noi dovremo comunicare l'annullamento del festival (che era stato rinviato a settembre *ndr*) e cercheremo di trovare un modo bello

per farlo. Il 2020 è un anno brutalmente drammatico dal punto di vista del lavoro, ci lascia molte incertezze, ma ormai noi *millennials* (i nati tra 1980-1994 ndr) siamo abituati a queste cose. La nostra generazione ha vissuto eventi epocali, in molti casi drammatici: pensiamo alle tragedie del World Trade Center e al G8 di Genova nel 2001, che hanno distrutto i sogni formati nel clima degli anni 90. Anche la stessa crisi finanziaria del 2008 che ha sbarrato l'accesso al mondo del lavoro proprio nel momento in cui noi giovani vi stavamo mettendo piede. Nel 2020 eravamo pronti a entrare nel mondo degli adulti e si è scatenata una pandemia che ha causato una depressione ancora da affrontare. Penso di avere la corazza per ogni cosa.

L.V. Ora ti faccio una domanda azzardata: se tu potessi fare una legge in grado di aiutare il mondo della cultura, dello spettacolo, che cosa scriveresti, che cosa non dovrebbe mancare?

C.P. Il ruolo del legislatore è sicuramente complesso, mi fermo alla visione che dovrebbe ispirarlo. Io credo che una cultura a completo appannaggio e spese dello stato non sia in grado di esaltare la natura degli artisti. Gli artisti devono essere liberi di esprimere il proprio punto di vista, la propria arte, senza dover entrare i meccanismi di supporto statale, come accadeva per esempio con la logica stretta della committenza fra stato e artista, prima che in qualche maniera la logica del mercato occupasse tutto. In questo momento lo stato dedica le limitate risorse destinate alla cultura ad attività come il teatro e l'opera che senza questo tipo di supporto farebbero estremamente fatica. Questo ambito artistico è paragonabile a quello monumentale, che in qualche modo va tenuto in piedi perché appartiene al nostro *heritage* e alla nostra identità. Questo però toglie risorse a tutto il resto, compresi noi. Ciò che facciamo è inserito in una logica completamente diversa, ovvero la logica del mercato, in cui siamo esposti alle intemperie. In questo mercato però abbiamo trovato una capacità di rendere sostenibili i nostri progetti. Che cos'è cambiato? Il mecenate. C'era prima lo stato, adesso invece devi essere in grado di dialogare con i brand e di creare situazioni utili per ottenere risorse che ti aiutino ad agire come desideri. Per esempio, il Mi Ami è un festival che si basa principalmente sui biglietti degli ingressi, sul food and beverage, quindi la gente che viene al festival è la stessa gente che in

realtà lo finanzia. Tuttavia, ha un 10-15% di copertura da parte degli sponsor, senza le quali non sarebbe sostenibile. Ne parlavo con Edoardo Tresoldi, un artista: i suoi mecenati sono i brand, lui afferma “io sono fuori dai giri dell’arte, però ho una libertà incredibile perché io parlo direttamente con le persone dei brand che mi pagano, i quali mi vogliono esattamente per quello che sono”.

A mio avviso, il legislatore dovrebbe tutelare quei settori, che altrimenti scomparirebbero senza il sostegno pubblico, anche perché fanno parte della nostra eredità; al contempo dovrebbe trovare dei meccanismi che rappresentino un incentivo soprattutto nei confronti di chi inizia la carriera in questo settore, quindi tasse più basse per esempio. L’obiettivo dovrebbe essere snellire un processo tortuoso. Chi è giovane ha bisogno di velocità, non ha bisogno di zavorre. La prima volta che abbiamo organizzato il festival non avevamo bisogno di milioni, perché non esistono solo quelli, anche 5’000 euro possono fare la differenza. Non servono subito le palate di soldi per fare l’evento gigantesco, a quello ci arrivi piano piano. Molti bandi adesso sono finanziati a metà, molte banche, o fondazioni bancarie coprono magari il 60% del progetto; la quota mancante la devi trovare tu. Questo è un meccanismo interessante perché presuppone che tu sappia fare impresa culturale. Sembra sempre che la musica in questo paese sia l’ultimo dei problemi, siamo visti come un ambito dell’intrattenimento poco remunerativo, rispetto allo sport o alla televisione. Però se vai a vedere i numeri si movimentano persone, soldi e c’è anche molto impiego. “I nostri artisti che ci fanno divertire tanto” (discorso Giuseppe Conte 14 maggio 2020) non è una frase che gli è uscita male, è un pensiero articolato male: vuol dire non aver capito ciò di cui stiamo parlando.

L.V. In questo ambito secondo te quali sono le figure lavorative più a rischio? Esistono categorie che faranno più fatica a riprendersi? Spesso chi lavora nel mondo della musica svolge più mansioni: i membri di band affermate lavorano anche nell’editoria, negli studi di registrazione, in radio, oppure svolgono un’attività che può essere anche distante dal quel mondo, come il camionista o il commesso.

C.P. In questo mondo esistono due comparti, quello della discografia e quello della *live industry* e degli eventi, dove lavoro io. Raramente

nella storia occidentale e del mondo c'è stato un taglio così netto nel procedere delle cose: siamo passati da cento a zero in un giorno. Non c'è stata una lenta decrescita a cui è corrisposta una successiva e parziale ripresa. Questo è stato uno schiaffo dopo il quale sarà difficilissimo rialzarsi di nuovo, perché non sappiamo esattamente come potremo ripartire da zero e in quanto tempo potremmo anche solo arrivare a un 30%. È inevitabile che le figure più fragili e quelle meno inserite nel mondo del lavoro o quelle con meno connessioni faranno fatica. Per loro sarà impossibile lavorare sul breve termine. Sicuramente vivremo un momento di riduzione dei compensi, questo è evidente, e chi aveva approcciato il proprio lavoro in maniera diversificata probabilmente ne uscirà più facilmente. Chi lavora in questo settore di solito ha partita IVA e fa molteplici cose, un po' perché può permetterselo, un po' perché *deve*, un po' perché è lo stesso mondo della musica che lo impone. Per chi aveva una professionalità unica sarà difficile, perché se quell'ambito non si riaccende bisognerà cambiare completamente lavoro. È importante fare tutto ciò che ci è concesso, seppur piccolo. Cominciare questa risalita fino al 100%.

L.V. Quali sono le iniziative di questo periodo che ti han fatto sorridere e ti sono piaciute?

C.P. Nel mio ambito non saprei: se devo essere sincero, ho visto veramente poche cose interessanti. La prima risposta è stata quella di formulare pensieri che tenessero a bada i timori della situazione. Ho letto una frase su un articolo de *Il Foglio* che secondo me è decisiva: “arriva un grande spavento e tu cerchi di formulare dei pensieri che possano tenerlo a bada”. Noi con le dirette Instagram abbiamo fatto questo, sia chi le ha fatte sia chi le ha seguite: c'è il vuoto, riempiamolo, parliamoci, teniamoci compagnia. La qualità di quei prodotti era pessima, soprattutto quando si trattava di suonare la musica. Perché la musica può anche essere filmata male ma si deve sentire bene, è fondamentale.

L.V. Hai ideato in questi mesi un format interamente da casa chiamato “Nessuno da solo – Cartoline da casa”. Sono usciti tre episodi su YouTube e hai ospitato Coma Cose, Dardust, Elodie per citarne alcuni.

C.P. È stato filmato con dei telefoni, però è stato costruito con un vademecum di requisiti tecnici per chi partecipava. Il tentativo era quello di creare qualcosa che potesse rimanere anche oltre la contingenza. È stato un bel tentativo ma in Italia ne ho visto pochi altri. Ora gira la voce di fare concerti in luoghi suggestivi: porti un pianoforte e un pianista in una location bellissima e crei un qualcosa di evocativo indipendentemente dalla presenza di un pubblico. In questo contesto però va fatta una riflessione sul tipo di immagini e sul messaggio che si passa: Bocelli che cantava in Duomo a Milano era bello, sublime o straziante? Queste tre cose forse convivono nello stesso punto: vedi la piazza vuota, la vedi nel disegno con cui era stata pensata o immaginata e poi costruita, senza l'essere umano che la sporca. Ma quella sporcizia in realtà è la vita. C'era quindi lo strazio della piazza vuota associato alla bellezza evocativa del contesto. Come ricorderemo quelle immagini? Forse tra un po' di tempo non ne potremo più di vedere queste piazze vuote perché la verità è che la vita esiste quando c'è la sporcizia, quando c'è la gente dentro.

L.V. Cosa ne pensi del fatto che abbiano creato un gruppo Facebook "il gruppo in cui facciamo finta di essere al Mi Ami"?

C.P. È stato bellissimo, quella è la cosa per cui mi sento di non mollare mai. Quando c'è una risposta così genuina e così poco mediata è evidente che non c'è un motivo, ce ne sono migliaia, e sono le persone che vengono al festival. La cosa magnifica è che capisci che non è il luogo, ma la vita che c'è dentro. Io penso che il festival sia un moltiplicatore di energie che crea una chimica inarrestabile, e puoi farlo soltanto se tante persone sono nello stesso posto. È simile a ciò che accadeva a Stonehenge, rituali che ti avvicinano agli dei. Il festival non può essere che così, non parlatemi di streaming, sono cose accessorie che aiutano ma un concerto si crea con le persone in uno stesso luogo.

RIPENSARE AL TEATRO AL TEMPO DEL COVID-19

GABRIELE VACIS – ALBERTO VITTONI*

Sarà perché è la più sacra e antica forma di “assembramento” ma il teatro sembra una delle vittime sacrificali del coronavirus. Anche nella “fase 2”, la ripresa delle attività in questo settore è stata l’ultima, e sarà sottoposta a complicate condizioni: ingressi scaglionati, prenotazioni online, posti preassegnati... È strano, perché i teatri sono luoghi della meditazione civile: sarebbe molto utile tenerli aperti in tempi come questi. Del resto, i palchetti degli antichi teatri all’italiana sono un esempio perfetto di “distanziamento sanitario” che evita la “distanziamento sociale”. Comunque sia, l’epidemia costringe a rifuggire la prossimità e il contatto fisico, privando il teatro di due componenti fondanti la sua stessa natura. Ma il problema non è se Romeo potrà tornare a baciare Giulietta o se una lastra di plexiglas dovrà proteggere Creonte dalle maledizioni di Antigone. Il pur indispensabile distanziamento sanitario sembra minare il cuore stesso del rito teatrale: l’interazione tra gli attori e tra gli attori e gli spettatori, ma anche tra spettatore e spettatore. Ha ragione quindi Marco De Marinis quando scrive che, nell’emergenza sanitaria, “il teatro dovrà accettare per un periodo di non essere interamente sé stesso: cioè – come ebbe a dire Grotowski – *evento biologico e spirituale che nasce dall’incontro reale ravvicinato di attori e spettatori*”¹. Si spera, ovviamente, che queste norme sanitarie durino il meno possibile, ma proprio questo blackout, questo temporaneo annullamento di sé, potrebbe indurre il mondo del teatro a fare di necessità virtù. Chissà che non sia l’occasione buona per ripensarsi, per ridefinire la propria specificità di teatro. Da più parti si sente dire che la “fase 2” potrebbe essere il momento per far

* Gabriele Vacis è regista e fondatore dell’Istituto di Pratiche Teatrali per la Cura della Persona.

Alberto Vittone è studente magistrale di Filologia moderna presso la Sapienza Università di Roma e allievo del Collegio dei Cavalieri del Lavoro “Lamaro-Pozzani”. È membro del CEST – Centro per l’Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

¹ M. De Marinis, *Teatrodmani, La politica della performance Nell’era D.c.*, in corso di pubblicazione.

tesoro delle consapevolezze acquisite allo scoppiare della crisi, e caricarsi di proposte originali per una nuova “normalità”. Proviamo a capire quali sono queste proposte originali, da quali forze sono sostenute e da quali ostacolate.

Partiamo dall’aspetto che la pandemia ha evidenziato in maniera più drammatica: la fragilità economica del settore teatrale. Il lavoro culturale nel suo complesso è spesso precario. E se nei ruoli gestionali, amministrativi e tecnici “la società” pare ancora riconoscere delle professionalità, con grande difficoltà dietro l’artista viene riconosciuta la figura di un lavoratore, *in primis* dagli organi di potere. Nel corso delle fasi 1 e 2, attori, registi e artisti in genere hanno manifestato nelle piazze, scritto proclami e lettere aperte a governo, direttori dei teatri e delle grandi fondazioni. Rivendicavano voce in capitolo sulle politiche economiche dell’emergenza. Tuttavia, pur essendo il più duramente colpito dal *lock-down*, il settore dello spettacolo è stato “l’ultimo a essere considerato nel pacchetto di aiuti”². Il Decreto Rilancio del 19 maggio ha stanziato 5 miliardi di euro per il Mibact, 4 per il turismo e uno per cultura e spettacolo (a fronte di una perdita calcolata di un miliardo e mezzo). Se, nella fase 1, il mondo del teatro è stato paralizzato dall’incertezza sul futuro (si parlava di una riapertura nel gennaio 2021), la fase 2 non ha portato sollievo. Mentre ripartivano diversi settori produttivi, l’assenza di indicazioni e di prospettive ha confermato la scarsa (se non nulla) considerazione di cui le istituzioni teatrali godono quando si parli di economia, sebbene forniscano lavoro a più di centomila persone, garantendo anche un indotto tutt’altro che trascurabile, dai ristoranti agli alberghi e al supporto al turismo in generale. A tutto ciò andrebbe poi aggiunto il variegato ausilio offerto alla formazione e al “terzo settore”: sono sempre di più gli artisti che lavorano nelle scuole, negli ospedali, nelle periferie degradate con interventi di tipo sociale e di cura della persona. Per ora limitiamoci a considerare come l’intervento tardivo della politica nei confronti dei “lavoratori dello spettacolo” abbia confermato la scarsa considerazione rispetto ad altre attività produttive, anche a fronte di dichiarazioni spesso altisonanti del tipo: la cultura è la spina dorsale del

² R. Franco, M. Gabanelli, *Cultura e spettacolo «dimenticati»: lo Stato ci mette un miliardo*, in *Corriere della Sera*, 20 maggio 2020, disponibile all’indirizzo <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/cultura-spettacolo-dimenticati-stato-ci-mette-miliardo/5eb0f918-99db-11ea-b9f2-25b3e76a2ab9-va.shtml>.

nostro paese! Oppure: il Ministero della Cultura è il più importante ministero economico del governo! Ma queste considerazioni riguardano l'atteggiamento del mondo esterno nei confronti del "settore" e viceversa. Adesso vediamo quello che la pandemia ha prodotto all'interno del settore. Fin dai primi giorni di isolamento si è sviluppato un dibattito che non si vedeva da anni. Zoom e le altre piattaforme digitali sono state teatro di confronti che hanno fatto emergere soprattutto la sperequazione economica interna all'ambiente teatrale. Mali antichi che forse sono corresponsabili anche della scarsa considerazione esterna di cui gode il settore. E qui cominciamo a restringere la nostra analisi al teatro e alle sue strutture. Nel corso della clausura è come se una generazione di giovani artisti avesse preso coscienza di due fatti. Primo: i funzionari amministrativi ed organizzativi delle istituzioni sono garantiti da contratti a tempo indeterminato e gli artisti no. Secondo: la sproporzione tra le paghe di artisti che lavorano spesso fianco a fianco è grande e ingiustificata di fronte al "mercato". Contraddizioni evidenti da tempo, ma che solo in questo periodo si sono affacciate alla consapevolezza di attori, scrittori, registi... Perché? Per spiegarlo ci vogliono i poeti. Mariangela Gualtieri, che è anche un'attrice, l'ha detto appena partito il *lockdown*: *Questo ti voglio dire / ci dovevamo fermare. / Lo sapevamo. Lo sentivamo tutti / ch'era troppo furioso / il nostro fare. Stare dentro le cose. / Tutti fuori di noi. / Agitare ogni ora – farla fruttare. / Ci dovevamo fermare / e non ci riuscivamo. / Andava fatto insieme. / Rallentare la corsa...*³ Quella che è venuta fuori è una frattura tutta interna al teatro tra "manager" che negli ultimi decenni hanno conquistato posizioni di potere incontrastato e artisti sempre più alla loro mercé. Quando ci si rende conto delle differenze di trattamento economico tra artisti che lavorano fianco a fianco non giustificate dal mercato, prima di tutto bisogna dire che il mercato, nel teatro, quasi non esiste. È quasi tutto pubblico. Certo, ci sono artisti che "chiamano" e hanno tutto il diritto a farsi pagare in proporzione a quello che incassano. Spesso sono comici che fanno sano intrattenimento. E questi sarebbero, e spesso sono, perfettamente in grado di reggersi in un sistema di economia privata. Poi c'è tutto un mondo che, non reggendosi con gli incassi, è sorretto dal denaro pubblico. Ma c'è una grande confusione tra le ragioni che fondano il teatro privato e, soprattutto, quello

³ M. Gualtieri, *Nove marzo duemilaventi*, disponibile all'indirizzo <https://www.doppiozero.com/materiali/nove-marzo-duemilaventi>.

pubblico. Da qui nascono le inspiegabili sperequazioni tra le retribuzioni nel teatro sovvenzionato. Il problema è che le ragioni del teatro pubblico, fondate dal sodalizio tra Paolo Grassi e Giorgio Strehler, sembrano ormai dimenticate. Anche perché non sono più nutrite da studiosi come Mario Apollonio, Gerardo Guerrieri, Gianrenzo Morteo. Naturalmente, oggi come allora, ci sono cervelli che elaborano analisi e idee straordinarie, che tuttavia giacciono inascoltate ed isolate nei rispettivi ambienti. Il problema, cioè, è la frattura tra arte, organizzazione e pensiero. Frattura operata in nome di un efficientismo, più che “manageriale”, algoritmico, *ch’era troppo furioso*, come dice la Gualtieri. Chi è in grado di dire, oggi, perché si finanziano “teatri nazionali” che si vantano di essere “spettacolifici”? Perché i soldi dei contribuenti pagano l’intrattenimento degli spettatori di certi teatri (quelli pubblici) e di altri no (quelli privati)? Se al tempo di Grassi e Strehler erano chiare le differenze tra teatro pubblico e teatro privato, oggi quali sono? Queste sono le domande che pone il “reparto economia” del settore, dopo lunghe discussioni su Zoom nel tempo della pandemia. Domande semplificate nella presa d’atto dei due fatti: apparati garantiti artisti no e sperequazione tra gli artisti. Se si vuole davvero rispondere a queste domande, però, bisogna svincolarsi dal reparto economia. Bisogna entrare in altri territori, molto più complessi. Poi rispondere alle questioni economiche sarà più facile.

I teatri sono stati tra i primi luoghi pubblici a chiudere: il 24 febbraio nel Nord Italia, i primi di marzo nel resto della penisola. Non è la prima volta che il mondo del teatro si ferma causa epidemia. Già Shakespeare si era ritrovato a scrivere alcuni dei suoi capolavori in quarantena, come conseguenza della peste che colpì Londra tra XVI e XVII secolo. All’epoca dev’essere stato davvero difficile comunicare, chiusi in casa. Invece adesso abbiamo Zoom, Skype, Google Meet e tutti gli altri. Veramente queste piattaforme erano disponibili da anni. Adesso siamo stati costretti ad imparare ad usarle. Il mondo del teatro, come tutti gli altri mondi, chiuso in casa, ha dovuto per forza fare i conti con i traguardi raggiunti dalle tecnologie della comunicazione. Così abbiamo capito cosa significasse davvero quello *smart working* che sembrava una favola avveniristica. I settori che hanno a che fare con il riciclo, con la moda, con l’economia circolare, il privato in genere, magari lo sapevano già, ma anche lì si usava poco. Quelli però che hanno più a che fare con il corpo

e con la concretezza del mangiare o del dormire non lo usavano proprio lo *smart working*. Invece, nel *lockdown*, perfino la scuola ha dovuto farci i conti. È strano, perché i soggetti della scuola, gli studenti, sono nativi digitali. Loro cos'era Zoom, ma soprattutto TikTok o Instagram, lo sapevano benissimo: li usano da quando sono nati. E qui sta il nodo che vogliamo affrontare. Osserviamo quello che ha tutta l'aria di un paradosso: i sindacati degli insegnanti, nella Fase 3, rivendicano la scuola "in presenza". Chi andava alle elementari negli anni Sessanta o Settanta ricorda certamente che la maestra faceva l'appello tutte le mattine. E gli alunni dovevano rispondere: presente! Non era un'azione formale. La maestra o il maestro avevano la competenza e la sensibilità per capire se i ragazzi che avevano di fronte erano veramente presenti o se avevano la testa chissà dove. Chi fa teatro sa che essere presenti a sé stessi, agli altri, al tempo e allo spazio è, forse, la cosa più importante che la scuola dovrebbe insegnare. Ce lo hanno insegnato i maestri del teatro del Novecento, che hanno lavorato principalmente su questo: essere *presenti* in scena. I dervisci rotanti, prima di cominciare le loro danze, si augurano reciprocamente: sii presente a te stesso. Il teatro è sempre stato ed è sempre più vicino al rapporto pedagogico che allo spettacolo. Se è questo che rivendicano i sindacati degli insegnanti bisognerebbe associarsi senza riserve. Forse, però, allora, bisognerebbe istituire corsi appositi di "Presenza". E forse attori e registi sarebbero i più titolati a tenere questi corsi. E, forse, chissà, col tempo, la smetterebbero di augurarsi la volgarità che si augurano adesso entrando in scena e comincerebbero ad augurarsi anche loro: sii presente a te stesso. Allora, forse, il mondo politico ed economico prenderebbe a guardarli con più attenzione.

Se l'uso abituale delle piattaforme digitali ha ricordato l'importanza della "presenza" nella scuola, nel mondo del teatro ha prodotto un altro effetto: ha chiarito come, oggi, la *riproduzione* sia sempre più vicina alla *presenza*. Il teatro avviene in tempo reale. Chi parla e chi ascolta sono presenti nello stesso tempo e nello stesso spazio. La presenza è importante perché chi parla può *ascoltare chi lo ascolta*. Chi agisce può *vedere chi lo guarda*. Il teatro è contemporaneamente guardare ed essere guardati, e questo vale sia per l'attore che per lo spettatore: nei teatri all'italiana anche gli spettatori stanno nei palchetti. Per questo abbiamo detto che il teatro assomiglia sempre più al rapporto pedagogico. A scuola il maestro vede gli allievi che lo guardano, può ascoltarli mentre

lo ascoltano. Quello che dirà e come lo dirà, quello che farà e come lo farà sarà fortemente influenzato dallo sguardo e dall'ascolto degli allievi. Gli allievi non gli sono indifferenti. Al contrario: determinano la sua azione. Come a teatro. La scuola e il teatro possono praticare la comunicazione diretta, senza mediazioni né scarti. In qualunque forma di comunicazione mediata da strumenti tecnologici una tale unità percettiva non è possibile. Gli attori che guardo sullo schermo di una sala cinematografica o sul mio iPad su Netflix non mi vedono, nel momento in cui io li vedo e li ascolto chissà dove sono. Se guardo *Ombre rosse* sono già tutti morti. Non tengono conto di me spettatore, non possono. Gli sono indifferente. Per questo l'esperienza del teatro è completamente diversa dall'esperienza del cinema. Estremizziamo: dice il vocabolario che l'esperienza è una conoscenza acquisita mediante il contatto con un determinato settore della realtà. Il cinema non è reale, nel cinema non c'è "contatto", quindi non è un'esperienza. Il teatro sì. D'accordo, è un ragionamento un po' stiracchiato. Ma serve a dire che nell'epoca del cinema questa differenza era sufficiente a giustificare l'esistenza stessa del teatro. Ed è una differenza che non potrà mai essere colmata. Neanche quando avremo strumenti che ci permetteranno di toccare e guidare gli attori che guarderemo su qualunque "supporto" digitale o ologramma. Perché l'essenza del teatro è lo sguardo ricambiato tra persone reali, che si influenzano a vicenda. È il riconoscersi nel volto concreto dell'altro. E la reazione dell'altro non è mai prevedibile. Il teatro è reciprocità, riconoscimento dell'alterità nell'uguaglianza. Non è lo sguardo di Narciso verso sé stesso, è lo sguardo aperto sull'inconosciuto. È presenza per la relazione, ed è dalla relazione che nasce la comprensione dell'altro, e dalla comprensione le comunità. È un territorio in cui etica ed estetica possono incontrarsi più facilmente che altrove. Tuttavia, dicevamo che la pandemia ci ha insegnato ad usare mezzi che avvicinano la riproduzione alla presenza. Attenzione: avvicinano, non equiparano. Cioè: pur non sostituendo la presenza Skype o Zoom attivano un livello di dissociazione decisamente minore rispetto a quella del cinema. Insomma, le possibilità offerte dalle dirette Instagram o dalle call di Google Meet rimettono in discussione l'esperienza teatrale. Se i maestri del Novecento, da Stanislavskij a Copeau, da Brook a Grotowski al Living Theatre, ci hanno insegnato perché valeva la pena continuare a fare teatro nel tempo del cinema, è ora di cominciare a chiederci seriamente perché vale la

pena di continuare a fare teatro nel tempo di Netflix, di Zoom e di tutti gli altri.

La fase 1 del *lockdown* è stata tutta un fiorire di spettacoli offerti in rete, di dirette streaming, letture in video. Esperimenti che hanno inevitabilmente acceso un dibattito sulla liceità di chiamare *teatro* una tale produzione di forme. Era un dibattito ingenuo, ma, insomma, non se ne parlava da tanto, quindi: meno male che c'è stato, è il contributo che l'emergenza sanitaria potrebbe aver consegnato alla riflessione sulle sorti del teatro. Sono infatti bastate poche settimane di *lockdown* e distanza sociale, perché si confermasse l'idea che il teatro ha senso solo nel momento in cui è un'esperienza innanzitutto fisica. Non stupiscono quindi le reazioni critiche sorte alla boutade del ministro che proponeva la creazione di un "Netflix della cultura". Chissà a cosa pensava. Ad una RAI5 in rete a 11,90 euro al mese?⁴ Tuttavia, l'associazione tra piattaforma di streaming e teatro, può essere uno spunto interessante proprio per capire perché vale la pena continuare a fare teatro nel tempo di Netflix. Viviamo in un tempo di proliferazione ipertrofica di forme, e in una realtà in cui le possibilità di "riproduzione" della realtà stessa sono tante e dinamiche. Netflix, Sky, Amazon offrono un accesso illimitato a forme drammaturgiche sempre più sofisticate; contemporaneamente, YouTube e Pinterest producono a getto continuo forme *tout court*. Tale processo è stato incrementato dalla quarantena, e ha coinvolto un numero sempre maggiore di persone nel consumo ma anche nella creazione di contenuti. Ma attenzione a come usiamo questa parola: *contenuti*. Un tempo voleva dire *senso*, significato pesante di un'azione. La forma era opposta al contenuto. Oppure il contenuto era forma e la forma contenuto. Oggi i contenuti sono semplicemente quello che sta dentro ad una piattaforma web. A causa del coronavirus, il teatro per necessità ha dovuto confrontarsi con tale mondo, una soluzione accettata e accettabile solo in quanto temporanea, e in quanto accompagnata dalla speranza di un'imminente ripresa delle attività. Ma questo desiderio di ritorno alla propria dimensione sembra sia sintomatico della presa di coscienza che, nel mondo delle nuove tecnologie, il teatro non può reggere il confronto con la produzione sempre più spinta di forme. Nel tempo del cinema era

⁴ M. Virgilio, *La Netflix della cultura immaginata da Franceschini esiste già e si chiama Rai*, 24 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.fanpage.it/cultura/la-netflix-della-cultura-immaginata-da-franceschini-esiste-gia-e-si-chiama-rai/>.

sufficiente la presenza viva di attori in una scena che rappresentava la realtà, oggi non sembra più sufficiente, se non in termini di “documento” di un’altra epoca. Ma di questo parleremo dopo. Adesso dobbiamo evidenziare come due o più attori che dialogano protetti dalla “quarta parete” assomigliano molto a due o più attori che si muovono in uno schermo. Anche perché l’accessibilità di questi schermi è aumentata e continua ad aumentare esponenzialmente. I programmi di montaggio come Final Cut o Premiere, fino a quelli che usano i ragazzini per TikTok, offrono una confidenza con il cinema che costringe il teatro a evidenziare ulteriormente i propri caratteri. Per tutto il Novecento i maestri del teatro hanno lavorato all’abbattimento della quarta parete. Oggi diventa ancora più necessario portare in luce l’aspetto esperienziale del teatro. Ormai, se l’attore che mi parla dal palcoscenico di un teatro non ascolta lo spettatore, se la platea è avvolta nel buio e il pubblico non può essere guardato dall’attore, è inutile andare a teatro: funziona meglio Netflix. Due personaggi che dialogano alla luce mentre io che ascolto sto al buio – cioè in un altro spazio – è molto più comodo guardarli e ascoltarli su un iPad che in un teatro. Questo perché un teatro di forme è meno efficace di una piattaforma streaming o di YouTube, che documentano forme di realtà a getto continuo. Ed è proprio per questo che il teatro continua ad essere necessario. È proprio per questo che, nonostante tutti i proclami funebri di tanti attori e registi e scrittori, il teatro non muore. Non morirà mai perché è reale. Perché, come racconta Cormac McCarthy nel suo romanzo *La strada*, dopo la catastrofe, quando non esisteranno più macchine per comunicare, due o tre esseri umani si incontreranno, si guarderanno e si riconosceranno l’uno nello sguardo dell’altro. E quello è il teatro. Riconoscersi nello sguardo dell’altro. Quindi è necessario proprio nella mutazione continua che stiamo vivendo, in quanto esso è l’unico mezzo di comunicazione non mediato, e che perciò riesce a comprendere la molteplicità delle azioni di guardare ed essere guardati, di ascoltare ed essere ascoltati. Per questo un teatro di attori che non ascoltano chi li ascolta e non vedono chi li guarda troverà sempre meno ragioni di fronte alle tecnologie. Al contrario, l’evento teatrale si arricchirà di senso con attori che rimodulino le proprie competenze al servizio dell’ascolto. Ci sono molte resistenze a questo riguardo. Molti attori, registi, scrittori si sentono minacciati dalle tecnologie. Temono di dover rinunciare alle proprie competenze, alla propria sapienza

za. Niente di più sbagliato. Ci chiedevamo all'inizio chi coltiva le idee esplose con evidenza nel *lockdown* e chi mette i bastoni tra le ruote. Ecco, la paura della mutazione ostacola l'innovazione. E le grandi istituzioni spesso si rinchiudono nella difesa ad oltranza delle forme teatrali. Ma se c'è qualcosa che ha chiarito inconfutabilmente questo *lockdown* è la necessità del contatto tra le persone. Avremo sempre più bisogno di teatro, cioè di specialisti della relazione, dell'interazione. Certo si tratterà di imparare, oltre che a preparare spettacoli, a prepararsi allo scambio, all'incontro con le persone, che saranno sempre meno spettatori e sempre più "testimoni" di esperienze reali, o addirittura "attuanti", come diceva Grotowski. Avremo sempre più bisogno di attori a cui il pubblico non sia indifferente, e che siano sempre più disposti a farsi condizionare dalla relazione. A proposito di Grotowski che parlava di "arte come veicolo": veicolo verso l'altro, prima di tutto. E poi veicolo verso dimensioni spirituali, che Carmelo Bene sintetizzava con la battuta "Io non parlo, io sono parlato". Chiaro che non si riferivano alla creazione di forme, ma di interazione. Perché l'arte, la bellezza, il teatro sono stati per troppo tempo ostaggio delle forme, e ora devono liberarsi dalle catene formali attraverso la relazione. C'è più bellezza negli occhi di due persone che vedono quello che guardano, c'è più bellezza nelle orecchie di due persone che ascoltano quello che sentono che in mille forme prodotte da Pinterest.

Insomma, constatata la scarsa considerazione di cui gode il teatro nella società contemporanea, si possono, per innalzarla, giocare carte che valgono, e valgono parecchio: essere presenti a sé stessi, agli altri, al tempo e allo spazio, per esempio, quanto sarebbe necessario per comprendere quando sei vicino e quando devi "distanziarti" dall'altro? Yuval Noah Harari dice che dopo la pandemia abbiamo due strade⁵. La prima è consolidare autoritariamente le limitazioni della libertà che abbiamo scelto nella necessità sanitaria. La seconda è la consapevolezza di ripristinare e possibilmente ampliare le libertà e i diritti di movimento. Sono atteggiamenti che riguardano la vita collettiva, la grande scommessa del futuro che è la convivenza, la democrazia e le sue nuove espressioni. Il teatro non può tirarsi indietro, deve dare il contributo che ha

⁵ Cfr. Yuval Noah Harari *Il mondo dopo il virus*, in *Internazionale*, 6 aprile 2020, disponibile all'indirizzo <https://www.internazionale.it/notizie/yuval-noah-harari/2020/04/06/mondo-dopo-virus>.

maturato in secoli, millenni di conoscenza. Da quando il teatro di Epidauro era un reparto del tempio di Asclepio, il più grande ospedale dell'antichità. Da quando San Francesco, come dice Antonio Attisani, praticava una teatralità estranea alla produzione di forme, ma che si manifestava come "un'attività filosofica e cognitiva, come gioco e insegnamento, dove non contavano le forme intese come prodotto e modello, come "immagine", ma un'azione strutturata, un processo destinato a trasformare il corpo-mente di attori e spettatori"⁶. Il fatto che il primo ministro abbia parlato degli artisti come persone che fanno divertire e appassionare non è certo sintomo di una volontaria sferzata al mondo dello spettacolo; piuttosto, come ha scritto Franco Perrelli in un post su Facebook: "la sua espressione dimostra quanto remoto e vago il mondo dell'arte resti per le torreggianti burocrazie, gli apparati di governo, le "cose che contano", quanto sia percepito come effimero e lieve. A mio modesto parere, se chiunque avesse qualsiasi responsabilità di governo invertisse questo punto di vista, immediatamente, coglierebbe un miglioramento qualitativo della sua azione e della sua comunicazione". Forse bisognerebbe smetterla di offendersi invocando rispetto e attenzione per cominciare a mettere sul piatto quei carichi pesanti di contenuto culturale, sociale e anche politico che abbiamo cominciato ad elencare. Quando fu istituzionalizzato, nel Secondo dopoguerra, il teatro pubblico era considerato alla stregua della metropolitana e dell'acqua corrente, in altre parole, un servizio pubblico inclusivo. Ciò che, come allora, ancora oggi giustifica il fatto che si paghino le tasse anche per il teatro, è che lì accade la contemporaneità, lì posso ascoltare chi mi ascolta, e guardare chi mi guarda. E questo è servizio sociale.

Per concludere, quindi, useremo le parole del direttore della maggiore istituzione teatrale italiana: "riscoprendo la sua componente relazionale, il teatro può – dice Sergio Escobar, direttore del Piccolo Teatro di Milano⁷ – diventare lo strumento per riconquistare la vicinanza persa a causa della pandemia". Speriamo voglia dire che la pratica teatrale dovrà, anche e soprattutto nelle grandi istituzioni, affiancare la produzione di forme con creazione di momenti di integrazione sociale e interculturale. Essa, infatti, resta una delle sempre più rare occasioni di comunica-

⁶ A. Attisani, *Logiche della performance*, Torino, Accademia UP, 2012.

⁷ M. Giannattasio, *Un solo spettatore ci basta per ripartire. Il teatro ricreerà le relazioni spezzate*, in *Corriere della Sera*, 1° maggio 2020.

zione diretta, in un mondo in cui la comunicazione mediata ci subissa continuamente di forme. Dal momento che, come ribadito più volte, in teatro chi parla può ascoltare chi ascolta, è questo ciò per cui si deve lavorare, al fine di formare un attore – per usare un termine di Grotowski – *aware* e autore della propria presenza in scena. E per quanto, giustamente, tutto questo sembri non avere a che fare con i personaggi, la psicologia o la messinscena, tuttavia “allo stesso tempo può essere una tecnica utile per ogni idea di teatro”⁸. Perché qui si vuole rifuggire ogni contrapposizione tra la realizzazione di forme e la creazione di relazioni: non è una questione di alternative. Il teatro, per così dire, tradizionale può e deve continuare a vivere, ma accettando la sua funzione museale. Prima abbiamo chiamato questo teatro “documento” di epoche. Onde evitare ogni fraintendimento, è importante grattare via dalla parola *museo* tutte quelle incrostazioni semantiche afferenti al campo lessicale dell’inutilità, decrepitezza, noia. Andare al museo è bello, i musei hanno tanto da insegnare e tanto possono emozionare. In quest’ottica, un teatro museo svolge un ruolo decisivo, ad esempio, nella costruzione dell’identità. Ma non è l’unica realtà possibile. Ci sono altri modi di fare teatro, modi in cui conta il processo della pratica teatrale, più che lo spettacolo finale. E c’è bisogno che le grandi istituzioni teatrali si scrollino di dosso la paura di questi discorsi e di tali prospettive. Così da comprendere la molteplicità di ruoli che il teatro deve tornare ad avere: dal “museo” all’inclusione. Per dirlo con Wendy Steiner: “anche se il destino della bellezza è stato legato a lungo alla forma, la chiave del suo futuro sarà l’interazione”⁹. La pandemia ci ha violentemente riportato con i piedi per terra dopo un lungo periodo di sospensione della realtà. Ci ha fatto vedere, in trasparenza, in negativo, per paradosso, come potrebbe essere migliore il mondo. Ha sbiadito definitivamente concetti come forma e contenuto. Ricomposto etica ed estetica. Non perdiamo l’occasione.

⁸ G. Vacis, *Scuola per attori a Gerusalemme. Lettera*, in «Teatro e Storia», 30, 2009, pp. 214-15.

⁹ W. Steiner, *Bellezza come interazione*, Bologna, CLUEB Torrossa, 2012.

IL METODO GIORNALISTICO È SOPRAVVISSUTO AL COVID-19?

DANIELE MANCA – LUIGI SANTARELLI*

1. *Introduzione*

Antoine de Lavoisier è stato un chimico e filosofo francese. È considerato uno dei padri della chimica moderna, e della sua eredità si vuole ricordare una particolare frase: «Mi sono dato come legge di procedere sempre dal noto all'ignoto, e di non operare alcuna deduzione che non scaturisca direttamente dagli esperimenti e dall'osservazione»¹. Il lavoro di de Lavoisier è morto sulla ghigliottina insieme a lui nel 1794, eppure quanto sono attuali, oggi, le sue parole. Il progresso avanza, con passi da gigante, ma il cruccio dell'uomo rimane sempre la ricerca della verità. Una ricerca che è iniziata migliaia di anni fa con l'avvento dell'essere umano moderno sulla terra e che terminerà con la sua scomparsa. E coloro che vi si mettono a caccia allo scopo di divulgarla si assicurano che la versione da loro presentata poggi su solidi pilastri, cioè che sia il frutto di un percorso le cui tappe sono scandite dal *metodo*. Il metodo è l'assicurazione dell'uomo nella ricerca della verità. De Lavoisier era fedele al metodo scientifico, ma di un metodo analogo si servono anche i divulgatori odierni, inclusi coloro che fanno informazione. Questo capitolo si sofferma sulla professione dei giornalisti, per quanto articolata essa sia, con l'obiettivo di capire se il metodo da loro utilizzato, il metodo giornalistico, abbia funzionato anche durante la pandemia da Covid-19.

* Daniele Manca è vice-direttore del Corriere della Sera.

Luigi Santarelli è studente triennale di Ingegneria civile presso la Sapienza Università di Roma e conduttore radiofonico di RTL 102.5.

¹ Citato in G. Valitutti, A. Tifi, A. Gentile, *Le idee della chimica*. in «equilibri», 14, 18, 2004.

2. *Il metodo come guida in un processo in continua evoluzione*

Il giornalismo è una professione. Così come in molti paesi del mondo che si definiscono liberi, in Italia il giornalismo è sempre stato un giornalismo di servizio e, quando ci si trova di fronte a una pandemia, di servizio c'è molto bisogno. In ragione della complessità del momento storico che stiamo attraversando, una fase in cui ci si ritrova ad affrontare un nemico invisibile e di cui ben poco si conosce, garantire l'accuratezza di tale servizio è ancor più vitale. Per quanto ardua sia la sfida, il giornalismo ha dalla sua il metodo, uno strumento assai potente per tracciare la via da seguire. Esso non si accontenta di avere uno *statement*, un'affermazione. Ha bisogno di un processo di verifiche, di conferme fornite da fonti documentali e umane. Il termine *processo* è scelto in maniera non casuale, volendo evidenziare un percorso che dura nel tempo e che è caratterizzato dalla messa in discussione continua dei risultati ottenuti, su cui ci si soffermerà più avanti.

A distanza di diversi mesi dallo scoppio della pandemia da Covid-19, in molti hanno tentato di paragonare in maniera efficace ciò che il mondo sta vivendo oggi ad altri avvenimenti che hanno caratterizzato la storia dell'uomo, con scarso successo; ciò è probabilmente sintomo di una sfida che nessuno era pronto ad affrontare. E per raccontarla in maniera adeguata non occorre che attenersi al metodo, che anche questa volta guiderà chi scrive nella giusta direzione tramite accuratezza, indipendenza, attenzione. Valori che il metodo giornalistico porta con sé e che permettono a chi esercita la professione di viaggiare in sicurezza nonostante le avversità del momento storico. Certo è che per un viaggiatore esperto l'impresa risulterà meno ardua rispetto a chi si mette in viaggio per la prima volta. Questo lo si è notato non poco nell'esposizione, nella prudenza adottata, nella scelta delle inchieste da portare avanti, in questi ultimi mesi naturalmente concentrate sul sistema sanitario locale e nazionale. Ma chi è appena partito, si sa, ha più forza nelle gambe, e forse anche più voglia di raggiungere la destinazione. È così che in molti si sono riscoperti giornalisti. Nessun corso, nessuna scuola, nessun albo. Strutture antiquate e soprattutto ormai non più indispensabili. Fino a pochi mesi fa erano blogger, opinionisti autoproclamati, normali utenti social. I loro editoriali erano post Facebook, i loro lettori gli amici. Poi i primi dati sul virus, i primi commenti. La loro missione era rivelare al

loro pubblico la “vera verità”, non quella dei «giornalisti di parte», spiegando con teorie discutibili il perché i dati diffusi dal bollettino odierno della Protezione civile non fossero del tutto corretti o completi. Un flusso costante di opinioni che non ha limiti e non ha orari. Una continua messa in discussione – non proficua – delle informazioni, che pone le sue basi probabilmente nella sempre decrescente fiducia di taluni nei confronti di chi fa informazione.

La straordinaria disponibilità di informazione che la rete ha messo a disposizione di ciascuno di noi ha rappresentato senza dubbio alcuno una rivoluzione culturale e sociale che è stata resa possibile dall'avvento della rete. Una onnipotenza alla portata di chiunque abbia una connessione a internet e che porta in molti a chiedersi se sia ancora effettivamente necessario affidarsi a qualcuno per sapere che cosa accade nel mondo. «A cosa mi serve un quotidiano» avrà pensato qualcuno, specialmente se quello stesso quotidiano non sa indicami i colpevoli di tutto ciò che sta succedendo, non sa fare il suo lavoro oppure non conferma le mie pre-convinzioni. Sebbene ci siano sempre delle responsabilità che è bene accertare, è forte in Italia una tendenza a trovare un colpevole, un responsabile a tutti i costi. Se questa ricerca è una costante, i suoi bersagli sono invece sempre nuovi, anche in ragione del fatto che, come evidenziato, il momento storico attuale vede un'evoluzione continua. Prima gli stranieri, i cinesi, neanche a dirlo. Poi le Rsa, ora «i giovani», una massa di arroganti capaci solamente di sperperare quanto lasciato loro dai genitori – loro sì che sono responsabili – immolando il buonsenso sull'altare della movida. Il triste tentativo di un popolo legittimamente spaventato di dare un volto al proprio nemico, uno possibilmente facile da riconoscere. Un sintomo, forse, dell'incapacità di considerarsi comunità. Una comunità che ha la maturità necessaria per capire che in periodi straordinari è vitale mettere in campo forze straordinarie, e che sa che è vero che qualcuno ha sbagliato, che l'organigramma dello Stato in qualche caso è male strutturato, che certi errori potevano essere evitati, ma che ha il buonsenso di stabilire delle priorità di intervento.

3. L'istruttoria come articolazione funzionale

Diverso dal metodo è il contenuto. Quello sì che è cambiato, in ma-

niera particolare nel processo di verifica degli avvenimenti e delle affermazioni. Una redazione, infatti, accompagna l'arrivo di una notizia con la creazione di un'istruttoria. Si inizia con una *breaking news*, l'atto del riportare la notizia stessa così come la si è ricevuta. Questo primo passo, in virtù della necessità di informare repentinamente i lettori, è naturalmente agevolato dalla rete. Dopodiché l'istruttoria entra nel vivo. È compito di chi scrive mettere in discussione i fatti, le affermazioni, i documenti, informare il lettore che quella potrebbe non essere l'unica visione possibile delle cose. Come detto in precedenza, si tratta di un processo. Se la notizia è destinata a un'edizione cartacea, però, arriva un momento in cui il periodico deve andare in stampa. Condizione che impone al giornalista di raccontare lo stato dell'arte – la verità, o presunta tale – limitandola a un preciso momento.

Ecco allora che l'istruttoria prende due strade: quella cartacea e quella virtuale, quest'ultima in costante aggiornamento man mano che l'istruttoria stessa avanza. Un'*articolazione funzionale* che sa distinguere il proprio prodotto in base al contenuto e alla destinazione.

È questa una realtà che confuta la visione del mondo discreta di taluni, che pretendono di fissare in un preciso istante temporale dei processi che sono in continua evoluzione. Ne è un esempio la pandemia che il mondo sta affrontando. Un evento la cui evoluzione è continua e complessa a tal punto che la sua istruttoria potrebbe non chiudersi mai. Questa complessità non può non interrogarci su quale sia, in ultimo stadio, il compito di chi scrive e informa, di chi fa giornalismo. E se si è appurato che non è consono ragionare in termini discreti, sarà ora più chiaro che è quasi impossibile rivelare la realtà a chi legge. Affanna la comunità scientifica, arranca il giornalismo. Ma descrivere, raccontare, interrogare, porre domande sono comunque funzioni preziose almeno quanto – se non di più – dare verità che si presumono inconfutabili. Quando questo non dovesse più accadere il giornalismo stesso cesserebbe di esistere. La triste realtà di un'umanità che può limitarsi a fornire una spiegazione che poco dopo potrebbe rilevarsi inattendibile. Questo il metodo giornalistico lo contempla, evitando a chi scrive l'arroganza di sentirsi portatore di verità. Un giornalista questo lo sa, forte di un'esperienza che lo ha visto confrontarsi in passato con situazioni simili seppur non comparabili e che lo rende necessariamente prudente abbastanza da saper affrontare con saggezza anche situazioni straordinarie.

Perché la fedeltà alla realtà di quanto si racconta è il primo aspetto di chi fa informazione, come potrebbe non essere così.

Tanto si è parlato, nell'ultimo decennio, del problema legato alle *notizie false*. Sempre più presente nel dibattito pubblico, la questione ha generato in una grande quantità di lettori una immotivata sfiducia nei confronti degli organi di informazione. Pur essendo spesso accostata alla comunicazione politica, la possibilità di imbattersi in notizie false non è il risultato solamente di un lavoro poco attento di chi scrive. Certamente ha contribuito il passaggio repentino dalla carta al web, a una velocità maggiore di quella con cui si diffondono le competenze digitali, o, per così dire, l'etichetta social, su cui in larga parte si è spostata l'informazione. Nulla di troppo complicato, sapendo cosa si affronta, nulla di inaccessibile, a fronte di una base di consapevolezza del mezzo. Ecco però che si finisce a leggere gli scritti di quei giornalisti dell'ultima ora, nella realtà facilmente riconoscibili, eppure improvvisamente seguiti, pur non basandosi su nessun metodo preciso, men che meno su quello giornalistico. E il rischio si acuisce in maniera naturale quando la delicatezza dei temi trattati è tale da influenzare il dibattito pubblico in maniera così forte come è successo per la pandemia da Covid-19, la cui evoluzione, come anticipato, non vede stabilità. Ecco allora il senso di un'istruttoria che ha carattere di continuità. La messa in discussione dei fatti, che permetterà, a fronte di nuovi approfondimenti, di fare passi in avanti nel racconto della realtà.

4. *Il metodo e la piattaforma*

Il progressivo abbandono della carta stampata era una tendenza particolarmente evidente prima dell'avvento della pandemia da Covid-19. Il numero di copie cartacee vendute ogni giorno in Italia sta diminuendo in maniera continuativa, seppur lentamente. Per alcuni questo processo coincide con la crisi dell'informazione, la morte del giornalismo, per altri si tratta del naturale percorso della storia, l'avanzamento della rete che pervade sempre più la nostra vita quotidiana. Già, perché è la rete a essere uno dei principali attori che da questa transizione hanno tratto dei profitti. Una tendenza già esistente, dicevamo, una curva monotona che nei mesi corrispondenti alla pandemia da Covid-19 ha visto un gradino,

un delta repentino di passaggi dalla carta al virtuale. Un cambiamento probabilmente destinato a rientrare ma che è il segno dell'inevitabilità.

Con l'abbandono del quotidiano comprato in edicola si potrebbe erroneamente pensare che il metodo giornalistico sia messo in crisi, se non destinato a cadere. A confutare tale tesi è anche stavolta il metodo stesso. Esso si deforma in base alla piattaforma con cui chi lo applica si trova a lavorare, e mantiene vivo il suo scopo di contestualizzare la notizia e fornire il racconto più verosimile. Ciò accade anzitutto sui siti internet delle principali testate, dove le redazioni sono da tempo integrate, lavorando in entrambi gli ambiti seppur differenziando il prodotto. Accade anche in televisione, in radio e in tutte le sedi in cui si fa informazione, tutte sedi che dall'inizio della chiusura forzata del Paese cercano di rispondere all'ingente richiesta di informazioni del pubblico. Si cerca di conoscere meglio il proprio nemico, nella speranza di poterlo così meglio combattere. E come quando ci si imbatte in qualcosa di ignoto, anche stavolta si è chiesto aiuto agli «esperti». Abbiamo imparato a conoscerli, a conoscere i loro ospedali in televisione, a riconoscere la loro voce alla radio. Rappresentano coloro che ai nostri occhi sono gli unici e i soli a poter rispondere alle nostre domande. Domande di cui il giornalismo si fa carico e che riporta loro, ancora una volta, con metodo. Stavolta il giornalista non produce nulla, non scrive, non racconta. È però il delicato tramite preposto a trasmettere le informazioni a chi le chiede, assicurandosi che il ricevente sia conscio di ricevere non la verità, ma la versione più attendibile, che potrebbe però evolvere in diverse direzioni – se non essere smentita. E il metodo guida chi lo applica anche in ambiti sconosciuti, attraverso tematiche estranee al proprio ambito di specializzazione, fornendo la necessaria prudenza che chi fa opera di divulgazione deve possedere, in virtù del fatto che dal suo lavoro potrebbe dipendere – come certamente accade ancora per i quotidiani – il dibattito pubblico del paese.

5. *Al lettore scegliere*

Si è evidenziata sin qui più di una volta la figura del lettore. Il cambiamento forzato di abitudini indotto dal *lockdown* lo ha spinto a cercare fonti più affidabili, che in rete, talvolta, è più difficile identificare. Una

novità di certo positiva per la cultura dell'informazione, che ha affievolito il *confirmation bias* sempre più accentuato dall'informazione "a portata di click": un fenomeno cognitivo che ci indirizza verso coloro che confermano le nostre convinzioni acquisite quando siamo in cerca di informazioni. Cerchiamo conforto, vogliamo la conferma che il nostro pensiero sia quello che meglio rappresenta la realtà. I social network come veicolo delle grandi e piccole testate di informazione non fanno altro che inasprire questa dinamica, che nel corso degli ultimi mesi si è però ridimensionata.

Nulla di nuovo, in realtà. Fino a qualche anno fa si acquistavano l'Unità o il Secolo d'Italia, oggi si segue una certa pagina o un'altra. Una tendenza preoccupante che si aggiunge alla possibilità che le grandi piattaforme di comunicazione hanno dato al lettore di rendere l'informazione biunivoca. Essa non è più un flusso unidirezionale dalla testata al pubblico. Il pubblico è ora in grado di rispondere, commentare, contribuire e condividere in maniera critica o meno. Un fatto di per sé non necessariamente negativo, ma che può diventarlo quando chi legge sovrastima la propria competenza sull'argomento in discussione. Nel contempo l'utente ha anche la preziosa possibilità di interagire con le proprie figure, spesso politiche, di riferimento. Fino a qualche anno fa si spedivano lettere, ora si mandano messaggi *in direct*. Una comunicazione che, in realtà, rimane pressoché univoca, ma che comunque aumenta l'*engagement* del pubblico. Quest'ultimo è aumentato non poco nei mesi di *lockdown*, modificando la «reputazione social» dei principali leader politici, opinionisti e scienziati italiani più in vista. Se non si è in grado di fare comunità in momenti di crisi, perlomeno ci si stringe intorno al proprio leader. E l'Italia non è stata da meno, con una crescita della *web reputation* del presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte aumentata notevolmente a partire dal primo decreto dell'era coronavirus². «La pandemia ha fatto anche cose buone» avranno pensato i suoi social media manager.

² Reputation Science, osservatorio politico, *La web reputation di Giuseppe Conte*, <https://www.reputationscience.it/coronavirus-la-reputazione-online-del-premier-conte-e-alle-stelle-male-il-ministro-speranza/>.

6. *Quando tutto sarà finito*

Essendoci posti l'obiettivo di analizzare la seconda fase dell'emergenza in corso, è utile distinguere i cambiamenti permanenti da quelli destinati a rientrare. L'oggetto di questa analisi rende sicuramente più interessanti i secondi, che saranno i principali protagonisti del dopo, quando ritroveremo con piacere quella normalità che ci siamo accorti di amare e desiderare così tanto. E volendosi soffermare sulle modalità di lavoro del giornalismo, queste sono sicuramente destinate a tornare, seppure in parte, a come erano prima dell'avvento del Covid-19. Chi fa informazione tornerà a consumare la suola delle proprie scarpe. I più attenti lo faranno con piacere, altri rimpiangeranno il lavoro a distanza, che pure giocherà il suo ruolo nella partita dei prossimi anni. Rientrerà anche la maggiore richiesta di informazione del pubblico? Sicuramente sì, e lo farà in modo tale che ci renderemo conto che non si è mai trattato di maggiore attenzione, ma solo di maggior tempo speso nell'informarsi. Ciò non esclude che ne usciremo con una maggiore consapevolezza in merito all'importanza delle fonti, del confronto delle notizie, della scelta delle testate da seguire. Una fase storica così delicata sarà forse l'inizio di una transizione non indifferente del dibattito pubblico nazionale verso una maggiore maturità, la maturità di un paese che ha capito quanto l'informazione rappresenti cosa seria e come essa sia una professione cruciale per la propria tenuta democratica. Per questi motivi, quando tutto sarà finito, ci affideremo forse maggiormente ai giornalisti professionisti, a coloro che non si sono riscoperti tali solamente quando la domanda di informazione ha conosciuto un incremento repentino e degno di nota.

E se quando tutto sarà finito tireremo le conclusioni di questa analisi, la risposta alla nostra domanda sarà 'sì'. Il metodo giornalistico ha funzionato anche durante una pandemia? È sopravvissuto al Covid-19? Sì, e non avrebbe potuto essere altrimenti.

HANNO PARTECIPATO AL VOLUME

ALBERTO ARCURI è dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

ALESSANDRO ARESU è direttore scientifico della Scuola di Politiche, Roma.

LEONARDO ARIGONE è studente magistrale in Filosofia presso l'Università di Torino e la Scuola di Studi Superiori di Torino "Ferdinando Rossi". È membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

DANIELA ARLIA è dottoranda di ricerca in Economia presso la Aix-Marseille School of Economics, EHESS, CNRS e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

GUIDO ASCIONE è medico in formazione specialistica in Cardiocirurgia presso l'Università Vita-Salute San Raffaele e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

FILIPPO ASCOLANI è dottorando di ricerca in Statistica presso l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

FRANCESCO BERALDI è dottorando di ricerca in Economia presso l'Università Yale e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

FULVIO BERSANETTI è *program officer* Direzione Innovazione d'Impatto, Fondazione Compagnia di San Paolo, Torino.

ALESSANDRO BOGLIOLO è professore ordinario di Sistemi di elaborazione delle informazioni presso l'Università di Urbino Carlo Bo.

FEDERICO BOSCAINO è studente magistrale in *Banking and Finance* all'Università Cattolica di Milano e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

ANNARITA BOTTA è medico in formazione specialistica in Malattie infettive e tropicali presso l'Università di Firenze e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

ALESSANDRO BRUSCHI è medico in formazione specialistica in Ortopedia e traumatologia presso l'Istituto Ortopedico Rizzoli, Università di Bologna, e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

MASSIMO CACCIARI è professore emerito di Filosofia presso l'Università Vita-Salute San Raffaele di Milano.

GIAN DOMENICO CAIAZZA è presidente dell'Unione Camere Penali.

MARIA ROSARIA CAPOBIANCHI è direttrice del laboratorio di Virologia dell'Istituto Nazionale per le Malattie Infettive “L. Spallanzani” I.R.C.C.S. di Roma.

ALESSANDRA CASARICO è professoressa associata di Scienza delle finanze presso l'Università Commerciale “Luigi Bocconi”, membro di Dondena, *research fellow* presso CESifo e il Centro Studi “Luca D’Agliano”. È membro del comitato di redazione de Lavoce.info.

MASSIMO CAVINO è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università del Piemonte Orientale e direttore del Dipartimento per gli Studi per l'Economia e l'Impresa dello stesso Ateneo.

GIOVANNI COMANDÈ è professore ordinario di Diritto privato comparato presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa. È membro della *task force* Dati per l'emergenza Covid-19 presso il Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione.

GIULIO ALVARO CORTESI è dottore di ricerca in Diritto all'Università Paris 1 Panthéon Sorbonne e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

ROBERTA DE PAOLIS è dottoranda di ricerca in Diritto penale presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

GIULIA DELGROSSO è laureata magistrale in Scienze internazionali – China and global studies presso l'Università di Torino e la *Beijing Foreign Studies University* di Pechino.

MATTEO DI MAIO è laureato magistrale in Giurisprudenza presso l'Università Commerciale “Luigi Bocconi” e membro del direttivo dell'Associazione Radicale Certi Diritti.

NICOLA DIMITRI è dottorando di ricerca in Filosofia del diritto e storia della

cultura giuridica presso l'Università di Genova e membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

PETER DOHERTY è *laureate professor* presso l'Università di Melbourne. Nel 1996 ha ricevuto il premio Nobel per la Medicina.

FRANCESCA DOMINICI è professoressa associata di Biostatistica presso la *Harvard School of Public Health* e direttrice della *Harvard Data Science Initiative*.

ISABELLA FALAUTANO è dirigente d'impresa presso Illimity, mentor e *business angel*.

Sir JEREMY FARRAR, già professore di Medicina tropicale presso l'Università di Oxford, è direttore del Wellcome Trust.

ALICE FAVOTTO è laureata magistrale in *European Economy and Business Law* all'Università di Roma Tor Vergata e *alumna* del Collegio dei Cavalieri del Lavoro “Lamaro-Pozzani”. È membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

MAURIZIO FERRERA è professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Milano e serial ERC winner (ERC Advanced grant & ERC Sinergy grant).

ANDREA FERRERO è professore associato di Economia presso l'Università di Oxford.

CLAUDIA FIASCHI è portavoce del Forum Nazionale del Terzo Settore.

STELLA GIANFREDA è assegnista di ricerca in Scienza politica presso l'Università di Genova e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

SIMONA GIGLIOLI è dottoranda di ricerca in Economia presso l'Università Tor Vergata di Roma.

GIULIA GIORDANO è ricercatrice in Teoria dei sistemi e del controllo presso l'Università di Trento.

MARIO GRECO è Chief Executive Officer (CEO) di Zurich Group.

IACOPO GRONCHI è studente magistrale in Scienze politiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

CARLO LA VECCHIA è professore ordinario di Statistica medica presso l'Università di Milano.

GIUSEPPE LAURI è dottorando di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università di Pisa e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

ALESSIO LO GIUDICE è professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università di Messina.

EDOARDO LOMBARDI VALLAURI è professore ordinario di Linguistica generale presso l'Università Roma Tre.

GIANMARCO LUGLI è medico in formazione specialistica in Nefrologia presso l'Università di Firenze e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari. È *alumnus* del Collegio dei Cavalieri del Lavoro “Lamaro-Pozzani”.

DAVIDE LUZZATI è studente magistrale in Statistica presso il Politecnico Federale di Zurigo (ETH Zürich) & visiting student presso il Weizmann Institute of Science (IL).

FRANCESCO MAGNI è ricercatore in Pedagogia generale e sociale presso l'Università di Bergamo.

LEONARDO MAJOCCHI è studente triennale in Scienze politiche presso la Sapienza Università di Roma.

MASSIMILIANO MALVICINI è professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale e presso l'Università degli Studi di Torino e vice-presidente del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

DANIELE MANCA è vice-direttore del Corriere della Sera.

LORENZO MANGONI è allievo ordinario in Scienze economiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa.

ALBERTO MARTINENGO è ricercatore in Filosofia teoretica alla Scuola Normale Superiore e direttore scientifico CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

FEDERICA MELUZZI è policy analyst *Centre for Skills* dell'OECD e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

FEDERICA MERENDA è dottoranda di ricerca in Filosofia politica presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa.

MATTEO MONTI assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Pisa.

LUCA MOSETTI è studente magistrale in Statistica presso il Politecnico Federale di Zurigo (ETH Zürich) e *research assistant* presso il *Collegium Helveticum* dello stesso ateneo.

PAOLO MULASSANO è responsabile Obiettivo Pianeta e Direzione Innovazione d'Impatto presso la Fondazione Compagnia di San Paolo, Torino.

STEFANO MARIA NICOLETTI è dottorando di ricerca presso l'Università di Twente e membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

SABINA NUTI è rettrice della Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa.

VALERIO ONIDA è presidente emerito della Corte Costituzionale e professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Milano.

MIRKO ORSATTI è laureato in Scienze internazionali e *project manager* presso il Cicsene, Torino.

MATTEO MARIA OTTAVIANI è dottorando in Medicina translazionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

LUIGI PANNARALE è professore ordinario di Sociologia del diritto presso l'Università di Bari e vice-presidente della Società Italiana di Filosofia del diritto.

CARLO PASTORE è conduttore radiofonico e televisivo e direttore artistico del festival "Mi Ami".

WALTER PETRUCCI è direttore per l'Innovazione e le risorse presso la Direzione Generale dell'innovazione e dell'assistenza tecnologica (DG ITEC), di cui è anche direttore generale *ad interim*.

MARCO PISTILLI è allievo ordinario in Scienze economiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento di Pisa.

LUCA PONIZ è sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano e presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati.

ANNA MARIA POGGI è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Torino.

TOMMASO PORTALURI è *innovation manager* alla IN Srl e presidente del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

LORENZO PREGLIASCO è docente presso l'Università di Bologna, alla Scuola Holden e alla 24Ore Business School. Cofondatore di Quorum e YouTrend e analista politico, ha scritto, tra gli altri, per il Sole 24 Ore, Aspenia, L'Espresso e Politico.

ELENA PULCINI è professoressa ordinaria di Filosofia sociale presso l'Università di Firenze.

LUCREZIA REICHLIN è professoressa di Economia presso la London Business School, direttore non-esecutivo di AGEAS Insurance Group e presidente co-fondatrice di Now-Casting Economics Ltd.

RICARDO REIS è "*A.W. Phillips*" professor of Economics presso la London School of Economics.

EMANUELE RUGGERI è medico in formazione specialistica in Psichiatria presso l'Azienda Ospedaliera Careggi di Firenze.

LUIGI RUGGERONE è *Director of Trend Analysis and Applied Research* presso l'Intesa Sanpaolo Innovation Center.

PIER ANGELO SANNA è psicologo clinico e forense, membro del CLAS (Comitato di lotta all'Aids) e psicologo referente del MOS (Movimento omosessuale sardo).

LUIGI SANTARELLI è studente triennale di Ingegneria civile presso la Sapienza Università di Roma e conduttore radiofonico di RTL 102.5.

RAFFAELE SARNATARO è dottorando di ricerca in Neuroscienze presso l'Università di Oxford e membro CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

CLAUDIO SARZOTTI è professore ordinario di Sociologia del diritto presso l'Università di Torino.

CARLA SCIARRA è dottoranda di ricerca in Ingegneria per l'ambiente e il territorio presso il Politecnico di Torino.

RITA SCIARRA è *team leader Inclusive Growth and Poverty Reduction, Regional Hub for Latin America and the Caribbean* presso l'UNDP – United Nations Development Programme.

ALDO SCHIAVONE, già professore ordinario di Diritto romano presso la Sapienza Università di Roma, è *principal investigator* di un *ERC Advanced grant*.

GIORGIA SERUGHETTI è ricercatrice in Filosofia politica presso l'Università di Milano-Bicocca e co-fondatrice del GRIPS – Gruppo di Ricerca Italiano su Prostituzione e Lavoro Sessuale.

GAETANO SILVESTRI è presidente emerito della Corte Costituzionale e professore emerito di Diritto Costituzionale presso l'Università di Messina. È presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti.

JACOPO TOZZO è dottorando di ricerca in Economia presso l'Università Commerciale “Luigi Bocconi” e membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

GABRIELE VACIS è regista e fondatore dell'Istituto di Pratiche Teatrali per la Cura della Persona.

ANTONELLA VELTRI è ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR-Isafom) e presidente di “D.i.Re” la Rete nazionale dei centri antiviolenza.

PAOLO VINEIS è professore ordinario di *Environmental Epidemiology* presso l'Imperial College di Londra.

LETIZIA VITALI è studentessa magistrale di Biotecnologie farmaceutiche presso l'Università di Bologna, musicista e appassionata di musica dal vivo e dei suoi profili organizzativi.

ALBERTO VITTONI è studente magistrale di Filologia moderna presso la Sapienza Università di Roma e allievo del Collegio dei Cavalieri del Lavoro “Lamaro-Pozzani”. È membro del CEST – Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari.

MAURIZIO VIROLI è professore emerito dell'Università di Princeton, professore di *Government* presso l'Università del Texas (Austin) e di Comunicazione politica presso l'Università della Svizzera Italiana (Lugano).

Finito di stampare nel mese di settembre
presso la *Vulcanica Print* Nola (Na)