

Bonino, Bray, Brera, De Rita, Ferrera, Gallo,  
Jahier, Magatti, Prodi, Reichlin, Saraceno,  
Severino, Tamburi, Tremonti, Treu, Zamagni

# IL MONDO CHE VERRÀ

Interpretare e orientare lo sviluppo  
dopo la crisi sanitaria globale





## QUADERNI del CNER

# IL MONDO CHE VERRÀ

Interpretare e orientare lo sviluppo  
dopo la crisi sanitaria globale

Introduzione di Tiziano Treu  
e i contributi di Emma Bonino, Massimo Bray,  
Guido Brera con collettivo "I Diavoli", Giuseppe De Rita, Maurizio Ferrera, Franco Gallo, Luca Jahier, Mauro Magatti, Romano Prodi, Lucrezia Reichlin, Chiara Saraceno,  
Paola Severino, Giovanni Tamburi, Giulio Tremonti  
e Stefano Zamagni.

QUADERNI del CNEL - numero speciale  
Maggio 2020

QUADERNI del CNEL  
Pubblicazione periodica  
In attesa di Registrazione

ISSN 2611-5948

Questo volume è un numero speciale dei 'Quaderni del CNEL' dedicato alla grave crisi esplosa per effetto del diffondersi del Covid-19. I *quaderni scientifici* del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, rivolti alla comunità scientifica e ai cittadini, e pubblicati sulla base di studi presentati da esperti del Consiglio ovvero da ricercatori e studiosi esterni, nell'ambito di accordi di collaborazione o di seminari presso l'Organo, ovvero raccolte di approfondimenti su un particolare tema.

I 'Quaderni' sono un modo per contribuire al dibattito scientifico, anche al fine di ottenere contributi utili all'arricchimento del dibattito sui temi in discussione presso il Consiglio stesso.

La pubblicazione dei documenti è realizzata ai sensi dell'articolo 8, comma 12, del Regolamento di Organizzazione approvato dall'Assemblea del Cnel il 13 settembre 2018.

La scelta degli argomenti e dei metodi di indagine riflette gli interessi dei ricercatori. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità del Consiglio.

Comitato Scientifico

Presidente: Prof. Avv. Tiziano Treu

Componenti

prof. Maurizio Ambrosini  
prof. Emilio Barucci  
prof.ssa Silvia Ciucciiovino  
dott. Ana Rute Cardoso  
prof. Dr. Andrew Clark  
prof. Efisio Gonario Espa  
prof. Michele Faioli

prof. Claudio Lucifora  
prof.ssa Maria Malatesta  
prof.ssa Annamaria Simonazzi  
prof.ssa Cecilia Tomassini  
prof. Giovanni Vecchi  
prof. dott. Thomas Zwick

Direttore Responsabile  
Cons. Paolo Peluffo



## SOMMARIO

Introduzione	
<b>La Pandemia un'occasione per pensare al "mondo che verrà"</b>	
Tiziano Treu	11
<b>Le ragioni dell'iniziativa approvata dall'Assemblea del CNEL</b>	25
<b>Le lezioni politiche della pandemia</b>	
Emma Bonino	31
<b>Fino a dove può spingersi il potere politico?</b>	
Massimo Bray	39
<b>Il coraggio di immaginare un mondo diverso</b>	
Guido Brera con collettivo "I Diavoli"	53
<b>Verticalizzazione dei poteri</b>	
Giuseppe De Rita	63
<b>Dopo l'incertezza: un futuro da ri-costruire</b>	
Maurizio Ferrera	71
<b>Quali interventi postpandemia attuare in materia fiscale e di riparto di competenze fra stato e regioni?</b>	
Franco Gallo	87
<b>Mettere in sicurezza l'Europa. Una strategia della cura</b>	
Luca Jahier	107

<b>Dal rischio alla interdipendenza. Un possibile percorso dentro la crisi</b> Mauro Magatti	123
<b>Antiche e nuove Pestilenze</b> Romano Prodi	131
<b>La crisi un'occasione per ripensare al ruolo dello Stato</b> Lucrezia Reichlin	145
<b>Uno <i>stress test</i> dai cui esiti occorre ripartire</b> Chiara Saraceno	155
<b>Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale: alcuni spunti tra protezione dei diritti fondamentali, modelli di governance e ripresa economica</b> Paola Severino	169
<b>Sostegno economico e settori strategici</b> Giovanni Tamburi	183
<b>Le ipotesi sul futuro</b> Giulio Tremonti	195
<b>Factum e faciendum</b> Stefano Zamagni	209





Introduzione

# LA PANDEMIA UN'OCCASIONE PER PENSARE AL "MONDO CHE VERRÀ"

Tiziano Treu

Il CNEL e tutte le sue componenti sono consapevoli della gravità della crisi esplosa in conseguenza del diffondersi del Covid-19, una crisi senza precedenti per gravità rispetto a quelle che hanno colpito le nostre società negli anni più recenti. Gli organi del Consiglio hanno deciso due tipi di iniziative per contribuire a riflettere sui problemi che questa crisi ha posto all'Italia e che condividiamo con gli altri paesi e comunità del mondo.

In primo luogo, abbiamo avviata una serie di analisi sistematiche, uno *stress test*, diretto a indagare i punti critici delle nostre principali strutture produttive e istituzionali allo scopo di individuare come queste hanno reagito alla crisi e quali sono le soluzioni per superare quest'emergenza e per avviarci verso un percorso di crescita diverso da quello del passato.

Oltre a intraprendere quest'opera che ci accompagnerà per i prossimi mesi e che sarà sostenuta dalle esperienze delle maggiori organizzazioni del lavoro, dell'impresa e del terzo settore presenti al CNEL, abbiamo chiesto a una serie di persone autorevoli per esperienza e conoscenza di aiutarci a una riflessione più vasta sulle principali questioni che si aprono nel dopo crisi e a tracciare con noi alcune linee di indirizzo per il "mondo che verrà".

Il presente volume raccoglie gli scritti delle persone che hanno risposto alle nostre domande e che voglio ringraziare ancora.

Come si potrà vedere, il testo contiene contributi a nostro avviso di

grande interesse e valore che affrontano le questioni aperte da questa crisi da diversi punti di vista che sono significativi delle diverse esperienze e prospettive degli autori.

Ne risulta un insieme di analisi e proposte che può offrire alle istituzioni e ai decisori pubblici, alle organizzazioni sociali e politiche e anche alle persone che vogliono riflettere, elementi preziosi per orizzontarsi in un futuro che si presenta incerto come non mai, ma anche aperto a nuove possibilità.

Quest'introduzione non può riflettere la ricchezza dei contributi, che meritano tutti di essere letti con attenzione; vuole segnalare alcuni stimoli che ci sembrano particolarmente significativi sia per gli aspetti in cui essi convergono (che sono molti) sia per le opzioni diverse che prospettano e per alcune differenze che richiedono ulteriori riflessioni su cui sarà sicuramente necessario ritornare.

### **Una crisi senza precedenti**

Le analisi dei nostri autori convergono anzitutto nel segnalare le caratteristiche della crisi attuale e le diversità rispetto a tutte le crisi che si sono susseguite negli anni, compresa quella del 2008 che sembrava anch'essa senza precedenti.

La diversità sta anzitutto nella gravità dell'impatto di questa emergenza sia sull'economia sia sulla salute pubblica e privata che ha messo in pericolo l'esistenza di milioni di persone ed è costata la vita a tanti altri. Gli effetti economici sono ancora indeterminati e dipenderanno anzitutto dalla durata della crisi che è ancora incerta. Ma le prime stime indicano un ordine di grandezza nella caduta del Pil mondiale doppio di quella delle crisi del 2008 e un gravissimo impatto sulla occupazione (secondo le previsioni dell'OIL oltre 250 milioni di disoccupati). Anche l'origine della crisi attuale è diversa dal passato. Gli esperti sottolineano come essa sia strettamente legata all'interdipendenza sempre più profonda tra le vicende economico-sociali e la vita delle persone nel mondo globale. Il virus ha trasformato il rischio da interdipendenza in una drammatica emergenza (Magatti).

Per l'altro verso molti rilevano come la emergenza sanitaria sia il segnale di uno sviluppo economico che si è rivelato insostenibile e che è il riflesso di un rapporto malsano tra uomo e natura, quindi, come denuncia Emma Bonino, di una reazione della natura violentata.

L'esplosione della crisi da virus ci ha colti impreparati anche se non mancavano le avvisaglie, come nel caso di quella del 2008. Le fragilità che hanno generato entrambe queste crisi erano infatti ampiamente note (Reichlin). Di questo occorrerà rendersi tutti consapevoli, anche perché è probabile che arrivino altri momenti simili di discontinuità nelle vicende economiche e sociali. Come rileva Maurizio Ferrera, i sistemi a interdipendenza profonda come quelli attuali sono caratterizzati da periodi di relativa stabilità alternati a momenti difficilmente prevedibili di cambiamento improvviso e turbolento.

### **Come reagire alla crisi**

Sulle misure necessarie per reagire a questa crisi le indicazioni degli scritti pubblicati sono solo in parte diverse. La maggior parte di essi sostiene che non saranno sufficienti piccoli aggiustamenti rispetto a quanto si faceva in passato per affrontare il dopo crisi. Peraltro, si è osservato che non basta neppure affermare "niente sarà come prima" e magari elaborare progetti generici per il futuro.

Se è vero che la crisi è eccezionale e costringe tutti a interrogarci in profondità, De Rita osserva con amara saggezza che, nonostante la crisi, "in realtà noi siamo ancora gli stessi" e che "il futuro dipende da quello che oggi e domani potranno fare tutte le diverse componenti del nostro sistema".

Una seconda osservazione comune a quasi tutti gli autori è che lo scoppio della pandemia ha spinto le opinioni pubbliche e le politiche nazionali a chiedere un maggior intervento pubblico nell'economia. L'intervento dello Stato dopo decenni di demonizzazione è ora invocato come strumento essenziale per riparare i danni della crisi sull'economia e sulle persone e per affrettare l'uscita dall'emergenza (Prodi). Questo riconoscimento è peraltro accompagnato quasi sempre da precisazioni di diverso tenore. Si riconosce che nessun

paese europeo ha la possibilità di contrastare da solo gli squilibri e le diseguaglianze fra gli Stati e nelle società create dall'impatto del coronavirus e si richiama, anche se con qualche dubbio sulle possibili risposte, l'urgenza di un radicale cambiamento delle regole e delle politiche europee (Prodi, Jahier).

In secondo luogo, si ripropone la questione di quale debba essere in questo nuovo contesto il ruolo dello Stato, quali le direzioni degli interventi pubblici e in generale quale il modello cui ispirarsi.

Qui le indicazioni degli autori sono diverse, ma in prevalenza mettono in guardia dal confondere la responsabilità delle istituzioni pubbliche per il perseguimento di obiettivi generali con lo statalismo, e, per altro verso dal cedere alla tentazione di interventi statali indifferenziati (Tamburi), all'insegna del proteggere tutto e il contrario di tutto (De Rita), oppure di riprendere la strada delle nazionalizzazioni riparatrici.

La soluzione da perseguire è invece di aiutare le imprese a competere nel nuovo contesto di accentuata concorrenza internazionale e di cogliere quest'occasione per correggere le storiche debolezze del sistema produttivo italiano.

Gli interventi necessari a tal fine sono noti da tempo ma non per questo meno urgenti: misure per accrescere la robustezza dei nostri settori, sia quelli strategici, sia quelli dove abbiamo grandi potenzialità come il turismo e i beni culturali ma che sono fragili e soffrono particolarmente di questa crisi; strumenti per rafforzare le piccole imprese favorendone le aggregazioni e la ricapitalizzazione, anche con agevolazioni fiscali; maggiori investimenti in educazione e innovazione digitale, interventi coordinati nelle grandi infrastrutture materiali e sociali (Reichlin, Tamburi).

### **Nuove tecnologie e crisi dei settori**

Le nuove tecnologie, in *primis* quelle digitali, offrono grandi opportunità per sostenere la innovazione produttiva e sociale, per valorizzare il lavoro di qualità, compreso quello a distanza che ha mostrato capacità eccezionali di diffusione. Inoltre, rileva De Rita possono

offrire nuovi strumenti di servizio a una futura “propensione alla prossimità”, con i trasporti locali con la distribuzione a medio raggio, e la logistica per i comportamenti collettivi.

Ma queste tecnologie devono diventare occasione non per arricchire poche persone e grandi aziende multinazionali, bensì per diffondere le conoscenze e l’accesso a beni e servizi di utilità generale (Brera). Tale obiettivo richiede di colmare il *digital divide* che ne preclude ancora l’accesso a tante persone e considerare queste innovazioni e i loro strumenti, compresi i *big data*, come parte di un patrimonio comune (Brera).

L’impatto delle tecnologie sul lavoro è oggetto da anni di analisi approfondite. Se gli effetti sulla quantità di occupazione sono tuttora incerti, è sicuro che l’innovazione tecnologica modificherà in radice la qualità del lavoro e il *mix* di competenze necessarie, con possibili effetti di polarizzazione fra lavori precari con bassi salari e professioni a crescente qualificazione. Correggere questi effetti, che in Italia hanno portato a una polarizzazione inversa rispetto a quella di altri paesi, con una crescita dei lavori poveri e una carenza di occupazione di qualità, costituisce uno degli obiettivi principali per le nostre politiche del lavoro.

Le nuove tecnologie possono offrire strumenti per perseguire efficacemente tali obiettivi. Possono essere utilizzate non solo per sostituire capitale a lavoro, ma anche come un nuovo strumento di lavoro, che può cambiare la struttura dell’occupazione e l’organizzazione di interi sistemi produttivi, come si è verificato con la diffusione dello *smart working*. Anzi il ricorso a queste tecnologie digitali, come prova l’esperienza di questo periodo, può essere l’unico modo per svolgere certe prestazioni di lavoro secondo standard di sicurezza e di sanità pubblica.

La crisi ha colpito in modo differenziato sia le aree del paese sia i diversi sistemi produttivi. Ha messo sotto gli occhi di tutti le criticità del sistema sanitario nazionale, che, pur largamente apprezzato, è stato indebolito per mancanza di risorse e di rinnovamento del personale. Gli interventi necessari per metterlo in grado di rispondere

alle urgenze della pandemia e per guardare al futuro non comprendono solo le risorse necessarie ai servizi sanitari per sostenere i costi delle cure, in particolare degli anziani che sono stati colpiti in modo particolare, ma richiedono anche di rivedere le priorità nella distribuzione delle risorse e la riorganizzazione delle strutture di cura e di assistenza.

Le carenze verificatesi nell'affrontare l'emergenza sottolineano in particolare l'importanza della medicina di base e delle strutture di prevenzione distribuite sul territorio che sono essenziali per ridurre e se possibile anticipare l'impatto delle crisi (Saraceno). Inoltre, l'emergenza ha enfatizzato una questione da lungo tempo presente, ma largamente rimossa, quella della cura e del sostegno alle persone non autosufficienti.

### **Le fragilità della globalizzazione**

Le crisi recenti, quest'ultima più delle altre, hanno messo in discussione oltre che gli assetti economici e sociali dei singoli Stati, anche i rapporti internazionali. Le avvisaglie di un rallentamento della globalizzazione erano già visibili da qualche tempo per motivi economici e politici che ne hanno ridotto, come si è detto, la velocità da quella della luce al passo di lumaca. Gli impatti negativi di una globalizzazione non regolata avevano alimentato reazioni di tipo protezionistico diffuse anche in paesi tradizionalmente liberisti. Ora la minaccia sanitaria è destinata ad accelerare queste tendenze protezionistiche e nazionaliste.

La maggior parte degli osservatori tendono però ad escludere che oggi si sia di fronte alla fine della globalizzazione e che, come scrive Tremonti, "la realtà sia destinata a rientrare nei confini nazionali". I rapporti economici fra diversi paesi sono così stretti che la loro rottura provocherebbe irreparabili conseguenze negative per tutto il pianeta (Prodi).

Ma certamente la minaccia sanitaria segnerà una forte discontinuità nelle traiettorie della globalizzazione, costringendoci ad abbandonare una visione unica del mercato globale (Tremonti). Inoltre, mo-

dificherà i rapporti fra le grandi potenze, a cominciare da quelli tra Stati Uniti e Cina. Ci si poteva aspettare, osserva Prodi, che un evento così devastante offrisse l'occasione per una tregua internazionale; ma per ora non è così. Le tensioni incrociate sconvolgono non solo i governi ma vengono demagogicamente diffuse anche a livello popolare, aggravando i rischi e la fragilità dei rapporti internazionali. Ne è una prova, fra le altre, la fragilità delle *supply chains* che hanno rappresentato uno dei vettori principali della dislocazione produttiva nel mondo. La crisi in atto, ancora più di quella precedente, spingerà a riorganizzarle probabilmente su una dimensione intermedia, entro i confini di una globalizzazione regionale: una globalizzazione condizionata, con la crescita di spinte a una autosufficienza delle grandi aree economiche.

Queste tensioni fra grandi potenze accompagnata dalle divaricazioni fra gli Stati nazionali e da crescenti disequaglianze sociali ed economiche sottopongono a uno *stress* senza precedenti la costruzione europea e la stessa sopravvivenza dell'Unione.

### **Mettere in sicurezza l'Europa**

Per questo Jahier segnala come priorità assoluta quella di "mettere in sicurezza l'Europa", e aggiunge l'urgenza di una revisione strategica delle politiche comunitarie, soprattutto in due direzioni: da una parte, con più investimenti nei principali assi della crescita e a sostegno di una *fair transition* ambientale e tecnologica; dall'altra, con una maggiore presenza sullo scenario internazionale. La difficoltà di procedere in queste direzioni non è sottovalutata neppure dai più convinti sostenitori del progetto europeo.

Ma Jahier, che ben conosce tali difficoltà e la complessità dei meccanismi decisionali dell'Unione, sostiene che, nonostante tutto, c'è ancora in Europa un potenziale di energie politiche e sociali per fare cambiamenti significativi e progressi verso obiettivi ambiziosi.

Le misure prese di recente delle massime istituzioni europee, compreso il Consiglio, con massicci interventi per aiutare gli Stati nel contrasto alla pandemia, da ultimo con il lancio di un *Recovery Fund*

appoggiato sul bilancio europeo, segnano una svolta rispetto alle posizioni tradizionali sulla via di una maggiore solidarietà.

Ma questi provvedimenti straordinari di sostegno dovrebbero trovare seguito in iniziative di più ampio respiro che impegnino tutta l'Europa non solo a garantire l'equilibrio di bilancio ma soprattutto ad attuare organici interventi di sviluppo e di riparazione delle conseguenze sociali della crisi a livello europeo (Gallo). Le carenze dell'Unione manifestate in questi anni, ben prima delle crisi recenti, lasciano aperta e più acuta l'esigenza di proseguire verso una maggiore integrazione economica e politica dell'Europa (Bray).

In realtà i cambiamenti richiesti nelle politiche europee rinviando a questioni di fondo attinenti alla costruzione dell'Unione e al suo assetto politico istituzionale. L'adozione del metodo intergovernativo nelle decisioni europee costituisce un ostacolo spesso preclusivo alla possibilità di attuare orientamenti comuni, perché riproduce all'interno delle istituzioni, specie del consiglio europeo, le divisioni fra gli Stati membri, privilegiando il loro diverso peso economico rispetto all'esigenza di concordare scelte di *policy* utili alla crescita dell'intera comunità.

Su questo punto De Rita avanza una tesi diversa e decisamente controcorrente, perché ritiene che la debolezza delle istituzioni europee non derivi tanto dalla gestione intergovernativa, ma dalla scelta di aver creato uno Stato sovranazionale, abbandonando l'idea originaria di dare vita invece a un arcipelago di agenzie di scopo.

### **Ruolo dello Stato e articolazioni dei poteri**

In realtà lo scoppio della pandemia non ha comportato cambiamenti profondi solo nei rapporti internazionali. Ha indotto i governi nazionali a introdurre limitazioni fino a ieri inconcepibili alle libertà personali, a cominciare da quella di movimento, e ad alterare i processi decisionali tipici delle democrazie occidentali, compresi quelli parlamentari, motivando queste misure con la necessità di assumere decisioni rapide ed efficaci.

Si è verificata quella che De Rita chiama una 'radicale verticalizza-

zione dei poteri', tanto più grave in quanto ad essa farebbe riscontro una forse troppo passiva accettazione da parte dei soggetti individuali e collettivi. Ma per fornire un elemento di valutazione diverso, Stefano Zamagni ricorda come le prime reazioni collettive di fronte all'emergenza siano state all'insegna di un sorprendente senso di appartenenza e di amicizia civile.

Inoltre, si è registrata anche in questo momento critico l'importanza dell'attività diffusa dei corpi intermedi, in particolare del terzo settore, per coprire le deficienze del sistema sanitario e per svolgere una preziosa opera di assistenza sul territorio.

Come il CNEL ha sempre sostenuto, il tessuto e l'azione degli enti intermedi sono un forte antidoto alla verticalizzazione dei poteri e uno strumento essenziale sia per promuovere la coesione sociale sia per diffondere la partecipazione dei cittadini alla vita sociale e politica. Un aspetto critico dell'assetto istituzionale nel nostro paese riguarda la distribuzione delle competenze tra Stato regioni ed enti locali. Le incertezze e le sovrapposizioni di queste competenze hanno appesantito e contribuito a rendere inefficiente la gestione dell'emergenza sanitaria. Al riguardo Franco Gallo sollecita a cogliere l'occasione dei contrasti emersi nella gestione della crisi pandemica per approntare un intervento legislativo che rimedi all'inconveniente ridefinendo meglio il riparto delle competenze tra Stato e regioni senza mettere in crisi il principio di autonomia.

### **Regole e diritti in tempo di crisi**

Le implicazioni politiche e sociali di queste spinte per vari aspetti contraddittorie dovranno aprire una discussione collettiva per orientare il dopo crisi. Anche quando riguardano un'epidemia, le svolte securitarie e i rischi di autoritarismo sono sempre incombenti (Bonino), tanto più che al diminuire dei contagi e dell'incertezza tende a riaccendersi il conflitto distributivo. L'unico modo per contenere tale conflitto e renderlo socialmente produttivo non è la distribuzione a pioggia di *bonus* e di assistenza, ma la ricerca di nuovi compromessi in grado di ridefinire il contratto sociale fra cittadini

e Stato con contenuti diversi anzitutto nelle politiche sociali e negli istituti del *welfare* (Ferrera).

Di fronte a questi rischi, Paola Severino rileva la necessità di una nuova attenzione alle regole e alla loro armonizzazione a livello sia nazionale sia europeo, perché l'esperienza insegna che la carenza e il mancato adeguamento delle regole assottigliano la trama del tessuto sociale. La ricerca di regole più adeguate dovrebbe riguardare campi diversi, da quello della tutela della *privacy* e del controllo dei dati sensibili a quello della responsabilità da uso scorretto della intelligenza artificiale, fino alla definizione costituzionale dello Stato di emergenza, che preveda quali diritti possono trovare una limitazione, e in che misura.

### **Diseguaglianze: ricostruire il *welfare***

Veniamo da un ventennio di crescita delle diseguaglianze sociali e territoriali all'interno dei paesi ma anche fra loro, e questa crisi, come tutti i momenti di depressione economica, amplifica le diseguaglianze e le linee di conflitto vecchie e nuove, destabilizzando gli equilibri in termini di integrazione sociale e politica (Ferrera).

La crisi ha messo in evidenza una serie di buchi nel nostro sistema di *welfare*, non solo nelle strutture della sanità e della assistenza, in particolare per gli anziani, ma anche negli istituti di sostegno al reddito, quali i vari tipi di ammortizzatori sociali.

Inoltre, è emersa la questione troppo a lungo trascurata della protezione dei lavoratori autonomi e della mancanza di tutele per quei lavoratori che, per le caratteristiche dei loro rapporti di lavoro, dai collaboratori domestici ai lavoratori intermittenti fino alle migliaia di immigrati irregolari, sono esclusi da tutte le protezioni esistenti. Il governo italiano, come altri, sta rispondendo a queste esigenze di tutela con interventi di sostegno temporaneo, da ultimo con il reddito di emergenza e con provvedimenti volti a favorire la regolarizzazione dei lavoratori operanti nell'economia sommersa.

Ma alla fine dell'emergenza sarà necessario superare questi interventi emergenziali in vista di un riordino del sistema.

L'emergenza non ha colpito solo i lavoratori, ma le famiglie e le persone, specie le più deboli. La chiusura delle scuole e dei servizi all'infanzia ha aggravato la povertà per molti gruppi sociali. Inoltre, data la tendenziale distribuzione dei ruoli familiari, ha caricato le donne di ulteriori compiti, riducendo di fatto le loro opportunità di lavoro, sia quelle attuali in *smart working* sia quelle future. Infine, non meno importante, la didattica *online* ha reso evidente un aspetto spesso rimosso: quello della povertà educativa, in particolare dei bambini: mentre ha supplito in parte alla riduzione dell'attività scolastica, ha drammaticamente aumentato il divario digitale fra classi di reddito e aggravato ulteriormente le difficoltà delle famiglie specie con figli minorenni. Non si tratta solo di diseguaglianze materiali dipendenti dalla disponibilità delle tecnologie, ma di divario nelle competenze proprie e dei familiari necessarie per utilizzare le tecnologie e renderle utili all'apprendimento (Saraceno).

La gravità di questi aspetti dell'emergenza e la necessità di rafforzare gli istituti del *welfare* sono presenti in molti degli scritti qui pubblicati, che segnalano come l'Italia debba cogliere questa occasione per iniettare nel nostro *welfare* ancora troppo frammentato una dose di universalismo, anzi di neo universalismo, basato sull'accesso onnicomprensivo a prestazioni e servizi calibrati sulla intensità e sulla tipologia dei bisogni (Ferrera).

Per gli stessi motivi l'aumento dei bisogni a seguito delle crisi ricorrenti dovrebbe affrettare i tempi per attuare il passaggio dal modello di *Welfare State* ereditato dal passato a un modello più articolato in cui non sia solo lo stato a farsi carico dei bisogni dei cittadini, ma sia l'intera società a prendersi cura del benessere delle persone (Zamagni). Sarebbe un *welfare* di comunità che coinvolgerebbe non solo soggetti collettivi organizzati ma organizzazioni del terzo settore ed enti locali che garantirebbero sostegni economici e assistenza ai soggetti bisognosi con prestazioni complementari a quelle garantite dal pubblico.

## Debito pubblico e nuovo sistema tributario

Gli interventi straordinari messi in atto dai governi nazionali e dall'Europa hanno comportato l'impiego di risorse pubbliche senza precedenti. Queste scelte sono destinate ad acutizzare il problema del debito pubblico, in particolare per paesi come l'Italia già appesantiti dal debito passato.

La situazione così creata rende non più eludibile il problema della revisione radicale del nostro sistema tributario. Anzitutto per affrontare ancora una volta la questione dell'evasione fiscale, che è tanto più grave in quanto nei periodi di recessione le quote di base imponibile sottratte dall'economia sommersa e dalle attività illegali tendono ad aumentare.

Le linee di una possibile riforma *post* pandemia del sistema tributario sono delineate nello scritto di Franco Gallo, il quale indica la necessità di utilizzare sapientemente questo strumento a fini sia allocativi sia soprattutto redistributivi. Non si tratta di ottenere inasprimenti delle imposte ordinarie, ma di realizzare un riordino del sistema, che attribuisca alla tassazione e agli incentivi l'obiettivo di bilanciare meglio produzione e consumo, di ridistribuire in modo più appropriato redditi e ricchezza e di incentivare un lavoro qualificato.

## Sviluppo sostenibile dopo il Coronavirus

L'emergenza sanitaria ha riaperto i fari sull'ambiente e sui temi della sostenibilità, perché ha reso evidente l'interdipendenza profonda fra gli equilibri ambientali e i sistemi economici e sociali, nello specifico ha mostrato le esternalità negative per la vita delle persone e per i cambiamenti climatici di uno sviluppo globale senza regole. Per questo l'agenda ONU 2030 ha proposto una serie di obiettivi che tengano insieme i principali indicatori di questi tre ambiti dell'azione umana - ambiente, economia e rapporti sociali - che storicamente sono stati separati. Certo c'è il rischio segnalato da De Rita che questi obiettivi restino generici e sfuggenti, e non fatti oggetto di una politica unitaria. Ma la sfida che la pandemia con il suo rovinoso

impatto economico e sociale ci pone prepotentemente davanti è proprio questa: tradurre gli obiettivi in politiche unitarie, verificando giorno per giorno i progressi che si realizzano nelle direzioni di uno sviluppo sostenibile comune.

Le conclusioni di questi scritti non sono definitive, come sempre in momenti di grande discontinuità come quello attuale. Indicano possibili scenari diversi e aperti alle nostre scelte: prospettive di cronica instabilità e di declino o invece stimoli per realizzare salti evolutivi e di rapida innovazione sociale ed economica, che in condizioni normali non potrebbero ottenersi. Propongono un cambiamento di paradigma, come si dice con una espressione forse enfatica ma significativa, che segnali il superamento delle forme di crescita squilibrata e diseguale per imboccare sentieri di sviluppo umano. Questo è l'obiettivo indicatoci da grandi maestri e tradotto negli indicatori dell'agenda 2030, ma che già prima è stato iscritto nei principi fondamentali delle nostre Carte costituzionali.

Le indicazioni raccolte nel testo offrono un materiale prezioso di riflessione e di azione per il futuro, di cui tutti, a cominciare dal CNEL e dalle sue componenti rappresentative della società organizzata, vogliamo fare tesoro. Per quanto ci riguarda vogliamo diffondere questi elementi di riflessione in tutti gli ambienti che possiamo avvicinare, a cominciare dalle giovani generazioni, perché le nostre scelte di oggi avranno conseguenze dirette sulla loro vita futura e saremo responsabili nei loro confronti.



**“Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale” è un’iniziativa approvata dall’Assemblea del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro dell’8 aprile 2020 con l’obiettivo di attivare una riflessione da parte di autorevoli personalità della società italiana circa le implicazioni della crisi sanitaria sul sistema sociale ed economico del Paese.**

La crisi globale in cui ci troviamo cambierà, forse radicalmente, il mondo in cui vivremo e ci costringerà a rivedere categorie che consideravamo stabili. I modi vivere, lavorare, produrre, viaggiare non saranno più gli stessi perché da un lato vivremo il riflesso della pesante crisi economica conseguente all’emergenza sanitaria, dall’altro, probabilmente, il quadro geo politico, le connessioni economico finanziarie sottostanti, finanche i rapporti sociali, subiranno dei cambiamenti. In quale direzione il mutamento andrà, è oggi difficile da comprendere perché le variabili sono ancora troppe.

È certo che questa emergenza sanitaria segnerà uno spartiacque e mentre si “combatte” in trincea e si fronteggia il virus, occorre da subito cominciare a ragionare sul “dopo”, per provare a indirizzare il futuro e non subirlo. Due cose paiono evidenti sin da ora. La prima è che il mondo globalizzato e tecnologico che mette in comune persone, merci, *asset* finanziari e monete, ha mostrato tutta la sua impreparazione di fronte ad una crisi sistemica senza precedenti. Le istituzioni mondiali, a iniziare da quelle europee, non avevano protocolli di “reazione” comuni, catene di comando e procedure condivise per reagire all’emergenza. La seconda è che l’emergenza ha mandato in crisi un modello produttivo troppo dipendente dall’*export* in cui l’Occidente aveva, appaltato, in particolare alla Cina, intere filiere di produzione, con la conseguenza di rendere i nostri sistemi economici strettamente dipendenti dalle sorti asiatiche. In questo scenario globale l’Italia ha avuto la sfortuna di entrare nella crisi sanitaria come primo Paese occidentale ed europeo con il fardello di una crescita stagnante ormai da diversi anni. Queste circostanze, aggravate dalla debole reazione dei partner europei e all’assenza di una stra-

tegia univoca da parte delle Istituzioni comunitarie, ci consegnano un quadro estremamente preoccupante. Eppure, dentro questo scenario, dobbiamo cominciare a tracciare alcune linee di indirizzo per l'immediato futuro.

Per fornire alcuni iniziali contributi di riflessione, si sono individuate alcune domande rivolte agli autori coinvolti come traccia di riflessione.

✓Per contrastare la crisi sanitaria e frenare la diffusione del virus, i governi hanno dovuto mettere in atto misure senza precedenti di limitazione delle libertà individuali. Inoltre, l'esigenza di operare con estrema rapidità, provando a uniformare quanto più possibile le decisioni, ha determinato una compressione degli ordinari processi decisionali tipici delle democrazie occidentali caratterizzate anche da un forte pluralismo dei centri decisionali e di competenza. L'interrogativo sul modo in cui bilanciamo la necessità indifferibile di tutela della salute collettiva, con l'esercizio dei diritti e delle libertà individuali non è un esercizio ozioso e, in questo contesto, non è semplice ipotizzare in quali tempi e in quali forme sarà possibile un ritorno al modello sociale precedente. Gli effetti economici di questa crisi rischiano o meno di compromettere la tenuta delle nostre democrazie?

✓Prima dell'insorgere dell'emergenza sanitaria le economie mondiali sembravano orientarsi verso un modello di sviluppo più sostenibile. L'Agenda 2030 sembrava, seppur lentamente, essere entrata nelle agende politiche dei governi e la stessa Commissione europea aveva inaugurato il proprio mandato con un forte impulso alla convergenza verso un'economia ambientalmente sostenibile. Cosa rimarrà di quell'orientamento che sembrava acquisito e come aggiornare l'agenda dello sviluppo sostenibile alla luce della nuova centralità la tutela della salute dei cittadini avrà nel dibattito pubblico esaurita la crisi?

✓ Le asimmetrie delle reazioni dei Paesi UE, l'assenza di un forte coordinamento sia sul fronte sanitario che su quello degli interventi economici e della politica monetaria hanno mostrato i limiti più evidenti dello sviluppo del progetto europeo, già indebolito dal prevalere del modello intergovernativo. Il rischio che questa crisi rafforzi le spinte centrifughe è alto. Quali sono le priorità su cui impegnarsi per salvare e rilanciare il progetto europeo? Ha senso una revisione strutturale del patto di stabilità? Non è opportuno raccogliere questa opportunità anche per correggere la distorsione cronica delle Istituzioni europee, ampliando le materie di competenza dell'Unione a cominciare da quelle sociali e del lavoro?

✓ La globalizzazione, i cui parametri hanno dominato come un assunto le economie e le società da circa 30 anni, cominciava ad essere messa in discussione già prima dell'arrivo della pandemia. Del resto, l'espandersi di movimenti politici e di opinione fortemente critici verso la globalizzazione hanno accresciuto consensi proprio raccogliendo il diffuso malessere sociale determinato dalle distorsioni del modello economico predominante ed era già un segnale evidente della necessità di costruire nuove risposte. La crisi del multilateralismo, la riorganizzazione del quadro geo politico mondiale, a cominciare dal ruolo degli Stati Uniti, già prima dell'arrivo della pandemia imponeva alcune riflessioni su come aggiornare i modelli economici, produttivi e commerciali e sul ruolo degli Stati nazionali. La crisi sanitaria come inciderà in tal senso? Siamo alla fine dell'era della globalizzazione da un lato e del multilateralismo dall'altro e ci avviamo verso un ripiegamento "interno" con una rinnovata centralità degli Stati nazionali?

✓ La crisi sanitaria ha "costretto" lo Stato a riacquisire una centralità che sembrava persa in materia di sostegno all'economia reale e alle imprese. Dopo anni di riflessioni attorno allo "Stato minimo", nei mesi precedenti l'insorgere dell'emergenza si era già faticosamente affacciata, nella discussione pubblica, l'ipotesi di una maggior inci-

denza pubblica nell'economia. Come riformare il ruolo che il pubblico può avere nel promuovere e sostenere alcuni settori strategici dell'economia nazionale?

✓ La crisi sanitaria è nata in Cina, evidenziando anche le contraddizioni di un modello di sviluppo estremamente accelerato, ha coinvolto l'occidente fino agli Stati Uniti. Questa *escalation* ha dimostrato la fragilità di un modello produttivo "a fornitore unico" e sta modificando gli assetti di forza dell'economia globale. Come potrebbe ridisegnarsi il modello produttivo occidentale, quale ruolo possono avere le imprese italiane e su quali produzioni dovranno concentrarsi gli investimenti?

✓ In questa crisi l'innovazione tecnologica sta dimostrando il settore strategico per eccellenza. Dallo *smart working*, all'*e-learning*, dall'utilizzo dei dati per le analisi previsionali, sino alle ipotesi relative alla tracciabilità individuale e collettiva per contrastare la diffusione del virus, l'innovazione digitale dimostra il suo assoluto protagonismo nella realtà quotidiana. Contestualmente, si stanno evidenziando i limiti di un sistema ancora fragile a livello di infrastrutture digitali e si sconta l'assenza di grandi *player* del *tech*, almeno di dimensione europea, che possano rappresentare un partner strategico e affidabile per l'Italia e per le Istituzioni europee. Quali sono le priorità sulle quali occorre investire per dotare il Paese di infrastrutture all'avanguardia?

✓ Il mercato del lavoro subirà un ulteriore colpo. La crisi ha costretto lo Stato a recuperare, persino ampliandolo, il modello di "cuscino sociale" adottato durante la crisi finanziaria successiva al 2008: utilizzo su vasta scala degli ammortizzatori sociali per tutelare quanto possibile aziende, posti di lavoro e tenuta sociale. Seppur non nelle forme estremizzate di altre esperienze, ci avviciniamo al cosiddetto "*helicopter money*". Si tratta, soprattutto per l'Italia, di un modello difficilmente sostenibile nel medio periodo. Quali soluzioni dovreb-

mo immaginare per fronteggiare la verosimile, ulteriore, perdita strutturale di alcuni posti di lavoro e costruire un nuovo modello di *welfare* socialmente sostenibile?

✓ Le conseguenze economiche avranno delle ripercussioni anche sul piano delle relazioni sociali, all'interno di ciascuna comunità e tra comunità diverse. L'epidemia ha costretto la gran parte delle popolazioni, soprattutto occidentali, a fare i conti con un livello di emergenza e di paura mai conosciuto prima. La limitazione delle libertà individuali, la paura per se stessi, per gli altri e degli altri, finanche alle conseguenze delle "perdite", di un proprio caro o di un lavoro, rappresentano una miscela di sentimenti negativi potenzialmente deflagranti per le nostre società. Saranno sufficienti interventi di sostegno economico a sanare queste ferite e fronteggiare il rischio di una diffusa rabbia esistenziale o sarà necessario immaginare anche diverse e più articolate risposte?

✓ L'Italia è stata travolta da questa pandemia in una fase di forte fragilità della propria economia. Già prima della crisi, la crescita stagnante, l'alto debito pubblico connesso con la scarsa competitività del sistema economico e la debolezza del mercato del lavoro davano l'evidenza di un Paese chiamato a riflettere profondamente sull'urgenza di alcune riforme del nostro modello produttivo. All'indomani di una crisi che trascinerà un ulteriore appesantimento del debito pubblico e di indebolimento dell'economia reale, nello scenario globale, su quali assi il nostro Paese dovrà concentrare i propri sforzi e i propri investimenti?



# LE LEZIONI POLITICHE DELLA PANDEMIA

Emma Bonino

*Sarebbe sbagliato dare letture escatologiche della diffusione del Covid-19 e trarne come conseguenza un "atto di morte" della globalizzazione economica e dei sistemi di governo sovranazionale delle emergenze. Al contrario, occorre apprendere una serie di lezioni, che non è questa pandemia la prima a impartirci, e che sono determinanti per un governo corretto dell'ordine e degli equilibri internazionali e per la salvaguardia della libertà politica. A partire dall'Europa.*

La pandemia del Covid-19 ha portato perfino a interpretazioni escatologiche di questo disgraziato contagio. Il virus come vendetta della natura "violentata", come segno della insostenibilità del sistema di sviluppo globale, come prova dell'invadenza patologica del mondo antropico ai danni degli ecosistemi naturali. Io non penso affatto che vadano eluse alcune questioni che riguardano l'assetto economico e ambientale del mondo. Penso che però dal punto di vista politico si debbano considerare i virus per quello che sono: non prove o conferme della nostra "visione del mondo", ma prodotti dell'evoluzione della vita.

Un approccio scientifico ai virus – e non solo ai virus – è necessario alla politica, perché è il metodo scientifico che ci aiuta a interpretare razionalmente i fenomeni, senza trasformarli in feticci del nostro pregiudizio o della nostra ignoranza. Sono dunque molto scettica dall'idea di trarre conclusioni filosofiche – di filosofia della natura o della storia – dalla diffusione di un virus che, nella letteratura scientifica, e in certa letteratura distopica, era razionalmente atteso e che si è presentato in forme non troppo diverse da

quelle previste. Non penso che il Coronavirus che oggi piega le società di tutto il mondo sia una punizione che un Dio, la Terra o la Storia abbiano comminato all'arroganza dell'Uomo. Abbiamo memoria storica di terribili epidemie ben prima dello sviluppo industriale e tecnologico. Mi pare una necessaria premessa di metodo, per capire quali sono le vere "lezioni" che la diffusione del contagio ci obbliga collettivamente a meditare.

### **Multilateralismo e governo sovranazionale**

La prima lezione che la pandemia ci impartisce è che la dimensione delle emergenze globali rende manifesta l'insufficienza quantitativa e qualitativa dello strumento di governo costituito dallo Stato nazionale. Non esiste alcuna possibilità di governare razionalmente una pandemia (né le sue conseguenze socio-economiche) se non attraverso un coordinamento multilaterale che consenta di dispiegare strumenti "globali". La comunità internazionale manca ancora di mezzi e sedi istituzionali adeguate a questa necessità e non mi sfugge affatto la persistenza e la forza di interessi nazionali e territoriali nella determinazione delle decisioni politiche, anche per istituzioni sovranazionali, come l'UE. Ma l'assenza di strumenti adeguati rende ancora più evidente la loro necessità.

In Europa l'arrivo del Covid-19 ha impattato su un corpo collettivo già duramente segnato da una sostanziale delegittimazione collettiva. Le istituzioni dell'UE non sono mai state così impopolari tra i cittadini degli Stati membri. La strategia di colpevolizzazione e criminalizzazione dell'Europa, che è da anni al centro della guerra ibrida non solo del Cremlino ma di tutte le potenze che vedono la forza economica europea come un pericolo, ha lasciato tracce indelebili nella coscienza dei cittadini dell'Unione. Basta vedere come, in Italia, si è trovato subito il modo di incolpare "l'egoismo europeo" di fronte alle necessità italiane, malgrado dall'UE (e non da altrove) siano arrivati gli aiuti finanziari determinanti per finanziare l'emergenza sanitaria ed economica.

L'UE ha competenze sanitarie residuali. Ma se questa crisi ha, come penso, confermato che la salute è uno dei "beni pubblici" europei – come l'ambiente, i diritti individuali, le libertà economiche – dovremmo ragionare su come fare in modo che le competenze dell'UE in questa materia siano accresciute. Quanto sia complicato farlo dovremmo capirlo guardando ai continui conflitti di potere e di strategie tra Stato e Regioni in Italia. Rimane il fatto che segmentare le strategie di contenimento secondo i confini amministrativi delle regioni o quelli politici degli Stati porta come effetto collaterale, accanto a una evidente inefficienza, una destrutturazione del sistema economico-sociale, perché la catena degli approvvigionamenti di beni e servizi non è "intra-territoriale" (qualunque sia la dimensione del territorio preso in considerazione).

### **L'illusione della de-globalizzazione**

La seconda lezione riguarda la tenuta del sistema di globalizzazione economica. Molti stanno scommettendo sul fatto che la pandemia farà fare un passo indietro a qualunque integrazione politico-economica e "rinazionalizzerà" i mercati e le catene produttive a danno dei Paesi, come l'Italia, che hanno una forte esposizione sia sull'*export* dei prodotti, sia sull'*import* di materie prime ed energia. Vedo chiaramente come il riflesso di chiusura innescato dalla paura porti a evocare scenari autarchici. In Italia abbiamo avuto regioni del Sud che hanno proibito "l'esportazione" di dispositivi medico-sanitari verso regioni del Nord. L'Italia, inoltre, mentre denunciava il blocco dell'*export* di materiale medico da Francia e Germania (poi disinnescato dall'intervento della Commissione europea) approvava un identico provvedimento a garanzia del fabbisogno nazionale, sottoponendo le esportazioni all'autorizzazione della Protezione civile.

Non occorre essere degli esperti di psicologia sociale per sapere che la paura istiga una certa "claustrofilia", una tendenza a rinchudersi in un fortino apparentemente sicuro.

Ovviamente non sono – come nessuno – in grado di escludere, né di prevedere nulla di preciso, ma questo “certificato di morte” della globalizzazione mi sembra decisamente prematuro. La globalizzazione è un fenomeno storico che ha fattori tecnologici, demografici ed economici che non saranno spazzati via dalla pandemia. È molto difficile pensare da un giorno all’altro la “nazionalizzazione” da parte dei singoli Stati nazionali delle filiere di produzione di beni e servizi, a partire da quelli essenziali. Nel mercato oggi più sensibile, quello dei prodotti farmaceutici, ad esempio, i Paesi europei e gli Stati Uniti sono dipendenti per principi attivi e spesso anche per prodotti finiti da Cina e India. In Italia, si tende a pensare che il ritardo nell’approvvigionamento di dispositivi di protezione individuale (a partire dalle mascherine) sia dipeso dal fatto che non avevamo produttori nazionali. È molto più dipeso dal fatto che le amministrazioni sanitarie non hanno attuato i piani pandemici che le obbligavano a conservare uno stock sufficiente di dispositivi in caso di pandemia.

L’integrazione economica globale è già costitutiva delle realtà economiche nazionali. Smontare tutto, per rimontarlo, su pressione dei governi dei singoli Stati, al fine di raggiungere una perfetta autosufficienza nella produzione di beni e servizi essenziali, sarebbe possibile solo eliminando le dinamiche del libero mercato, l’affermarsi di vantaggi comparati in determinati produzioni, l’autonomia degli investitori... Sarebbe possibile, di fatto, solo reprimendo la libertà economica. E quando questo processo venisse innescato i vantaggi per i singoli cittadini non è detto che supererebbero i costi. Anzi, si può agevolmente presumere che i costi sarebbero ampiamente superiori ai vantaggi.

La mia impressione è che il Covid-19 rischi di diventare un alibi per i molti nemici di un sistema di libero scambio internazionale, fondato su regole e istituzioni multilaterali, che non hanno certo aspettato la pandemia per lanciare – da destra come da sinistra – l’assalto a un processo che è stato il più straordinario strumento di emancipazione dalla miseria della storia umana, pur compor-

tando, come è evidente, mutamenti di storici rapporti di forza tra Paesi e aree del mondo, soprattutto in ragione di tendenze demografiche ormai strutturali. La de-globalizzazione economica non è dietro l'angolo.

### **Il “fermo immagine” di un mondo che tornerà a muoversi**

Il congelamento di buona parte delle attività economiche e di tutte le attività sociali, durante il *lockdown* adottato con diverse varianti da quasi tutti i Paesi avanzati, ha comportato un “fermo immagine” del mondo apparentemente inimmaginabile. Dai voli aerei transcontinentali, ai viaggi ferroviari, fino alle corse dei servizi di trasporto pubblico urbano, il vuoto ha fotografato una assenza pressoché totale di movimenti umani.

Questo processo può preludere a una nuova vita a “km zero” e a un ordine sociale ed economico in cui spostamenti e immigrazione siano cancellati per ragioni di salute pubblica?

Anche in questo caso mi sembra una profezia apocalittica, prima che una speranza infondata (e per me, in ogni caso, non sarebbe neppure una speranza).

Tutte le cose che abbiamo visto, letto, ascoltato, usato e mangiato durante le nostre quarantene coatte hanno un contenuto che difficilmente potrebbe essere conservato, in qualità e quantità, se il mondo si rintanasse interamente nelle mura di territori chiusi e presidati. Peraltro, alcuni dei beni e dei servizi essenziali non potrebbero essere troppo a lungo prodotti in un mondo in cui ciascuno “torna a casa per rimanerci”.

In Italia, mentre scrivo, siamo in gravissima difficoltà perché la stagione dei raccolti primaverili ed estivi, senza un terzo della forza lavoro stagionale che in genere arrivava regolarmente dall'estero, si annuncia particolarmente critica per i produttori. E i lavoratori irregolari – visto il clima di controllo sociale fortissimo – temono di uscire allo scoperto e quindi vivono completamente nell'abbandono e alla mercé dei “caporali”. Più della metà dei lavoratori domestici in Italia (cioè oltre un milione) sono anch'es-

si irregolari e la loro riluttanza a uscire di casa per fare acquisti e commissioni, per il timore di essere fermati e denunciati, sta mettendo in grave difficoltà molte famiglie. Sono due esempi – e se ne potrebbero fare altri – di come un “sistema paese” europeo non può reggere a lungo dal punto di vista economico e sociale senza l’apporto di manodopera straniera, cioè senza il libero ancorché controllato movimento delle persone lungo le rotte della produzione e del lavoro.

Sullo sfondo c’è, ovviamente, la grande rimozione (e il grande imbroglio) su cui poggia la narrazione sovranista, cioè quella della autosufficienza degli Stati nazionali come fondamento della loro indipendenza politica. Nessun Paese europeo è, e ancora meno sarà in futuro, autosufficiente dal punto di vista demografico; non esiste nessuna, letteralmente nessuna, possibilità di assicurare un rapporto tra le classi di età compatibile con quello di un’economia avanzata se non attraverso flussi crescenti di immigrazione straniera. In particolare in Italia, ma non solo in Italia. Il mondo, cioè gli uomini e le donne, torneranno a muoversi e il loro movimento tornerà a spingere l’economia mondiale. Quando ripartiremo avremo sceso un gradino, anzi ben più di un gradino. Non abbiamo ancora idea di quante macerie dovremo sgombrare e quante cose dovremo ricostruire. Non potremo tornare alla “vecchia normalità”, perché dovremo osservare cautele e precauzioni legate alla diffusione endemica di un virus per cui ancora non c’è, e non sappiamo se e quando ci sarà, un vaccino. Ma torneremo comunque a una “normalità”, cioè a un sistema di relazioni economico-sociali che non potrà prescindere da alcune variabili determinanti, di cui quella demografica è certamente quella più decisiva e strutturale.

### **Il lusso della libertà?**

Uno degli effetti politici collaterali della pandemia è stata l’affermazione di modelli di controllo e sorveglianza sociale, di cui nessuna società libera aveva mai avuto esperienza in tempo di

pace. Ovviamente, c'è chi sta tentando di derivare da questa contingenza la conclusione della superiore efficienza di sistemi non democratici, e soprattutto non liberali, nella gestione dell'emergenza e della necessità di superare l'individualismo della cultura dei diritti personali a vantaggio di forme di collettivismo più o meno poliziesco, dal punto di vista pratico, e nazionalista, dal punto di vista ideologico. Cina e Russia da una parte, sovranisti europei dall'altra, hanno rivendicato la logica dei pieni poteri o della sospensione delle garanzie costituzionali, della libertà dell'informazione e dell'espressione del dissenso politico come forma di governo migliore.

Dal punto di vista storico, questo è un rischio letteralmente esistenziale per le società libere e per il futuro della società aperta. La accresciuta concorrenza politica dei modelli non democratici è dipesa negli ultimi decenni da fenomeni essenzialmente economici. Quote sempre maggiori di Pil mondiale sono prodotte in Paesi che hanno spezzato ideologicamente il legame tra libertà politica e dinamismo economico. In questo, ovviamente, il Paese guida è la Cina. Non sto qui a discuterne il modello, le caratteristiche e soprattutto la replicabilità in aree del mondo. Però quella della Cina è comunque una sfida temibile, perché ha smentito una delle illusioni storiciste su cui l'Occidente si era accomodato, cioè il legame strutturale tra libertà e benessere, tra Stato di diritto e competitività economica.

Il rischio è però che da questa crisi si esca con l'illusione opposta, cioè con quella che la libertà sia diventata in questa temperie internazionale un lusso insostenibile e occorra votarsi a modelli politici diversi. Non sono stata meravigliata, ma comunque molto impressionata da un sondaggio SWG di fine marzo, che vedeva prevalere la Cina sugli Stati Uniti come partner internazionale preferito dagli elettori italiani, e in particolare dal 53% degli elettori del M5S e dal 45% di quelli del PD.

In questo quadro, sembra che nessuno sia consapevole del fatto che, dove comunque le misure restrittive e le sanzioni non sono

state deliberate e irrogate in modo arbitrario e discrezionale, cioè nelle democrazie, il *lockdown* stia funzionando innanzitutto per la spontanea e cooperativa adesione dei cittadini. Tendiamo a sottovalutare l'enorme capitale rappresentato dalla fiducia nella responsabilità umana e a sovrastimare quello di un "potere forte" che usa il virus per giustificare la propria lotta alla libertà politica e civile. La sfiducia da parte del potere nella libertà dei cittadini diventa presto o tardi sfiducia nella libertà da parte degli stessi cittadini.

È questa la sfida più pericolosa, il contagio più "mortale" che il Covid-19 ha portato nell'Occidente democratico. Anche rispetto a questo contagio dobbiamo approntare un vaccino culturale e prima ancora terapie salvavita efficaci. Ed è una sfida a cui, assai più di quella scientifica, arriviamo in ritardo e impreparati.

# FINO A DOVE PUÒ SPINGERSI IL POTERE POLITICO?

**Massimo Bray**

Ogni riflessione sulla democrazia ai tempi del coronavirus (e soprattutto quando, finita come si auspica la fase di più grave emergenza, si dovrà imparare a convivere con un fenomeno pandemico che per forza di cose non si esaurirà in breve tempo), è essenziale perché riguarda le nostre vite, il nostro futuro e quello dei nostri figli.

Le restrizioni imposte dai governi agli individui per evitare la diffusione del contagio parlano da sole: sono limitazioni talmente radicali da essere assolutamente incompatibili con lo stile di vita occidentale, caratterizzato da elevata mobilità e indipendenza, e sempre più basato sulle relazioni sociali intese non più come semplice fonte di svago ma come elemento strutturale dell'economia della conoscenza nella fase del capitalismo avanzato.

Se questi sono gli effetti più evidenti e immediati delle ricadute della pandemia sulle libertà personali, la riflessione più stringente che si osserva anche in ambito accademico riguarda naturalmente la complessa relazione che sussiste in uno Stato liberale tra gli inviolabili diritti fondamentali e le prerogative del governo. E dunque la domanda fondamentale diventa: fino a dove può spingersi il potere politico, nell'ambito dello Stato di diritto, per assicurare la salute dei cittadini?

Se lo "stato di eccezione" (come lo definì *Carl Schmitt*) è giustificabile nell'immediata contingenza del picco dei contagi, il suo protrarsi indiscriminato non potrà che indurre nei cittadini, e so-

prattutto nelle frange più radicali dell'estremismo politico – che aveva già subito un preoccupante risveglio prima che scoppiasse la crisi – forme di reazione violenta o tentativi di strumentalizzare l'emergenza per legittimare una deriva autoritaria.

E dunque, se l'eccezionalità temporanea che giustifica le misure speciali non si incontra poi con la responsabilità e con l'attenzione delle istituzioni, allora la salute pubblica non sarà più garantita dalla legge ma dalla discrezionalità arbitraria di chi quella legge tenta di forzare. Tuttavia, la nostra democrazia è tutelata da una Costituzione nata appunto come reazione a uno stato dittatoriale, e questo la rende particolarmente blindata a qualsiasi tentativo di uscire dai binari della via repubblicana. Per questo dobbiamo avere fiducia nella capacità delle forze democratiche di traghettare il Paese attraverso questa crisi e soprattutto nella fase successiva di ripresa e di vera e propria "ricostruzione" del tessuto economico, civile e sociale: e comportarci come cittadini vigili e partecipi non potrà che facilitare questo processo, scongiurando ulteriormente i rischi per la tenuta del nostro sistema democratico.

### **L'agenda 2030 va aggiornata**

Cambiamento climatico ed epidemie sono accomunati da una caratteristica: entrambi non conoscono confini. Da tempo gli esperti si affannano a ripetere che, se oggi non mettiamo in campo strumenti efficaci per arginare il riscaldamento globale, in futuro potrebbero presentarsi malattie anche peggiori di quella che stiamo vivendo, facendo persino risvegliare i batteri conservati da milioni di anni nel permafrost. Fino ad oggi sono rimasti inascoltati in nome della precedenza della crescita economica sulla salute e sulla sostenibilità. Oggi, l'emergenza sanitaria deve essere l'evento che serve a scuotere finalmente le coscienze dal torpore consumistico e a far realmente comprendere a governanti e cittadini qual è la posta in gioco nel continuare a ignorare gli allarmi lanciati dalla scienza.

Abbiamo visto quanto sono stati irresponsabili gli appelli a ri-aprire tutto il prima possibile per far ripartire l'economia: ecco, il primo passo da fare è scongiurare che, appena si vedranno i primi timidi segni di una ripresa, il mercato ricominci a mordere il freno, e anzi tenti di giustificare un aggiramento delle politiche di sostenibilità in nome di una più rapida ripartenza.

L'agenda 2030 va dunque aggiornata sul piano dell'urgenza, della pervasività e della capacità di essere più vincolante. I dati sull'inquinamento ci mostrano che la strada giusta è quella di rallentare, di investire di più e più convintamente in una vera conversione degli assetti produttivi su cui si basa la nostra società. Non possiamo ignorare quei dati, anzi dobbiamo usarli come una prova, un punto di forza su cui far leva per ribadire le ragioni della sostenibilità che sono poi quelle del diritto alla salute per tutti i cittadini.

### **Occorrerà ampliare le competenze dell'Unione Europea**

Purtroppo abbiamo assistito a una risposta all'emergenza sanitaria piuttosto scoraggiante da parte dei Paesi UE, alcuni dei quali hanno creduto di poter far fronte all'emergenza senza un coordinamento e una linea comune. La percezione della lontananza delle istituzioni comunitarie di fronte alla gravità della situazione è stata poi esasperata nel constatare gli inaccettabili ritardi e dilazioni posti al processo decisionale, sommatosi alla ancor più grave mancanza di iniziativa immediata delle istituzioni economiche europee rispetto alla necessità di sostenere i Paesi più duramente colpiti.

La strada di un approccio comune alla gestione del debito pubblico appare obbligata, anche solo per finanziare le misure necessarie alla ripresa, soprattutto in termini di ammortizzatori sociali, sussidi per i lavoratori, fondi per il sostegno alle imprese. Tutto ciò non potrà non portare a una revisione sostanziale del patto di stabilità: se i Paesi europei non vogliono interrompere proprio ora il cammino che, pur tra mille difficoltà, è stato intrapreso con

la moneta unica e con la sempre maggiore integrazione politica culminata nel trattato di Lisbona, è il momento di rivedere le regole sulla via di una maggiore solidarietà. Un'unione meramente economica non ha futuro e rischia di crollare di fronte a destabilizzazioni di questa portata. L'emergenza Covid è dunque la chance per proseguire in modo deciso verso una vera integrazione politica e soprattutto ideale, che porti i cittadini a sentirsi davvero e finalmente parte di un progetto unitario e condiviso. Per far ciò occorrerà ampliare le competenze dell'Unione ben oltre il mero controllo dei conti: serve una linea comune sulla tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro, sulle politiche migratorie e sugli scambi, nonché, soprattutto sulle relazioni internazionali con quelli che sono i maggiori interlocutori dell'UE a livello globale - USA, Russia e Cina - e con i paesi in via di sviluppo. L'unico modo per superare positivamente questa crisi è quello di rafforzare l'unità di intenti, non certo quello di cedere ai dubbi e agli egoismi dei Paesi e delle forze politiche a più forte spinta euroscettica, pena il fallimento dell'intero progetto europeo, già duramente colpito dalla Brexit.

### **Dalla globalizzazione alla glocalizzazione**

Contrariamente a coloro che prevedono una recrudescenza dei nazionalismi e un rafforzamento delle frontiere, io sono convinto che solo una risposta internazionale coordinata possa aiutarci a far fronte a questa crisi senza precedenti. Il mondo è irrevocabilmente interdipendente, fuori e dentro i confini europei, e solo un'azione globale può incidere in modo rilevante sulle enormi conseguenze che l'emergenza avrà sull'economia mondiale.

Ovviamente, quando parlo di azione globale, non penso al mercato e alla finanza: mi riferisco, al contrario, ad un impegno coordinato, a livello globale, delle comunità locali per trovare nuovi modi, radicalmente alternativi a quanto sperimentato finora, per far fronte a una crisi che, nonostante la sua drammaticità e anzi addirittura imparando da essa, può divenire un'opportunità uni-

ca per immaginare un futuro diverso. Zygmunt Bauman ha spiegato chiaramente che cosa si intende per glocalizzazione: ora è il momento di metterla in atto.

Nell'immediato futuro avremo bisogno di nuove forme di cooperazione internazionale per studiare più approfonditamente i fenomeni pandemici legati ai salti di specie di organismi patogeni e alla abnorme mobilità che interessa ormai il pianeta, fornendo ai virus gli strumenti per fare il giro del mondo in pochi mesi; dovremo in modo sempre più coordinato innovare il campo delle attrezzature mediche e della ricerca e, soprattutto, dovremo reinvestire nel bene comune l'enorme ricchezza accumulata dai privati durante gli scorsi decenni, caratterizzati da un'economia predatoria dell'Occidente verso i Paesi più deboli, da un indiscriminato spreco di risorse e da un allargamento senza precedenti della forbice tra ricchi e poveri.

Abbiamo avuto prova di solidarietà da Stati che fino ad oggi consideravamo appartenenti al Terzo Mondo, abbiamo avuto modo di rivedere i nostri pregiudizi su sistemi politici diversi dai nostri e di mettere in discussione la superiorità che ritenevamo assoluta del nostro stile di vita su quello di altri popoli. Adesso dobbiamo mettere a frutto insieme questa nuova consapevolezza.

### **Il ruolo dello Stato nelle transizioni**

Nella maggior parte dei casi, negli Stati moderni è stato il settore pubblico a garantire la salute dei loro cittadini, costruendo ospedali, formando medici, sovvenzionando la ricerca e progettando sistemi di protezione sociale. Questo sistema sanitario è stato il fondamento invisibile che ha reso possibile la fiducia nel futuro, che a sua volta ha condizionato gli investimenti e le speculazioni finanziarie. Senza la salute, come abbiamo avuto modo di osservare, le transazioni economiche perdono la loro forza e il loro significato.

Eppure, negli ultimi decenni, i decisori politici e finanziari si sono accordati per promuovere una drastica riduzione dei *budget*

dedicati alle risorse pubbliche, dall'istruzione alla sanità. Tuttavia, quando uno Stato di diritto altera la sua originaria vocazione al bene pubblico per trasformarsi in una sorta di terzo attore economico interessato solo a ridurre il costo del lavoro, favorire la delocalizzazione della produzione, deregolamentare le attività finanziarie e provvedere alle esigenze delle imprese, esso inconsapevolmente erode non solo la sua sovranità, ma lo stesso sistema economico che voleva facilitare e sostenere. È infatti già chiaro che né la sanità né l'istruzione privata – per non parlare dei trasporti, dell'industria e delle comunicazioni – hanno da sole la forza di far fronte a emergenze di questa portata. E allora lo Stato è costretto a recuperare affannosamente quanto lasciato indietro, per far fronte non solo alle necessità immediate ma anche, quando sarà il momento, alla ripresa delle attività economiche e produttive. Alla luce di tutto ciò, sembra scontato che la sanità pubblica, a fianco all'istruzione, dovrà tornare ad avere un posto prioritario nel bilancio dello stato. Ma allo stesso tempo occorrerà ripensare il peso statale nelle partecipate e nelle grandi industrie – già se ne erano avute avvisaglie con la tragedia del ponte Morandi e con la vicenda dell'Ilva. E allo stesso tempo sarà necessario investire nel patrimonio identitario che è veicolo di identificazione collettiva di tutti i cittadini: i beni comuni, il patrimonio paesaggistico e storico, l'ambiente, il comparto agricolo: su tutti questi settori sarà inderogabile una nuova e molto più incisiva presenza pubblica, per garantire una ripresa che sia equa e diffusa uniformemente su tutto il territorio nazionale.

### **Trasformare questa crisi in un'opportunità**

Quando è scoppiata l'epidemia a Wuhan, epicentro del contagio della provincia cinese di Hubei, in Europa e negli Stati Uniti la preoccupazione per la tenuta del sistema economico si sono concentrate soprattutto sull'impatto della improvvisa interruzione delle catene di fornitura globale di merci e componenti che fanno della Repubblica Popolare cinese la vera e propria "fabbrica

del mondo”, e sulle sue inevitabili conseguenze per la delocalizzazione che ha caratterizzato il modello produttivo occidentale almeno dall’inizio del nuovo millennio. La chiusura delle attività di Wuhan, dove si concentra larga parte della produzione automobilistica mondiale, ha infatti fin dall’inizio avuto enormi ripercussioni sull’industria globale. Inoltre è da notare che l’emergenza Covid ha colpito l’economia non solo sul lato dell’offerta, ma anche su quello della domanda: in primo luogo, naturalmente, a causa del crollo dei consumi dovuto alla necessità di obbligare i cittadini a restare in casa, ma anche a causa delle aspettative incerte relative alla durata del contagio, che incidono drammaticamente sulla fiducia degli investitori e quindi sull’assetto finanziario mondiale.

Le crescenti tensioni finanziarie, dovute ai sempre maggiori rischi sostenuti dal sistema del credito e al deteriorarsi dei conti pubblici, impongono un urgente ripensamento dell’intero modello produttivo occidentale: è infatti ovvio che la prima e più immediata risposta degli Stati, consistente nel sostegno alle imprese e nell’attivazione di politiche pubbliche straordinarie, da sola non potrà arginare a lungo il rischio di collasso economico. A essere più a rischio, purtroppo, sono le economie che si basano sul turismo: il comparto ricettivo, l’intrattenimento, le arti performative, le mete culturali sono per forza di cose gli ultimi che usciranno da questo tunnel, essendo contemporaneamente attività non essenziali e attività che spesso causano per loro natura concentrazione di persone.

Il nostro Paese, dunque, rischia su questo fronte di rimanere fermo a tempo indefinito, con perdite enormi e non recuperabili. Come possiamo muoverci per rispondere a questa enorme crisi? La risposta non è né semplice né univoca. Certamente la conversione “digitale” dell’intrattenimento e della fruizione culturale può tener vivo il settore, ma genera scarsi introiti economici e da sola non può sul lungo periodo tenere in vita il comparto, così come le attività di ristorazione non possono sopravvivere a lun-

go solo con il sistema di *delivery* a domicilio.

Ma abbandonare adesso questi settori significa potenzialmente ritrovarsi, a fine crisi, con i centri storici desertificati, poiché la gentrificazione e la conversione turistica spinta, fenomeni già altamente diffusi prima dell'emergenza, li aveva già in larga parte svuotati del loro tessuto sociale di base. Occorre quindi sostenere le piccole attività in un percorso di riconversione che possa ricostruire servizi di prossimità. Occorre ripartire dalle filiere locali, mettendo un freno alla grande distribuzione, perché siano gli stessi territori ad autosostenersi generando redditi "a chilometro zero". È più che mai necessario puntare sull'agricoltura, sull'artigianato, sulle eccellenze produttive che possono tornare ad avere centralità in un momento in cui il modello di consumo globale mostra tutte le sue contraddizioni.

Questo ovviamente non significa fare un salto nel passato: anzi occorre puntare ancor più sull'innovazione, sulle filiere green, sulla sostenibilità, sulla tutela del territorio. Il lavoro in nero e il sommerso generato dalla criminalità organizzata hanno mostrato in questa crisi tutta la loro fallacia e debolezza, tanto che purtroppo molti di coloro che facevano affidamento per vivere su questi sistemi si sono ritrovati improvvisamente privi di reddito e di strumenti per richiedere un sostegno dalle istituzioni.

Ora abbiamo la possibilità di trasformare questa crisi in un'opportunità cancellando finalmente il potere della criminalità organizzata, lo sfruttamento dei lavoratori e dei migranti e riconvertendo interi territori ad una economia pulita e virtuosa. Per far ciò occorrerà ovviamente ricostruire il senso di comunità riallacciando i legami sociali di base, che sono tra l'altro i più semplici da recuperare perché più facilmente basati sulla solidarietà e sulla partecipazione.

### **Imprescindibile sviluppo del digitale**

Stiamo sperimentando una socialità sostitutiva: l'uso di Internet è più che raddoppiato, mentre i social media sono diventati per

molte persone l'unico veicolo di socializzazione durante la giornata: il consumo di contenuti su piattaforme digitali è cresciuto esponenzialmente; gli studenti di tutto il mondo ora frequentano classi virtuali. Tutto ciò fa presagire che, dopo la pandemia, la vita virtuale a distanza avrà un ruolo ancora più rilevante di quanto lo aveva prima che iniziasse questa crisi. E tuttavia, anche se le nuove tecnologie, spesso vituperate perché considerate spersonalizzanti, adesso rivelano tutte le loro potenzialità e utilità, dovremo anche in questo caso stare attenti a non lasciare che l'ambiente digitale, già fagocitato da pochi ed enormi soggetti di rilievo globale, non si trasformi nell'ennesimo scenario di disuguaglianza. Per far questo occorre investire in una innovazione che possa dotare ogni stato di strumenti utili a sostenere il suo sviluppo digitale.

Improrogabile sarà stringere i tempi per la copertura in fibra ottica di tutto il territorio nazionale, svecchiare gli strumenti digitali in uso alle amministrazioni pubbliche e migliorarne le prestazioni, anche nell'ottica di mantenere e incrementare per quanto possibile lo *smart working*, che come abbiamo visto è essenziale per decongestionare le città e ridurre i livelli di traffico e inquinamento.

Per quanto riguarda le infrastrutture mobili e il 5G, un tema essenziale è quello della sicurezza informatica delle reti. Il 5G prefigura una società altamente interconnessa, con la conseguenza dell'aumento della mole e del valore delle informazioni che transitano in rete, e di un maggiore rischio che attività illecite possano compromettere apparati importanti della società e del sistema economico. A livello europeo il *Cybersecurity Act* fornisce chiare informazioni sugli standard che dobbiamo attenderci dalle politiche nazionali sulla *cybersicurezza*.

Restare indietro su questi temi significherà, a fine emergenza, avere meno strumenti per rendere realmente competitiva e proficua una conversione all'industria 4.0, che pure potrebbe essere la soluzione per far ripartire il sistema produttivo in modo più

efficace e virtuoso con benefici per l'intera società.

### **Lavorare tutti, lavorare meno**

In molti ambiti nel nostro paese abbiamo già potuto osservare che, purtroppo, la concessione di *bonus* "a fondo perduto" non crea risultati duraturi e tangibili: penso ai molti, troppi casi in cui i finanziamenti "a pioggia" indirizzati sulla gestione pubblica di servizi (ad esempio culturali) ha condotto in passato, e a volte ancora conduce, a immobilismi, dispersione di fondi, genesi di progetti caduti nell'oblio poco dopo la loro nascita, nonché – cosa ben più grave – formazione di clientelismi e infiltrazioni della criminalità organizzata.

Il concetto di *helicopter money* implica proprio che le risorse date ai cittadini vengano immediatamente reintrodotte nel circuito economico per farlo ripartire, ma il rischio concreto è che esse prendano piuttosto la strada del sommerso e vadano ad alimentare l'illegalità.

Eravamo, d'altro canto, già consapevoli che con la crescita dell'automazione la diminuzione di posti di lavoro disponibili sarebbe diventata strutturale. L'introduzione della flessibilità nei primi anni Duemila, che fece sul momento scendere drasticamente il tasso di disoccupazione, ha dimostrato tutta la sua fragilità con la crisi economica. Negli ultimi anni, poi, il contenimento del costo del lavoro, anziché rilanciare l'economia nazionale, ha ridotto gli investimenti e accentuato il ricorso al lavoro precario e poco qualificato. Con il risultato che è aumentato il lavoro "povero", si sono abbassati i salari e si sono create sacche di sfruttamento intensivo dei lavoratori. Lo stesso *Jobs Act*, purtroppo, con la sua decontribuzione non vincolata alle imprese, ha fagocitato soldi pubblici senza portare risultati duraturi sull'occupazione.

L'emergenza Covid-19 cade su un sistema già messo a dura prova. È evidente che trovare un'alternativa a questo punto è improponibile, e implica il pensare finalmente a redistribuire il lavoro così come il reddito. Una riduzione dell'orario di lavoro a parità

di salario, unito a un nuovo e convinto investimento nella formazione, che aiuti i cittadini a superare una mera ottica di assistenzialismo, potrebbe condurre a una ripartenza più equa e più efficace. Tuttavia, perché questa proposta possa trovare compimento, è necessaria davvero una grande rivoluzione “culturale” che cambi nel profondo la nostra impostazione esistenziale; dobbiamo iniziare a immaginare una società che si nutre più di contenuti che di merci, che preferisce l’esperienza e la condivisione all’accumulo di beni, che aspira davvero a garantire ad ogni cittadino il diritto al lavoro e alla qualità della vita. E occorre, soprattutto, che si agisca finalmente e decisamente per ridurre le disparità sociali, andando a colpire i grandi redditi, combattendo l’evasione fiscale, abbattendo le disuguaglianze fra i territori. Solo così potremo trasformare questa gravissima emergenza in una *chance* per rendere più equa la nostra società e migliorare il futuro delle nuove generazioni.

### **Stato e mercato**

Il capitalismo come l’abbiamo conosciuto deve cambiare. Il diffuso euroscetticismo, la rabbia verso il sistema finanziario che alimenta i sovranismi e la società impaurita che invoca misure autoritarie per aumentare il suo senso di sicurezza sono tutte facce della stessa medaglia. Per recuperare la fiducia dei cittadini, le banche, le imprese e le società finanziarie dovranno sostenere l’onere di diventare partner dei governi nel garantire la salute collettiva dei cittadini. Una volta superata la crisi, esse dovranno contribuire alla ricerca, ai piani nazionali di preparazione alle emergenze, alla creazione di posti di lavoro stabili. Dovranno, in sintesi, sostenere buona parte dell’onere della ricostruzione economica, anche se questo sforzo collettivo genererà pochi profitti. Il capitalismo, specie nella sua fase più avanzata, non solo ha agito in modo predatorio verso l’ambiente e verso i paesi più deboli, ma ha continuato a dare per scontate le risorse fornite dallo Stato - istruzione, sanità, infrastrutture - per la sua autopertpetuazione

e per continuare a vedere crescere i profitti. Ma oggi l'era della concorrenza selvaggia deve finire: la ripresa può essere solo collettiva, e questo implica o un deciso riallargamento delle competenze del settore pubblico oppure un consistente contributo del settore privato al bene comune.

I cittadini devono poter tornare a guardare allo Stato come a un alleato e al mercato come a un veicolo prezioso di crescita dell'intero corpo sociale e non solo di coloro che si arricchiscono con i suoi proventi. Per concretizzare questa trasformazione occorrerà sostenere la piccola e media impresa, garantire la presenza statale in settori strategici come la grande industria e i trasporti, tornare indietro sulla deregolamentazione del sistema finanziario. Questi possono essere altrettanti segnali di un nuovo corso in grado di contenere i sentimenti negativi che per forza di cose scaturiranno in modo massivo da questa crisi.

### **La normalità era il problema**

La strada che dovremo percorrere sembrerà in salita, ma molte realtà hanno già iniziato a camminare ben prima della crisi. Già esistono nel nostro paese realtà di alta innovazione sul piano della produzione agricola e alimentare (coltivazioni sostenibili e legate al territorio), dell'edilizia *green*, della mobilità sostenibile. Dobbiamo puntare sui lavori verdi, promuovere la 'buona occupazione' capace di usare con intelligenza le risorse di cui disponiamo, invece di consumarle senza freni: in primo luogo, il suolo, il cui consumo prima dell'emergenza coronavirus aveva raggiunto livelli esorbitanti. Abbiamo trasformato le nostre aree periurbane in distese di cemento e centri commerciali, ora dobbiamo riconvertire e recuperare tutto questo, investire sulla rigenerazione urbana, riconnettere centro e periferie per arginare l'illegalità e l'esclusione sociale.

Occorre ridare dignità al lavoro sconfiggendo la mentalità che "fare il nero è necessario", occorre costruire un'economia davvero circolare e fondamentale al posto di quella che abbiamo coltivato

fino ad adesso, basata sul consumismo e sullo spreco.

Tra l'altro, questo ci permetterà di mettere un freno al clientelismo, alla corruzione, alla politica del malaffare e alle pressioni e infiltrazioni mafiose nelle istituzioni.

In molti hanno detto, e sono d'accordo, che dobbiamo riflettere sul fatto che, in un certo senso, "la normalità era il problema", altrimenti i pericoli a cui siamo e saremo esposti nel futuro prossimo (derivanti soprattutto dal cambiamento climatico) ci troveranno ancora più deboli.

La nostra forza deve essere quella di tornare a riscoprire il valore delle comunità locali, del retaggio storico e culturale di cui siamo eredi, del patrimonio identitario di valori in cui risiede il nostro sentirci nazione, evitando allo stesso tempo che esso sia strumentalizzato per rispolverare i linguaggi del nazionalismo.

La cultura e la conoscenza, settori troppo spesso lasciati a margine dall'economia tradizionale, devono divenire centrali in questa trasformazione, per sostenere ogni cittadino in un cammino di consapevolezza delle proprie potenzialità, dell'importanza di informarsi correttamente per mettere un freno alla pericolosa circolazione di *fake news*, dell'istruzione come veicolo di promozione sociale e della partecipazione come strumento di crescita civile.

Una crescita finalmente virtuosa e condivisa, in modo che questa emergenza dalle proporzioni così drammatiche e inedite ottenga almeno l'effetto di farci cambiare rotta verso un futuro più inclusivo e sostenibile per noi e per le generazioni future.



# IL CORAGGIO DI IMMAGINARE UN MONDO DIVERSO

**Guido Brera**  
con collettivo 'I Diavoli'

La pandemia del Covid-19 imprimerà nella storia un *pre* e un *post*. Non torneremo mai a prima, non torneremo dove eravamo già. Non tanto perché non ne saremo in grado, o perché perderemo la guerra con il virus. L'umanità del resto ha già dimostrato di sapersi rialzare dalle peggiori crisi, e sarà ancora in grado di farlo; inoltre quella che stiamo vivendo non è una guerra *tout court*, anzi. Non c'è un nemico vero e proprio da sconfiggere, solo le conseguenze di rotte sbagliate che dobbiamo invertire.

Il virus e la conseguente crisi emergenziale sono la sirena di un sistema di sviluppo insostenibile, da cui sono derivate disuguaglianze e nocività. Non si può né si deve tornare dove eravamo già, alla cosiddetta "normalità" di prima, perché era quella normalità il problema.

Per questo ogni nostro sforzo, proposito, idea e progetto dovrà essere volto a rovesciare il vecchio e costruire qualcosa di nuovo. Qualcosa che sia in grado di farci trovare pronti davanti alla prossima emergenza sanitaria globale. Dobbiamo avere il coraggio di osare, di immaginare un mondo diverso. Un mondo in cui ciascuno abbia accesso a un servizio sanitario pubblico efficiente, a una Rete libera e gratuita, alla mole di dati necessari alla ricerca e allo sviluppo. Una società in cui a ciascuno sia chiesto di lavorare il tempo necessario e non oltre, in cui siano garantiti i diritti e l'orizzonte prossimo sia di un reddito universale per poter soddisfare i propri bisogni.

Solo in questo modo saremo in grado di affrontare le prossime emergenze sanitarie e rimettere al centro la salute di tutti, nessuno escluso. Come hanno spiegato gli scienziati, il SARS-CoV-2 è solo uno dei molti virus che dilagheranno per il pianeta nei prossimi anni. Alcuni saranno più deboli, altri più forti. Il nostro compito è lavorare per farci trovare pronti. Non tornare indietro, ma guardare avanti: costruire un mondo migliore che sia in grado di reagire alle pandemie a venire.

### **Disinnescare lo scontro geopolitico**

Le molteplici contraddizioni di società e modelli produttivi odierani – a occidente come a oriente – che sono venute a galla in questa crisi saranno il tema dominante dei prossimi decenni: nel mondo globalizzato bisognerà mettere a confronto e oltrepassare i limiti sia del capitalismo autoritario sia di quello liberale; le regole d’ingaggio stavolta andranno stilate in modo chiaro; andrà formulata una risposta planetaria alle crisi sanitarie presenti e future, e questo significherà senza dubbio disinnescare il conseguente scontro geopolitico tra i due sistemi (capitalismo autoritario e liberale), il cui rischio sarà di nuovo lo scaturire di un dannoso arbitraggio sul costo del lavoro e di conseguenza enormi diseguaglianze sulle condizioni lavorative e insostenibili scompensi sulle articolazioni commerciali e produttive. Di contro, nascondersi dietro la concorrenza sleale di un sistema o dell’altro, non farà che esacerbare condizioni già minate e al limite del collasso. Il rapporto che intercorre tra capitale e lavoro è un’emergenza reale la cui risoluzione non è più procrastinabile.

Del resto questa crisi ha dato adito a una retorica fuorviante, incardinata sulla contrapposizione delle risposte pronte ed eccezionali dello “Stato forte” cinese alle risposte deboli e titubanti delle democrazie Occidentali. Una contrapposizione che ha il rischio di risultare inadeguata e minare i tentativi di riformulare un modello più sostenibile. Una contrapposizione che rischia di esser un appannaggio, di eludere le ingerenze nelle decisioni governa-

tive delle democrazie occidentali di imprenditori, associazioni di categoria e gruppi di interesse, ovvero di altrettanti apparati di potere non eletti dalle popolazioni. Come ha drammaticamente dimostrato il caso italiano, i ritardi nella chiusura delle fabbriche nelle province di Milano, Brescia e Bergamo, la mancata decisione di estendere anche in quelle aree la zona rossa che era stata prontamente predisposta per il lodigiano, ha ragioni legate non tanto alla titubanza delle amministrazioni di prendere decisioni di per sé, ma alla difficoltà di prenderle *da sé*.

Una democrazia compiuta dovrebbe invece avere il compito di controllare le ingerenze di gruppi di potere privati che normalmente prosperano grazie agli aiuti pubblici e che, quando è chiesto loro di agire in favore della collettività, dovrebbero rispondere a tale richiesta senza riserve di sorta. Il *vulnus* giuridico non è nella costituzione materiale delle democrazie occidentali, ma nelle leggi e nei decreti troppo inclini a deresponsabilizzare il privato, rischiando di perpetrare asimmetrie e disuguaglianze, oltre che mettere a repentaglio la salute pubblica nell'epoca – ormai acclarata – di nuove epidemie dall'inedita virulenza.

Inoltre il sistema sanitario pubblico (italiano e globale) ha dimostrato di aver urgente necessità di essere rinvigorito con urgenza prioritaria, a livello di risorse e finanziamenti. Nonostante il titanico sforzo – a costo della stessa vita – di medici e infermieri, la sanità pubblica ha sfiorato il collasso, logorata e svilita com'era da anni di tagli e dirottamento altrove dei fondi statali. Secondo i dati forniti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel 1980 l'Italia aveva 922 posti letto per la terapia intensiva ogni 100mila abitanti, nel 2010 sono diventati 300, nel 2015 sono scesi a 275. Oggi, con le continue emergenze virali di cui tutti sono a conoscenza, sono poco più di 200. Tra il 2010 e il 2019 sono stati tagliati circa 37 miliardi alla sanità, e nello stesso periodo sono diminuiti di 46,500 unità (il 6,2% del totale) il numero di medici e infermieri.

## Le crisi sono sempre endogene al sistema

«Il capitale modifica le condizioni ambientali della propria riproduzione, ma lo fa in un contesto di conseguenze non intenzionali (come i cambiamenti climatici) e sullo sfondo di forze evolutive autonome e indipendenti che stanno continuamente rimodellando le condizioni ambientali. Da questo punto di vista non esiste un disastro veramente naturale. I virus mutano continuamente per essere sicuri. Ma le circostanze in cui una mutazione diventa pericolosa per la vita dipendono dalle azioni umane»<sup>1</sup>.

Queste parole del sociologo britannico David Harvey indicano che non esistono “cigni neri”, come spesso vengono chiamate le grandi crisi contemporanee. Le crisi, invece, sono sempre endogene al sistema, sia che abbiano origine dalla finanza, sia che abbiano origini naturali, sia che provengano dalle guerre. Per questo alla cura bisogna anteporre la prevenzione, compenetrando i meccanismi del sistema e affrontando le contraddizioni in tempo utile. Reagire a una crisi in modo efficace, a livello globale e *dopo* che è esplosa, abbiamo visto quali tragedie comporti.

La catastrofe che stiamo vivendo non è intenzionale, ma non è nemmeno *naturale*. Così come un capitalismo all’apice del suo estrattivismo l’ha prodotta, un nuovo sistema di regole e comportamenti sociali condivisi, di modelli di produzione più sostenibili, la possono prevenire e arginare. Milioni di giovani in tutto il mondo sono scesi nelle strade in questi ultimi anni per segnalarci i disastri legati al surriscaldamento globale e all’alterazione di interi ecosistemi. I loro ammonimenti sono rimasti inascoltati. Le conseguenze le stiamo pagando ora.

Non si tratta dunque di seguire una semplice agenda o di aggiungere altre parole al flusso ininterrotto delle belle intenzioni. Si tratta di agire, di invertire la rotta che procede verso il baratro.

1. D. Harvey, *La fine del neoliberismo*, Jacobin Magazine, 20 marzo 2020.  
<https://jacobinitalia.it/la-fine-del-neoliberismo/>

La globalizzazione non può più significare soltanto libera circolazione di merci e persone, deve invece tradursi nella presa di coscienza - e relativo agire - che l'impatto di modelli non più sostenibili si riversa sull'ambiente e sulla salute della comunità globale. Oggi che tutto è accelerato oltre ogni limite, la farfalla (il cambiamento climatico) e l'uragano (il collasso del sistema sanitario) accadono allo stesso tempo.

«È evidente che questa crisi sanitaria, la pandemia creata dal SARS-CoV-2, è la conseguenza del rapporto malsano tra l'uomo e la natura. E non sarà l'ultima»<sup>2</sup>. Solo un approfondito ripensamento del nostro sistema di vita, a livello globale, può impedirci di farci trovare impreparati davanti alle prossime epidemie. Una profonda ristrutturazione dello stato sociale e un nuovo patto con l'ambiente che lo ospita, sono sfide cruciali.

### **La corretta gestione delle risorse del pianeta**

La "sovrappopolazione del pianeta", l'emergenza dovuta alle "economie emergenti" hanno il sapore di scusanti o miti malthusiani funzionali ad alimentare l'ideologia di un sistema iniquo, diseguale e fallimentare. Quello che c'è basta a soddisfare tutti i nostri bisogni, e li eccede. Il problema è la corretta gestione e distribuzione delle risorse. Questa deve essere la chiave delle prossime relazioni internazionali, tra popoli e Stati. Non è possibile considerare la globalizzazione un fattore positivo solo ed esclusivamente in quanto comporta vantaggi da un punto di vista commerciale e affaristico; dovrebbe cominciare a essere considerata tale a (ri)partire dalle sue potenzialità di cooperazione volte a rimettere al centro la salute e il benessere di tutti i cittadini del mondo.

In questo senso, va ribadito, non si può e non si deve tornare alla vecchia e fallimentare "normalità". E dovendo agire da subito

2. D. Quammen, *Spillover*, Adelphi 2017.

per costruire un diverso futuro, è urgente puntare il dito sul presente. È terribile osservare come la stessa gestione di questa pandemia, infatti, in parte è stata l'ennesima occasione di guadagno per pochi, a spese dei molti.

Ci si deve opporre in ogni modo alla *shock doctrine*: nessuno dovrà più arricchirsi dalle crisi, perché sarebbe inaccettabile e perché altrimenti da un'emergenza sanitaria si passerebbe inevitabilmente a un'emergenza sociale. Le crisi, al contrario, dovranno essere lo spartiacque per re-introdurre misure volte a ridurre le disegualianze: quali l'equità e la progressività fiscale. Le vecchie teorie del *trickle down*, tutte legate alla politica dell'offerta, dovranno invece essere messe in soffitta, in via definitiva.

Parafrasando Walter Benjamin, il passato non si può fermare, ma il futuro è ancora tutto da scrivere. I nuovi equilibri geopolitici raccontano delle nostre mancanze e dei nostri errori nefandi, di come abbiamo gestito nel peggiore dei modi questa globalizzazione - alzando muri e frontiere, lasciando che si fomentassero guerre militari ed economiche -, senza renderci conto degli immani disastri che stavamo provocando.

La globalizzazione dovrà quindi essere ri-orientata verso la tutela dei diritti universali, verso una *sanità globale* che funzioni da miglior assicurazione possibile contro le pandemie. Alle trincee sui confini nazionali, ingiuste e inadeguate, andranno sostituiti presidi medici e di pronta assistenza sanitaria, su scala mondiale. L'unico "confine" da presidiare è quello tra l'essere umano e il virus, e poiché non è un confine rigidamente localizzabile, si dovrà salvaguardare ogni angolo del pianeta, in nome della solidarietà tra i popoli che lo abitano.

E come sarebbe ingiusto e fallimentare pensare al ritorno a una globalizzazione a trazione Occidentale, così andrà anche superato il concetto asfissiante e passatista di un ritorno forzato allo Stato-nazione. La sua forma giuridica è ormai superata, la sua propulsione storica esaurita. I suoi danni, sotto gli occhi di tutti. Per questo avevamo immaginato l'Europa, anche se poi non si è

concretizzata. Una *nuova* Europa, che non sia più Europa somma di Stati ma Europa Stato del mondo, è l'unico orizzonte possibile. L'unica frontiera auspicabile: e non una frontiera davanti alla quale arrestarsi, ma una frontiera da poter attraversare, nella certezza di trovare accoglienza e mutuo soccorso.

L'Europa in questi trent'anni ha seguito le sciagurate orme dello spirito del suo tempo, dandosi una forte identità finanziaria e considerando il mercantilismo l'unico e imprescindibile dogma: la legge dell'offerta ha prevalso su ogni altra idea macroeconomica; e abbiamo assistito alla demolizione del *Welfare State* e delle tutele per i più deboli. I risultati, adesso, sono evidenti: un impietoso darwinismo sociale e finanziario e un ascensore economico bloccato; un modello senza alternative che ha fatto fiorire paradisi fiscali in seno all'Europa e ha creato un divario tra i Paesi dell'unione su tutti i fronti, finché la pandemia ha fatto esplodere tutte queste contraddizioni, come a ribadirci che non può esistere alcun futuro europeo se non a partire dalle pari opportunità per tutti i suoi cittadini. La mutualizzazione del debito non è più rimandabile questa crisi dovrà essere *costituente* per tutti i membri dell'UE. È giunto il momento di mettere a tacere i sovranismi attraverso soluzioni concrete, mentre il tempo delle chiacchiere volge al termine.

### **L'utilizzo civico di dati e informazioni**

È necessario cambiare il paradigma, guardare avanti e non più indietro. A partire dalle conquiste del progresso: quali la Rete, la banda larga e i *server*. La pandemia in corso ha dimostrato come l'accesso alla Rete sia un diritto fondamentale di tutti, non un privilegio di chi può permettersi di pagarlo. È fondamentale perché chiunque possa accedere al sapere e soprattutto all'istruzione pubblica, scavalcando una volta per tutte il *digital divide* che ancora grava su molte, troppe fasce della popolazione. Allo stesso modo, è emerso come solo la condivisione dei saperi tra *équipe* mediche e scientifiche di tutto il mondo sia stata in grado di ar-

ginare il problema, sarà presto in grado di risolverlo e sarà un domani in grado di prevenirlo. Per questo è essenziale che, così come i brevetti, anche la mole di dati raccolti per il monitoraggio, il commercio, e la sorveglianza delle persone, siano custoditi in server a cui abbiamo accesso garantito e gratuito tutti quanti. La *sorveglianza digitale* dovrà essere convertita in un utilizzo civico e non più strettamente commerciale o disciplinante, e questo vorrà dire usare i dati per orientare la sanità, snellire la burocrazia e combattere l'evasione fiscale una volta per tutte.

«A Cupramontana si era ritirato un nobile del Cinquecento, Paolo Giustiniani, che aveva rinunciato alle sue ricchezze. Un punto d'arrivo per lui, un punto di partenza per te. *Omnia sunt communia*, Aaron. La condivisione affonda le radici nell'egualitarismo. Oggi come allora. Lo dico alla tua testa che sembra radicata al pavimento, col corpo interrato e fuori dallo sguardo, sepolto vivo».<sup>3</sup> Aaron Swartz è stato ingiustamente processato, condannato e lasciato morire per avere semplicemente fatto quello che era giusto: rendere disponibile a tutti l'immensa mole del *sapere*. La conoscenza non si è mai sviluppata nel forziere del castello di un re, ma è sempre nata dall'interazione e dallo scambio costante dei molteplici saperi delle moltitudini. I dati devono essere un bene comune a disposizione di chiunque, perché il progresso e la ricerca siano al servizio di chiunque. E così la banda larga, il 5G, l'accesso alla Rete.

Non è soltanto una questione di tassare le *big tech* che da sole detengono ormai la quasi totalità delle ricchezze del pianeta – anche se sarebbe stato auspicabile farlo in tempi non sospetti –, è l'urgenza di dotarsi di un proprio motore di ricerca e di propri server, gestiti a partecipazione pubblica, come bene comune.

3. "Quando Aaron Swartz faceva tremare il mondo", [idiavoli.com](https://www.idiavoli.com/it/article/quando-aaron-swartz-faceva-tremare-il-mondo), 3 giugno 2016.  
<https://www.idiavoli.com/it/article/quando-aaron-swartz-faceva-tremare-il-mondo>

L'enorme quantità di intelligenza collettiva prodotta dagli sforzi per contenere il virus dovrà diventare un tesoro per tutta l'umanità, e al contrario bisognerà evitare in tutti i modi possibili che essa venga "privatizzata" e sfruttata dalle grandi corporazioni unicamente per estrarre valore. L'intelligenza collettiva dovrà essere trasformata in dati utili alla ricerca scientifica, per scovare soluzioni creative e all'avanguardia; dovrà rappresentare un bagaglio di conoscenza prezioso e immediatamente utile per la salvaguardia di tutti, nessuno escluso.

Se invece prevarranno le vecchie logiche e attitudini a disperdere le conoscenze nei meandri dello sfruttamento economico finanziario, l'eredità di questo virus conterà soltanto di vittime e devastazione. Il futuro che immaginiamo deve farsi carico di questa responsabilità: ridefinire i beni comuni e proteggerli a spada tratta sia dalle vuote retoriche populiste e demagogiche, sia dallo sfruttamento privatistico dell'intelligenza collettiva. Tramite la valorizzazione di quest'ultima, infatti, sarà possibile non soltanto fronteggiare le minacce epidemiche ma anche fronteggiare le disuguaglianze che funestano le odierne società.

### Riagguantare il timone

Da ogni grande crisi sono sempre scaturite esplosioni di creatività e avanzamenti nella tecnica e nell'ingegno che, troppo spesso, sono rimaste isolate o sfruttate dai pochi. Invertire la rotta e le relative disastrose conseguenze significa allora farsi carico di questa responsabilità e trasformarla in potenza: a livello scientifico, economico e quindi umano.

La *governance* del futuro dovrà essere innovatrice e imprenditoriale in senso collettivo. Il pubblico non dovrà limitarsi a percorrere il primo miglio per poi lasciare i successivi frutti al privato; dovrà invece valorizzare la sua ricerca dall'inizio al termine della corsa, al fine di renderla disponibile a tutti e di non dover più ricorrere al perverso utilizzo del *debito pubblico* e di un'*austerità* tanto ottusa quanto ingiusta e destinata al fallimento perpetuo.

Immaginare, dunque, e agire con tempestività in modo da ribaltare la crisi in occasione collettiva per riscrivere le sorti della cittadinanza globale. E provare a fare scuola, magari. In Italia, ad esempio, l'allentamento dei vincoli fiscali potrebbe regalare una finestra temporanea da tramutare in preziosa opportunità per investire e rilanciare i settori danneggiati dalla crisi, ma anche e soprattutto per finanziare settori strategici per l'avvenire del Paese. Il bilancio dello Stato sarà il motore della rinascita e dovrà essere gestito con competenze mai viste prima. Occorrerà una nuova impronta di amministrazione pubblica in grado di valorizzare risorse tecniche interne senza demandarle a terzi o svilirle lasciandole naufragare altrove. Gli obsoleti canoni di una classe dirigente fossilizzata su vecchie misure hanno portato il sistema a un passo dal baratro sotto tanti, troppi, punti di vista. Dobbiamo riagguantare il timone, chiudere le porti girevoli tra bene comune e interesse dei pochi, ridare dignità al concetto di "pubblico" e far sì che l'iniziativa privata abbia ragion d'essere a partire dal benessere e l'utile della collettività.

# VERTICALIZZAZIONE DEI POTERI

Giuseppe De Rita

Certamente in quel che sta avvenendo, due cose danno da pensare: da un lato il modo in cui è stata operata una radicale verticalizzazione dei poteri; e dall'altro lato, a specchio la forse troppo passiva sua accettazione dell'insieme dei comportamenti individuali e collettivi.

È ampiamente noto che nei periodi di crisi acuta (economica, sanitaria, politica, militare che sia) la politica tende a verticalizzare le decisioni, ad accentrarle in poche sedi. E non possiamo sorprenderci se un fenomeno inatteso e sconosciuto come la pandemia da coronavirus ha prodotto un potere, concentrato in poche persone, in pochissime istituzioni e in strumenti decisionali d'emergenza. Speriamo di non avere in futuro flagelli come quello che abbiamo vissuto da febbraio ad oggi, ma si può serenamente prevedere che una emergenza prossima ventura, di qualunque tipo essa sia, indurrà ancora verticalizzazione. L'unica novità dell'emergenza attuale è stata che alla verticalizzazione del potere politico si è accompagnata una inattesa, anche se comprensibile, verticalizzazione tecnico-scientifica, gestita dalle strutture sanitarie e dal potere quasi assoluto dei virologi ed i loro dintorni. Va comunque sottolineato che questa duplice verticalizzazione (politica e scientifica) è stata accettata, forse troppo quietamente, dall'opinione pubblica e dagli atteggiamenti della popolazione. Naturalmente ha giocato la paura del contagio universale e la egoistica decisione di non far nulla in contrasto con le direttive politiche e scientifiche; ma se la loro accettazione è comprensibile per le zone a più intensa epidemia,

nelle altre zone (dal Molise alla Basilicata, da Roma alla Sardegna) l'obbedienza alle norme non può essere spiegata solo con la paura del contagio; c'è stato anche (io penso) il concorso di una "acquiescenza" all'inevitabilità del fenomeno ed alla "necessità" (termine quasi di "destino" per gli antichi greci) di non muoversi, di non comunicare al limite, di non mettere in dubbio le decisioni superiori di vivere l'immobilità. E mi viene spontanea la domanda: molti pensano che l'attuale verticalizzazione del potere possano ridurre lo spazio degli altri poteri in campo e compromettere la tenuta del loro democratico equilibrio; e se invece il pericolo stesse in questa ondata di "necessità" obbedienza alle norme d'urgenza?

### **Sviluppo sostenibile o *welfare***

È noto, ma mi corre l'obbligo di ripeterlo, che non sono mai stato del tutto convinto delle tante idee e proposte che vanno sotto l'istanza di un modello di sviluppo sostenibile. Ci ho infatti trovato dentro troppe vocazioni di sviluppo tecnologico, di *new economy*, di primato del digitale, di *smart working*, di *green economy*, di innovazione dei servizi; troppa roba, e troppo sfuggente, per essere buon oggetto di una politica unitaria e compatta.

Oggi si dice che la convergenza sulla nuova centralità della salute dei cittadini (eredità inevitabile della crisi che attraversiamo) potrebbe dare nuovo impulso ad un modello di sviluppo sostenibile e, in questa prospettiva, ad un rilancio concreto dell'Agenda 2030. Personalmente ritengo che più verosimilmente avremo più attenzione alle politiche di *welfare* (e specialmente a quelle sanitarie) che ad un rilancio della tematica della sostenibilità.

Può darsi naturalmente che sbagli, ma ricordo a tutti quanto è stata forte l'intensità di attenzione di paura quasi, l'opinione collettiva che ha riservato alla dimensione radicale della vita dei singoli; e non riesco a vedere altrettanta intensità verso i più sofisticati aspetti della sostenibilità.

## Il peccato originale dell'Europa

Quali sono le priorità su cui impegnarsi per salvare e rilanciare il progetto europeo? Rispondo a questa fondamentale domanda nei giorni in cui a Bruxelles si discute sulle finanze europee, rischiando ogni giorno la rottura. Posso essere quindi condizionato dagli eventi, che del resto cambiano di giorno in giorno e vorrei non dare una mia risposta alla domanda, visto che essa potrebbe rivelarsi labile di fronte alle durezze del confronto in atto. Mi permetto solo una osservazione personale e quindi verosimilmente marginale: chi negli anni '50 ha contribuito ai primi passi delle istituzioni europee (Ceca, Euratom, CED, Trattato di Roma) sa bene che in essi non c'era l'idea di costruire una sorta di "Stato sovranazionale" ad unitaria conduzione politica; ma piuttosto l'idea di dar vita ad un arcipelago di "agenzie di scopo" (per il carbone e acciaio, per l'energia atomica, per la difesa comune, per il libero scambio di merci e persone) gestito da una autorità centrale la più leggera possibile.

Avendo fatto parte di questa seconda onda europeistica (ricordo bene come andarono le trattative del '55-'56) io sono convinto che la debolezza attuale delle istituzioni europee deriva dall'errore iniziale di "fare Stato", senza però nessun controllo sulla pericolosa eventuale "ministerializzazione" dell'Unione.

Le polemiche sulla sua gestione intergovernativa hanno distolto l'attenzione dell'errore originario; e nessuno ha mai proposto un radicale esame di coscienza. Non riesco quindi ad entusiasarmi alle discussioni sulla revisione del patto di stabilità o a quelle sull'ampliamento delle competenze dell'Unione Europea nel campo sociale o in quello del lavoro. Se non si rimette mano alla cultura di governo dell'Europa unita non vedo grandi speranze all'orizzonte, anche perché la UE come "Stato unitario non può oggi reggere alle asimmetrie: sia quelle derivanti da attacchi esterni (come l'attuale crisi da pandemia) sia quelle interne pericolosamente innestate dal disordinato allargamento della sua composizione.

## **Verso un disordinato multilateralismo**

La globalizzazione è stata un processo di importanza addirittura storica, ma non c'è dubbio che essa ha espresso la sua dose maggiore di potenza. Non sappiamo però cosa la sostituirà nei prossimi anni, specialmente dopo la volontà di alcuni grandi potenti (Cina e USA fra tutti) di giocare pesantemente in proprio; e specialmente dopo il sommovimento geopolitico generale che la pandemia attuale sta provocando.

La constatazione più banale che si può fare è che andrà aumentando una logica di continuata asimmetria; il che verosimilmente spinge verso un disordinato multilateralismo; ed è tale quasi necessitato multilateralismo che chiamerà in causa l'intelligenza ed il potere dei diversi sottosistemi (certo nazionali, ma anche continentali). Solo i soggetti che avranno cultura e potere di medio-alto livello potranno essere parte in causa (e attiva) nel multilateralismo che ci attende, e non mi sembra questa la chiave di lettura per prevedere una "rinnovata centralità degli Stati nazionali". E non ho il coraggio di pensare ai casi dello Stato italiano.

## **Lo spazio dello Stato**

È vero, nei mesi precedenti l'esplosione della crisi sanitaria c'erano già stati segnali di una nuova presenza pubblica nell'economia; e la pandemia, con la sua drammatizzazione degli eventi, ha portato ad accrescere la propensione a verticalizzare il potere e quindi a ridare spazio allo Stato in ogni ambito della società, da quello sanitario a quello economico a quello della regolazione di comportamenti individuali e collettivi.

Ma è pur sempre un ricorso allo Stato di tipo protettivo "chiuso in casa" si potrebbe dire; e questo comporta tentazioni politiche a proteggere tutto e il contrario di tutto, dalle partite IVA alle imprese dichiarate strategiche, dagli operatori del turismo alle banche di diverse dimensioni. Ci proteggono e ci assicurano, però con una caduta verticale della voglia di competere; e l'intervento pubblico in economia sembra accentuare l'ansia protettiva, tutto

il contrario di quel che avvenne negli anni '50 e '60. Risetterlo non sarà facile, anche perché la sua classe dirigente è regredita quasi all'appiattimento burocratico.

### **Il primato della “prossimità”**

Io sono sempre stupito ed ammirato dai progressi delle nuove tecnologie, specialmente dal protagonismo dell'innovazione digitale. Non penso quindi che aspettare fiduciosi nuovi scatti in avanti e relativi grandi impegni di grandi *player*, sperabilmente di dimensione europea.

Ho solo un piccolo dubbio che spero cresca e si chiarisca nel prossimo futuro: le tecnologie digitali lavorano su processi che vivono di grande distanza (specialmente di comunicazione), che paradossalmente riducono e annullano proprio “la distanza” (penso, come tutti, allo *smart working* o all'*e-learning*).

Ma la pandemia ha scatenato un primato della “prossimità”, imposta o voluta dallo Stato, ma nei fatti tranquillamente penetrato nella quotidianità sociale. E questo apre un nuovo spazio per tutte le tecnologie al servizio di questa futura propensione alla prossimità: penso ai trasporti urbani e regionali, alla distribuzione a medio raggio, alla logistica per i comportamenti collettivi. Posso naturalmente sbagliare ma sono convinto che le tecnologie di velocità (dall'aereo al treno) lasceranno il passo a tecnologie, magari anche più sofisticate delle attuali volte a coprire le medie distanze, quelle che guardano la prossimità.

### **Vivere a debito**

È dall'epoca dei primi interventi di *helicopter money* che sono arrabbiato e molto preoccupato: se parti con la logica del “*bonus*” poi non ti fermi più, comunque poi lo chiami (reddito di cittadinanza o assegno ai professionisti). E confesso che ancora più arrabbiato e preoccupato quando il successo che tale logica ha nella classe politica e di governo: non c'è più nessuno, o quasi, che ricordi che essa non è sostenibile in termini di saldi di finan-

za pubblica; non c'è più nessuno che difenda il Paese dalla crescita del debito pubblico; sembra quasi che tutti (classe di governo inclusa) vadano allegramente avanti a "vivere a debito". Forse l'unico vero fronte di impegno è quello di garantire equilibrio nei conti pubblici; sarà una tesi da "Cassandra Lamalfiana" quale io non sono mai stato; ma sembra a me quella più seria.

### **Il silenzioso primato dell'adattamento**

È la vita, la vita sociale, che tende (o più spesso è costretta) a sanare da sola le ferite inferte dalle vicende storiche, anche le più drammatiche. So che spesso esagero nel sopravvalutare l'autoconsistenza e l'autodominio della società (non a caso sono stato sempre un ammiratore del fenomeno dell'economia sommersa); ma davvero non riesco a credere che le gravi e dolorose ferite che la pandemia ha inferto al nostro vivere sociale siano alleviate da interventi di tipo economico. E penso che ogni soggetto sociale si adatterà, anche faticosamente, alle nuove contingenze reali e ne padroneggerà la evoluzione prossima ventura.

Siamo una società che da sempre coltiva un silenzioso primato dell'adattamento. Ci adattiamo alla crisi, alle emergenze, alla paura, alla limitazione delle libertà individuali, a tutto pur di mantenere un livello di serenità/indifferenza personale, familiare, comunitario. Ed è avvenuto ed avviene anche in questi mesi (chi avrebbe scommesso nell'accettazione unanime del "tutti a casa"?). A molti non piace questa caratteristica adattativa, quasi "arrangiatrice" del nostro popolo; ma è nel nostro dna collettivo. E fa ritenere improbabile una reazione di rabbia collettiva alle diverse crisi. Possiamo, noi italiani, essere rancorosi, ma non arriviamo alla violenza della rabbia.

### **Post pandemia: cosa cambierà?**

So bene che dopo questa crisi, dopo l'ulteriore appesantimento del debito pubblico; dopo il prevedibile indebitamento dell'economia reale; dopo l'affannoso disperdersi delle decisioni politi-

che; sarà difficile identificare gli assi di evoluzione e di sviluppo su cui instradare il nostro sistema. Sarà quindi opportuno e necessario che tutti orientiamo il nostro lavoro in questa direzione. Personalmente, ma so di essere in essere in minoranza, non vedo con favore le istanze di lavorare sul “sistema” nel suo complesso, moltiplicando ipotesi, visioni, previsioni, programmi, progetti, manovre mirate a far sì che il sistema “non esca da questo balzo d’epoca con un futuro più subito che vissuto”.

Belle parole ed ottimi intendimenti, ma il mio mestiere mi ha insegnato che il futuro è fatto dalla dinamica continua (e spesso confusa) dei tanti soggetti che stanno nel sistema. È ad essi che occorre dare attenzione, aiutandoli nel capire come hanno vissuto la crisi della pandemia, dopo decenni di crisi economiche ricorrenti; quali delle proprie strategie stanno necessariamente cambiando; come hanno reagito le loro macchine organizzative ed operative; come sono andati cambiando atteggiamenti e comportamenti della loro forza lavoro; quanto siano cambiate le loro posizioni e relazioni di potere. Sono i soggetti che fanno il sistema, sono i soggetti che fanno la storia di una società.

Per questo, quando mi dicono che, dopo la crisi drammatica attuale, “non saremo più gli stessi”, io sono tentato di rispondere che “saremo sempre gli stessi”; perché il futuro dipende da quello che oggi e domani saranno in grado di fare le diverse componenti oggettuali del sistema.



# DOPO L'INCERTEZZA: UN FUTURO DA RI-COSTRUIRE

Maurizio Ferrera

## Una sfida di comprensione

La rapida diffusione del Covid-19 ha provocato un allarme sociale che le generazioni nate dopo la guerra non avevano mai sperimentato. L'allarme non ha riguardato solo la sanità: dopotutto la nostra vita quotidiana era già punteggiata di rischi che possono mettere a serio repentaglio la salute. Con il Covid-19 ci siamo tuttavia trovati in una situazione molto particolare: l'epidemia ha generato una radicale incertezza, che ha reso quasi imprevedibili gli effetti delle nostre scelte, individuali e collettive.

Questa incertezza radicale – che gli economisti definiscono *knightian uncertainty* – ha posto vincoli quasi paralizzanti alla razionalità delle persone. Anche se non ne siamo consapevoli, le scelte quotidiane riflettono sempre un qualche tipo di calcolo di probabilità sui costi e i benefici delle azioni che intraprendiamo. Il Covid-19 ha come spento i nostri strumenti interiori di misurazione. Ma c'è di più. L'incertezza di tipo *knightiano* impedisce l'imputazione di responsabilità. Di chi è la colpa della pandemia e dei suoi terribili effetti? Perché proprio a questa persona, questa città, questo paese? Il contagio ha provocato diseguaglianze e sofferenze del tutto casuali fra persone e territori, e dunque percepite come immeritate: è l'antica sindrome di Giobbe. La coronacrisi ha dato una forte spallata all'illusione neo-moderna di aver finalmente compreso i segreti della realtà e di poterla controllare. La natura è tornata ad essere imprevedibile e cieca. L'incertezza radicale ha inciso anche a livello collettivo. La scienza è stata in-

capace di indicare subito la strada “giusta”. La socialità è divenuta una fonte di pericolo. Persino la famiglia si è trasformata in uno scudo bucato: ciascuno è rimasto solo con il proprio corpo, con l’auto-isolamento come unica e ultima garanzia di sicurezza. Nei rapporti fra territori (pensiamo alle polemiche fra le nostre regioni) e soprattutto fra i diversi paesi (pensiamo alla controversia UE sui cosiddetti *coronabond*) sono scattate spirali di sfiducia e risentimento.

Appena dopo il disastro di salute pubblica è iniziato quello economico. Come il contagio sanitario, anche le perdite economiche provocate dall’epidemia sono state in larga misura “casuali”.

La recessione è già una realtà, forse si trasformerà in vera e propria depressione. Dopo i *lockdown*, alcuni comparti hanno ricominciato a produrre e vendere beni e servizi, a versare le retribuzioni ai dipendenti; per altri, il calo della domanda si è rivelato altissimo e potenzialmente letale. Sono emerse tensioni e veri e propri dilemmi tragici fra valori e obiettivi politici: privilegiare la salute pubblica o le esigenze dell’economia e dunque del reddito delle famiglie? Come razionare i tamponi, data la scarsa disponibilità di reagenti e di laboratori autorizzati? Per quanto e per quali attività limitare la libertà di movimento – un diritto fondamentale – in nome della tutela della salute? Nei tempi bui del sovraccarico degli ospedali e in particolare dei reparti di terapia intensiva, si è sfiorato un dibattito tragico, socialmente e praticamente intrattabile: chi privilegiare nella cura, anche quando questa scelta può condannare un paziente alla morte?

Sulla scia del progresso scientifico e della democratizzazione della conoscenza, le società sviluppate sono oggi largamente “disincantate”, fiduciose di poter comprendere e risolvere qualsiasi sfida con il pensiero razionale. Il Covid-19 ci ha preso di sorpresa e, almeno nella prima fase, ci ha gettato nell’angosciosa situazione di non avere né il conforto delle narrazioni tradizionali né le rassicurazioni immediate delle scienze. Come la famosa cavia della *Skinner box*, abbiamo cominciato a schiacciare bottoni a caso

in cerca di soluzioni. È sicuramente troppo presto per dire se le abbiamo trovate. Col passare del tempo, tuttavia, stiamo almeno riconoscendo gradualmente i contorni del nuovo contesto, la natura e le dimensioni dei problemi che stiamo affrontando.

L'incertezza radicale lascia il posto alla valutazione dei rischi, all'elaborazione di scenari possibili e alla selezione dei più desiderabili. Nelle sezioni che seguono, cercherò di illustrare, per brevi medaglioni, alcuni punti nodali di questo percorso di "comprensione" del nuovo contesto e di prefigurazione del mondo che verrà.

### **Le urgenze della politica e le palafitte della scienza**

La sfera politica è stata ovviamente la prima ad essere investita dall'onda d'urto dell'incertezza. Priva di punti di riferimento oggettivi, la politica ha subito un sovraccarico di responsabilità che ne ha limitato l'efficacia decisionale, in un contesto di visibilità e aspettative crescenti. In un momento di sfogo al culmine della crisi epidemica, un Ministro italiano ha bene espresso l'intensità della pressione che ha gravato su chi occupa ruoli istituzionali ed è chiamato quotidianamente a decidere: "Chiedo alla comunità scientifica, senza polemica, di darci certezze inconfutabili e non tre o quattro opzioni per ogni tema... Pretendiamo chiarezza, altrimenti non c'è scienza. Noi politici ci prendiamo la responsabilità di decidere, ma gli scienziati devono metterci in condizione di farlo". I toni forti sono certo giustificati dalla criticità del contesto. Ma, letta sullo sfondo della cultura politica di massa tipica del Novecento, anche la "pretesa" in quanto tale risulta in fondo comprensibile. Si tratta infatti di una vulgata del sogno weberiano: la scienza deve produrre chiarezza, illuminare sia i nessi causali tra fenomeni sia le relazioni fra i valori. E dunque deve fornire alla politica un inventario robusto di "se... allora": se volete raggiungere quell'obiettivo (nella fattispecie: il contenimento del virus), dovete servirvi di questi strumenti. L'errore che spicca nella dichiarazione del Ministro sta nell'assolutizza-

zione della pretesa: per la scienza, chiarezza non vuole né può significare “certezza inconfutabile”. Vuol dire soltanto formulare ipotesi e giudizi empiricamente e logicamente fondati e formulati in modo “confutabile”, ossia tali da poter essere smentiti con il procedere delle ricerche: l’opposto di ciò che la politica pretende. La conoscenza scientifica – per riprendere una nota metafora di Popper – è costruita su palafitte. Col passare del tempo, le palafitte invecchiano, perdono solidità. Bisogna costruirne altre, producendo nuove conoscenze capaci di ispirare decisioni pratiche più efficaci. Ma sempre di palafitte si tratterà.

In una intervista a *Le Monde*, Juergen Habermas ha espresso bene il senso della nuova congiuntura politico-culturale e quasi antropologica in cui ci siamo venuti a trovare. La pandemia ha messo a nudo il fatto che come uomini dobbiamo agire sapendo di non sapere abbastanza (ossia in condizioni di “dotta ignoranza”, che Socrate considerava la prima base della saggezza).

“Oggi i cittadini – dice Habermas – stanno capendo che i loro governi si trovano a prendere decisioni nella consapevolezza dei limiti di conoscenza dei virologi che li consigliano. Il palcoscenico su cui si svolge l’azione politica, immerso nell’incertezza, non è mai stato investito da una luce così intensa e così cruda. È possibile che tale esperienza lasci delle tracce indelebili nella coscienza pubblica”. Se così fosse, sarebbe un bene: si tratterebbe di un antidoto contro le illusioni scientiste, contro le aspettative di un futuro *iper*-tecnologizzato e robotizzato che ci sollevi da fatica e responsabilità, contro il sogno di una estinzione della politica, ridotta (come auspicava il giovane Marx) a semplice amministrazione delle cose, libera da interessi e conflitti. Ammesso che un simile scenario possa esercitare ancora qualche seduzione, oggi possiamo essere sicuri che si tratta solo di una illusione ottica. Sarebbe poi una fortuna se la crisi lasciasse un’altra traccia indelebile: il riconoscimento pubblico che non possiamo dar credito ciecamente a tutto ciò che troviamo su internet e i social media. Il che non significa che non esistano “verità”, ma solo che per

orientarci (e sopravvivere) nel mondo dobbiamo mantenere saldo l'allineamento fra ciò che pensiamo, diciamo, apprendiamo, da un lato, e "le cose come stanno", dall'altro. In campo medico e sanitario, ciò significa fidarci delle scienze della vita, alle quali la società ha affidato il compito di selezionare i vari contenuti di conoscenza - come stanno le cose - in base a criteri rigorosi e condivisi. Mai come nei primi mesi della crisi i politici hanno cercato di stabilire un rapporto corretto con gli scienziati. A parte qualche eccezione (il Ministro italiano infastidito dall'assenza di certezze inconfutabili, da un lato; il Presidente americano che cerca di licenziare il suo consulente infettivologo perché troppo severo, dall'altro lato) il rapporto è stato produttivo da entrambi i lati. Le competenze scientifiche, pur con tutti i loro limiti, hanno migliorato la qualità delle decisioni pubbliche. Hanno rassicurato i cittadini, nessun partito si è sognato di delegittimare il ruolo degli esperti in quanto "non eletti". Naturalmente la posta era molto alta (vita e salute). Ma è auspicabile che fra le tracce lasciate dalla pandemia vi possa essere anche un rafforzamento della dimensione "epistemica" della democrazia, ossia la dimensione che la collega al mondo della scienza. Non si tratta certo di comprimere la dimensione partecipativa ed elettorale del processo politico. Quanto piuttosto di immaginare una nuova divisione del lavoro fra queste due dimensioni. Quella partecipativa dovrebbe allargare il proprio raggio ed essere coinvolta in tutte le decisioni in ambiti che toccano da vicino le persone e rispetto ai quali le preferenze e informazioni di ogni singola cittadina possono dare un contributo molto rilevante alla ricerca di soluzioni (come l'organizzazione dell'assistenza agli anziani, dell'istruzione, dei tempi e dei modi di lavoro e così via). La dimensione epistemica potrebbe invece coinvolgere gli esperti per l'istruttoria dei problemi complessi che richiedono competenze di settore ampie ed approfondite (ad esempio, come rispondere a una epidemia). Sarebbero sempre le istituzioni democratiche ad avere l'ultima parola, sottoponendosi poi al giudizio degli elettori.

## Nuovi squilibri sistemici

Gli scienziati sociali si servono spesso di un'utile distinzione analitica: quella fra integrazione *sistemica* e integrazione *sociale*.

Tutti gli aggregati umani si compongono di parti o sfere d'integrazione specializzate nel perseguire obiettivi utili per la sopravvivenza e se possibile il benessere degli individui che ne fanno parte. Per funzionare correttamente e produrre risultati, vi deve essere un buon grado di complementarità e sincronia fra le parti, ossia appunto integrazione sistemica. Quali che essi siano, i risultati tendono però a distribuirsi in modo disomogeneo fra individui, famiglie, territori e così via, minacciando l'integrazione (o coesione) sociale. Nascono così inevitabilmente dei conflitti, la base della politica. Il conflitto, diceva Max Weber, non è un male, anzi è "sociologicamente e istituzionalmente produttivo", stimola il progresso. A patto di essere incanalato e gestito, di non minare le fondamenta della vita associata.

La pandemia Covid-19 e i suoi tanti e inevitabili *spillover* è destinata a produrre effetti sistemici di vasta portata. Abbiamo già assistito a diversi inceppamenti nei processi di produzione e distribuzione di beni e servizi (a cominciare dai dispositivi sanitari) che ormai si dispiegano su scala globale. Per evitare il peggio, abbiamo cercato di trasferire online tutte le attività potenzialmente digitalizzabili, ma ci siamo scontrati con i limiti strutturali delle tecnologie esistenti e della loro distribuzione. Ci siamo illusi di poter gestire la crisi avendo già a disposizione strumenti informatici e tecnologici che, al passo di innovazione pre-crisi, saranno in realtà disponibili e affidabili alla scala oggi richiesta solo fra molti anni. La pandemia incoraggerà sicuramente un cambio di passo. Ma la transizione tecnologica rischia comunque di procedere a un passo più lento dei rischi e non sappiamo che cos'altro ci possa accadere strada facendo. La crisi Covid-19 ci ha, per così dire, sbattuto in faccia nel modo più crudo e anche crudele un fatto di cui eravamo solo parzialmente consapevoli: il mondo che abitiamo ha raggiunto un grado di interdipendenza profonda che

genera non solo vantaggi e opportunità, ma anche terribili rischi ai quali non siamo preparati, che possono farci precipitare da un giorno all'altro nell'incertezza *knightsiana*.

Negli anni Settanta il politologo Robert Kehohane coniò il termine "interdipendenza complessa" per caratterizzare il nuovo contesto politico ed economico creato dalle crisi petrolifere. Oggi il dibattito parla invece di *deep interdependence*: la velocità dei processi di innovazione ha trasformato la conoscenza e la tecnologia in fattori trainanti della produzione, infondendo dinamiche di cambiamento "caotico" nell'economia globale. Conoscenze e tecnologie si sviluppano ormai entro *network* internazionali in modo disperso e si diffondono attraverso catene produttive lunghe e ingarbugliate, che si estendono da un continente all'altro. L'interdipendenza profonda è il risultato di queste dinamiche, accompagnate dalla globalizzazione della finanza e degli investimenti, dell'informazione e delle telecomunicazioni, della ricerca, dei flussi migratori e persino del lavoro e del consumo, tramite piattaforme. In questo contesto l'autarchia nazionale in termini di conoscenza e tecnologia non è più neppure immaginabile: l'apertura è condizione necessaria per accedere ai principali fattori di produzione.

I sistemi a interdipendenza profonda sono caratterizzati da periodi di relativa stabilità, alternati a momenti difficilmente prevedibili di cambiamento improvviso e turbolento. È il modello degli equilibri punteggiati: i punti sono le fasi improvvise di rottura, che impongono il passaggio da vecchi a nuovi equilibri, non sempre facili da individuare e costruire. Questi sistemi sono sì in grado di auto-organizzarsi dal basso, ma sono anche esposti al rischio di auto-disgregazione, date certe congiunture.

Lo abbiamo visto chiaramente con la crisi finanziaria scoppiata nel 2008. A dispetto della retorica tecnocratica sulla *crisis preparedness* (la necessità di essere sempre pronti a gestire le sfide) non siamo ancora riusciti a creare capacità adeguate di risposta alle emergenze sistemiche (ossia strumenti multifunzionali facil-

mente adattabili alla specifica natura di ciascun tipo di problema). Non ci siamo riusciti a livello nazionale (che peraltro ha smesso da tempo di essere quello ottimale per rafforzare la *preparedness*) né sovranazionale o internazionale. La teoria dei rischi sistemici suggerisce che per interrompere le *escalation auto-distruttive* il più precocemente possibile (pensiamo a un contagio finanziario oppure, appunto, a un'epidemia) occorre dispiegare un insieme di difese coordinate e sequenziali: sistemi di allerta, strumenti di contenimento immediato e di pronto intervento, *firewalls* (letteralmente: "muri tagliafuoco") e così via. Non esiste purtroppo un *backstop* a prova di bomba: e ciò a causa dell'inevitabilità degli errori umani di stima e valutazione. Se le linee di difesa sono dispiegate in sequenza, e ciascuna scatta solo dopo al fallimento di quella precedente, la capacità di neutralizzazione è molto più elevata. È probabile infatti che ciascuna barriera contenga qualche "buco" non intenzionale (come nelle fette del formaggio Emmenthal: la teoria si chiama appunto *Swiss Cheese theory*).

Ma la distribuzione dei buchi in ciascuna barriera (ad esempio, i punti di un muro tagliafuoco in cui si è creato un ponte di vegetazione infiammabile) sarà casuale, è implausibile pensare che i buchi siano allineati l'uno con l'altro fra diverse barriere. Così se anche una dinamica distruttiva riesce ad attraversare il primo buco della prima barriera, difficilmente riuscirà ad imboccare anche uno dei buchi della seconda, della terza e così via. La riforma della governace dell'*Eurozona* durante gli anni 2000 ha implicitamente seguito questo modello, erigendo protezioni e meccanismi di allerta e di correzione sequenziali ai primi segni di squilibrio finanziario. Le difficoltà emerse per organizzare una risposta rapida alle conseguenze della coronacrisi ha però mostrato tutte le debolezze della *governance* UE anche dopo le riforme dell'ultimo decennio, nonché l'eccessiva rigidità e farraginosità delle procedure di cambiamento degli assetti esistenti.

## La debolezza dell'ordine sovranazionale e internazionale

Nella crisi Covid-19 le barriere nazionali contro eventuali epidemie erano quelle standard della sanità pubblica, peraltro ancora molto imperniata sulla cura ospedaliera invece che sulla prevenzione e la medicina di base. Il virus ha così trovato davanti a sé delle vere e proprie autostrade: persino il pronto soccorso sono diventati luoghi d'infezione. L'impreparazione della UE è stata davvero eclatante. L'art. 168 del Trattato di Lisbona stabilisce che l'Unione "completa le politiche nazionali per la prevenzione delle malattie e per l'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute". L'azione UE, si precisa, "comprende la sorveglianza, l'allarme, e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero". Dunque l'Europa poteva e doveva agire.

Ma a metà marzo 2019, gli interventi si erano limitati a qualche rimpatrio dalla Cina e a qualche stanziamento per la ricerca sui farmaci. Una lentezza e pochezza di risposta ingiustificabile, visto anche che nel 2013 Parlamento e Consiglio avevano definito con precisione le modalità d'intervento per le emergenze sanitarie: sistemi di allerta e monitoraggio comune, valutazione dei rischi, coordinamento delle risposte nazionali, acquisto congiunto di attrezzature sanitarie, persino l'invio di squadre di soccorso nei paesi più colpiti. Sarebbe stato possibile anche mobilitare da subito il bilancio UE (nonché i fondi del famoso piano Juncker a sostegno degli investimenti) al fine di co-finanziare interventi straordinari nella sanità. A dispetto dei costi e delle numerose iniziative dello *European Center for Disease Prevention and Control* (istituito nel 2005, riorganizzato nel dicembre 2019), la UE si è presentata al suo primo appuntamento con un'epidemia paneuropea senza praticamente alcuna *preparedness*.

Ancora di peggio è avvenuto a livello di istituzioni internazionali. È vero che era dai tempi della famosa "Spagnola" - un secolo fa - che il mondo non sperimentava una crisi di salute pubblica pressoché sincronica fra molti paesi delle proporzioni assunte dalla pandemia Covid-19. È però altrettanto vero che oggi esiste

una fitta rete di istituzioni create apposta per coordinare la cooperazione globale, sotto la leadership americana. Eppure ci è voluta la Francia - e non gli USA - per convocare un primo incontro del G7 e l'Arabia Saudita per organizzare un G20, entrambi poco produttivi. Quanto all'ONU, il Consiglio di Sicurezza ha tenuto la prima seduta di emergenza solo ai primi di aprile 2019.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha a sua volta lasciato molto a desiderare quanto a capacità di guida e coordinamento. Siamo abituati a chiamarlo "sistema internazionale", ma l'insieme delle relazioni fra stati sta lentamente scivolando verso l'anarchia. In un libro diventato famoso, il politologo Ian Brenner evocò già nel 2012 lo scenario di un mondo "Gzero", ossia un *brave new world* senza più alcuna forma di coordinamento fra paesi e senza più egemonia occidentale nel definire e gestire l'agenda globale. Formalmente questa crisi si sta sviluppando ancora entro l'alveo delle tradizionali istituzioni di governance internazionali, ma il disimpegno americano è sempre più evidente. E dunque ci attendono tempi molto duri. Anche se si trovasse presto un vaccino e alla presidenza USA arrivasse un democratico, la crisi provocata dalla pandemia continuerà in ogni modo a dispiegare a lungo i suoi effetti disastrosi sulla struttura del sistema globale.

### **Il lato biologico della sostenibilità**

L'emergenza sanitaria ha riaperto i fari sull'ambiente e i temi della sostenibilità. Anche su questo versante, l'interdipendenza profonda gioca un ruolo: il cambiamento climatico è in larga parte l'esternalità negativa del nuovo modello di sviluppo a rete, privo di governo. Il cosiddetto "effetto Thunberg" ha reso la popolazione mondiale più informata e sensibile ai temi ambientali. La pandemia ha però messo in luce un aspetto della globalizzazione "spinta" di cui era consapevole fino a pochi mesi fa solo una manciata di scienziati: il livello biologico. L'interdipendenza profonda non si ferma al mondo umano e ai suoi artefatti, ma si spinge molto più in basso, coinvolge la connessione evolutiva fra specie viventi

e i loro ambienti. Come ha spiegato bene Ilaria Capua, in fondo la pandemia Covid-19 l'ha provocata l'uomo. "abbiamo creato le condizioni affinché il virus uscisse dal bacino selvatico, arrivasse in un mercato, passasse poi ai poveri che hanno aspettato prima di andare dal medico e infine si diffondesse. Allora noi abbiamo preso dei "siringoni", cioè degli aerei, e nel periodo in cui il coronavirus era ancora camuffato da influenza lo abbiamo portato in tutto il mondo". Questo approfondimento "verso il basso" dell'interdipendenza aumenta di molto i rischi, anzi ne aggiunge uno nuovo e terribile, perché capace di investire non solo la nostra salute individuale, ma la sopravvivenza della specie. Un (improbabile) collasso dell'economia globale causerebbe un forte salto all'indietro nel nostro tenore di vita. Ma persino una *reductio ad Amazoniam* dal punto di vista materiale sarebbe poca cosa rispetto alla stessa estinzione *tout court*.

Il Covid-19 si nascondeva nei pipistrelli e da lì è passato ad altri animali che sono finiti sui banchi del mercato di Wuhan. Quanti parenti (o persino antenati) del coronavirus sono imprigionati all'interno di quel *permafrost* che il riscaldamento globale sta lentamente disgelando?

Il cambiamento climatico, la crescente densità di popolazione, la mondializzazione degli scambi, degli spostamenti, dei flussi migratori influenzeranno in modo sempre più intenso il XXI secolo. Il rischio di malattie, anche gravi o letali, è destinato ad aumentare. Il luogo d'origine sarà proprio nelle interfacce fra mondo umano, animale e ambientale. I nostri sistemi di salute pubblica sono impreparati a questa sfida, come ha palesemente dimostrato la pandemia Covid-19. Da tempo gli studiosi di scienze della vita raccomandano l'adozione di un nuovo approccio fortemente integrato, del paradigma chiamato *One Health*: esiste un solo sistema in cui la salute di ogni elemento umano, animale o ambientale è strettamente interconnesso con gli altri. Per questo dobbiamo incoraggiare la transizione non solo verso l'economia circolare, ma anche verso la salute circolare, il cui primo obiettivo

deve essere quello di governare la biodiversità e la produzione primaria di beni alimentari (il 60% dei patogeni che colpiscono l'uomo sono zoonotici, ossia provengono dal passaggio animale-uomo).

### **Conflitti sociali e *welfare***

La metafora del “formaggio *Emmenthal*” ben si presta a raffigurare gli effetti extra-sanitari della pandemia Covid-19. Il virus si è manifestato e diffuso per il tramite di focolai che hanno colpito con particolare intensità alcune zone e tipi di comunità. Nel tessuto socio-economico si sono così formati dei “buchi”, distribuiti in modo non uniforme fra famiglie e territori. I *lockdown* hanno a loro volta provocato conseguenze diverse fra settori produttivi e categorie occupazionali. Il ritorno alle condizioni di differenziazione pre-crisi sarà lungo e difficilmente completo: le cicatrici della pandemia rimarranno comunque visibili a lungo.

Veniamo da un ventennio di crescita delle diseguaglianze sociali e territoriali, all'interno dei vari paesi ma anche fra di loro. I periodi di recessione – per non parlare delle depressioni – in genere amplificano le stratificazioni e le linee di conflitto pre-esistenti e spesso ne producono di nuove, destabilizzando gli equilibri in termini di integrazione sociale e politica. E inevitabilmente le recessioni attivano sentimenti di privazione relativa, sia in senso diacronico (in confronto al passato) sia sincronico (in confronto alla situazione di chi se reputa un “pari”). Sappiamo che la privazione relativa è un potente generatore di frustrazione sociale e dunque di aggressività, di mobilitazione collettiva e rivendicazioni distributive. Consideriamo che la pandemia sovrappone nuove tensioni a forma di “buchi” a un retroterra già intriso di insicurezze, paure, risentimenti causati dall'onda lunga della globalizzazione e di quella più corta della Grande Recessione seguita allo *shock* finanziario del 2008.

La politica si è trovata a dover adottare provvedimenti straordinari per regimi democratici. Con la limitazione per decreto di

alcuni fondamentali diritti costituzionali, molti governi si sono pericolosamente avvicinati alla soglia dello “stato di eccezione”, una zona grigia in cui tutto può accadere. Mentre nella Cina autoritaria il partito ha schierato i soldati per controllare la quarantena e gestire i razionamenti di cure, in democrazia occorre camminare su una corda tesa fra efficacia delle decisioni e capacità di tolleranza da parte dei cittadini. Anche quando riguardano un’epidemia, le svolte securitarie sono sempre rischiose. Teniamo poi presente che al diminuire dei contagi e dell’incertezza, si riaccende inevitabilmente il conflitto distributivo. L’unico modo per contenerlo e se possibile renderlo “sociologicamente e istituzionalmente produttivo” è quello di forgiare nuovi e ampi compromessi, di ridefinire il contratto sociale fra cittadini e stato. L’arena privilegiata per tale ridefinizione è quella dell’intervento pubblico, e principalmente del *welfare*. La pandemia ha messo i sistemi nazionali di protezione sociale sotto uno stress enorme, a cominciare naturalmente dai servizi sanitari. Un potenziamento generalizzato di questi servizi e delle sottostanti infrastrutture è il minimo che si debba fare, insieme all’allargamento del menu di protezioni. Dopo la vera e propria decimazione di anziani nei reparti di terapia intensiva e nelle residenze assistite (non solo in Italia), un robusto schema universale di sostegno alla non auto-sufficienza e di assistenza geriatrica in generale è quasi un atto dovuto in quei Paesi che ancora non ce l’hanno. Se è vero poi che le tensioni distributive tenderanno a rispecchiare la morfologia del “modello *Emmenthal*”, la strategia di riforma deve partire da una approfondita ricognizione dei buchi di copertura e protezione che in essi si sono rivelate. In quasi tutti i paesi le lacune riguardano principalmente il lavoro indipendente, i lavori atipici, i disoccupati di lungo periodo, gli inattivi senza sussidi, l’economia sommersa. E naturalmente tutti i poveri, soprattutto i minori. Il passaggio della didattica online ha drammaticamente accentuato il rischio di povertà fra i bambini, considerando il divario digitale fra classi di reddito. In un Paese come l’Italia

andrebbe colta questa occasione per iniettare nel nostro *welfare* ancora troppo frammentato una buona dose di universalismo, anzi di neo-universalismo, basato sull'accesso onnicomprensivo a prestazioni e servizi, ma con prestazioni calibrate sull'intensità e la tipologia di bisogno, nonché la capacità di compartecipazione ai costi. Un neo-universalismo molto attento alla dimensione di genere: come c'era da aspettarsi, soprattutto in Sud Europa, la coronacrisi ha scaricato sulle donne la quota più consistente degli oneri aggiuntivi di cura.

Sarebbe utile anche considerare una integrazione della base neo-universalistica (una base robusta e finalmente inclusiva) con coperture neo-previdenziali: schemi di assicurazione sociale contributiva (anche su base volontaria) per alcuni nuovi rischi emersi durante la pandemia. Si pensi soprattutto a forme di assicurazione del reddito (*wage insurance*) che coprano le riduzioni percentuali di retribuzione previste per le prestazioni di disoccupazione o la riduzione temporanea delle ore di lavoro, per i congedi di malattia o parentali. Schemi simili (di natura mutualistica o privata) sono in vigore da tempo nei paesi scandinavi, soprattutto in Svezia, dove sono intermediati dai sindacati. Il neo-previdenzialismo potrebbe estendere il proprio raggio di copertura anche sul lato dell'offerta (*supply side social insurance*). La crisi Covid-19 ha mostrato l'alto rischio a cui pandemie e *lockdown* espongono le imprese, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni che operano nei settori produttivi più colpiti. In molti paesi esistono già vari tipi di polizze assicurative che coprono il rischio di interruzione forzosa dell'attività. In Germania è coperto l'80% delle imprese, in Italia solo il 20%. Si tratta di assicurazioni private, dove non sono infrequenti pratiche di scrematura dei rischi. Anche qui si potrebbero fare dei passi avanti, passando a forme di assicurazione sociale collettiva capaci di mutualizzare i rischi "catastrofici" spalmandoli sull'intero bacino della popolazione. Un *welfare* orientato in direzione neo-universalista e, in parte, neo-previdenzialista renderebbe il tessuto economico e sociale

più resiliente, più capace di assorbire gli *shock* e al tempo stesso avviare dinamiche di apprendimento adattivo. Dopo decenni di spinte culturali e istituzionali verso l'allargamento della logica di mercato, è probabile che il pendolo oscilli ora verso il recupero della logica dell'interesse pubblico. Un fenomeno che certo non sorprende: lo stato moderno è nato come risposta al problema della sicurezza personale, è naturale che i cittadini si rivolgano alle istituzioni pubbliche quando ad essere in gioco sono vita e salute. A tre lustri dal piano *Beveridge*, torna oggi opportuno ricordare una delle sue massime ispiratrici: il profitto è un buon servitore, ma non deve mai essere il padrone. Semmai il rischio è che vi sia un ripiegamento verso forme obsolete di nazional-statismo, che si accentuino quelle spinte etnocentriche che hanno fatto la propria comparsa in molti paesi nel corso degli ultimi due decenni.

### **In conclusione**

Dopo averci gettato, all'inizio, in una improvvisa e angosciata incertezza radicale, la coronacrisi ci sta ora spingendo a riflettere sullo stato imperfetto del mondo che ci circonda, nella sua dimensione sociale e naturale. Abbiamo preso consapevolezza dell'interdipendenza profonda che ci lega non solo sul piano socio-economico e politico, ma anche ambientale e persino biologico, nonché delle lacune di *governance* che non ci consentono di gestire adeguatamente questa interdipendenza. Abbiamo dovuto affrontare in forme concrete e condizioni estreme dilemmi tradizionalmente discussi sul piano teorico, come le tensioni fra politica e scienza, fra protezione della salute e salvaguardia dell'economia, fra criteri di scelta nell'accesso a terapie non disponibili per tutti. E abbiamo assaggiato alcune problematiche che ci riguarderanno in misura crescente, come la compatibilità fra vita offline e online e le potenzialità e i limiti delle nuove tecnologie, che facilitano la comunicazione, ma anche la reciproca sorveglianza. Finita per sempre l'era "incantata" della nostra

evoluzione, abbiamo messo a dura prova le capacità del pensiero razionale di comprendere e controllare. Ma abbiamo anche iniziato a progettare nuove palafitte che ci consentano di galleggiare - in modo, si spera, sempre più confortevole - nel mare aperto del futuro.

# **QUALI INTERVENTI POSTPANDEMIA ATTUARE IN MATERIA FISCALE E DI RIPARTO DI COMPETENZE FRA STATO E REGIONI?**

**Franco Gallo**

## **Una breve premessa**

L'uscita, speriamo prossima, dalla crisi globale da pandemia dovrebbe essere un'occasione per attuare, sul piano istituzionale, alcuni interventi legislativi che le politiche restrittive dell'Unione europea, il forte indebitamento pubblico del nostro Paese e la mancanza di robuste maggioranze politiche non hanno consentito di effettuare con le dovute pienezza ed energia. Si dovrebbe far seguire alle iniziative straordinarie in atto, volte a far fronte alla grave crisi di liquidità di imprese e famiglie, alcune riforme organiche che concorrano a far uscire il Paese dalla crescita stagnante di quest'ultimo ventennio e correggano, in nome della solidarietà, alcune discutibili scelte fatte in passato. Tra le tante riforme in discussione, mi soffermerò qui solo su due.

La prima attiene alle politiche fiscali dirette a realizzare una più equa redistribuzione della ricchezza e, soprattutto, ad esorcizzare gli effetti negativi di un capitalismo digitale che finora è sfuggito al controllo pubblico ed è stato un forte fattore di incremento delle disuguaglianze; la seconda è diretta ad indicare molto

sinteticamente quale potrebbe essere a livello costituzionale, dopo l'esperienza non del tutto positiva del passato ventennio, il riparto più opportuno delle competenze fra Stato e Regioni.

## **2. Per esorcizzare gli effetti negativi del capitalismo digitale**

Si deve prendere atto che la produzione di beni, che il capitalismo digitale ad alto tasso di integrazione tecnologica consente utilizzando al minimo le unità lavorative, può generare ancor più disoccupazione e, conseguentemente, può produrre anche la riduzione dei salari, della domanda di merci, delle contribuzioni previdenziali, del gettito fiscale e dell'assistenza sanitaria.

La crisi mondiale conseguente alla pandemia ha aggravato drammaticamente questa situazione ed ha reso non più rinviabili politiche di deglobalizzazione che siano dirette a limitare gli indicati gravi inconvenienti e non impongano, però, di rinunciare ai vantaggi che lo strumento tecnologico, l'intelligenza artificiale e l'automazione possono offrire in termini di produzione. E la via al riguardo non può che essere quella di aggiungere agli attuali provvedimenti straordinari di sostegno e di sospensione dei pagamenti iniziative di più ampio respiro, che impegnino tutta l'Europa e siano dirette a costruire forme di *governance* pubblica la cui maggiore preoccupazione non sia tanto garantire l'equilibrio di bilancio e, perciò, la riduzione del debito, quanto attuare organici interventi condivisi a livello europeo. Queste iniziative dovrebbero consentire non solo di ammortizzare, nel breve e medio termine, le enormi conseguenze sociali ed economiche della crisi pandemica (soprattutto, il blocco simultaneo delle attività produttive e di consumo), ma anche di riassorbire, nel lungo termine, le disuguaglianze endemiche o, meglio, di socializzare la ricchezza prodotta dalle macchine e distribuirla anche sotto forma di lavoro.

La pandemia ci costringe, in altri termini, a constatare che non esiste un capitalismo davvero praticabile senza un forte sistema di servizi pubblici e senza una protezione dei beni (comuni) glo-

bali di interesse collettivo, quali sono appunto la salute, l'istruzione, l'ambiente, la cultura e la biodiversità. Se si vuole imparare la lezione di questa dolorosa primavera, va perciò ripensato il ruolo dello Stato e il modo in cui produciamo e consumiamo. È inevitabile impegnare lo Stato e l'UE a riconvertire la produzione, regolare i mercati finanziari, lanciare un grande piano di risanamento per la reindustrializzazione ecologica e lo sviluppo delle energie rinnovabili e, *last but not least*, ridurre la pressione tributaria sulle famiglie e sulle imprese.

È a quest'ultimo aspetto che intendo dedicare la prima delle due mie riflessioni, non senza aver prima sottolineato l'opportunità – condivisa dall'OCSE in un suo documento del 3 aprile di quest'anno (*OECD Secretariat Analysis of Tax Treaties and the Impact of COVID-19 Crisis*) – che nel periodo di *global lockdown* e in quello immediatamente successivo l'amministrazione finanziaria applichi e interpreti le norme vigenti tenendo conto dell'eccezionalità del contesto, e cioè del fatto che esse sono state emanate in tempi, del tutto diversi, di piena mobilità delle persone e di operatività delle imprese.

### **3. Le linee di una possibile riforma *postpandemia* del sistema delle imposte dirette**

3.1. La prima considerazione che viene spontaneo fare sulle linee di una possibile riforma fiscale *postpandemia* è che i diversi interventi eccezionali e straordinari di sospensione dei termini e dei pagamenti, già attivati e in corso di attuazione, dovrebbero essere seguiti da un sapiente uso dello strumento tributario che abbia fini sia allocativi che redistributivi.

Il che significa non ricorrere necessariamente a inasprimenti delle imposte ordinarie, ma realizzare una riforma organica che attribuisca alla tassazione e al sistema degli incentivi il fine di ottenere un giusto bilanciamento fra produzione e consumo, di redistribuire in modo più appropriato redditi e ricchezza e di incentivare un lavoro riqualificato che non può essere svolto

dall'intelligenza artificiale e dovrebbe essere assistito da garanzie comuni (sia esso lavoro subordinato, che autonomo o precario) ed impiegato anche nel settore del *no profit*, dell'economia sociale e della condivisione.

Si tratta non di tassare la tecnologia in sé, e cioè i *robot* come sostiene Bill Gates, ma di spostare con interventi gradualmente e ragionevoli il prelievo dai redditi di lavoro, familiari e di impresa ai sovraprofiti, ai grandi patrimoni, ai grandi lasciti ereditari e donazioni (attualmente assoggettati a una tassazione abbastanza ridotta e sperequata) e, soprattutto, al valore aggiunto economico di quelle *digital enterprises* che hanno costi marginali molto bassi e un elevato, direi quasi spropositato, valore di borsa. Mi riferisco, più in particolare, al rafforzamento delle imposte successive e alla tassazione sia delle transazioni finanziarie, sia dei patrimoni immobiliari di importo rilevante che danno bassi rendimenti e producono, di conseguenza, piccoli redditi patrimoniali, sia dell'uso delle materie prime non rinnovabili (la c.d. carbon tax europea interna e alle frontiere), sia delle posizioni di rendita, come quella della *digital economy*, derivanti dalla raccolta e dall'uso di dati e informazioni nei confronti dei privati (le c.d. *web* o *digital taxes* del tipo di quella sui servizi digitali introdotta in Italia - ma finora non applicata per "incompatibilità" con la *Global Intangible Law Tax Income USA* - dall'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 30 dicembre 2018, n. 145).

Alcuni dei tributi da istituire in questa ottica sono stati caldeggiati dall'OCSE e sono stati oggetto di specifiche proposte di direttiva della Commissione UE. Non hanno, però, raccolto finora l'unanimità di consenso dei Paesi membri richiesta dai Trattati UE per la loro istituzione.

3.2. Il primo prelievo è stato costruito dalla Commissione come un tributo ambientale in senso proprio che ricomprende nel suo presupposto il fattore inquinante, e cioè lo stesso evento che produce il danno ambientale. È questo il classico tributo che colpi-

sce direttamente l'emissione di rumori o gas inquinanti, ovvero l'estrazione o la produzione di sostanze che impoveriscono o provocano danno all'ambiente e mettono, comunque, in pericolo la salute. Esso è connotato da una relazione diretta tra il presupposto e il fatto materiale - l'unità fisica - che determina un deterioramento e un danno alla salute scientificamente accertati. È da tempo che le istituzioni europee hanno mostrato il proprio favore verso questo tipo di tributo. Senza dover risalire alle tesi sul c.d. doppio dividendo, propuginate in sede europea in un rapporto *Delors* nella prima metà degli anni Novanta, è sufficiente fare riferimento alla proposta a suo tempo avanzata dalla Commissione sulla revisione della tassazione dell'energia<sup>4</sup>, in cui si auspica l'introduzione dell'imposizione dipendente direttamente dalla quantità di emissioni di sostanze inquinanti e, in particolare, di CO<sub>2</sub>, con il chiaro intento di incentivare l'uso di prodotti energetici a bassa emissione di tale gas.

Recentemente, l'11 dicembre 2019, sempre la Commissione ha adottato lo *European Green Deal* (COM(2019)640), indicante una nuova strategia di crescita che miri "a rendere l'economia dell'Unione più competitiva ed efficiente sotto il profilo delle risorse" e abbia nel 2050 un impatto climatico pari a 0 privo di emissioni nette di gas a effetto serra. Sotto lo specifico profilo fiscale, il *Green Deal* ha ribadito il ruolo cruciale della tassazione nella transizione verso una crescita europea più verde e più sostenibile e la necessità di allineare meglio i sistemi fiscali dei Paesi membri con gli obiettivi climatici dell'UE. Secondo la Commissione, riforme fiscali ben strutturate di questo genere dovrebbero ridurre le emissioni di gas a effetto serra e, perciò, contribuire ad una più equa transizione. L'obiettivo perseguito con questo nuovo

4. Si veda, in particolare, la Comunicazione della Commissione UE del 13 aprile 2011, n. COM(2011)168, *Un'imposizione fiscale più intelligente dell'energia nell'UE: proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici*.

atto è costruire un'imposta sul carbonio "pura", alternativa alla *Carbon border tax*, e perciò gravante su tutte le merci, comprese quelle prodotte nell'UE<sup>5</sup>.

Il secondo tipo di prelievo corrisponde alla cosiddetta *web tax* che si è tentato, finora senza successo, di applicare in Italia con la citata legge di bilancio del 2019. Tale tributo dovrebbe essere rivisto e ristrutturato seguendo le indicazioni della Commissione UE, la quale, sulla scia dell'OCSE, ha proposto con una sua prima direttiva in materia l'assoggettamento a tassazione di tutte quelle prestazioni di un servizio digitale inteso come "servizio fornito attraverso Internet o una rete elettronica, la cui natura renda la prestazione essenzialmente automatizzata e richieda un intervento umano minimo" (art. 7 del Regolamento d'esecuzione 282/2011-UE).

Si tratta di ancorare, senza ambiguità terminologiche, la tassazione del cosiddetto *e-reddito* ad un concetto nuovo, sganciato dalla fisicità e corporeità proprie della tradizionale nozione di stabile organizzazione e fondato, invece, su indici alternativi quali i ricavi derivanti tanto dalla fornitura di servizi digitali, quanto dal numero degli utenti e dai contratti conclusi *on-line*. Nella richiamata proposta originaria di direttiva la "presenza digitale significativa" rinvia - diversamente dalla stabile organizzazione

5. Secondo le valutazioni del Movimento Europeo Italia, le emissioni annue di biossido di carbonio ammontano nell'eurozona ad oltre 3 mld di tonnellate, di cui 350 mln relative all'*import*. Una *carbon tax* da 20 euro/tonnellata, da applicare gradualmente in tutti i settori per assicurare un prezzo minimo del carbonio/tonnellata coerente con gli accordi di Parigi del 2017 sul clima, potrebbe generare a regime un gettito fino a 60 mld di euro annui. Queste conclusioni sono coerenti con l'insegnamento del Premio Nobel per l'economia 2018, W. P. Nordhaus, cui si deve il merito di aver creato, a livello teorico, un modello quantitativo che, da una parte, consenta di misurare l'impatto economico del cambiamento climatico e l'interazione fra le politiche e l'ambiente e, dall'altra, metta in grado gli enti impositori di determinare le conseguenze sul clima di una possibile *carbon tax*.

tradizionale – al luogo in cui determinati servizi digitali sono consumati dall’utente e il valore si crea, piuttosto che a quello in cui viene svolta un’effettiva attività d’impresa produttiva dei medesimi servizi digitali<sup>6</sup>.

Un terzo tipo di prelievo che potrebbe essere preso in considerazione come tributo europeo e, perciò, non nazionale in una fase più avanzata della ripresa, quando e se la situazione finanziaria si sarà del tutto normalizzata, è l’imposta sulle transazioni finanziarie (la cosiddetta *Tobin tax*).

Vi è una certa concordia tra gli scienziati delle finanze e, in genere, tra gli economisti pubblici nel sostenere, in via di principio, che questa imposta potrebbe svolgere un ruolo altamente positivo ai fini della migliore regolamentazione e razionalizzazione dei mercati finanziari e, soprattutto, ai fini dell’apposizione di un freno all’eccesso di speculazione finanziaria. Si tratterebbe di cogliere l’occasione di una più stringente regolamentazione civilistica degli strumenti finanziari e, in particolare, dei derivati per concepire una forma di tassazione parapatrimoniale che gravi sulle attività finanziarie e rallenti il volume, via via crescente, degli scambi ad alta frequenza nelle borse effettuati automaticamente dagli algoritmi dei computer.

Non mi sembrano al riguardo condivisibili gli argomenti addotti contro l’introduzione di una siffatta “*carbon tax* finanziaria” a livello UE. Quello più ripetuto è che la tassazione delle transazioni finanziarie sarebbe controproducente, perché viene trasferita sul prezzo (la pagherebbero i piccoli risparmiatori finali) e ridur-

6. L’elusione fiscale delle multinazionali in Europa nel settore digitale e del *web* è stimata in oltre 600 mld. È stato valutato dall’Appello del Movimento Europeo Italia, (pubblicato il 26 giugno 2018 sui quotidiani *La Repubblica*, il *Corriere della Sera* e *Il Sole 24 Ore*), che una normativa UE antielusione che completi quella generale già esistente (v. la direttiva 2016/1164 UE), potrebbe generare almeno 30 mld di gettito annuo, correggendo i gravi effetti distorsivi della concorrenza.

rebbe i volumi di transazione (il mercato sarebbe senza dubbio meno liquido). È stato, però, replicato – a mio avviso validamente – che sono proprio questi gli effetti desiderabili di una siffatta imposta e che i piccoli risparmiatori possono essere poco lieti di pagare i prodotti finanziari un po' di più, ma dovrebbero rendersi conto che questa è la via migliore per ridurre la loro esposizione al rischio. Insomma, il mercato potrebbe pure divenire meno liquido, ma se la liquidità prosciugata è quella "tossica", il risultato finale dell'applicazione di un'imposta sulle transazioni finanziarie è desiderabile socialmente. E se l'obiettivo è questo, non vi è dubbio che l'unico intervento idoneo allo scopo è proprio quello di una lieve tassazione specifica delle transazioni lorde poste in essere utilizzando ogni tipo di strumento finanziario prima di eventuali operazioni di compensazione.

È, del resto, sulla base di queste considerazioni che le istituzioni europee stanno da alcuni anni portando avanti l'idea di un prelievo sulle operazioni finanziarie. Dietro sollecitazioni provenienti dal Parlamento Europeo<sup>7</sup>, la Commissione ha redatto, a suo tempo, una proposta di direttiva rivolta, in particolare, agli 11 Stati dell'UE che hanno aderito alla cooperazione rafforzata istituita in materia.

Questo prelievo verrebbe costruito come un tributo sugli scambi che graverebbe economicamente sui cambi e sui patrimoni finanziari degli investitori al momento della loro formazione nel libero mercato, inteso come area di creazione di ricchezza. Sotto questo aspetto tale tributo costituirebbe indubbiamente un fattore di differenziazione e discriminazione qualitativa che concorre a trasferire la pressione tributaria dal lavoro e dall'impresa verso il capitale e verso quelle attività contraddistinte da pesanti esternalità negative. Ovviamente, la tassazione dovrebbe avvenire con aliquote estremamente basse (la Commissione

7. Vedi le tre risoluzioni del 10 e 25 marzo 2010 e dell'8 marzo 2011.

ha proposto lo 0,1% per le azioni, i *bond* e i cambi, e lo 0,01% per i derivati), al fine di limitare il rischio di fuga delle operazioni derivante dal non essere essa una tassa globale<sup>8</sup>.

3.3. Se si passa poi alla riforma del vigente sistema delle imposte dirette, non avrei dubbi sulla necessità di accompagnare una robusta lotta all'evasione, fondata sull'uso dello strumento digitale, con l'alleggerimento della pressione tributaria sulle famiglie, sui lavoratori e sulle imprese. Sono questi soggetti, infatti, che hanno subito di più gli effetti della decrescita degli anni passati e sono stati più danneggiati dalla crisi di liquidità e dalle insicurezze prodotte dalla pandemia.

3.3.1. In questa situazione è giusta e comprensibile la direzione verso cui il Governo Conte *bis* è sembrato volersi muovere in tema di Irpef già prima del manifestarsi del Covid-19, rinunciando al progetto della *flat tax* rozzamente abbozzato dal precedente Governo. Esso ha puntato a ridisegnare la progressività del tributo in modo tale che, a regime, le classi meno abbienti maggiormente colpite dalla sfavorevole congiuntura risultino – in applicazione del principio *rawlsiano* del *maximin* – ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche o, comunque, assoggettate ad imposizioni cedolari proporzionali. Impone di muoversi in questa direzione anche il fatto, evidenziato dal *Rapporto annuale sulle spese fiscali 2019* del Ministero dell'Economia, che attualmente le *tax expenditure* ammontano a circa il 4% del PIL e che, in questo ambito, esistono anche molti incentivi, obsoleti e di scarsa efficacia, che disperdo-

8. La *Financial Transition tax* europea applicata in modo omogeneo e selettivo – valutando, cioè, la differenziazione tra derivati, azioni e obbligazioni ed esentando i titoli pubblici sovranazionali – potrebbe generare, secondo calcoli effettuati dal Movimento Europeo Italia (v. l'Appello richiamato nella precedente nota 3), oltre 10 mld di gettito europei.

no risorse e producono effetti distorsivi sull'allocazione di esse. Un ulteriore grave elemento di iniquità dell'attuale sistema deriva anche dal fatto che nell'Irpef sia le aliquote nominali che quelle effettive variano in modo discontinuo intorno ai 30.000 euro: l'aliquota nominale aumenta di 11 punti percentuali, dal 27% al 38%, tra il secondo e il terzo scaglione. La conseguenza di questa discontinuità è che attualmente l'aliquota marginale è molto elevata sui redditi medio-bassi, raggiungendo già il 40% oltre i 28.000 euro.

Non deve poi dimenticarsi che la divergenza fra aliquote nominali e aliquote effettive, determinata dalla decrescenza delle detrazioni e dell'assegno al nucleo familiare (nonché dall'andamento non lineare del cosiddetto *bonus* Renzi), crea discriminazioni sia di tipo orizzontale, essendo i contribuenti dello stesso reddito gravati da imposte differenti, sia di tipo verticale, non corrispondendo sempre un maggior prelievo a un maggior reddito. Questi gravi effetti negativi potrebbero essere in gran parte eliminati se, seguendo l'esempio tedesco, la progressività fosse costruita ricorrendo per il calcolo del tributo ad una funzione matematica continua che determini le aliquote medie per ogni livello di reddito. Si supererebbe, così, il sistema degli scaglioni e si eviterebbero, di conseguenza, i salti di aliquote.

Gli interventi a sostegno della famiglia (deduzioni, detrazioni e ogni *tax expenditure*, *bonus* vari e assegni familiari) dovrebbero essere poi unificati in uno strumento costruito in base ad una scala di equivalenza ed estesi a tutti i contribuenti. Come suggerisce Enzo Visco, da una parte, le spese fiscali dovrebbero essere calcolate in riferimento all'aliquota base del sistema (quella più ridotta) in modo da allargare la base imponibile, dall'altra, l'incidenza dell'imposta dovrebbe essere ridotta concentrando gli sgravi soprattutto sulle classi medie di reddito. La redistribuzione sarebbe così perseguita con maggiore sofisticatezza e attenzione tecnica e presupporrebbe iniziative legislative diversificate, interessanti altri tributi e coordinate con le politiche pre-

videnziali ed assistenziali strutturali della spesa, rese ancor più necessarie dalla crisi pandemica e dall'impoverimento di quello che è stato finora il ceto produttivo. Il tutto, in coerenza con i principi fondamentali di solidarietà e di uguaglianza, cardine e ispiratori dei principi di capacità contributiva e di progressività. Se ci si muove in tale prospettiva diviene inevitabile accogliere il suggerimento di molti studiosi, diretto ad affinare il già esistente modello duale dell'Irpef nel senso della scomposizione dei suoi presupposti e delle sue basi imponibili in redditi di lavoro assoggettati alla progressività (cioè i redditi da lavoro dipendente, da pensioni, da lavoro autonomo e il contributo diretto lavorativo degli imprenditori individuali) e in altri redditi assoggettati, invece, ad un regime di tassazione separata e proporzionale, con largo ricorso a ritenute alla fonte.

Una riforma come questa, esplicitamente e compiutamente duale, avrebbe sì l'effetto di spezzare definitivamente l'unitarietà concettuale dell'Irpef, ma avrebbe anche il vantaggio, collocando la tassazione dei redditi da capitale fuori dalla progressività, sia di costruire un sistema che resiste meglio alla concorrenza fiscale dei Paesi che hanno basi imponibili più mobili, sia di garantire un trattamento neutrale tra i diversi redditi da capitale (con conseguente eliminazione della convenienza degli arbitraggi fiscali), sia di semplificare il sistema attraverso il ricorso a ritenute definitive alla fonte su tali redditi.

3.3.2. Dovrebbe, infine, essere presa in considerazione la proposta recentemente fatta da un gruppo di lavoro della Fondazione Astrid, contenuta in un *paper* del 2019 (redatto a cura di V. Ceriani e L. Carpentieri) dal titolo "Proposte per una riforma fiscale sostenibile". Tale proposta è diretta a sostituire l'Irap con un nuovo tributo denominato "Contributo di solidarietà", che avrebbe un'aliquota molto bassa e un presupposto molto ampio costituito non dal solo possesso dei redditi prodotti, ma da tutti i redditi percepiti aventi natura, appunto, di reddito entrata.

Questa proposta presenta apprezzabili profili di interesse, dati dal fatto che il contributo di solidarietà avrebbe il vantaggio di essere destinato a finanziare tutto il *welfare* (non solo la sanità, come l'Irap), e cioè sia la fiscalizzazione dei contributi previdenziali, sia l'assistenza sociale. Avrebbe, inoltre, l'ulteriore vantaggio di essere ripartibile tra Stato e Regioni, nel senso che una parte sarebbe erariale ad aliquota unica nazionale destinata a finanziare la previdenza, e un'altra parte sarebbe regionale destinata a finanziare la sanità e l'assistenza, con aliquota variabile, per garantire autonomia tributaria alle Regioni.

L'aspetto più positivo di questa proposta sembra essere, comunque, che tale tipo di prelievo acquisterebbe maggiore rilevanza proprio in una realtà *postpandemia* quale quella che stiamo vivendo, una realtà nella quale si manifesta, più che in passato, l'esigenza di garantire una copertura finanziaria generalizzata a favore dei fruitori non solo dei servizi sanitari pubblici, ma anche delle provvidenze di sostegno dell'economia.

3.3.3. Quanto infine alla riforma dell'Ires, mi sembrerebbe innanzitutto opportuno, in una prima fase della ripresa, attuare alcuni essenziali, temporanei interventi anticrisi. Tali potrebbero essere il potenziamento dell'agevolazione ACE e la revisione, in senso più favorevole al contribuente, del regime sia delle deduzioni di interessi passivi e delle perdite su crediti, sia del riporto delle perdite, sia della deducibilità del costo del lavoro e delle spese per *smart working*.

Fuori dalla congiuntura, mi paiono comunque convincenti sia la proposta – recentemente avanzata da Assonime (v. nota 7/2020 su *Linee di intervento per un riordino del sistema fiscale a sostegno della crescita*) – di condizionare la spettanza di deduzioni e crediti d'imposta al raggiungimento di obiettivi essenzialmente di ricerca e sviluppo, innovazione ed efficienza energetica, sia quella, suggerita da tempo immemore dalla stessa Associazione, di ancorare più saldamente la tassazione del reddito d'impresa al bi-

lancio civilistico, abbandonando definitivamente la regola delle variazioni fiscali via via contrattate in sede di bilancio.

Sarebbero, comunque, maturi i tempi per cambiare le regole di fondo della tassazione delle imprese, portando avanti iniziative più radicali di riforma che coinvolgano anche gli altri Paesi UE. Bisognerà prendere atto che la sempre più stretta interconnessione dei processi produttivi, la digitalizzazione dell'economia e la prevalenza dei beni immateriali nei sistemi di produzione stanno mettendo in crisi l'Ires. La loro esistenza dovrebbe indurre, perciò, a ripensare il sistema di tassazione delle imprese puntando sull'adozione di modalità di misurazione della ricchezza prodotta diverse da quelle riferite alla nozione convenzionale di utile di bilancio.

In questa ottica, la riforma dell'Ires potrebbe portare a tassare i flussi di cassa, e cioè entità più facili da accertare e più difficili da manipolare rispetto agli utili. Tale sistema avrebbe l'effetto, indubbiamente positivo - e, credo, non sgradito alla maggior parte dei Paesi europei - dell'immediata deducibilità per cassa degli investimenti e l'irrelevanza delle componenti finanziarie, con conseguente eliminazione dell'attuale trattamento fiscale favorevole all'indebitamento piuttosto che all'emissione di capitale. Sarebbe il caso di portare questa proposta all'attenzione della Commissione UE per domandarle, una volta per tutte, se abbia ancora un senso, ai fini dell'integrazione europea, la permanenza di paradisi fiscali come l'Olanda, l'Irlanda e il Lussemburgo. In ogni caso, la Commissione si dovrebbe anche chiedere se, visti gli inutili tentativi fatti nell'ultimo decennio, valga ancora la pena continuare ad insistere sul consolidamento e sulla ripartizione (*apportionment*) delle tradizionali basi imponibili dell'Ires a livello comunitario e sovranazionale (la c.d. *Common Consolidated Corporate Tax Base-CCCTB*).

#### 4. Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni

Fin dall'inizio della crisi pandemica abbiamo spesso assistito ad un rimpallo di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali riguardo all'adozione di provvedimenti di emergenza. Questi provvedimenti, pur avendo contenuti analoghi, sono stati spesso non coincidenti o, addirittura, tra loro in contraddizione. Il che porta inevitabilmente a domandarci se, dopo vent'anni di applicazione del titolo V, parte II della Costituzione e nonostante la mediazione interpretativa della Corte costituzionale, non sia venuto il momento di effettuare un intervento di riforma che rimedi a detto inconveniente disciplinando meglio il riparto delle competenze fra Stato e Regioni, senza mettere in crisi il principio di autonomia. È evidente che questo intervento sul piano costituzionale investirebbe anche l'attuale competenza concorrente in materia di salute.

Si potrebbe, in altri termini, cogliere l'occasione dei contrasti emersi nella gestione della crisi pandemica per affrontare in via legislativa tale materia, attualmente disciplinata dai commi da 2 a 4 dell'art. 117 della Costituzione.

Una siffatta iniziativa sarebbe, a mio avviso, raccomandabile. Non può dubitarsi, infatti, che in questi ultimi venti anni il riparto delle competenze risultante dagli indicati commi si è rivelato non del tutto soddisfacente, tanto da indurre la Corte costituzionale a colmare detta lacuna fornendo interpretazioni per lo più improntate ai principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di leale collaborazione. Essa ha, infatti, spesso ampliato l'area di materie, c.d. onnivore, come l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza e, soprattutto, il coordinamento della finanza pubblica per principi fondamentali consentendo forti incursioni statali negli ambiti dell'autonomia e della stessa organizzazione interna delle Regioni.

È facilmente comprensibile ed anche giustificabile questo indirizzo della Corte. Sin dalla prima applicazione della riforma del 2001, tra le materie che l'art. 117, secondo comma Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale rientrano,

infatti, alcune di carattere trasversale che fanno riferimento non ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che, pertanto, si intrecciano con una pluralità di altri interessi, incidendo su ambiti di competenza concorrente e residuale delle Regioni<sup>9</sup>. È proprio con riferimento a tali materie che sono stati coniati in dottrina ed utilizzati anche dalla giurisprudenza costituzionale i termini di “materie funzioni”<sup>10</sup> o “materie compito”<sup>11</sup> o anche “materie non materie”<sup>12</sup>.

Questo incerto quadro delle competenze e in più la mancanza di un Senato delle autonomie deputato a calibrare le regole della sussidiarietà verticale hanno, perciò, prodotto una forte conflittualità tra Stato e Regioni che ha portato all’esplosione del contenzioso costituzionale, oltre che ad una certa paralisi dell’azione amministrativa e politica. La situazione si è ulteriormente aggravata a causa della lievitazione dei costi di transazione delle decisioni politiche, che hanno fatto seguito alla previsione legislativa di meccanismi di codeterminazione pattizia tra Stato

9. V., *ex multis*, le sentenze n. 171 del 2012, n. 235 del 2001, n. 225 e 12 del 2009, n. 345 e 272 del 2004.

10. Riguardo alla materia della tutela della concorrenza, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato, stante il carattere “finalistico” della stessa, la “trasversalità” «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall’intervento», con conseguente possibilità di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (sentenze nn. 93 del 2017, 38 del 2013, 299 e 18 del 2012, 150 del 2011, 288 del 2010, 431, 430, 401 e 67 del 2007). Infatti, la materia “tutela della concorrenza” ha non solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, ma ha anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, da valutare in concreto al momento dell’esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza (sentenze n. 291 del 2012).

11. Cfr. sentenza n. 272 del 2004.

12. Cfr. sentenza n. 336 del 2005.

e Regioni nei casi, appunto, di intreccio e di concorrenza in materie statali e regionali. È successo così che il modello originario che aveva in mente il legislatore costituzionale nel 2001, sbagliato o giusto che fosse, non è mai stato davvero applicato, ne' opportunamente corretto.

Ciò è, a mio avviso, sufficiente per giustificare un intervento di revisione costituzionale che ridisegni le aree di competenza esclusiva dello Stato, di quella concorrente Stato-Regioni e di quella residuale delle Regioni. Prima ancora si dovrebbe però avere ben chiaro su quale tipo di Regione e, conseguentemente, di regionalismo ricostruire le regole della sussidiarietà verticale. Questo passaggio è importante. Nel più recente passato e, soprattutto, nella fase più critica della lotta contro il coronavirus l'abuso dell'ottica federalista ha, infatti, indotto molti politici a vedere nella Regione addirittura una sorta di piccolo Stato munito di ampi poteri di legislazione. La realtà ha, però, contraddetto tale visione ultrafederalista. Ci ha fatto scontrare con la sostanziale esiguità di fatto della legislazione regionale, resa ancora più evidente dal rafforzamento dei controlli statali sulla spesa decentrata effettuati con lo specifico fine di far rispettare il vincolo costituzionale e unionale dell'equilibrio di bilancio, di cui all'art. 81, sesto comma della Costituzione.

In questa situazione, più che esautorare definitivamente il disegno federalista - come da più parti si è proposto prendendo lo spunto dai contrasti insorti tra Stato e Regioni durante la gestione della pandemia - sarà inevitabile tornare a pensare alla Regione come reale luogo di elaborazione delle politiche territoriali e come un indispensabile punto di sintesi, politica e amministrativa, dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro. Il che non significa che la Regione non debba continuare ad essere un ente di legislazione capace di adeguare le regole nazionali alle esigenze del territorio. Significa solo che la sua potestà legislativa residuale e, quindi, esclusiva, di cui al quarto comma dell'art. 117, dovrebbe essere esercitata con riguardo solo a materie specifica-

mente individuate e ad essa strettamente riferibili (attinenti cioè all'organizzazione, al personale e all'amministrazione degli uffici e, comunque, corrispondenti puntualmente alle attività che, in forza del principio di sussidiarietà, essa è in grado di programmare e di svolgere in modo più efficiente rispetto allo Stato).

Sono queste, ad esempio, le materie del governo del territorio (principalmente l'urbanistica e l'edilizia), dei lavori pubblici di interesse regionale, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dei servizi sociali, dell'istruzione e della formazione professionale (salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche), della promozione e dell'organizzazione di attività culturali e di fiere commerciali, dell'agricoltura, della caccia e della pesca in acque interne. Il che non esclude nemmeno che la Regione possa e debba esercitare, ex art. 119, secondo comma, Cost., anche una potestà normativa tributaria propria, necessaria al finanziamento delle funzioni relative a tali materie.

In questo assetto, solo la competenza legislativa ad essa attribuita riguardo alle indicate materie sarebbe, dunque, primaria della Regione. Dovrebbe, invece, essere trasferita allo Stato la competenza relativa a materie, di sicuro interesse nazionale, che attualmente è anacronisticamente riconosciuta alla Regione, come i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporti e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, la programmazione strategica del turismo.

Un discorso più articolato andrebbe fatto per le materie "naturalmente" trasversali di cui si è detto, nelle quali è rinvenibile un forte intreccio - che la stessa Corte costituzionale ha definito «inestricabile»<sup>13</sup> - fra interesse statale e interesse regionale. Attualmente, alcune di esse sono attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma), altre alla competenza concorrente di Stato e Regione (art. 117, terzo comma).

13. Cfr. la sentenza n. 50 del 2005, nella quale si legge che, in caso di interfe-

In particolare, alla competenza esclusiva dello Stato sono attribuite la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria ed assistenza sociale (art. 117, secondo comma, lett. *m*) e la tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. *s*). Sono attribuite alla competenza concorrente Stato-Regioni il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'alimentazione e – ciò che qui più interessa – la materia della tutela della salute e del lavoro, nonché la materia delle professioni, della ricerca scientifica e tecnologica, del sostegno all'innovazione per i settori produttivi e dell'elaborazione di piani di sviluppo regionali e locali (art. 117, terzo comma).

Riguardo a queste materie – che sono ora di competenza concorrente e ripartita e quindi sono rimesse, per espressa disposizione del terzo comma dell'art. 117, all'iniziativa legislativa delle Regioni assunta nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato – 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

---

renze fra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, «può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi». Tali principi sono quello di "prevalenza", che può applicarsi «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sentenze nn. 114 del 2017, 44 del 2014, 118 del 2013, 334 del 2010, 237 del 2009), e quello di "leale collaborazione", «che per la sua elasticità consente di avere riguardo alla peculiarità delle singole situazioni» ed impone alla legge statale di predisporre strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a tutela delle loro competenze (sentenze nn. 71 del 2018, 44 del 2014, 234 e 187 del 2012, 88 del 2009, 50 del 2008, 213 e 133 del 2006).

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.).



# METTERE IN SICUREZZA L'EUROPA. UNA STRATEGIA DELLA CURA

Luca Jahier

La crisi globale in cui ci troviamo cambierà, più o meno radicalmente, il mondo in cui vivremo e ci costringerà a rivedere categorie che consideravamo stabili? I modi di vivere, lavorare, produrre, viaggiare non saranno forse più gli stessi, perché da un lato vivremo il riflesso della pesante crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria, dall'altro, probabilmente, il quadro geopolitico, le connessioni economico finanziarie sottostanti, finanche i rapporti sociali e le stesse istituzioni democratiche subiranno dei cambiamenti.

Questa è oggi la narrazione diffusa, certamente in ogni parte del continente europeo.

Mi si permetta però *una chiosa introduttiva, di giusta e necessaria cautela*, per evitare di essere travolti dall'enfasi del momento, che scivola via con i titoli di coda di un prossimo TG.

Ci sono almeno altre due crisi di portata significativa che hanno marcato gli ultimi 20 anni e in corrispondenza delle quali si era manifestata una simile convinzione che nulla sarà mai più come prima.

La prima fu dopo l'11 settembre 2001, intervenuto dopo oltre un decennio di esplosione della globalizzazione, di apertura dei mercati e delle opportunità di crescita per tutti. Poi ancora gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015 e di Bruxelles del 22 marzo 2016. Non è che gli attentati terroristi fossero una novità, soprattutto nel resto del mondo, ma l'Occidente si scoprì vulnerabile e

tutti immaginarono una nuova società della sicurezza e un deciso rallentamento della libertà di circolazione.

Cosa ne è rimasto? I controlli rafforzati negli aeroporti, ma non nei porti e nelle stazioni; le barriere di cemento decorate nei centri città e in prossimità dei grandi eventi; qualche tecnologia di riconoscimento facciale; forse un passo avanti nel coordinamento tra le forze di intelligence. Ma non è cambiato il sistema della globalizzazione che conosciamo. Anzi, si è accelerata.

La seconda fu la grave crisi finanziaria del 2008 e la conseguente crisi economica, che ha piegato la gran parte delle economie mondiali, in particolare l'Europa per quasi un decennio, tagliando nel vivo come – si disse – non accadeva dal 1929. Abbiamo visto il prezzo di questa seconda crisi, in termini di perdita di posti di lavoro e aumento delle diseguaglianze, di crescita vertiginosa dei sovranismi di diversa matrice; ma anche l'abbandono dell'Agenda 21, di Rio+10, che sostanzialmente ha congelato per un decennio i già previsti piani di riconversione sostenibile delle nostre economie.

L'Europa in particolare si è dotata, pur a fatica, di nuovi meccanismi di governo di tali crisi, anche con passi avanti nei sistemi monetario, bancario e parzialmente economico, ma ancora non fiscale. Una nuova strategia per l'avvenire è stata elaborata, sostanzialmente basata sugli SGD delle Nazioni Unite e sugli impegni, ancora non attuati, della Conferenza di Parigi sul clima del dicembre 2015. Non certo una rivoluzione, anche se decisi passi avanti per una globalizzazione più sostenibile.

Questa volta sarà davvero diverso? O stiamo tutti vivendo una enorme emozione collettiva, che però è assai simile alle paure e alle emozioni che vivevamo ai tempi delle due crisi precedenti?

Con la necessaria prudenza dunque, io credo che *questa volta potrà essere diverso*.

In *primis*, perché tocca direttamente un bene primario, la salute, la vita e la morte. Certo un po' come il terrorismo, ma quello è in qualche misura individuabile e circoscrivibile, perché legato all'a-

zione umana ed a responsabilità individuabili. Questo è un virus, accelerato per quanto si voglia dalle attività umane (inquinamento) o dalle gravi mancanze dei sistemi di prevenzione e cura, ma rimane un dato sostanzialmente di natura e tocca dunque le paure primordiali delle persone e delle comunità.

In *secundis*, per la dimensione del fenomeno, non tanto per il numero di morti finora accertati, ma perché la pandemia ha coinvolto il mondo intero, nel tempo della comunicazione globale, costretto oltre 3 miliardi di persone a forme di confinamento e di paura, portato ai limiti i sistemi sanitari di tutti i paesi, fatto riconoscere che siamo davvero tutti nella stessa barca.

Per questi motivi io credo che ci siano le condizioni perché questa volta si torni un po' meno velocemente al *business as usual*.

Così come si registra una domanda diffusa, un idem sentire nel nuovo spazio pubblico che si è creato proprio nel confinamento e nelle comuni paure e fatiche, e dunque *una potenziale energia politica sufficiente per procedere ad alcuni cambiamenti significativi*.

Prova ne sia, malgrado non sia ancora sufficiente, l'inedita capacità e rapidità di reazione delle istituzioni europee nel loro insieme e dell'insieme degli Stati membri, malgrado qualche grave ritardo iniziale e qualche riottoso, supportati da un, visibile e diffuso consenso di quasi tutte le opinioni pubbliche.

In poco più di 20 giorni, in Europa, sono state prese decisioni, per portata, volume e deroghe alle regole, senza precedenti e mai prese nell'arco degli ultimi 20 anni.

Tali cambiamenti sembrano peraltro resi necessari dalla stessa portata dell'impatto recessivo sulle economie, con il ritorno significativo dello Stato e delle sue articolazioni territoriali e sovranazionali nel governo dei processi sociali e dell'economia, come mai avremmo immaginato dai tempi della ricostruzione *postbellica*. Altri cambiamenti sono certo auspicabili, se si vorrà trarre tesoro da questa incredibile esperienza trasformativa che stiamo vivendo.

Bisognerà però essere molto vigilianti, perché siamo tutti testimoni di quanti leader abbiano ancora ritenuto che le soluzioni principali rimanessero essenzialmente a livello nazionale ed hanno continuato a parlare in termini nazionali, sia per le misure di crisi che per le modalità di uscita dalla crisi.

E non possiamo non vedere quante siano e saranno le forze e gli interessi consolidati che vorranno al più presto tornare al *business as usual*, o approfittare della crisi esistente, per guadagnare qualche posizione nel gioco della globalizzazione precedente. Siano essi interessi interni agli Stati membri, interessi di grandi conglomerati tecnologico/finanziari/energetici o anche vecchie e nuove potenze imperiali. O ancora la semplice natura umana, che vuole tornare a ciò che conosce, magari con qualche frontiera e protezione locale/nazionale in più, piuttosto che azzardare nuove frontiere.

Si potrebbe discutere di moltissimi aspetti. Decido qui di prendere una specifica prospettiva, quella Europea, e quattro ambiti. Credo infatti che emerga con forza un messaggio univoco da quanto stiamo vivendo, cioè la necessità di mettere *in sicurezza la nostra Europa*, le nostre aziende, i nostri sistemi sociali, i nostri sistemi sanitari, il nostro futuro in un mondo che ci sembra un po' più incerto e pericoloso di prima, adottando con decisione una *Strategia della cura*.

In quale direzione i mutamenti andranno, quali tendenze e punti di crisi già preesistenti vedranno una accelerazione e quali saranno gli attori capaci di rafforzare il proprio ruolo e di pilotare il cambiamento, è probabilmente ancora troppo presto per dirlo. Ma resto convinto che il volto di ciò che verrà viene già abbozzato in queste settimane, anche dal modo con cui si affronta l'emergenza pandemica e le sue modalità di uscita a breve/medio termine. Io credo che, più di ogni altro, sia proprio il Santo Padre, nel suo discorso magistrale del giorno di Pasqua, ad aver definito la rotta - *il contagio della speranza* - e i suoi riferimenti. In particolare per l'Europa. "Non è il tempo degli egoismi, perché la sfida che stia-

mo affrontando colpisce tutti. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, questo amato continente è potuto risorgere grazie a un concreto spirito di solidarietà, che gli ha consentito di superare le rivalità del passato. È quanto mai urgente, soprattutto nelle circostanze odierne, che tali rivalità non riprendano vigore, ma che tutti si riconoscano parte di un'unica famiglia e si sostengano a vicenda. *Oggi l'Unione Europea ha di fronte a sé una sfida epocale, dalla quale dipenderà non solo il suo futuro, ma quello del mondo intero.*

Non si perda l'occasione di dare ulteriore prova di solidarietà, anche ricorrendo a soluzioni innovative. L'alternativa è solo l'egoismo degli interessi particolari e la tentazione di un ritorno al passato, con il rischio di mettere a dura prova la convivenza pacifica e lo sviluppo delle prossime generazioni".

### **Una Europa della salute**

Se c'è una drammatica lezione che abbiamo imparato a poche settimane dall'espansione di questa pandemia, è il fatto che eravamo tutti impreparati a dei livelli impensabili. E solo grazie a molto volontarismo e alla professionalità dei nostri operatori sanitari che si è riusciti a contenere le morti – sempre troppe – ad un livello assai distante dalle vittime di precedenti pandemie.

Prima del Covid-19, almeno altre 13 pandemie hanno infierito negli ultimi 3.000 anni. Tutte o quasi generate da zoonosi, il salto di specie fra gli animali, selvatici o da allevamento, e l'uomo attraverso successive mutazioni genetiche dei virus. Molte originate in Asia, poi hanno progressivamente fatto stragi soprattutto nelle realtà urbane, fortemente sovrappopolate, già ai tempi del Medioevo. *500 milioni o un miliardo di vittime in totale nel corso dei secoli, secondo calcoli approssimativi.*

Le due più devastanti, la Peste nera del Medioevo e la Spagnola del primo dopoguerra furono di fatto contenute con... mascherine e confinamento, in attesa del vaccino. Poi ci sono state l'Asiatica e l'Influenza di Honk Kong, nel secondo dopoguerra, entrambe con oltre un milione di morti, fino alla SARS del 2003.

E dopo tutte queste esperienze, tre mesi dopo il primo focolaio in Cina il mondo è in ginocchio: le istituzioni mondiali, a iniziare da quelle europee, non avevano protocolli di “reazione” comuni, catene di comando e procedure condivise per reagire all’emergenza. Non avevamo neppure scorte di mascherine, guanti, camici, cuffie, per non parlare di ventilatori e altro materiale indispensabile. E ancora meno procedure comuni per fare i tamponi o per classificare i decessi e i contagiati. Senza scomodare ottime inchieste, come quelle pubblicate sul Corriere da Milena Gabanelli, probabilmente esemplari di situazioni comuni a molti paesi europei e del mondo intero, una *vera babele*.

A metà febbraio un vecchio video di Bill Gates del 2015 è diventato virale. In quella conferenza spiegava che “Se qualcosa ucciderà 10 milioni di persone nelle prossime decadi, è più probabile che sia un virus molto contagioso e non una guerra”. Non missili ma microbi quindi. E sempre Gates spiegava che, quand’era ragazzo lui, la più grande preoccupazione era tenersi lontani dalle guerre, in particolare quelle nucleari. E difatti abbiamo speso somme ingenti per fronteggiare questo pericolo, per avere forze e mezzi di pronto intervento, arrivando persino ad attrezzarci per il rischio di guerra batteriologica (l’Italia ha una delle migliori unità militari in seno NATO per questo) ma si è del tutto tralasciato di investire nel settore medico, con la stessa consistenza, per essere pronti di fronte alla prossima pandemia. Gates, riferendosi a Ebola, per fortuna contenuta in zone rurali in Africa, affermò che “*Il problema non era che il sistema non funzionava. Il problema era l’assenza totale di un sistema*”

Potremmo poi anche discutere sull’utilizzo, in questo campo, della antica retorica degli eroi riferita oggi al personale medico e paramedico che si è trovato a fronteggiare in prima linea una lotta impari, spesso sprovvisti delle protezioni e degli strumenti più essenziali e messi in croce. Certo nessuno pensa di togliere nulla alla prova straordinaria che costoro hanno dato, onorando oltre ogni limite l’etica della loro professione. Ma questo non deve na-

scondere il problema vero, cioè i ritardi degli investimenti nel settore della sanità, quando non i giganteschi tagli fatti in molti paesi in questi ultimi anni di crisi e recessione, che fanno sì, per esempio, che in Italia ci siano 8,5 posti in terapia intensiva per 100mila abitanti, contro i 29,2 della Germania.

Se andassimo ad indagare a fondo, scopriremmo che le distanze tra i diversi sistemi nazionali UE, in un settore che riscopriamo cruciale per la vita di noi tutti, sono drammaticamente aumentate in questi ultimi anni, in barba alla retorica della progressiva convergenza. Senza parlare della ricerca, dei sistemi di approvvigionamento e di controllo delle filiere di produzione di materiali cruciali.

Tutto questo non era accettabile prima, ora dopo il Covid-19 dovrà esserlo ancora meno. Può diventare persino distruttivo per la stessa tenuta del mercato interno dell'Unione, che si basa appunto sulla libera circolazione delle persone oltreché delle merci e per una logica dell'economia globale che, seppur corretta da più consistenti forme di economie circolare, sempre vivrà di una grande apertura dei mercati e degli spostamenti.

Per questo una Europa della salute deve diventare la priorità fondamentale della ricostruzione. L'UE deve darsi i mezzi e gli strumenti, e anche le necessarie norme e condizioni, per essere in grado di fronteggiare simili emergenze pandemiche, per prevenirle, per intervenire con tempismo e coerenza di sistema, in crisi che sono sistemiche e, in realtà altamente interconnesse, dilaganti come non mai. Non è più tempo di sterili dibattiti sulle competenze concorrenti, complementari o esclusive, anche all'interno dei diversi Stati membri, ove ognuno va per se, a chiudere o riaprire, o disperdendosi in mille rivoli per acquistare ogni sorta di prodotti disponibili, su qualunque mercato del mondo, pagando prezzi per unità di prodotto pari a 20 volte i prezzi correnti.

L'Europa della salute sarà il primo vero passo per mettere in sicurezza l'Europa, i suoi cittadini e le comunità e tirare una lezione fondamentale da questa crisi - *proteggersi l'un l'altro, per protegge-*

*re sé stessi* - già iniziando dalle misure di accompagnamento della gestione *post picco*, che non sarà certo breve.

### **Un *RecoveryEurope* che investa su un futuro comune**

Io non credo che il sistema complessivo della globalizzazione, come si è strutturato negli ultimi 30 anni, basato sulla apertura dei mercati globali e su una elevata interdipendenza vedrà un radicale ripiegamento, nel senso magari, auspicato da alcuni, della fine del liberismo o del ritorno a forme più o meno sostenute di autarchie nazionali.

Ma credo e temo che alcune delle intuizioni strategiche più feconde concordate negli ultimi anni, e che sono diventate il pilastro strutturante della strategia europea disegnata dalla attuale legislatura, possano essere dimenticate o subordinate al ripristino dello *status quo ex ante*, per recuperare in fretta le imprese e i posti di lavoro cancellati o compromessi da questa crisi.

Sarebbe un errore tragico e di corto respiro. Io credo anzi che quella *strategia, che è stato chiamata del Green Deal*, sia ora ancora più essenziale per il futuro e non solo per la correlazione già dimostrata tra zone di maggiore espansione del virus e aree più inquinate, ma anche perché il cambiamento climatico può avere impatti sui sistemi economici e sulla vita delle persone esponenzialmente maggiori di questa pandemia, anche se il virus terrozza e il clima no.

Ciò che è indubbio, qualunque saranno le stime finali della recessione della crisi dei nostri sistemi produttivi e sociali - oggi molti economisti di tutte le tendenze parlano già di una perdita del 10% del PIL per il corrente anno - la risposta a tale crisi necessiterà di enormi investimenti pubblici, di sistemi di garanzia del credito ai privati e di sostegno al reddito, che non potrà che determinare un nuovo e massiccio ruolo della mano pubblica e nuovo debito. Perché dopo una breve fase, laddove necessaria, di forme di *helicopter money*, si possa passare ad una logica di investimento per creare ricchezza e coesione nel medio lungo termine, è necessa-

rio fissare una *strategia basata su cinque punti chiave: Salute, lavoro, imprese, digitale e sostenibilità*. Un *mix* che in gran parte era già contenuto nelle linee strategiche di questa legislatura europea, salvo la salute, e che andranno rafforzate, anche con una revisione importante dell'impianto complessivo del Bilancio pluriennale europeo.

*La exit strategy europea deve e può diventare l'acceleratore della transizione verso modelli produttivi e di consumo più sostenibili.*

Abbiamo bisogno di rivedere rapidamente i nostri modelli urbani, di riscaldamento delle nostre abitazioni, di trasporto e di efficientamento dei sistemi di produzione e consumo dell'energia, anche attraverso un maggiore ricorso all'economia circolare. Tutti settori dove si può creare impresa, lavoro, maggiore valorizzazione dei territori e delle PMI, e quindi reddito.

Abbiamo bisogno di investire rapidamente nel digitale, per recuperare il tempo perduto, ma anche per acquisire una autonomia strategica nella società numerica e nei sistemi di intelligenza artificiale e comunicazione di ultima generazione, che abbiamo scoperto essere essenziali anche per il controllo e la gestione delle pandemie e per la protezione delle nostre stesse democrazie.

Abbiamo bisogno di proteggere - sì proteggere - la costituzione di nuovi campioni di imprese europee in settori strategici, vecchi e nuovi (dai ventilatori polmonari al 5G e ai trasporti del futuro) che ci consentano di mantenere una futura autonomia strategica dell'Europa nel suo insieme, in uno scenario mondiale in forte mutamento.

Abbiamo bisogno di capire come costruire il mondo del lavoro di domani dopo questo, incredibile e inatteso per dimensioni, esperimento sociale di *smart working*.

Abbiamo bisogno di una nuova era di politiche commerciali, di nuove norme in materia di aiuti di Stato, di coordinamento del governo delle economie dei 27 Stati membri e forse, finalmente, di avere il coraggio di affrontare il grande tabù: quello di una vera Unione fiscale, che scoperchi la ormai insostenibile presenza

di veri e propri sistemi di quasi paradiso fiscale all'interno dell'Unione, propri di una fase ancora adolescenziale e del secolo ormai tramontato.

E abbiamo bisogno di gestire questa fase con il coraggio di pensare in modo nuovo a temi cruciali quali la condivisione degli oneri; la creazione di risorse proprie dell'UE per sostenere queste grandi politiche di futuro; la gestione del debito pregresso, frutto sì di qualche disparità ma anche di inadeguatezze di taluni sistemi nazionali da correggere, la possibilità di dare vita finalmente a strumenti appropriati di debito comune, finalizzati a tali obiettivi di ricostruzione e di proiezione nel futuro.

Con due avvertenze. La prima è che bisogna tenere a mente il rischio di aggravare o di far crescere nuove divaricazioni territoriali, ciò che sarebbe essenziale per il progetto complessivo. Per questo è necessario che sia le politiche che le forme di mobilitazione di risorse non rischino di essere prevalentemente disegnate per i 19 paesi dell'area Euro, tagliando così fuori molti degli Stati entrati dopo il 2004 e non ancora divenuti parte della zona Euro. Un tema complesso, che va affrontato.

La seconda è il nodo gordiano della costruzione europea, la solidarietà, cioè l'impegno a non lasciare nessuno indietro. Se già prima di questa crisi vi era una forte preoccupazione per una *fair transition*, oggi, di fronte alla certezza della perdita di milioni di posti di lavoro, di fallimenti di imprese medio piccole e di tanti lavoratori autonomi e professionisti sul lastrico, compreso il prevedibile aumento delle sacche di povertà estrema o di esclusione sociale, l'impegno per strumenti di coesione e sostegno al reddito non può che essere rafforzato, certo in vista di una possibile reintegrazione nel ciclo pieno della vita produttiva dei nostri Paesi, ma che non sarà certo breve.

L'alternativa a questo scenario, che per fortuna già emerge in modo sostenuto dall'azione congiunta e rapida delle Istituzioni europee in queste settimane, è uno solo: l'implosione dell'Europa, nuovi e devastanti conflitti tra chi perde prima e di più e chi

perde dopo, la consegna, a pezzetti, ad altre potenze ed interessi, la fine di molte delle conquiste democratiche, di cui andiamo fieri.

### **Uno stress test per le democrazie**

La questione della tenuta democratica di fronte ad eventi sistemici di questa portata è del tutto pertinente, soprattutto in presenza di fenomeni di erosione della democrazia rappresentativa e della democrazia partecipativa, già in corso da tempo, soprattutto in seno all'Occidente.

Inoltre, la presenza di forze esterne che da tempo cercano di piegare il libero dibattito democratico verso derive sovraniste, divisive ed autoritarie non è certo diminuita: ha preso anzi nuovo vigore, soprattutto alimentando, per ora, disinformazione e nuove spinte populiste.

È del resto indubbio che l'adozione di misure senza precedenti e su vasta scala di confinamento esteso, di restrizione di fondamentali libertà individuali, di chiusura delle frontiere e l'ipotesi di nuove forme invasive di controllo delle persone grazie alle tecnologie dell'intelligenza artificiale, *creano situazioni di alto rischio per la garanzia dei diritti fondamentali e dello stato di diritto*. E poi divari che penalizzano le fasce di popolazione più fragili o già escluse. In genere, la maggior parte degli Stati ha adottato procedure di decisione basate su una forte verticalizzazione e su un aumento considerevole del ruolo delle tecnostutture, a volte rafforzate con la creazione di nuovi comitati di esperti in ogni campo, composti anche da centinaia di persone. Lodevole sforzo, quando queste non aumentano la cacofonia delle voci, ma scarsamente soggette al controllo delle istanze elettive e alle diverse forme di dialogo sociale.

Un fenomeno che si è poi già trasformato, in alcuni Stati europei, in modo non nuovo e del tutto strumentale, in vere e proprie strette autoritarie e di sospensione senza durata dello Stato di diritto, con una sostanziale riduzione a zero del ruolo delle as-

semblee elettive. Realizzando peraltro, ora solo in modo temporaneo, talora in modo più esteso, *una compressione senza precedenti degli ordinari processi decisionali tipici delle democrazie occidentali*, caratterizzate da un forte pluralismo dei centri decisionali e di competenza. L'interrogativo sul modo in cui bilanciamo la necessità indifferibile di tutela della salute collettiva, con l'esercizio dei diritti e delle libertà individuali non è ozioso e, in questo contesto, non è semplice ipotizzare in quali tempi e forme sarà possibile un ritorno alla normalità.

*La tentazione autoritaria*, associata alla già precedente fragilità di gran parte delle tradizionali *constituency* dei partiti democratici europei e delle maggioranze che sostengono una buona parte dei governi europei, di fronte ad un probabile protrarsi nel tempo delle condizioni di lenta uscita dalla fase acuta e ad un espandersi delle conseguenze sociali della annunciata crisi economica, potrebbe rivelarsi un regalo inaspettato per quelle forze sovraniste, in parte sconfitte un anno or sono nel voto per le elezioni europee, dando loro nuovo carburante.

A questo si associa anche una situazione, quantomeno inedita dalla Seconda Guerra mondiale in poi, per la complessa articolazione dei *corpi intermedi* delle nostre società, un pilastro fondamentale delle nostre democrazie, già sfidate da tempo a ripensare il proprio ruolo di rappresentanza e di capacità di mutare in una società più parcellizzata e digitalizzata, ora costrette ad un ruolo talora solo di comparse o di meri esecutori. Senza infine dimenticare un tarlo più pericoloso e che attiene ai fenomeni della psicologia sociale.

Forme prolungate di distanziamento sociale e di confinamento delle persone in ogni paese, la paura di essere colpiti dal male o di trasformarsi in "untore" dei propri cari o di altri nella propria comunità, possono creare danni non secondari alla struttura fondante delle relazioni sociali e alla produzione/riproduzione di quelle relazioni di fiducia necessarie nei momenti di una tale crisi. Producendo un senso di paure diffuse, che potranno diventare

terreno fertile per tutti i movimenti xenofobi, populisti e sovranisti di ogni colore, come la storia amaramente ci insegna.

Di fronte a tali rischi, *quattro elementi* paiono essere particolarmente degni di nota, come *fattori positivi di salvaguardia*: la straordinaria coesione e convergente solidarietà con le rispettive autorità della gran parte delle formazioni sociali e politiche di ogni paese; la consistente risposta di solidarietà concreta messa in campo nei mille rivoli delle nostre società, dai semplici rapporti di vicinato, a chi è impegnato sui fronti più a rischio della lotta al Covid-19; lo straordinario senso di responsabilità e disciplina della quasi totalità delle popolazioni verso le misure di restrizione imposte; l'azione libera, responsabile e rafforzata dei media, laddove questo non sia stato impedito da misure dei propri governi. Fatti che offrono *un giacimento di energie costruttive da valorizzare e rappresentare*, per correggere le debolezze delle nostre democrazie e per rilanciare una nuova stagione di partecipazione democratica alla ricostruzione *post* Covid-19. Fatti che necessiteranno però di una azione più forte dei corpi sociali intermedie e delle loro istanze collettive, dei partiti e delle istituzioni elettive tutte, ma anche un ricorso più consistente al ruolo dell'informazione, dell'educazione e più in generale della cultura in tutte le sue accezioni. Abbiamo peraltro un urgente bisogno di uscire presto da un immaginario bellico circa la lotta alla pandemia, che è del tutto fuorviante, per *adottare una più articolata narrativa della cura*, che fa leva sugli atteggiamenti di empatia, di umiltà, di umanità, di compassione, di rispetto delle competenze, di impegno a salvare, proteggere e ricostruire, con sacrificio e pazienza.

Un grande cantiere che non deve essere sottovalutato.

### **Una Europa all'altezza della sfida geopolitica**

Le sfide geopolitiche preesistenti la crisi pandemica non sono state congelate dalla crisi. La una lunga fase di cooperazione competitiva a livello internazionale, che ha caratterizzato il mondo dopo la caduta del muro di Berlino, ha ormai lasciato il posto a

dinamiche sempre più accese di conflittualità decostruttiva.

Con la sola eccezione dell'Accordo di Parigi sul clima, l'intero sistema della *governance* multilaterale è ormai da tempo alle corde. L'emergere prepotente di nuove potenze economico/militari quali la Cina, il ritorno sulla scena della Russia, l'atteggiamento distruttivo verso l'Europa e non solo degli Stati Uniti dell'Amministrazione Trump, la crisi ormai conclamata del sistema di negoziato multilaterale dell'OMC, il moltiplicarsi di situazioni di conflitto devastante alle porte dell'Europa, la stessa rimessa in discussione di un sistema di alleanze e mutuo sostegno in seno alla NATO, hanno ormai posto con grande chiarezza *l'urgenza di una revisione strategica* delle politiche dell'UE sullo scenario internazionale. Dall'adozione della *Global strategy* di Federica Mogherini ai tempi della commissione Juncker, alla Commissione geopolitica della Presidenza Von der Leyen, basata su un ruolo più assertivo dell'Europa, nel rilancio di un multilateralismo rafforzato, nelle sue relazioni economiche e politiche, nelle priorità verso i Balcani, il Mediterraneo e l'Africa, *la strada è già tracciata*.

La crisi provoca già una accelerazione delle dinamiche più sopra richiamate: dai rischi ulteriori per il multilateralismo (da buon ultimo la sospensione del sostegno finanziario degli USA all'OMS) agli scenari più neri per il futuro del continente africano, che deve fronteggiare con molti meno mezzi di ogni altra parte del mondo la stessa pandemia; dalla sola parziale accettazione della proposta di moratoria generalizzata di tutti i conflitti in corso, proposta dall'ONU e sostenuta da molti, all'aggravamento delle condizioni di vita degli oltre 70 milioni di rifugiati nel mondo e dai primi segnali di ritorno all'utilizzo di queste masse di disperati come arma di pressione alle porte dell'Europa. Lo stesso Fondo Monetario internazionale ha richiamato che l'Africa rischia una recessione di portata storica.

Le Nazioni Unite e le principali agenzie del suo sistema stanno cercando di mettere in campo una strategia di largo respiro, ben sintetizzata nel documento predisposto a fine marzo (*Shared re-*

*sponsability, global solidarity. Responding to socio-economic impacts of Covid-19).* L'Unione Europea si è attivata anch'essa per sostenere gli sforzi multilaterali e in particolare ha messo in campo il primo set di azioni, a valere sui residui del bilancio in corso, verso il continente africano. Ma gli sforzi globali necessari saranno ben maggiori, come ben sintetizzato dall'appello a firma di 10 leader e capi di Stato africani ed europei "Solo una vittoria in Africa può porre fine alla pandemia ovunque".

È ormai sempre più evidente che in questa enorme sfida mondiale rappresentata dalla pandemia le sfide geostrategiche sono enormi e il mondo ha bisogno oggi di più e non di meno Europa. Con la coscienza che anche su questo scenario molteplice e complesso ciò che sarà domani dipende in larga parta dalle scelte che già si fanno in questi giorni.

Bisogna avere chiaro che *la proiezione europea oltre le proprie frontiere dovrà essere massiccia, risoluta e capace di dimostrare una consistente, duratura, determinata e anche innovativa capacità di partenariato senza precedenti.* Bisogna che tale priorità, che per fortuna comincia ad essere più forte in seno alle Istituzioni europee proprio in questi giorni, lo diventi anche in tutte le cancellerie e i parlamenti dei 27 Paesi membri e goda di una significativa mobilitazione, perché sia sostenuta dal consenso più largo, quando si tratterà di definire il volume dello sforzo finanziario necessario per i prossimi mesi e anni.

*Mettere in sicurezza l'Europa, secondo una prospettiva profondamente radicata nella tradizione europea del "prendersi cura", è già oggi la via di un possibile nuovo Rinascimento.* Trasformare le paure in speranza rimette al centro, prepotentemente, il ruolo delle competenze e della politica.

Questa forte determinazione potrebbe così dare quella spinta necessaria al varo, sicuramente per ora rinviato, di quella *Conferenza sul futuro dell'Europa*, da cui sarà allora legittimo attendersi anche riforme importanti per il funzionamento dell'Unione europea dei prossimi 20 anni.



# DAL RISCHIO ALLA INTERDIPENDENZA. UN POSSIBILE PERCORSO DENTRO LA CRISI

Mauro Magatti

Ne *“La società del rischio”*, pubblicato nel 1985, U. Beck coglieva con straordinaria preveggenza uno dei tratti distintivi delle società avanzate: la loro strutturale esposizione al rischio e i problemi che da ciò derivano.

Dalla psicologia sappiamo che la valutazione del rischio è una attività complessa del cervello umano che coinvolge diverse dimensioni (le conseguenze sia immediate sia future e le loro implicazioni tanto su un piano razionale ed oggettivo quanto su un piano emozionale e soggettivo). Ciò porta alla frequente discrepanza tra la percezione soggettiva del rischio e la valutazione oggettiva.

Sta di fatto che l'arrivo del virus ha trasformato un rischio in una emergenza, cioè in uno stato particolare, per quanto transitorio, da cui possono scaturire esiti molto diversi.

Sono quattro gli elementi costitutivi dello stato di emergenza.

In primo luogo, la percezione della minaccia. Un rischio astratto, lontano e impalpabile, diventa improvvisamente concrete e immediato. Qualcosa che tocca direttamente la vita delle persone esponendole a un pericolo mortale.

Proprio per questo, l'emergenza scatena la richiesta di una risposta immediata. Non c'è tempo. Non c'è più tempo. Improvvisamente ci si sente in ritardo. E ciò che prima era una semplice

consiglio, improvvisamente diventa una urgenza pressante. Subentrano l'affanno e una buona dose di adrenalina che consente di fare ciò che è impossibile in condizioni di normalità.

Il terzo carattere distintivo dell'emergenza è la percezione di non avere gli strumenti per poter farvi fronte. Ci si sente in trappola. L'emergenza infatti è tale perché ci sovrasta: la nostra capacità di azione si rivela inefficace producendo un senso di impotenza che a sua volta sollecita ancora di più la ricerca di risposte nuove.

Infine, l'emergenza si qualifica per la formazione di una costellazione di sentimenti e emozioni congruenti, intorno ad un nucleo che ruota attorno alla paura. L'elemento emotivo costituisce un aspetto qualificante dell'emergenza essendone punto di forza insieme e insieme di debolezza.

### **La rottura dell'ordine sociale**

In termini sociologici, si può dire che ciò ha determinato la rottura dell'ordine sociale. Cioè di quella stabilità su cui si fonda l'ordine normale delle cose. Negli ultimi mesi a traballare sono stato i pilastri stessi della vita sociale su cui si era fondata la nostra "sicurezza ontologica" (Giddens): la ragionevole aspettativa che ciascuno di noi ha di sapere quello che si può aspettare dalle persone e dalle istituzioni che lo circondano. Se il "mondo" nel quale la vita quotidiana si svolge è una realtà dotata di senso, continuità e stabilità, l'emergenza coronavirus ne costituisce una radicale messa in discussione.

Nel discutere le tesi di Durkheim, D. Lockwood sostiene che "declassificazione anomica" è data da quelle situazioni liminali in cui si verifica il crollo verticale del sistema di credenze legittimate (ruoli, rapporti di potere, mete collettive) che sostengono un determinato ordine sociale. Ciò non intacca solo il piano percettivo, ma tende a incidere sulle condizioni materiali della vita. Processi di mesi rimento; gruppi che si sentono ingiustamente trattati perché perdono la prospettiva del loro futuro: uno stato di disordine normativo con lo scardinamento tanto dei fini quanto dei mezzi. In

una situazione di questo tipo cominciano a trovare credito possibilità diverse di azione mentre quelle più consolidate appaiono screditate. Non ci sono più norme generali anche se rimane forte il desiderio di raggiungere un nuovo equilibrio. Ciò crea una tensione profonda tra ordine e uno stato di disordine che non dovrebbe esistere e che invece c'è e che cresce.

Ciò crea una situazione particolare, pericolosa ma anche dinamica, in cui si produce un veloce mutamento sociale. Qualcosa di simile allo Stato nascente di cui parla anche Weber.

Una possibilità è che la disorganizzazione delle categorie sociali porti ad una situazione di *caos*, il ritorno ad una situazione di conflitto generalizzato con la regressione alla prevalenza dei bisogni più elementari della scala di *Maslow*. Può essere cioè che lo stato di emergenza si trasformi in una condizione di cronica instabilità.

Ma potrebbe anche andare diversamente. Si potrebbe dire così: come nella prima fase dello sviluppo economico - che gli storici chiamano del "decollo" - c'è un forte aumento della popolazione dovuto al miglioramento delle condizioni di vita, nella fase successiva del consolidamento - quando il benessere diventa diffuso - si assiste ad una potente spinta individualistico consuméristica, potrebbe essere che l'emergenza di questo mese ci spinga poi avanti. A emergenza finita, la crisi economica e sociale farà emergere una nuova domanda soprattutto tra i gruppi che soffriranno di più delle conseguenze della crisi. Ma non è detto che tale domanda debba riprodurre esattamente le forme di quella dei decenni scorsi. Si potrebbe invece riorientare verso bisogni diversi, meno impattanti dal punto di vista sociale e ambientale. Il problema è cosa fare per far sì che il vuoto prodotto dalla destrutturazione permetta di fare dei passi in avanti e non indietro, permettendoci di riuscire ad abbattere le resistenze al cambiamento. La declassificazione infatti espone la società al rischio dell'anomia, cioè alla regressione ad uno stadio di disordine morale che si traduce poi nella lotta di tutti contro tutti oppure in

conflitto aperto. Possibilità che non possono essere escluse. Ma situazioni di questo tipo possono anche diventare occasioni irripetibili per realizzare dei salti evolutivi, riuscendo a determinare cambiamenti che in condizioni normali sarebbe impossibile ottenere. Fasi cioè di rapida innovazione.

### **Superare il sistema tecnoeconomico**

Alle nostre spalle ci sono gli anni della modernità liquida. Un modello sociale basato su un'idea semplice: il sistema tecnoeconomico, quanto più è liberato dagli impacci che lo bloccano, è in grado di aumentare le possibilità di vita di cui poi ogni singolo individuo, in base alle proprie capacità, può beneficiare.

Un tale modello si basa su alcuni presupposti: ognuno è attore razionale che persegue il proprio interesse; il sistema non è sovraordinato da una ragione superiore (come pretendeva il modello dell'economia pianificata) ma è governato da una logica interna che si basa su alcune istituzioni fondamentali (in ultima istanza il mercato) in grado di trasformare il disordine in un'ordine dinamico; e ciò vale tanto nello spazio (ordine geoeconomico) quanto nel tempo (prevalenza del breve termine); tutto si muove velocemente, tutto è destinato a slegarsi, tutto è assoggettato alla regola del cambiamento e della innovazione continua.

Da qui la centralità dell'idea di crescita, punto di incontro tra la liberazione della volontà di potenza individuale e l'aumento della potenza sistemica. Dopo il terzo *shock* globale nel giro di vent'anni, la questione del rischio non può più essere rimossa. Il che significa incorporare più in profondità l'idea che i sistemi che abbiamo costruito sono costitutivamente instabili e vulnerabili. Traendone le opportune conseguenze.

### **Gli *shock*: finestre di opportunità**

In un rapporto per la Commissione europea e pubblicato nel 2016, il *Joint Research Centre* (JRC) definisce resiliente una società "in grado di far fronte e reagire a *shock* o cambiamenti strutturali per-

sistenti resistendo ad essa (capacità di assorbimento) o adottando un certo grado di flessibilità e apportando piccole modifiche al sistema (capacità di adattamento). Al limite, quando i disturbi non sono più gestibili, il sistema deve progettare cambiamenti più grandi, che in casi estremi porteranno a una trasformazione (capacità trasformativa)” (*Building a Scientific Narrative Towards a More Resilient EU Society*, 2016, p. 7).

### **L’esposizione al rischio pone due ordini di problemi**

Intervenire per ridurre le cause dei rischi, soprattutto quelli più grandi e essere preparati per reagire prontamente e attivamente nel momento in cui si è colpiti da uno *shock*. Per questo, il gruppo di esperti indica quattro piani di azione che devono essere tenuti presenti per rafforzare le nostre società: prevenzione, protezione, promozione, trasformazione.

Come abbiamo visto, non sappiamo con certezza quanto durerà la crisi. Tutto dipende - così dicono gli esperti - da quando arriverà il vaccino. Atteso come il toccasana che rimetterà tutto a posto. Così per alcuni si tratta solo di aspettare, di fare qualche piccolo aggiustamento in attesa di poter ‘ripartire’. Nella convinzione che, una volta arrivato il vaccino, tutto tornerà come prima. Ma non è un grave errore ragionare così?

Prima di tutto perché non siamo sicuri sui tempi. Ne sull’efficacia ne sui costi di questo farmaco salvavita. E in secondo luogo, sarebbe imperdonabile non utilizzare questo tempo e i vincoli che ci pone per sperimentare nuove soluzioni e spingere davvero avanti l’innovazione sociale. Una volta che si è stati colpiti da uno *shock*, la sfida è riuscire a “rimbalzare in avanti” (anziché “rimbalzare indietro”). Il che comporta essere in grado di usare gli *shock* come finestre di opportunità, traducendo così il negativo in positivo. Una trasformazione che passa dalla ristrutturazione della matrice spazio-temporale con cui guardiamo e agiamo nel mondo.

### ***Austerità o debito***

Il Rapporto ONU sullo sviluppo umano già nel 2011 scriveva: “lo sviluppo umano sostenibile è l’espansione delle libertà sostanziali delle persone di oggi, compiendo sforzi ragionevoli per evitare di compromettere seriamente quelle delle generazioni future”. Ciò significa che per diventare resiliente, il livello di benessere individuale e sociale va concepito e realizzato in una distribuzione equa dal punto di vista intergenerazionale, assicurandosi che il benessere attuale non comprometta quello delle generazioni future. Tenendo a mente il principio di precauzione, già definito nel documento approvato nella *Earth Summit* di Rio De Janeiro del 1992, che al n.15 recita : “Al fine di proteggere l’ambiente, un approccio cautelativo dovrebbe essere ampiamente utilizzato dagli Stati in funzione delle proprie capacità. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di una piena certezza scientifica non deve costituire un motivo per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”.

Patrimonio vuol dire dono, ufficio, compito del padre. Cioè di una generazione nei confronti della successiva.

La crescita che abbiamo immaginato è basata sulla moltiplicazione del consumo individuale. Un po’ come immaginare di tenere accesa la fiamma del fuoco buttandoci sopra in continuazione paglia che brucia in un attimo. Ma questo modello causa sempre più problemi. Occorre tornare a patrimonializzare di più, rinunciando allo sfruttamento di breve termine e investendo per quello che deve venire dopo.

Forse sta qui la via d’uscita nella *querelle* tra *austerità* e debito. La prima posizione considera il debito una colpa e il risparmio una virtù, dimenticandosi che in tempi straordinari questa logica rischia di produrre veri e propri disastri; la seconda tende a concepire la finanza come una leva infinita per mantenere attiva la crescita, rifiutandosi di darsi criteri più stringenti per usare nel modo migliore le risorse disponibili.

## Un nuovo equilibrio per l'economia

Il Coronavirus sollecita una nuova prospettiva anche dal punto di vista dello spazio. Il nostro benessere individuale non dipende solo dal consumo di ciascuno ma dalle condizioni di contesto che si creano insieme e che si trasmettono nel tempo. Dalla qualità delle nostre istituzioni, del nostro ambiente, delle persone che ti stanno intorno. L'economia è fatta di beni individuali e di beni in comune e il valore non è misurato solo dalla quantità di profitto ma anche dalla qualità delle diverse dimensioni che arricchiscono la vita personale e sociale. È questo equilibrio, sempre precario e instabile - e perciò dinamico - che determina il nostro effettivo benessere. Investire nella sanità, nella scuola, nell'ambiente, nelle infrastrutture tangibili e intangibili non è un costo, ma il modo per rendere stabili nel tempo i risultati raggiunti. E poiché siamo strutturalmente esposti a una pluralità di rischi, solo la qualità integrale della nostra società può metterci nelle condizioni per poter al fronte in maniera efficace agli *shock* che possono colpirci (e che certamente ci colpiranno). La resilienza dipende dalla qualità di ogni singola componente (individui, organizzazioni, istituzioni) oltre che dei legami e delle relazioni tra di esse.

Ciò apre tutte una serie di considerazioni che toccano alcuni elementi costitutivi dell'ordine socio-economico che si è affermato negli ultimi decenni. Quello che ci aspetta e la riconversione e/o riqualificazione di interi settori produttivi (nella prospettiva della sostenibilità), il riordino delle priorità tra beni individuali e beni sociali (si pensi alla centralità della sanità) ma anche la ricostruzione di una relazione tra finanza, economia reale e comunità.

Negli ultimi anni si è parlato molto di economia circolare. E il tema oggi è più che mai attuale tenuto conto dei vincoli alla mobilità che sono intervenuti. Ma forse il discorso si può allargare immaginando una nuova stagione in cui i risparmi delle famiglie e le risorse delle fondazioni di Comunità (bancarie e no) siano investiti nello sviluppo delle comunità locali e sottratte all'idrovora dei mercati globali.

## Scenari per il futuro

La ristrutturazione spazio-temporale in atto può andare verso direzioni diverse. Ma è certamente possibile che segua la logica di quello che ancora U. Beck ha chiamato “principio di interdipendenza”. Sul piano politico, la sfida della interdipendenza è pressante. Se la fase della globalizzazione trionfante (1989-2008) aveva vissuto del mito globalista - che in realtà si avvantaggiava del fatto che, con la caduta del muro di Berlino, essa si definiva in rapporto alla sola autorità politica americana - già nel decennio 2008-2020 è apparso chiaro che, in un mondo che si scopreva multipolare, gli equilibri di fine secolo non potevano più sussistere. Ora l’impatto del coronavirus può determinare un aggravamento delle tensioni montanti degli ultimi anni.

E tuttavia è diventato ancora più chiaro il legame che lega gli uni agli altri. Nel bene come nel male. Come l’esportazione del virus in tutto il mondo ha mostrato.

## Qual è dunque il mondo che ci aspetta?

Noi oggi non vediamo con chiarezza quello che può succedere. Ma, a differenza di quanto abbiamo passato nel *post-89*, confini e frontiere non spariranno. E ciò non è un male perché per vivere abbiamo bisogno di limiti. Non ermetici o soffocanti, ma porosi e comunicanti. Sulle macerie della globalizzazione *post-89*, più che il ritorno agli Stati nazionali ottocenteschi, il mondo sembra andare nella direzione di raggruppamenti territoriali che si ricompongono in base a interessi economici forme politiche nuove identità di visione del mondo. Stati Uniti, Cina, India, Russia, Europa(?). Spazi politici molto grandi e in parte eterogenei, dove rimane aperta la questione dell’integrazione tra i diversi gruppi sociali e del rapporto centro/periferia. Può darsi che tutto questo porti verso una intensificazione dei conflitti. Nella prospettiva già descritta tanti anni fa da S. Huntington dello scontro di civiltà. Ma può darsi invece che si vada verso un equilibrio più complesso tra il bisogno di radicamento e di identità, le esigenze tecnico-economiche, e il piano del governo politico-istituzionale.

# ANTICHE E NUOVE PESTILENZE

Romano Prodi

Riflettere sul mondo che verrà dopo quello che sta succedendo è un esercizio impossibile, ma ha almeno un vantaggio: l'evento è talmente imprevisto e talmente fuori dalle nostre aspettative per cui ogni riflessione bizzarra è degna di attenzione. Qualsiasi errore di previsione non potrà che essermi perdonato.

Personalmente mi sento ancora più autorizzato a sbagliare per il semplice fatto che, non appartenendo alla famiglia dei nuovi sapienti che spazia fra i virologi e gli epidemiologi, sono cresciuto nella ferma convinzione che la "spagnola" sarebbe stata l'ultima epidemia a carattere universale di tutta la storia dell'umanità. La tragica comparsa di Ebola e SARS mi avevano profondamente interessato, ma l'efficacia con le quali erano state affrontate e contenute, pur dopo avere prodotto tragedie umane di grandi proporzioni, mi avevano rafforzato nelle mie convinzioni.

Tutto questo nonostante avessi riservato un certo interesse alle conseguenze economiche delle lontane pestilenze del passato (il nome pandemia mi era e mi è ancora piuttosto estraneo).

Mi ero soprattutto curato di come tali luttuosi eventi, almeno nelle analisi degli economisti più accreditati, avessero provocato una vera e propria rivoluzione economica e cambiamenti radicali nella distribuzione dei redditi. Eliminando una parte cospicua della popolazione attiva (nella peste nera del 1300 si dice che abbia falciato un terzo degli addetti all'agricoltura) si produceva, come conseguenza, un aumento dei salari e quindi una diminuzione delle disparità di reddito. Alla fine della pestilenza ne derivava una riorganizzazione dell'attività economica che, anche

se con la tragica e perversa diminuzione degli addetti, provocava un sensibile aumento della produttività. Naturalmente la constatazione che le guerre e le pestilenze abbiano costituito un elemento importante nel contribuire al progresso economico e alla maggiore giustizia sociale, mi ha sempre spinto a tristi pensieri riguardo alla natura umana e al ruolo dei governi ma, ovviamente, debbo ugualmente prendere atto delle informate e motivate tesi degli specialisti che hanno approfondito questo problema. Non mi sento tuttavia di ritenere che le esperienze del passato siano estensibili all'attuale pandemia (come vedete mi sto adeguando alla terminologia dei tempi) perché le conseguenze macroeconomiche saranno, a mio parere, del tutto differenti rispetto a quanto avvenne in altri tempi.

### **Le conseguenze economiche del Coronavirus**

Il Coronavirus, anche se con più rapida velocità temporale, riproduce la stessa estensione planetaria delle vecchie pestilenze (oltre tre miliardi di persone sono in questo momento obbligate all'isolamento), ma con caratteristiche del tutto diverse.

Da un lato infatti, se non accadono eventi impreveduti, il numero e soprattutto la percentuale dei morti sarà infinitamente inferiore rispetto a quella delle grandi tragedie del passato. Inoltre il Coronavirus appare, fino ad ora, maledettamente selettivo colpendo soprattutto le persone anziane, in gran parte già uscite dal mercato del lavoro. Questa constatazione non mi rasserena certo, né rasserena i miei coetanei ma, se vogliamo riflettere sul mondo che verrà, è doveroso sottolinearlo. Questa pandemia infatti, per quanto si può oggi prevedere, produrrà una diminuzione quantitativamente trascurabile nell'offerta di manodopera alla quale si sta accompagnando, per quanto si può giudicare dall'impressionante aumento della diffusione dei nuovi mezzi di comunicazione, una presumibile forte crescita della produttività. Il salto di produttività non viene infatti generato dall'arrivo di un'innovazione, ma dalla sua diffusa applicazione. Per quanto

io possa riflettere, non ho mai assistito ad un ritmo di diffusione nell'utilizzo dei moderni sistemi di comunicazione come quello che sta avvenendo in questi giorni di forzato isolamento.

Tutto ciò dovrebbe naturalmente avere un'influenza non trascurabile sull'aumento generale della produttività: questa è almeno l'opinione degli specialisti in materia e ne debbo perciò prendere atto. Nel dopo pandemia non si produrrà quindi in modo naturale il sopra ricordato effetto di diminuzione dell'iniquità nella distribuzione del reddito, anche perché i nuovi posti di lavoro creati dalla rivoluzione tecnologica si concentreranno tutti in una categoria di specialisti, mentre la diminuzione della domanda di lavoro produrrà i suoi effetti sulle classi più deboli, che subiranno quindi un ulteriore indebolimento del loro livello salariale. È inoltre evidente (anche se è utile ripeterlo) che il numero dei nuovi specialisti sarà certamente inferiore al numero di coloro che perderanno il lavoro per effetto delle rapide trasformazioni in corso. Questi cambiamenti, in un mondo che già soffre per le eccessive differenze, non può che produrre maggiori fratture e maggiori tensioni.

L'impressionante crescita di importanza del mondo digitale non produce soltanto il cambiamento delle modalità di lavoro, sulle quali tutti si stanno giustamente soffermando, ma prepara anche un aumento di potere dei grandi protagonisti dell'oligopolio dell'informazione.

Il loro dominio diventa sempre più pervasivo in ogni aspetto della nostra economia, controllando, in modo crescente, il funzionamento dell'industria, della distribuzione, dei trasporti e ...di tutto. Basta pensare a quanto è successo nel settore della vendita a distanza: *Amazon e Co.* espellono dal mercato un cospicuo numero di addetti al commercio finale, rinforzano l'importante ma sottile gruppo dei loro specialisti e concentrano la maggior parte delle nuove assunzioni tra i lavoratori non specializzati e modestamente remunerati.

## **Si ritorna a chiedere aiuto allo Stato**

Non ci dobbiamo sorprendere se tutte queste evoluzioni, che portano ulteriori tensioni e squilibri, spingono le opinioni pubbliche e una crescente parte dei responsabili politici a chiedere un maggiore intervento pubblico nell'economia. L'intervento dello Stato, dopo decenni di feroce demonizzazione, viene ora invocato come strumento essenziale per affrettare l'uscita dalla crisi. Risulta quindi pienamente comprensibile, anche se assai sorprendente, che il più rapido e robusto esecutore delle politiche keynesiane sia proprio il più potente detrattore di Keynes, il Presidente Trump. L'intervento dello Stato viene invocato da tutti per aiutare l'aumento del potere d'acquisto necessario per uscire dalla crisi, ma viene sostenuto da alcuni (soprattutto in Europa) per correggere le distorsioni del potere economico conseguenti al crescente ruolo dei grandi padroni della Rete. Un potere che, durante la pandemia, è incredibilmente aumentato nella percezione di tutti coloro che, reclusi in casa, chiedono aiuto alla Rete per i loro acquisti o per mantenere in vita i propri legami personali e professionali.

Questa concentrazione di potere, senza precedenti, colpisce in senso negativo soprattutto l'Europa perché i grandi protagonisti della rivoluzione digitale (Google, Apple, Alibaba, Amazon, eBay ecc. ecc.) sono esclusivamente americani o cinesi: il che approfondisce in modo determinante il gap economico e politico che già esiste nel nostro pianeta.

Sia chiaro che nessun paese europeo singolarmente preso ha alcuna possibilità di contribuire a una moderazione (o semplicemente a una regolamentazione) di questo enorme squilibrio che sta ulteriormente crescendo. È quindi necessario, anche se si tratta forse di uno sforzo inutile, richiamare l'urgenza di un radicale cambiamento delle regole e dei comportamenti che guidano la politica europea, del tutto impreparata ad affrontare le conseguenze di questi poteri, non solo senza contropoteri, ma anche senza controlli.

### **I due litiganti (e il terzo non gode)**

Gli avvenimenti in corso preparano tuttavia un mutamento sostanziale anche nei rapporti fra le grandi potenze. Ormai le accuse reciproche e incrociate sulle responsabilità nei confronti dell'origine e della diffusione della pandemia sono diventate un nuovo quotidiano strumento di politica internazionale. Il Presidente americano, anche se non sostiene in modo esplicito che lo abbiano diffuso deliberatamente, accusa i cinesi di avere creato il virus in laboratorio e di avere volutamente ritardato le notizie riguardanti la diffusione del morbo. Le autorità cinesi rispondono che la pandemia è nata negli Stati Uniti, mentre in Cina si moltiplicano gli episodi di tensione nei confronti dei cittadini stranieri e, in particolare, americani. Senza contare le crescenti accuse di falsità e disinformazione riguardanti tutti gli aspetti dell'attuale pandemia che si scambiano quotidianamente fra di loro i russi, i cinesi e gli americani. Queste tensioni incrociate coinvolgono non solo i governi ma vengono diffuse a livello popolare, con effetti difficilmente prevedibili che, in ogni caso, renderanno ancora più difficili i rapporti fra le grandi potenze. Ci si poteva aspettare che un evento così inatteso e così devastante offrisse l'occasione di una tregua, ma almeno per ora, si cammina in direzione opposta. Anche la tensione fra gli Stati Uniti e l'Organizzazione Mondiale della Sanità va oltre la tradizionale diffidenza americana nei confronti degli organismi internazionali e si inserisce direttamente nel confronto fra America e Cina, non iniziato ma certamente accresciuto dalla pandemia in corso.

### **L'economia della pandemia**

Dobbiamo a questo punto prendere in esame quali saranno le conseguenze della violenta caduta delle attività produttive e del reddito di cui siamo tutti testimoni. Si tratta di un crollo molto più grave del previsto, sia a livello globale sia in tutte le grandi aree economiche. Escluso il caso della Cina, dove tuttavia il tasso

di crescita sarà il più basso degli ultimi decenni, ma comunque superiore al 2%, dominerà ovunque il segno meno. La caduta del Prodotto Nazionale Lordo arriverà in Europa non molto lontano dalla doppia cifra, mentre negli Stati Uniti la disoccupazione è aumentata in poche settimane di oltre ventisei milioni di unità. Difficile prevedere come e quando inizierà il processo di ripresa, ma è già da ora possibile constatare che essa sarà in ogni modo trainata dal massiccio intervento di risorse pubbliche alle quali abbiamo già fatto riferimento in precedenza. Negli USA sono stati immediatamente trasferiti alle famiglie e alle imprese 2.200 miliardi di dollari, con un'operazione che non ha precedenti per rapidità e dimensione. Meno centralizzato e più lento è l'intervento pubblico a livello europeo, riguardo al quale le politiche nazionali si sommano in modo non coordinato con le politiche comunitarie. Tuttavia in molti paesi europei, a cominciare dall'Italia, si prospetta un aumento della presenza pubblica che trova un precedente solo in anni a noi lontani e che si rivolge tanto al sostegno delle imprese, quanto a quello delle famiglie. Un sostegno che, a differenza del passato, non è ritenuto una prospettiva, ma un diritto.

Non è tuttavia possibile prevedere ora se questo necessario intervento pubblico avrà un carattere soltanto provvisorio e temporaneo, o se sarà la premessa di mutamenti strutturali nel rapporto fra pubblico e privato. Il tutto dipenderà anche da orientamenti politici ora non prevedibili (come l'esito delle elezioni americane) e avrà, in ogni caso, caratteristiche diverse da paese a paese. È certo che le grandi crisi economiche hanno sempre provocato conseguenze politiche altrettanto grandi, ma la natura di queste conseguenze dipenderà dalla durata e dall'intensità della crisi. L'intensità è già un fatto concreto e sta portando conseguenze economiche molto più pesanti di quelle che si mettevano in conto agli inizi della pandemia. La durata è invece ancora indefinita e dipenderà evidentemente dalla gravità, dall'estensione e dalla persistenza del morbo. Dipenderà cioè da elementi non

prevedibili. Tuttavia vi è una sostanziale differenza rispetto alle precedenti crisi economiche: gli interventi dei diversi governi marciano nella stessa direzione e, come già si è detto, sono di dimensioni gigantesche.

### **La trasformazione (ma non la fine) della globalizzazione**

Se gli interventi di emergenza dei governi hanno reagito alla crisi con misure che marciano nella stessa direzione, le tensioni politiche ed economiche escludono invece che, se non cambia completamente il quadro politico, si possa arrivare alla messa in atto di strategie di lungo periodo concertate fra i grandi protagonisti dell'economia e della politica mondiale. L'analisi dell'attuale situazione e le caratteristiche dei leader dei paesi protagonisti della storia contemporanea rendono, inoltre, del tutto improbabile che "il mondo che verrà" possa rinnovarsi partendo da una grande Conferenza internazionale dedicata a riscrivere le regole dell'economia e della finanza internazionale. Tutto quello che si definisce internazionale appare oggi sotto processo. Un processo cominciato già da qualche tempo non solo per effetto delle crescenti frizioni fra Stati Uniti, Russia e Cina, ma anche come conseguenza della progressiva erosione del ruolo dell'ONU e di tutte le istituzioni internazionali ad essa collegate. Nell'ambito delle riflessioni che stiamo portando avanti in questa sede, è utile ricordare come sia stato progressivamente indebolito, fino a renderlo trascurabile, il WTO, su cui erano state poste tante speranze in vista di una progressiva armonizzazione delle regole del commercio internazionale.

Questo non significa essere di fronte alla fine della globalizzazione e al ritorno di politiche nazionali autonome e autosufficienti. Nonostante tutto vi è infatti una coscienza diffusa che l'apertura dei mercati avvenuta negli scorsi decenni, pur con tutte le sue imperfezioni e i suoi squilibri, abbia aggiunto all'economia mondiale un paio di miliardi di nuovi consumatori e abbia, con questo, contribuito ad aumentare il benessere generale. Questo

per quanto riguarda il passato. Per quanto riguarda il futuro, nonostante tutte le tensioni, non si riesce a sfuggire dalla constatazione che i rapporti economici fra i diversi paesi sono così stretti ed interrelati che la loro rottura provocherebbe conseguenze negative irreparabili per tutto il pianeta.

Senza dovere procedere ad analisi particolareggiate è sufficiente riflettere sui recenti rapporti economici fra Cina e Stati Uniti. Le tensioni sono fortissime, sono stati decisi diffusi aumenti di dazi, si è persino proceduto nella via delle sanzioni a specifiche imprese ma, almeno fino ad ora, non si è arrivati a nessuna rottura completa.

Da almeno tre anni si sta tirando al massimo la corda, ma si evita di spezzarla perché la globalizzazione è arrivata ad un punto così avanzato che il 40% delle esportazioni cinesi (che costituiscono il fondamentale punto di frizione con gli Stati Uniti) è originato non da aziende nazionali ma da imprese multinazionali, in prevalenza americane. La pandemia sarà cioè fatale per molte persone, inquinerà i rapporti fra molti paesi, eleverà ostacoli a molti commerci ma non ucciderà la globalizzazione.

### **I nuovi rapporti di forza nel mondo che verrà**

Dato per scontato che il mondo post-pandemia vedrà, per un congruo numero di anni, non solo la continuazione ma l'accentuazione del dominio sino-americano, vale la pena dedicare qualche breve riflessione su quale delle due potenze ne uscirà relativamente più forte.

Quando la pandemia è iniziata la Cina era sicuramente perdente. Tutto era cominciato nei suoi territori e il resto del mondo sembrava esserne colpito solo marginalmente. La pandemia si è successivamente diffusa e, mentre le drastiche misure prese dal governo cinese hanno sostanzialmente raggiunto l'obiettivo che si proponevano, il virus ha colpito pesantemente prima l'Europa e poi, con ancora maggiore violenza, gli Stati Uniti.

La diversità dei modelli di governo che hanno guidato la poli-

tica nei confronti della pandemia, pur condividendo lo stesso obiettivo di ridurre il contagio tramite l'isolamento, non poteva essere più profonda. Da un lato le misure drastiche, indiscusse e rigorosamente fatte rispettare e rispettate come si conviene in un paese autoritario. Dall'altro una sottovalutazione iniziale, seguita da un diffuso allarme sociale, al quale sono seguite misure diverse non solo da paese a paese ma anche da regione a regione. Il tutto accompagnato da polemiche e, perfino, da locali episodi di aperta ribellione.

Il fatto che la Cina sia quasi totalmente uscita dalla pandemia mentre gli Stati Uniti non solo vi sono ancora immersi, ma procedano con quotidiani dissidi e tensioni, ha prodotto un non trascurabile cambiamento nell'opinione pubblica mondiale riguardo a chi possa essere il vincitore finale di questa impropria sfida che assume ogni giorno un contorno diverso.

Da un lato la Cina sta invadendo il mondo con apparecchiature sanitarie di tutti i tipi, partendo dalle tecnologie più semplici come le mascherine, fino a quelle più sofisticate come gli strumenti per la terapia intensiva.

A questa specie di "via della seta sanitaria" si risponde con l'accusa che i dati forniti dal governo cinese sulla pandemia siano falsi mentre, come acutamente scrive l'*Economist*, si sta già preparando la grande sfida su chi produrrà per primo il vaccino.

Lasciando da parte questa pur importantissima sfida di softpower, siamo di fronte a un delicato aspetto di sfasamento anche nel comportamento dell'economia reale. In Cina sono riprese quasi in pieno le attività produttive, anche se il raggiungimento del dinamismo precedente trova un serio ostacolo nel crollo del commercio internazionale e quindi nella possibilità di ripresa delle esportazioni cinesi.

In attesa che questo avvenga, l'Impero di Mezzo si trova di fronte alla necessità di fare lievitare la domanda interna con stimoli al consumo e all'occupazione che, naturalmente, vanno nella stessa direzione di quanto è stato deciso negli Stati Uniti ma che

trovano un ostacolo non trascurabile nell'elevato indebitamento del complessivo settore pubblico cinese.

Come già scritto in precedenza queste tensioni, se come penso non sfoceranno in un aperto conflitto, non riusciranno tuttavia a demolire la rete di complementarità e di interessi che ancora avvolge il mondo intero. Pur correndo il rischio di semplificare eccessivamente le cose, mi ritrovo a pensare che la maggior parte degli attuali rapporti di forza non subirà radicali cambiamenti, così come non vi sono prospettive concrete di imminenti rivoluzioni nei rapporti politici attualmente esistenti fra Stati Uniti, Cina ed Europa. Se lo scenario di base non subirà un terremoto per effetto del Coronavirus, assisteremo invece a progressivi mutamenti nei modi in cui questi rapporti saranno gestiti.

### **La globalizzazione condizionata**

Le conseguenze della pandemia ci porteranno verso una globalizzazione maggiormente gestita e condizionata. Nella quale le grandi aree economiche che fanno capo agli Stati Uniti, all'Europa e alla Cina, saranno spinte ad attuare una politica di progressiva autosufficienza nei settori ritenuti particolarmente strategici per il proprio futuro.

L'effetto "mascherine" non solo ha insegnato che una totale dipendenza dall'esterno può produrre conseguenze imprevedibili anche nei confronti delle produzioni più semplici, ma ha anche obbligato governanti e imprenditori a riflettere su come il caso possa ripetersi con maggiore probabilità nei prodotti ad alta tecnologia, riguardo ai quali diventerebbe impossibile recuperare la capacità competitiva in un periodo di tempo tollerabile.

Ci dobbiamo perciò aspettare un mutamento nei rapporti internazionali che riguardano l'alta tecnologia, con una progressiva chiusura nel campo della ricerca applicata e con una conseguente diminuzione delle collaborazioni internazionali, anche di quelle già iniziate. Nello stesso tempo diminuiranno sensibilmente i processi di fusione e di assorbimento di imprese fra le grandi

aree economiche. Si tratta di una tendenza già in corso ma che, in futuro, opererà con maggiore diffusione e intensità.

Sia negli Stati Uniti che in Europa si approfondiscono infatti gli ostacoli all'acquisto di imprese da parte di operatori cinesi mentre, nell'establishment politico europeo, aumentano anche le preoccupazioni nei confronti delle grandi imprese americane che dominano il campo dell'informazione. Naturalmente, mentre è oggettivamente più facile prendere posizione nei confronti di un'impresa cinese come la Huawei, il dominio delle grandi imprese informatiche americane è assai più solido e, allo stesso tempo, una politica europea dedicata a regolarne il comportamento appare problematica. In questo campo il nuovo modello di globalizzazione, volto ad aumentare il livello di autonomia regionale, trova limiti difficilmente superabili dal punto di vista politico, economico e tecnologico. La politica europea, se esisterà, si limiterà ad agire su aspetti minori, anche se estremamente importanti, come la tassazione delle imprese dominanti.

### **Le prospettive e i vincoli dell'Europa**

Le divergenze di interesse fra i vari paesi europei renderanno anche questo pur limitato obiettivo non facilmente perseguibile. Dobbiamo quindi concludere che la mancanza di una comune politica renderà più complesso il raggiungimento di quell'auto-sufficienza regionale della produzione, che sarà generalizzata e approfondita dalle conseguenze del Covid-19.

A meno che non metta in atto un'improbabile politica industriale unitaria, l'Europa, pur essendo ancora la più grande potenza industriale e il più grande esportatore del mondo, potrà solo parzialmente concretizzare quel minimo processo di autosufficienza che sarà provocato dalla trasformazione della globalizzazione che abbiamo brevemente delineato in precedenza.

Cambieranno tuttavia le strategie produttive e l'organizzazione delle catene del valore di molte imprese europee, che riporteranno in un ambito più controllabile e meno rischioso almeno una

parte delle loro produzioni e chiederanno comportamenti analoghi ai loro fornitori di componenti. Il che comporterà ovviamente una maggiore preferenza nei confronti dei fornitori operanti nell'ambito dell'area economica europea.

Non sarà naturalmente un processo generalizzato perché molte delle imprese emigrate in regioni lontane come la Cina, dipendono ormai più dal mercato locale che non dall'*export*, ma un certo ritorno in patria (comunemente chiamato *reshoring*) appare un'inevitabile conseguenza di quanto sta avvenendo oggi.

Ovviamente anche il *reshoring* ha dei limiti: non solo le imprese che si rivolgono soprattutto al mercato locale non hanno interesse a ritornare in Europa, ma anche le aziende che operano nei settori a bassa tecnologia e a forte contenuto di mano d'opera sono in ogni caso spinte a tenere meno conto dei rischi politici e preferiscono localizzarsi nei numerosi paesi che hanno ancora miserevoli costi del lavoro.

### **Verrà (inevitabilmente) un futuro anche per l'Italia**

Nel riflettere sul "mondo che verrà" non può naturalmente mancare un pensiero all'Italia. Le evoluzioni in corso rafforzano la convinzione che l'Italia non possa giocare alcun ruolo al di fuori dell'Europa, che sarà ancora maggiormente il nostro mercato di riferimento. Non dimentichiamo in primo luogo che, in un mondo di crescenti tensioni, possiamo difendere i nostri interessi solo se operiamo a livello europeo. A questo si aggiunge che i beni industriali e i servizi si trovano di fronte a un salto tecnologico più rapido del previsto nell'adozione di innovazioni che, a partire dall'uso dei *big data* e dei nuovi processi organizzativi, rivoluzioneranno l'intera economia. Tutto questo può essere messo in atto (pur con le difficoltà illustrate in precedenza) solo se si opera su scala continentale. Rimane però da vedere se, e a quali condizioni, potremo approfittare dell'accelerazione del processo di riorganizzazione territoriale che farà seguito all'auspicata fine di questa pandemia.

Se si dovesse ragionare dal solo punto di vista dei costi di produzione la nostra risposta non potrebbe essere che positiva. Questo perché ci troviamo nella sfortunata situazione di avere un costo del lavoro (oneri indiretti compresi) nettamente inferiore a quello tedesco, a quello francese e a quello di tutti i paesi europei che più efficacemente sono in concorrenza con le nostre produzioni a media o alta tecnologia verso le quali ci dobbiamo concentrare. Il riesame della localizzazione delle imprese a livello continentale, accelerato dalla pandemia, dovrebbe quindi favorirci nei confronti di tutti i paesi che operano, come una notevole parte delle nostre imprese, in settori caratterizzati da un'alta complessità. Da molti anni questo non avviene, proprio mentre si è molto intensificato l'acquisto delle imprese italiane da parte di operatori esteri.

La spiegazione di questo comportamento, apparentemente contraddittorio, sta semplicemente nel fatto che gli ostacoli di carattere istituzionale e burocratico sono talmente elevati da costituire una barriera praticamente insormontabile all'arrivo di nuovi investimenti sul nostro territorio.

Senza approfondire gli aspetti particolari di questo problema, mi è sufficiente ricordare come, proprio alla vigilia della presente crisi, siano stati decisi in Europa due grandi investimenti nel settore automobilistico da parte di due tra i maggiori produttori della nuova auto elettrica: la giapponese Toyota e l'americana Tesla. La prima ha localizzato i suoi impianti in Francia e la seconda in Germania mentre, se si fosse presa in considerazione la pura convenienza economica, il costo per unità prodotta sarebbe stato, a parità di qualità, nettamente inferiore in Italia. Una scelta che entrambi i produttori hanno ritenuto irrealizzabile proprio per le deficienze del nostro sistema messe precedentemente in rilievo. Non mi soffermo ad elencare quali siano queste mancanze e quali possano essere in astratto i rimedi da applicare. Si sono spesi inutilmente fiumi di inchiostro nell'elencare i cambiamenti da mettere in atto nel campo burocratico, giudiziario,

fiscale, amministrativo e chi più ne ha più ne metta. Così come ritengo scontato che la presente crisi accentuerà ancora di più gli aspetti negativi del sistema produttivo italiano, come la sua eccessiva frammentazione, l'insufficiente livello di preparazione di una consistente quota della mano d'opera, le scarse risorse destinate all'innovazione e la necessità di una maggiore capitalizzazione delle aziende. La somma dei nostri vizi pubblici e privati è troppo nota e condivisa per richiamarne ancora una volta le cause e i possibili rimedi. Voglio solo sottolineare che, senza mettere in atto riforme radicali in tutti questi campi, la presenza italiana nel mondo si ridurrà ulteriormente, mentre aumenterà il nostro debito pubblico.

Il che, nel "mondo che verrà", continuerà ad essere per noi il problema più grave.

# LA CRISI UN'OCCASIONE PER RIPENSARE AL RUOLO DELLO STATO

Lucrezia Reichlin

## Introduzione

La crisi del Covid-19 ha colpito il mondo dodici anni dopo la grande recessione del 2008. Ambedue sono state descritte come *shocks* inattesi, anche se la causa che le ha determinate è diversa: finanziaria la prima, di salute pubblica la seconda.

Ma in realtà nessuna delle due crisi è arrivata come uno *shock* inaspettato. Ambedue avrebbero potuto essere previste: le fragilità che le hanno generate erano note. Nel caso del Covid-19 non si può non ricordare l'avvertimento di *Bill Gates* nel 2015 che spiegava ad un pubblico di non esperti quanto gli scienziati sapevano, cioè che il mondo era esposto al rischio di crisi pandemiche. E prima del 2008 voci autorevoli, anche se minoritarie, avevano allertato alla fragilità di un sistema finanziario basato su molto debito e poco capitale, poco trasparente e mal regolato.

Questa osservazione porta ad un prima riflessione. Se ci fossero veramente gli incentivi giusti affinché settore privato e pubblico adottassero modelli operativi consistenti con la resilienza nel lungo periodo, volti - quindi - ad andare oltre una visione limitata della redditività aziendale di breve periodo gli uni, e dell'obiettivo di cavalcare il ciclo elettorale gli altri, prepareremmo meglio le nostre società ad affrontare le crisi. Potremmo, in questo caso, se non prevederne esattamente la data, leggere e quindi correggere le debolezze che ampliano i loro effetti.

Le crisi rivelano sempre fragilità pregresse del sistema econo-

mico ma anche l'inadeguatezza delle istituzioni che lo regolano. Esse sono un *test* della resilienza delle nostre società.

È naturale quindi che la conseguenza delle crisi sia l'emergere di una domanda di cambiamento, spesso radicale, ma che difficilmente si incanala in progetti coerenti e genera invece una crescente domanda parcellizzata di protezione che si scontra contro un'inerzia della politica e delle istituzioni.

Per questa ragione le crisi sono spesso madri di altre crisi. Figlie del 2008 sono state la crisi del debito nell'*eurozona*, la crisi dei rifugiati - in parte legata al cambiamento climatico - la crisi politica in molti Paesi avanzati che ha generato crescente sfiducia nei sistemi democratici ma anche sfiducia nella globalizzazione in tutti i suoi aspetti.

Se l'inerzia prevalesse oggi, possiamo aspettarci altre catastrofi nei prossimi anni: crisi politiche e sociali, una devastante crisi ambientale, la fine dell'euro con il conseguente impauperamento dell'Italia, una catastrofe nei Paesi emergenti o quant'altro.

Al di là dell'urgenza di riaprire l'economia, questo è il momento dunque di guardare oltre l'immediato e capire le fragilità storiche del nostro Paese per ricostruire un percorso coerente nella coscienza che il futuro dell'Italia dipenderà anche dall'evoluzione del sistema internazionale, inclusa l'Europa. Percorso che ci deve rendere più resilienti.

Nella prima parte di queste note parlerò dei cambiamenti nel contesto internazionale e europeo in senso sia normativo che positivo. Un'analisi sull'Italia di domani è impensabile senza questa discussione. Nella seconda mi focalizzerò invece su quello che a mio avviso dovrebbe essere il focus per la ripartenza nel nostro Paese: capitale umano e capitale fisico.

Sono cosciente che rilanciare l'Italia richiede una riflessione più profonda per ripensare il Paese, ma ragionare sul cosa fare per la competitività delle imprese e lo sviluppo delle capacità delle persone è già un buon inizio.

## ITALIA E RESTO DEL MONDO

### L'Italia e la globalizzazione

Tra il 2008 e il 2020 si è manifestata una contraddizione che oggi, dopo la nuova crisi del Covid-19, appare ancora più evidente. I problemi che dobbiamo affrontare – la sostenibilità ambientale, i flussi di migranti e rifugiati, la instabilità finanziaria – richiedono soluzioni globali che sono possibili solo con maggiore cooperazione globale. O ci si isola – il che è impossibile e anche contro-produttore - o si deve cooperare. Ma – e questa è la contraddizione – la cooperazione è oggi quanto mai difficile poiché è vista con sospetto da una società sempre più divisa che si è sentita tradita dalle promesse della globalizzazione e, in Europa, da quelle dell'integrazione europea. Una società che quindi si è ripiegata su se stessa e sull'illusione che populismo e nazionalismo possano fornire le risposte. Tutto ciò complicato dal fatto che gli Stati Uniti hanno perso interesse a giocare un ruolo di *leadership* nel mondo, la Cina sta emergendo come un secondo polo in un conflitto geopolitico sempre più allarmante con gli Stati Uniti, e l'Europa sembra smarrita.

Oggi, riflettendo sul mondo dopo la crisi del Covid-19, questa contraddizione essenziale è quantomai evidente.

E per questo è importante sensibilizzare la società civile e combattere spinte nazionaliste che è inevitabile si rafforzino ulteriormente in Paesi spaventati dalle conseguenze della crisi. Una risposta astratta, tecnocratica, non può funzionare.

I temi che la comunità internazionale dovrà affrontare insieme sono molti. La mancanza di preparazione alle crisi pandemiche che il Covid-19 ha rivelato suggerisce che nel futuro avremo bisogno di maggiore coordinamento sia nella modalità della mitigazione del contagio, per evitarne la propagazione transnazionale, che nella ricerca, per beneficiare della scala globale della comunità scientifica. Ma il coordinamento sarà necessario anche per evitare che la montagna di debito pubblico e privato che ri-

sulteranno da questa crisi, sia digeribile dall'economia globale e per far sì che questa crisi non ne generi un'altra - di tipo finanziario - nel prossimo futuro.

Anche in questa crisi - come nel 2008 - l'architettura finanziaria basata sul dollaro e sul debito, si dimostra fragile. Le strategie di investimento ad alta leva finanziaria che la hanno preceduta, hanno creato tensioni in alcuni segmenti del mercato dei capitali e una crisi potenzialmente devastante nei Paesi emergenti. Bisogna rendere il sistema finanziario internazionale più solido rafforzando la regolamentazione, ma anche ripensandone l'architettura prevedendo meccanismi più robusti di prevenzione e *management* delle crisi. Questo richiederà non solo cooperazione ma uno sforzo di riforma del governo economico internazionale e delle sue istituzioni. Particolarmente preoccupante oggi è fragilità dei Paesi più poveri. Il Fondo Monetario Internazionale prevede che molti di essi siano a rischio di "default". È chiaro, che per affrontare la loro crisi del debito sovrano bisognerà offrire soluzioni innovative che implicino non solo la ristrutturazione, ma anche moratorie, prestiti concessionali e trasferimenti. Chi prenderà la *leadership* di questa riforma?

Nonostante questi problemi sembrino lontano dal noi, una risposta inadeguata alla crisi del mondo emergente significherebbe, oltre ad un rallentamento della crescita mondiale che indirettamente ci colpisce, una maggiore pressione dei flussi migratori verso l'Europa che, come abbiamo sperimentato, sono difficili da gestire e più fondamentalmente l'emergere di nuove forme di colonialismo economico.

Un altro problema della economia globale che ci riguarda è quello del futuro delle catene di valore globali. Le catene di valore sono la forma moderna del commercio internazionale, veicolo che - in principio - permette di sfruttare i vantaggi comparati e favorisce maggiore competitività. Oggi sono additate come una delle ragioni della poca resilienza dei singoli Paesi di fronte alle crisi, ma ci si scorda che esse permettono di produrre in modo più

efficiente e sono anche il veicolo fondamentale del trasferimento tecnologico, fattore importante per la convergenza economica tra Paesi. La tendenza all'*on-shoring* era già presente prima della crisi e ci si può aspettare che si rafforzerà, ma una rinazionalizzazione della produzione non è auspicabile. Comporterebbe meno efficienza e più diseguaglianza tra nazioni. Ciò che a me sembra importante – invece – è ragionare su come trovare il giusto equilibrio tra efficienza, che implica la globalizzazione delle catene, e resilienza. Questo da un lato è un problema di *management* del rischio, cioè mantenere scorte e pezzi essenziali a casa a scopo precauzionale, ma comporta anche scelte strategiche per trattenere in patria quelle attività che hanno maggiori esternalità positive soprattutto per la crescita del capitale umano e dell'innovazione. Significa – in altre parole – sapere governare la globalizzazione e non farsi governare da essa.

## L'Europa

La discussione sull'Europa è intimamente legata a quella del governo della globalizzazione. L'appartenenza all'Unione Europea ha per l'Italia un significato strategico che va ben al di là della motivazione economica. L'Europa è potenzialmente un *asset* per un Paese come il nostro. La sua forza collettiva dà voce ai paesi membri sulla agenda globale, voce che altrimenti non avrebbero. In principio li protegge da instabilità economica e finanziaria e offre opportunità di cooperazione su vari fronti.

Inoltre, l'Europa è certi versi un modello molto avanzato di democrazia e protezione sociale, il più avanzato del mondo. Farne parte ci ancora a valori di progresso.

Tuttavia oggi questo modello è in crisi e appare inadeguato a rispondere alle nuove sfide della tecnologia, del cambiamento climatico e del mal governo della globalizzazione. E questa è la ragione del crescente divario tra istituzioni/governo europeo e opinione pubblica. Senza riforme profonde l'Europa continuerà a deludere e a perdere il sostegno della società civile che è pro-

prio la condizione per quel processo di maggiore integrazione economica e politica di cui abbiamo bisogno per riformarla.

Ma questo processo di riforma è complesso e implica alleanze e competizione tra forze politiche e Paesi diversi in una situazione in cui i partiti tradizionali – sia cristiani che socialisti – sono in crisi ovunque e in cui le turbolenze di questo decennio hanno creato divisioni e rancori tra Paesi. Il futuro dell'Europa non è scontato e l'adeguatezza con cui saprà rispondere a questa crisi determinerà se prevarrà il declino o una ripresa di iniziativa.

Non scordiamoci che la motivazione per il progetto Europeo si è rafforzata negli anni. Lo stato nazionale non basta più proprio perché molti problemi connessi alla globalizzazione hanno una connotazione sovra-nazionale.

Ma l'agenda non può essere una generica domanda di solidarietà. La riflessione che bisogna cominciare a fare con i nostri partners europei è che l'impianto del Trattato di Maastricht – una federazione asimmetrica con moneta comune ma bilanci nazionali e il principio di sussidiarietà – non funziona più.

Al minimo abbiamo bisogno di meccanismi più robusti per il management delle crisi e per la salvaguardia del mercato unico e dell'integrazione economica in tempi di stress. Per esempio, abbiamo bisogno di strumenti fiscali comuni che accompagnino l'azione della BCE a sostegno della domanda e di altri che impediscano la segmentazione dei mercati finanziari all'interno dell'Unione ogni volta che si manifesta una crisi. Questi strumenti richiedono forme di condivisione del rischio, chiaramente controversi, ma necessari.

Al massimo, abbiamo bisogno di progetti ambiziosi basati su valori comuni e che possano accompagnare una crescita sostenibile. Questo sarà possibile solo capendo che l'evoluzione della globalizzazione fa sì che le aree su cui abbiamo bisogno di agire insieme sono enormemente allargate negli anni (si pensi alla gestione dei rifugiati e al clima, ma non solo). Per questo una interpretazione ristretta del principio di sussidiarietà è inadeguata.

Ma questa agenda è impossibile senza una maggiore integrazione politica, cosa possibile ma certamente oggi non matura. Ed è impossibile senza democratizzare il processo, rendendo i cittadini, sia del Nord che del Sud, partecipi. In questi giorni di aspri negoziati non bisogna perdere il filo della conversazione e la consapevolezza della grossa posta in gioco perché il percorso è lungo e pieno di insidie.

## I DUE CAPITALI

### **Opzioni per robustezza del nostro settore produttivo**

Il nostro sistema produttivo si troverà di fronte a tre problemi diversi, da affrontare con diversi strumenti. Il primo è che una serie di piccole e medie imprese, già al limite della viabilità prima della crisi, saranno ridotte all'insolvenza. Il secondo, che le più robuste si ritroveranno ferite e anch'esse al limite della viabilità senza un aiuto da parte dello stato perlomeno temporaneo. In generale le imprese italiane sono - in media - sotto-capitalizzate, troppo dipendenti dal settore bancario e affette da nanismo. Il terzo è che anche le imprese maggiori, quotate, hanno bisogno di consolidamento transnazionale per rimanere competitive sul mercato globale.

La crisi dovrebbe essere l'occasione per affrontare questi problemi. Primo, abbiamo bisogno di una grande operazione di ricapitalizzazione delle nostre piccole e medie imprese che sono ferite ma potenzialmente viabili. Questa operazione deve prevedere strumenti ibridi ma anche un'intervento in equity da parte dello stato.

L'Italia negli anni passati ha creato vari strumenti di questo tipo nel cui capitale la Cassa e Depositi e Prestiti ha fatto la parte del leone. Non è certo una discussione nuova. Ma questo è forse il momento di razionalizzare quanto abbiamo e chiarirne gli obiettivi in coerenza con una strategia nazionale che sia dedicata

sia agli asset strategici che ad una valorizzazione della parte sana delle piccole e medie imprese (PMI). L'esperienza in Italia è che, nonostante il proliferare di veicoli, le imprese rimangono sotto-capitalizzate e i fondi ibridi hanno principalmente alimentato le imprese maggiori. Ciò non è necessariamente negativo, ma non sufficiente perché il grosso del "corporate" italiano è composto da PMI e per queste imprese non si ha ancora il veicolo giusto. Le ragioni sono molteplici e non è questa la sede per affrontarle. Tuttavia, lanciare lo strumento giusto, alimentato da capitali privati e pubblici, con la governance e gli incentivi adeguati per le varie parti coinvolte - aziende familiari detentrici del capitale pre-esistente e nuovi capitali pubblici e privati - e per dare agli investitori la capacità di pulizia dei bilanci, ristrutturazioni e consolidamento settoriale in base a criteri di sostenibilità di lungo periodo, dovrebbe essere una priorità.

È chiaro che ciò che va fatto per le imprese non quotate è diverso da quello che è necessario fare per le grandi imprese che si definiscono asset strategici nazionali. Sia per quanto riguarda la governance - e in particolare il ruolo che in essa ha lo Stato (o indirettamente la Cassa) - che per quanto riguarda la valutazione dell'investimento - i criteri devono essere diversi.

Un tema correlato è quello del ruolo che lo stato deve avere nel facilitare aggregazioni in attività chiave. Qui ci sono problemi strategici ma anche di regolamentazione della concorrenza.

La riflessione non può che non essere anche a livello europeo perché si tratta di ridiscutere le regole sugli aiuti di stato e di pensare a strumenti che favoriscano aggregazioni europee perché molti settori richiedono consolidamento su scala più ampia che quella nazionale. Sarebbe l'occasione per far fronte all'eccesso di capacità in alcune industrie chiave in Europa e rilanciare il mercato unico. Questa è una vecchia agenda, l'emergenza è l'occasione per rilanciarla.

È chiaro che ovunque nel mondo si andrà verso un maggiore ruolo dello stato nell'economia ma ci sono modalità diverse per farlo

e l'Italia deve decidere quale è il modello di riferimento: la Germania, la Cina, gli Stati Uniti?

### **La diseguaglianza educativa**

Non c'è dubbio che – nonostante la retorica sul fatto che tutti sono uniti in questa crisi – il mondo ne uscirà più diseguale, sia all'interno di ciascun Paese che tra Paesi.

Se si parla di resilienza, il tema dell'eguaglianza ne deve essere un pilastro. Ma oltre la garanzia del reddito – sicuramente importante in questa fase – la diseguaglianza va attaccata alle radici. In questo senso la scuola e la formazione in generale devono essere prioritari nel piano di ricostruzione.

Prima della crisi i dati sui risultati scolastici avevano rivelato una situazione drammatica e un ritorno di analfabetismo oltre a disparità regionali, disparità tra zone urbane e tra classi di reddito. Questa situazione sarà esacerbata dalla crisi, durante la quale, molti ragazzi sono stati costretti a casa praticamente esclusi dalla formazione poiché in molte case e molte scuole mancano i mezzi per una educazione a distanza. Non c'è futuro in Italia senza un investimento massiccio sulla scuola e sulla formazione. È un problema etico, ma anche un problema di competitività del Paese.

È necessario mettere sul piatto non solo finanziamenti ma anche idee. Guardando oggi alla poca priorità che la riapertura delle scuole sta avendo nell'emergenza, risulta chiaro che questo non è considerato priorità. In Italia, il mondo della scuola o di chi crede che l'accesso ad una buona formazione sia la condizione per una società più uguale non ha voce. Per dargli voce c'è bisogno di una grande mobilitazione nazionale.



# UNO STRESS TEST DAI CUI ESITI OCCORRE RIPARTIRE

Chiara Saraceno

*L'emergenza Covid-19 costituisce uno stress test sia del sistema Italia sia dell'Unione Europea, mostrando insieme le debolezze di entrambe e l'impossibilità, non solo l'inopportunità, di un ritorno alla situazione pre-crisi.*

## L'Europa

C'è il forte rischio che questo stress test sia quasi fatale per l'Unione Europea, ancor più di quello provocato dalla crisi finanziaria del 2008, allorché, nonostante il "whatever it takes" di Draghi e della BCE, l'Unione Europea nel suo insieme ed i singoli paesi, oltre che la BCE stessa, furono del tutto insensibili al costo umano e sociale imposto ai Greci dalle condizioni stringenti loro imposte, oltre che alle asimmetrie tra paesi perdenti e vincitori nel processo di uscita dalla crisi. Ancora di più di quello provocato dalla sostanziale accettazione che propri paesi membri adottino al proprio interno politiche fortemente antidemocratiche e/o rifiutino di partecipare alla condivisione di responsabilità rispetto ai fenomeni migratori e alla pressione cui questi sottopongono i paesi che costituiscono di fatto il confine mediterraneo dell'Unione. Ed ancor più della grave delegittimazione di sé come insieme di paesi democratici e attenti ai diritti umani causata dallo scambio tra denaro e delega al contenimento forzoso dei migranti effettuato con paesi chiaramente illiberali, insieme alla tolleranza per le condizioni disumane in cui i richiedenti asilo sono tenuti in attesa di trovare risposte, come, ahimè, plasticamente espresso

dai ringraziamenti di Van der Leyen alla Grecia, in occasione della visita a Lesbo, come baluardo dei confini dell'Europa. Questi test, e il loro esito<sup>14</sup> negativo, insieme alla incapacità dell'Unione Europea ad aver una politica estera comune a fronte dei ricorrenti drammatici conflitti che scuotono larga parte del Medio Oriente e dell'Africa, avevano già profondamente indebolito l'Unione Europea come società caratterizzata dalla condivisione di principi, valori, comuni e dalla disponibilità a lavorare per migliorare il benessere di tutti i propri membri, riducendo i divari, pur senza aspirare ad una totale, per altro impossibile, omologazione a un modello unico. Le forti resistenze che stanno opponendo i paesi del Nord Europa e la Germania ad attivare uno strumento di effettiva condivisione dei costi per il fronteggiamento della crisi sanitaria e finanziaria scatenata dalla pandemia Covid-19, mettendo in campo solo linee di finanziamento – dal MEF al nuovo SURE – che sono solo prestiti che andranno restituiti in toto, così come andrà colmato il deficit aggiuntivo consentito dal rilassamento del criterio del 2% massimo, non è vera condivisione dei rischi. Anche il SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), oltre che insufficientemente finanziato a fronte della gravità della crisi occupazionale al momento e nei prossimi mesi, è lontano dall'essere quella forma di sovra-assicurazione a livello europeo a garanzia delle spese nazionali per la disoccupazione in periodi di forti *shock* esogeni, di cui si discuteva da tempo e che faceva parte della piattaforma dei partiti socialisti alle ultime elezioni europee. Se ho ben capito, è un prestito temporaneo garantito dai singoli paesi. L'intera operazione, privata degli eurobond o di un meccanismo simile, appare troppo come

14. Si vedano, ad esempio, le osservazioni di Y. Varoufakis, *The EU's new coronavirus relief deal is a gift to Europe's enemies*, "The Guardian", 11 Aprile 2020; M. Pianta, M. Lucchese, *L'Europa senza rotta*, <https://sbilanciamoci.info/leuropa-senza-rotta/>

il benevolo permesso di indebitarsi oggi, salvo rischiare di soffocare la ripresa con la richiesta di una restituzione non appena i paesi più colpiti, quindi necessariamente più indebitati (al netto dell'indebitamento pregresso, che in Italia è già un macigno) cominceranno a riprendere fiato.

Se i sovranisti (italiani) appaiono paradossali nella loro pretesa che l'Europa ci venga in soccorso e nella loro ira perché non lo fa nei modi attesi, gli europeisti sono senza armi a fronte del sovranismo di fatto che ispira le scelte della maggior parte dei paesi della UE, in particolare del Nord Europa, qualunque sia il loro colore politico. Si può, probabilmente si deve, riconoscere con onestà che parte delle resistenze che incontra la solidarietà Nord-sud Europa trova facili motivazioni non solo nella grandezza (in Italia enormità) del debito pubblico e, rispetto specificamente all'Italia, nella opacità e barocchismo dei processi decisionali che non sembrano capaci non solo di garantire efficacia e tempestività, ma neppure sempre di evitare sprechi, corruzione o peggio. La stessa enormità delle vittime di Covid-19 nel nostro paese, con la sua scia di polemiche sulla gestione sanitaria dell'epidemia, specie nella regione più colpita, che è anche quella sempre percepita come la più avanzata, "europea", "internazionale", al di là della comprensione e delle offerte di soccorso, non aiuta, credo, a migliorare quell'immagine. Contrapporvi, legittime, denunce di ipocrisia e freeriderismo a paesi che si propongono come "virtuosi", ma in realtà sono paradisi fiscali che operano una concorrenza sleale con altri Paesi membri, è giusto, ma, mentre non basta per modificare gli equilibri, mette a nudo ulteriormente la debolezza del progetto europeo, che non è neppure riuscito ad impedire la competizione sleale interna. Per uscire dall'impasse e provare a salvare, oltre che l'Italia, il progetto europeo, occorre creare alleanze tra paesi, ma anche trasversali a ciascun paese, tra chi non solo è favorevole a eurobonds o simili, ma ad avviare una seria riforma del progetto europeo, che parta dai suoi fallimenti e dalle sfide inedite che deve affrontare, ragionando non solo su

questo o quel meccanismo o istituto, ma su quali obiettivi è necessario porsi per costruire davvero, e non solo retoricamente, una società europea in cui riconoscersi non solo per alzare confini, ma perché vale la pena, e si è orgogliosi, di farne parte.

## L'Italia

Ma, per poter avviare e stare con credibilità in questo processo, occorre anche che l'Italia affronti i suoi specifici problemi di inefficienza e iniquità che la crisi del Covid-19 ha fatto esplodere, aggravandoli. L'obiettivo non può essere un puro e semplice ritorno alla normalità, a "come prima" dello scoppio dell'epidemia. Anche se fosse un obiettivo praticabile, cosa che non credo, e certamente non nel breve periodo, con tutte le conseguenze del perdurare di una situazione di rischio e relativo rallentamento di molte attività, non sarebbe augurabile per molti e per la società nel suo insieme. Cito solo le più importanti: le falle nel sistema sanitario, unita alla diversa performance dei sistemi sanitari regionali di fronte alla crisi, la grave impreparazione della scuola rispetto alla didattica on line e le ancora più gravi disuguaglianze nell'accesso ad essa, combinate con una storica incapacità di contrastare le disuguaglianze nell'istruzione e la povertà educativa, l'assenza di accesso non solo alla banda larga, ma allo stesso internet in molte zone del paese, la frammentazione, quando non l'assenza totale, delle forme di protezione dalla perdita di lavoro e di reddito l'invisibilità dei poveri, dei migranti, degli anziani ricoverati nelle RSA, delle persone con disabilità a fronte del *lock-down* non sono la conseguenza della crisi sanitaria, la presunzione che la famiglia debba farsi carico di tutte le falle e inefficienze del sistema. Sono caratteristiche strutturali del contesto in cui la crisi sanitaria è precipitata. Nell'approntare le misure di fronteggiamento per l'immediato, occorre anche mettere le basi perché quelle caratteristiche non si cristallizzino ulteriormente ed invece si evolva verso una loro radicale riduzione. È a questo livello, a mio parere, che si colloca la sfida più difficile per la stessa tenu-

ta democratica. Più che nella temporanea parziale sospensione delle normali procedure democratiche (cui per altro in Italia ci ha da tempo abituato un modo di governare per decreti, oltre che il succedersi di maggioranze di governo di segno opposto, ma con lo stesso presidente del consiglio, senza alcuna mediazione elettorale), infatti, vedo un rischio nel cristallizzarsi e ampliarsi delle disuguaglianze a fronte di prospettive incerte e difficili nel medio periodo. È quello che Manuel Castel chiama il rischio di disaffiliation, la perdita del sentimento di appartenenza, che può anche nascondersi sotto forme di nazionalismo esasperato, nella ricerca ossessiva di un nemico, proprio perché non si trovano ragioni positive per appartenere.

### **Contrasto alle disuguaglianze e modelli di governance integrati: due direzioni per un cambiamento necessario**

Non è possibile affrontare tutte le questioni sopra sommariamente indicate in poche pagine, stante che ciascuna ha le sue specificità non solo di contenuto, ma anche per quanto riguarda i soggetti e i livelli di governance coinvolti. Due aspetti, emersi chiaramente nell'emergenza Covid-19, mi sembrano tuttavia comuni. Uno è quello, appunto, delle disuguaglianze. L'altro è quello dell'importanza di sistemi di governance e azione a livello locale – dalla sanità, all'istruzione, alle politiche di conciliazione famiglia-lavoro, al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale – non solo per l'implementazione delle politiche pubbliche nazionali e locali, ma per l'integrazione coordinata e sistematica dell'attività e conoscenze delle associazioni della società civile e di terzo settore al fine di attivare sistemi di *welfare* ed educativi integrati e aderenti ai bisogni locali.

Riguardo al tema delle disuguaglianze, la crisi occupazionale seguita al *lockdown* ha reso visibile l'inadeguatezza, non solo per gli ovvi problemi finanziari a fronte della massa di persone coinvolte, del sistema di protezione dalla perdita del lavoro, o di parte di reddito da lavoro e le disuguaglianze che un sistema

frammentato e pieno di buchi causa tra i lavoratori. È emersa la troppo a lungo, anche dalla stessa categoria, trascurata questione della protezione degli autonomi. Ma sono emerse soprattutto la miriade di lavoratori che per caratteristiche contrattuali sono esclusi di fatto o di principio dalle protezioni esistenti. Queste disuguaglianze rimangono e vengono persino in parte ribadite nel modo in cui si è proceduto all'allargamento della platea dei beneficiari delle misure esistenti e all'introduzione di misure ad hoc (ad esempio per partite IVA e lavoratori dello spettacolo), garantendo di nuovo protezioni molto diverse per generosità e durata, e continuando a lasciare scoperte molte categorie di lavoratori. Nel programmare il processo di uscita dall'emergenza sarà opportuno da un lato riprendere il processo di omogeneizzazione delle forme di protezione dalla disoccupazione, tenendo presente la frammentazione dei rapporti di lavoro oggi esistenti e la necessità di un'opera, direi, di pulizia e di riaffermazione della dignità del lavoro e dei lavoratori. Dall'altro sarà opportuno pensare ad una garanzia di reddito universale, se non nella forma di un reddito uguale dato a tutti a prescindere dall'esistenza di altri redditi, almeno in quella di una garanzia facilmente e incondizionatamente esigibile da tutti a fronte della mancanza di reddito o di un reddito insufficiente a soddisfare i propri bisogni. L'incertezza economica e la vera e propria povertà in cui prima la crisi finanziaria del 2008 ed ora quella del Covid-19 ha gettato nell'immediato, ma anche nel prossimo futuro molte persone e famiglie dovrebbe finalmente far piazza pulita dei moralismi pelosi con cui, ad esempio, in Italia è stata accompagnata l'introduzione del cosiddetto reddito di cittadinanza. Al netto dei furbetti che ci sono sia tra i poveri sia tra gli abbienti e ricchi (a partire dagli evasori fiscali), ormai è assodato che il lavoro non sempre c'è ed anche quando c'è non sempre dà un reddito sufficiente. Lo ha ca-

pito persino il *Financial Times*<sup>15</sup>, giornale non certamente proclive ad assecondare, specie per i poveri, lo stare “sdraiati sul divano”. In ogni caso, come scrive *Susskind* nel citato articolo sul *Financial times* guardano al Regno Unito, ma a maggior ragione vale anche per l’Italia, “*Tinkering and tweaking existing interventions is not enough. We must be far bolder*”.

La chiusura delle scuole e di tutti i servizi nidi, scuole dell’infanzia, doposcuola, laboratori, palestre, oltre a mettere le famiglie con figli minorenni in gravi difficoltà a fronteggiare per diverse settimane sia l’assenza del perno organizzativo attorno a cui ruota la vita quotidiana, sia le esigenze – tecnologiche, spaziali e culturali – della didattica a distanza, ha fatto emergere con violenza le disuguaglianze. Una scuola già poco attrezzata (al di là di esempi al contrario) a risponderci in tempi normali, lo si è rivelata ancora più nella nuova situazione, anzi, proprio con l’esigenza di didattica on line, le ha aggravate, non in termini di prestazioni, ma in termini di risorse per accedere ad una didattica che affannosamente, e con molte differenze tra scuola e scuola, classe e classe, insegnante e insegnante, doveva di colpo essere offerta on line. Non si tratta solo di disuguaglianze materiali, nella disponibilità della tecnologia adatta in misura sufficiente per tutti coloro che in famiglia devono fruirne, ma anche di competenze proprie e dei familiari per utilizzarle, di spazi di studio, nel caso dei più piccoli anche di competenze dei genitori per fare fronte alla nuova funzione di “docente aggiunto”, quando non prioritario, in quello che è diventato un vero e proprio home schooling. La chiusura delle scuole e di tutti i servizi educativi, infatti, non adeguatamente accompagnata da sostegni di consulenza a distanza ed anche di almeno parziale presa in carico quando necessario, ha esplicitato in modo estremo quanto la

15. D. *Susskind*, *Universal basic income is an affordable and feasible response to coronavirus*, *Financial Times*, 18 maggio 2020.

famiglia sia considerata uno shock absorber di tutte le emergenze e priorità decise altrove, senza considerazione delle effettive possibilità e capacità di farlo. È singolare, ad esempio che, mentre si è pensato a tamponare in qualche modo (*voucher baby sitter*, congedo parentale) le situazioni in cui entrambi, o l'unico genitore presente, dovevano uscire di casa perché il loro lavoro non poteva essere effettuato a distanza, non si è pensato che anche chi lavora da casa può avere problemi a conciliare il lavoro con la presenza di figli piccoli 24 ore su 24. Ciò di fatto ha aggravato il peso del doppio lavoro per molte donne, con il rischio concreto di un arretramento sulla già precaria e largamente incompleta parità di genere. Molti indizi, segnalano, infatti, che in queste condizioni lo smart working è molto poco smart ed invece risulta in una intensificazione, appunto, del doppio lavoro. Tanto meno si è pensato che non tutti i genitori erano in grado di fare fronte alle nuove responsabilità. Eppure, se era permesso ad una *babysitter* muoversi dalla propria abitazione a quella dei bambini da lei accuditi, perché non sarebbe stato possibile per un insegnante, un educatore, o un terapeuta nel caso di presenza di disabilità, effettuare, con tutte le condizioni di sicurezza visite periodiche presso le famiglie e i bambini e ragazzi in difficoltà?

La povertà educativa, come causa di performance sotto standard ma anche come effetto di carenze di risorse sia materiali sia di capitale culturale, da tema affrontato da studiosi, operatori della società civile, singoli docenti, da micro iniziative spesso affidate al finanziamento per bandi, è emersa come una questione non eludibile. Ignorata o inadeguatamente affrontata dalle *policy* prima della crisi sanitaria, ma ancor più quando questa ne ha aggravato le caratteristiche, rischia di ampliarsi e approfondirsi, gettando una lunga ombra sul futuro delle generazioni più giovani in condizione di svantaggio economico e sociale. È una questione sollevata in Italia da soggetti diversi della società civile, ma oggetto di preoccupazione anche in altri paesi, ove la chiusura delle scuole a seguito dell'emergenza Covid-19 ha allargato le disuguaglianze

tra i bambini e ragazzi<sup>16</sup>. Per contrastare questo esito, non occorre solo distribuire subito il maggior numero di computer, tablet e relativa dotazione di giga, oltre che investire nella banda larga e portarla là dove ancora non è presente. Mentre si fa tesoro di quanto docenti e studenti hanno imparato sulle potenzialità della didattica on line (ma anche dei suoi limiti e della sua diversa efficacia per età e circostanze sociali) e si sollecita anche la televisione pubblica a fare la sua parte, nell'immediato, ma anche a regime, occorre anche ripensare al sistema educativo fin dai primi anni di vita e scolastico per metterlo in grado di contrastare le disuguaglianze e la povertà educativa – testimoniate anche dai dati Invalsi e PISA – molto più efficacemente di quanto non abbia fatto finora, uscendo dallo sperimentalismo che sembra la dannazione della scuola quando si tratta di contrasto vuoi alle disuguaglianze educative, vuoi all'evasione ed elusione scolastica e al vero e proprio fenomeno del *drop out*.

Ci sono ormai molte analisi utili per muoversi in questo senso, alcune precedenti questa crisi, altre elaborate proprio nel cuore della crisi<sup>17</sup>. Non basata dire che la scuola di ogni ordine e grado, inclusi i nidi e le scuole dell'infanzia, deve essere uno dei principali ambiti di investimento e attenzione nella ripresa. Occorre anche che al centro di questo investimento vi siano le pari opportunità attivamente sostenute nell'apprendimento e nello sviluppo delle competenze. Riguardo al tema di quale *governance* sia necessaria per sviluppare a livello locale un sistema di *welfare*

16. Si veda ad esempio <https://developingchild.harvard.edu/stress-resilience-and-the-role-of-science-responding-to-the-coronavirus-pandemic/>

17. Si vedano, ad esempio, <https://www.alleanzainfanzia.it/mettere-bambini-e-ragazzi-al-centro-delle-politiche-per-il-superamento-dellemergenza-corona-virus>; <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/secondo-rapporto-non-da-soli-cosa-dicono-le-famiglie>; <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/lotta-alle-disuguaglianze-la-sfida-della-scuola-prima-durante-e-dopo-il-coronavirus/>

efficace, segnalo quelli che, a mio parere sono i due esempi che ne hanno mostrato con maggiore evidenza la ineludibile necessità. Il primo riguarda la sanità, il secondo, di nuovo, il sistema educativo, ma anche quello della assistenza sociale. Si è iniziato a discutere su quanto l'emergenza sanitaria abbia mostrato l'importanza non solo, per quanto riguarda specificamente la sanità, di modelli di organizzazione basati su presidi territoriali diffusi e non ospedalocentrici (si veda la diversa performance del sistema veneto, ed anche emiliano-romagnolo, rispetto a quello lombardo). Nel lavorare per la ripresa occorrerà riflettere su questi dati ed evitare di investire solo in ospedali e camere di rianimazione (lo spreco dell'ospedale inutilmente creato alla Fiera di Milano fa male al cuore), per avviarci con decisione ad una sanità non solo rafforzata sul piano pubblico e della ricerca, ma più territoriale, con medici di base con meno pazienti pro-capite, ma anche con più responsabilità di diagnosi e di cura, inseriti in equipe interdisciplinari, non meri emettitori di ricette e prescrizioni.

Ma la lezione sull'importanza di un approccio integrato a livello territoriale, attento alle caratteristiche, specificità, risorse e bisogni è stata data dalla emergenza prodotta dalla chiusura delle scuole, soprattutto nei confronti dei bambini e ragazzi, e dei loro genitori, più svantaggiati e vulnerabili: perché poveri, stranieri, socialmente isolati, o perché disabili, o in condizioni familiari rischiose. In questo contesto è emersa tutta l'importanza dell'iniziativa delle associazioni di società civile e terzo settore, abituate a lavorare appunto con i soggetti più vulnerabili, quindi con una maggiore conoscenza puntuale ed anche con una maggiore esperienza sulle modalità di relazione più efficaci. Sono loro ad aver subito segnalato come molti bambini e ragazzi, perdendo la mensa scolastica, avevano perso anche la possibilità di fare almeno un pasto adeguato al giorno. Come molti non avessero gli strumenti per accedere alla didattica on line e come fosse inutile dar loro computer e tablet se non si forniva anche la dote di giga necessari, oltre al sostegno, la consulenza, le azioni motivazionali di

rinforzo, sia pure nella forma a distanza. E sono loro ad avervi in larga misura provveduto, autonomamente o, nei casi più positivi, affiancando gli insegnanti, cercando, pur nell'impossibilità di effettuare le attività che richiedono una presenza fisica, di mantenere il contatto, di evitare che bambini e ragazzi che anche in condizioni normali faticano a riconoscersi nella scuola e a impegnarsi nello studio e/o che non trovano nei genitori un sostegno e una spinta motivazionale sufficiente, si perdessero per rinuncia o mancanza di motivazioni, anche per evitare che, accanto all'accumularsi di svantaggi sul piano cognitivo, vi fosse anche quello della perdita di fiducia e di interesse sia per la scuola, sia per ogni progetto di investimento su di sé. In particolare, là dove esisteva da prima dell'emergenza una collaborazione sistematica tra scuole, enti comunali e associazioni, si è mostrata l'efficacia di un sistema integrato di esperienze e interventi nel contenere i rischi di isolamento ed esclusione. Lo stesso è avvenuto per le situazioni di povertà pregresse, o scoppiate con le conseguenze economiche del *lockdown*, e più in generale per tutte le situazioni di vulnerabilità sociale: anziani soli senza reti famigliari di sostegno, famiglie senza più denaro per mangiare o pagare le utenze, richiedenti asilo in molti casi privati delle attività di integrazione sociali, giovani migranti che hanno dovuto interrompere i tirocini, persone senza dimora cui l'obbligo di restare in casa suona come l'ultima beffa. Le amministrazioni comunali hanno potuto intervenire con maggiore tempestività ed efficacia là dove era consolidata una collaborazione con le reti locali delle associazioni e degli enti di terzo settore, pur senza nulla togliere al valore della iniziativa solidale individuale, che pure in questi drammatici frangenti si è dimostrata diffusa, creativa e ricca e che dovrà trovare forme di consolidamento e riconoscimento anche nella "normalità".

Da queste esperienze è emerso chiaro che, non solo nel fronteggiamento dell'emergenza, ma nella quotidianità, il sistema di *welfare* locale deve ripensarsi lungo due direzioni, quella della

interazione tra diversi ambiti (sanità, scuola, politiche della casa, del sostegno economico) e tra soggetti pubblici e di società civile, coinvolgendo anche, all'occasione, lo stesso settore privato in senso stretto, e quella della cooperazione sistemica.

Occorre, in altri termini, uscire da una logica per cui l'associazionismo e il terzo settore sono coinvolti o via bandi, che alla lunga producono non tanto innovazione quanto frammentazione non cumulativa di interventi, o via puro *contracting out*. Piuttosto occorre muoversi in direzione di forme di co-progettazione integrate, che vedano tutti gli attori coinvolti corresponsabili, ciascuno nella propria funzione, sia nella individuazione degli obiettivi, sia nella modalità di intervento. È interessante, da questo punto di vista, che le stesse associazioni di società civile e di terzo settore abbiano avviato, già da prima dell'emergenza sanitaria, una riflessione in questo senso, attivando anche la formazione di reti, per uscire da una pura logica di competizione sui fondi.

Non si tratta né di contrapporre il "*welfare* di comunità", prodotto da attori della società civile, al *welfare* pubblico, neppure di affiancare un "*secondo welfare*" a quello pubblico, né di delegare puramente e semplicemente, o con forme di *contracting out*, al terzo settore e all'associazionismo pezzi di *welfare*, questo o quel servizio. Senza escludere la possibilità che si sviluppi anche, accanto al *welfare* pubblico, un *welfare* basato su forme di assicurazione privata, o su politiche aziendali, il *welfare* pubblico, ovvero destinato a tutti i cittadini e residenti a livello locale, dovrà sempre più essere l'esito del lavoro comune, pensato dall'origine come tale, del "pubblico" - statale, regionale, municipale" - e dell'associazionismo civile e del terzo settore, oltre che aperto alla partecipazione dei cittadini<sup>18</sup>. A questo fine, mentre nell'immediato è importante

18. Ne ho discusso anche in un contributo ad un dibattito avviato sul Forum *Disuguaglianze e diversità*, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/partiti-senza-societa-e-societa-civile-senza-partiti/>

evitare che il mondo dell'associazionismo civile e del terzo settore venga irrimediabilmente indebolito dagli effetti economici della crisi sanitaria, con effetti pesantemente negativi sia sull'occupazione sia sulla capacità di costituire presidi di cittadinanza sul territorio, nel medio e lungo periodo è anche essenziale che i soggetti che vi appartengono rivedano criticamente il proprio modo di operare, i sistemi di convenienze e talvolta opacità che favoriscono la costruzione di nicchie privilegiate, o di posizioni monopolistiche, i meccanismi di reciproche esclusione.



# **INTERPRETARE E ORIENTARE LO SVILUPPO DOPO LA CRISI SANITARIA GLOBALE: ALCUNI SPUNTI TRA PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI, MODELLI DI GOVERNANCE E RIPRESA ECONOMICA**

Paola Severino

**Limitazione delle libertà individuali, bilanciamento di interessi e processi decisionali: esiste un “diritto dell’emergenza”?**

Nel corso di questa emergenza sanitaria uno dei temi principali che sono venuti in rilievo è quello della limitazione delle libertà personali. Ora, chiediamoci come mai milioni di cittadini italiani, normalmente piuttosto individualisti, abbiano accettato di rimanere confinati nelle loro abitazioni e di muoversi solo per motivi determinati e controllabili. La risposta che riceveremo sarà probabilmente nel senso che il bene della salute è talmente prezioso da rendere accettabile anche una limitazione della libertà. Se poi chiedete allo stesso cittadino perché, ciò nonostante, alcuni lavori non possono essere interrotti e perché altri devono essere ripresi al più presto, la prevedibile risposta sarà nel senso che la salvaguardia dell’economia rappresenta un valore altrettanto irrinunciabile.

Se si pone la stessa domanda ad un giurista, la risposta sarà molto più articolata e problematica. La Costituzione infatti tutela come valori fondamentali sia la libertà, sia la salute, sia il lavoro e li ritiene tanto importanti da delineare espressamente i limiti cui possono essere sottoposti, non citando tra di essi l'insorgere di una situazione di emergenza.

Certo, gli stessi giuristi ammettono che i valori riconosciuti dalla Costituzione possono contemperarsi tra di loro e dunque subire limitazioni in favore di valori pur sempre dello stesso rango, ma certamente la teoria dei limiti in cui ciò può avvenire non ci ha ancora dato risposte generali, se non per singole situazioni a lungo oggetto di valutazioni giurisprudenziali.

È il caso, ad esempio, della libertà di stampa, che trova un argine nella tutela della reputazione, ma che per decenni ha cercato di rinvenire la giusta misura di questa limitazione. Solo dopo una travagliata storia di decisioni giurisprudenziali spesso disomogenee, la Cassazione ha fissato, in maniera finora sempre confermata, un decalogo di regole cui il giornalista deve ispirarsi per rendere lecita la propria condotta, nonostante che essa possa offendere l'altrui reputazione<sup>19</sup>.

Altrettanto non può dirsi per i valori che sono stati messi a confronto e limitati dal dilagare dell'epidemia e tantomeno per l'elaborazione di principi di contemperamento degli stessi in occasione di questa come di altre situazioni di emergenza. Le uniche fonti normative che delineano la nozione di "stato di emergenza" e prevedono misure restrittive di alcune libertà sono il Codice della Protezione civile e la legge sul Servizio sanitario nazionale, ma si tratta di fonti di grado inferiore rispetto alla Costituzione. Ciò ci avvicina alla seconda considerazione che qui vogliamo svolgere, relativa alla inevitabile modifica di alcuni dei processi

19. Si veda in particolare Cass. Civ., 18 ottobre 1984, n. 5259 in C.E.D. Cass. Rv. 436989.

decisionali tipici delle democrazie occidentali, a causa della rapidità valutativa e della semplificazione richieste per assumere decisioni efficaci in tempi brevissimi. La nostra Costituzione non contempla in alcun modo una disciplina specifica dello “stato di emergenza” e dunque non sembra ammettere alcuna eccezione alle regole che disciplinano la formazione delle leggi ed i rapporti tra autorità centrali ed autorità regionali. Per tale motivo, ad esempio, si è ritenuto che il voto a distanza, ancorché reso opportuno dalla tutela della salute dei Parlamentari, sia incompatibile con il disposto dell’art. 64, comma 3, Cost., che sanziona come invalide le deliberazioni di ciascuna Camera se non è *presente* la maggioranza dei loro componenti o se non sono adottate a maggioranza dei *presenti*.

Per analoghi motivi molti giuristi hanno espresso la loro contrarietà alla celebrazione del processo penale in aule virtuali, ritenendo che la situazione di emergenza non possa giustificare udienze dibattimentali *on line*, pena la mortificazione del principio del contraddittorio nella formazione della prova e dunque la violazione del principio del giusto processo regolamentato dall’art. 111 Cost<sup>20</sup>.

Il dibattito creatosi sul tema ha anche portato qualcuno a dubitare che per limitare diritti costituzionalmente garantiti, pur nella situazione di emergenza sanitaria venutasi a creare, possano essere sufficienti decreti legge, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e decreti ministeriali. L’unica norma della Costituzione volta a regolamentare la potestà normativa del Governo in casi straordinari di necessità ed urgenza, l’art.77, riconosce

20. V. le osservazioni dell’Associazione tra gli studiosi del Processo Penale “G.D. Pisapia” nel documento del 13 aprile 2020. Il testo del lavoro è reperibile online, all’indirizzo della Rivista Sistema Penale, al seguente link: <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/documento-associazione-professori-procedura-penale-sulle-disposizioni-eccezionali-per-la-giustizia-penale-nellemergenza-covid-19>.

al Governo la possibilità di adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, purché essi siano immediatamente presentati per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate. L'elaborazione giurisprudenziale della Corte ha però consentito di affrontare le varie situazioni di emergenza che purtroppo hanno messo alla prova l'Italia più di una volta, individuando i criteri di temporaneità, proporzionalità, necessità e bilanciamento come presidi sufficienti a tutelare i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, nei casi in cui debbano essere limitati.

La soluzione ai problemi che iniziano a farsi strada tra giuristi e commentatori è anche nel senso che sarebbe opportuno, una volta affrontata la difficile situazione derivante dalla pandemia, iniziare a costruire contenuti e limiti di un "diritto dell'emergenza". Si tratta ovviamente di una scelta complessa, che solo un Paese che abbia sviluppato sufficienti anticorpi non solo al coronavirus, ma anche e soprattutto alla concentrazione di poteri o peggio ai regimi dittatoriali, potrà intraprendere serenamente. Il tema fu volutamente eluso dal costituente, ancora troppo intimorito dalla esperienza del fascismo, venne affrontato in Italia solo in occasione del lancio dei missili da parte di Gheddafi sull'isola di Lampedusa ma, dopo la conclusione dei lavori della Commissione Paladin, rapidamente accantonato. Se oggi il dibattito dovesse essere ripreso, occorrerebbe però preventivamente verificare di poter contare su donne e uomini la cui statura morale e le cui qualità culturali siano comparabili con quelle dei nostri costituenti, che seppero dotarci, nonostante le difficoltà politiche ed economiche del dopoguerra, di un modello di Carta dei valori ancor oggi esemplare. Ci si dovrebbe quindi accingere ad una definizione costituzionale dello Stato di emergenza, per poi prevedere quali diritti ed in che misura essi possano trovare una limitazione, quando ricorrono tali presupposti definitivi. Interessanti spunti di partenza si possono rinvenire in proposito nei reports della Commissione Venezia dedicata agli stati di emergenza e resi

pubblici a Strasburgo il 16 aprile di quest'anno<sup>21</sup>. Il percorso su cui procederà non dovrà però perdere di vista quello che il Presidente Macron ha definito il nostro DNA istituzionale, fortemente improntato ai valori della democrazia, al ripudio del sovranismo e al rispetto dei diritti umani.

### **Pandemia e sviluppo sostenibile tra passato, presente e futuro**

Ha scritto efficacemente Yuval Noha Harari nel periodo più critico della pandemia "L'umanità sta affrontando una crisi globale. Forse la più grande della nostra generazione. Le decisioni che prenderanno le persone e i Governi nelle prossime settimane probabilmente incideranno in profondità sul mondo per anni". Credo che si tratti di parole sagge ed illuminanti, alle quali sarebbe bene ispirarsi nel costruire la trama del nostro futuro anche in materia di economia. Il nostro mondo si stava avviando verso un'era di grandi riflessioni in materia di recupero ambientale e di sviluppo sostenibile, verso un primo tentativo di rispondere alla richiesta di lasciare ai nostri giovani un mondo emendato dagli errori del passato. E proprio quest'anno il nuovo Parlamento europeo, all'atto del suo insediamento, aveva assunto i concetti di *Green Economy*, di economia sostenibile e di economia circolare tra i valori fondanti del futuro europeo. Occorre dunque chiedersi se saremo in grado di perseguire questi obiettivi anche dopo le pesanti conseguenze che la pandemia ha avuto e continuerà ad avere. Sotto il profilo ambientale, sono sotto gli occhi di tutti le immagini dei nostri mari magicamente purificati da poche settimane di fermo dei traffici navali e degli scarichi industriali. Sarebbe straordinariamente importante non dimenticare mai quelle

21. V. il documento della European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) del Consiglio d'Europa dal titolo *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*. Il testo del documento è reperibile al seguente link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

immagini, certamente non per fermare lo sviluppo di queste attività, ma di riprenderle in una logica di evoluzione compatibile con l'ambiente. Quanto al tema più generale dell'economia sostenibile, essa riflette e si può identificare significativamente con le propensioni dell'Italia verso una agricoltura di qualità, un turismo di eccellenza, una ristorazione raffinata, ovvero prodotti tipici di un *Made in Italy* che dalla moda, al design, all'arte traggono spunto nella tradizione di un radicato rispetto dell'ambiente per innestarvi i grandi contributi dell'innovazione. Si tratta dunque di "stringere i denti" e cercare di non deviare da questi binari, che hanno sempre guidato l'Italia verso un successo esteso in tutto il mondo, anche quando si doveva ripartire da crisi profonde.

Quanto all'industria energetica, le grandi imprese italiane erano già lanciate sulla strada della ricerca di fonti alternative, fortemente ispirate a tecnologie sostenibili, volte ad ottenere una graduale sostituzione delle materie prime fortemente inquinanti.

È dunque immaginabile che, pur dovendo ridimensionare i progetti di sviluppo dell'economia circolare, non li trascureranno, né tantomeno li abbandoneranno perché essi si collocano non solo nel solco di prevedibili ulteriori interventi europei di sostegno, ma anche perché potrebbero rappresentare il prodotto più apprezzabile delle riflessioni che cittadini comuni, sociologi, economisti, medici e scienziati stanno elaborando in conseguenza della pandemia.

Credo inoltre che proprio l'uso della tecnologia, in particolare quella informatica, abbia caratterizzato i nostri giorni di clausura forzata e sono sicura che proprio da questo ripartiremo nella fase di ripresa dell'economia italiana. Molte abitudini nuove sono iniziate, come l'insegnamento da remoto, che ci sembrava così lontano dalla nostra mentalità di professori abituati ad andare in aula, a essere circondati dai nostri studenti, a partecipare alle festose atmosfere delle lauree. Certo, recupereremo una gran parte di queste tradizioni, ma abbiamo verificato che l'insegnamento su piattaforma interattiva consente di spaziare molto di

più tra lezioni tradizionali, *webinar* con personaggi della cultura, collegamenti con Università straniere anche per chi non possa permettersi di viaggiare, *master class* ricche di approfondimenti anche con chi vive e lavora dall'altra parte del mondo. Più in generale, il lavoro da remoto, per la parte (a mio avviso rilevante) in cui si potrà ricominciare a svolgere il proprio lavoro evitando trasferte, spostamenti e viaggi, contribuirà già di per sé ad un sia pur parziale miglioramento della qualità dell'atmosfera e della sostenibilità delle nostre attività lavorative. La prospettiva che si apre sul futuro ci dimostra inoltre, in termini più generali, che proprio perché abbiamo sperimentato quanto indispensabile sia diventato l'uso della rete, dobbiamo con urgenza pensare ad un meccanismo regolamentare internazionale che consenta ai Paesi più sensibili ed evoluti di difendersi dall'ondata di *fake news* e di furti di dati informatici la cui crescita esponenziale abbiamo potuto osservare in occasione di questa emergenza a seguito della improvvisa moltiplicazione dei nostri accessi alla rete. Essa ci sollecita poi a costruire nuove figure professionali, formate attraverso nuovi insegnamenti multidisciplinari, che siano in grado di assicurarci che il *web* sia al servizio dell'economia sana e non rappresenti un moltiplicatore di illegalità. Essa infine ci mostra che, se vogliamo accrescere lo sviluppo delle intelligenze artificiali, riuscendo a governarle senza correre il rischio di esserne governati, dobbiamo affiancare al processo di evoluzione tecnologica un processo di sviluppo delle regole etiche che devono presidiarne i confini.

### **Governance dell'emergenza e asimmetrie tra gli ordinamenti europei**

Le asimmetrie in ambito europeo, già presenti sia sotto il profilo della struttura socio-economica che sotto quello del sistema normativo dei singoli Paesi, sono state fortemente ed ulteriormente accentuate dalla crisi sanitaria. Se pensiamo che non siamo stati capaci, neppure sotto la spinta di una emergenza sanitaria che

avrebbe dovuto accentuare le politiche di condivisione tra i membri dell'Unione, di accordarci su un metodo di calcolo delle percentuali di contagiati, di morti e di guariti, omogeneo per tutti, ciò significa che quei segnali allarmanti che già ci erano giunti negli ultimi anni sulla solidità del legame europeo, si sono fatti ancora più preoccupanti. Non aver condiviso criteri di analisi numerica del fenomeno e non essere partiti da dati omogenei per la misurazione degli effetti del coronavirus ha creato enormi distonie rappresentative ed accentuato la percezione degli egoismi che hanno caratterizzato, particolarmente negli ultimi anni, le relazioni tra Paesi europei.

Mentre l'Italia ha tenuto un atteggiamento trasparente fin dall'inizio, non negando il dilagare dell'epidemia, altri Paesi o hanno nascosto la testa sotto la sabbia, occultando, finché è stato possibile, la stessa esistenza o almeno le dimensioni del contagio, altri ancora hanno creato fin dall'inizio una rappresentazione della loro efficienza nell'affrontarlo non del tutto corrispondente alla realtà. Ciò ha generato l'idea (errata già per l'approccio generalista) che i Paesi del Sud erano stati incapaci di creare un sistema sanitario efficiente, mentre i Paesi del Nord avevano dimostrato ancora una volta le loro capacità organizzative. Il tutto, senza tener conto della diversa distribuzione della popolazione sul territorio (molto più densa per i primi che per i secondi), della differenza di dati tra città e campagne e dei presupposti stessi della misurazione. Ancora una volta, dunque, la mancata armonizzazione delle regole fin dal primo momento in cui la solidarietà globale avrebbe dovuto manifestarsi sul piano etico, prima ancora che su quello giuridico e finanziario, ha creato un ulteriore assottigliamento della trama che tiene uniti Paesi di diversa origine socioculturale e generato, anziché le attese manifestazioni di vicinanza, fenomeni di vera e propria concorrenza sleale tra nazioni europee. Occorrerà prima o poi ammettere, invece, che l'epidemia e i problemi economici che ne stanno derivando possono essere risolti esclusivamente attraverso la collaborazione di

tutti i Paesi, così come tutti gli altri problemi che non possono essere affrontati in una dimensione solo nazionale. L'insegnamento che traiamo dunque da questa tragica epidemia è che dobbiamo creare e mantenere una piattaforma comune e condivisa di regole, se vogliamo davvero combattere insieme i fenomeni legati alla illegalità, alla crisi economica, al sovranismo, alla diffusione di malattie pandemiche, alla concorrenza a volte sleale di altri Paesi, alla pirateria informatica e all'*hackeraggio*.

### **Tra globalizzazione e statalismi: le vie intermedie per la cooperazione economica, sociale e giuridica**

L'Europa si è trovata ad affrontare l'emergenza da coronavirus nel difficile momento socio-politico in cui il dibattito tra egoismi nazionalisti e spinte al consolidamento dell'Unione dopo gli scossoni derivanti dalla Brexit stava raggiungendo il suo acme. La stessa comunità mondiale si trovava in una fase in cui l'isolamento di alcuni Stati, le misure economiche in materia di dazi, le iniziative protezionistiche via via adottate, facevano da contraltare alle istanze di globalizzazione introdotte dal rapido sviluppo di sistemi di commercio su rete. Il fulmineo diffondersi della pandemia, d'altra parte, anziché stimolare piani di reazione condivisi tra le Nazioni, come la dimensione mondiale del contagio avrebbe suggerito, ha invece ancor più alimentato l'isolamento di ciascun Paese rispetto agli altri, quasi che ogni straniero dovesse considerarsi un potenziale untore, anziché una vittima del virus cui estendere un sistema di cure alimentato dalla solidarietà globale. Ma neppure questo è servito a sconfiggere il virus, che ha varcato i confini di ogni continente, senza fare distinzioni tra aree geografiche, tra sistemi economici, tra razze e religioni, avvantaggiandosi anzi di questa mancanza di coordinamento globale. Se un insegnamento si può trarre da questi tragici errori, è nel senso che occorre creare nuovi modelli di cooperazione tra Stati, basati sulla ricerca di una via intermedia tra le illusioni di una globalizzazione assoluta e gli egoismi di un nazionalismo

miope. Se, ad esempio, il grande insieme dei Paesi europei riuscisse a rafforzarsi rispetto alla concorrenza dei grandi blocchi economici della Cina, del Medio Oriente e degli Stati Uniti, cercando di rafforzare il proprio potere contrattuale, anziché cedere alle egoistiche pretese degli Stati membri, potrebbe scoraggiare forme di oligopolio o peggio di monopolio ispirate dal desiderio di occupare interi settori dell'economia mondiale, in assenza di concorrenti comparabili nelle dimensioni e dunque nella potenza competitiva che esprimono. Questo legante economico fornirebbe una ulteriore conferma di quanto importante sia il ruolo che l'Unione europea potrebbe e dovrebbe continuare a giocare, nonostante il temibile fallimento delle politiche di solidarietà, presentandosi agli altri grandi contendenti, almeno sotto questo aspetto, compatta e robusta. Dalla sfida ai sistemi oligopolistici, emblematicamente rappresentati già in campo economico dalle piattaforme di raccolta ed elaborazione di dati a fini commerciali, nascerebbero altre importanti sfide. In primo luogo, una sfida di carattere socio-culturale, rappresentata dal confronto ed una competizione tra assetti e sistemi tra loro diversi, piuttosto che da un appiattimento di modelli imposti da chi eroga un servizio uniformandolo al proprio sistema di valori. In secondo luogo, una sfida di carattere giuridico, volta ad evitare lacune o vantaggi di regolamentazione nella gestione di questi potenti mezzi di raccolta delle identità personali, di gestione di grandi interessi economici e di realizzazione di importanti transazioni finanziarie.

### **L'innovazione digitale che verrà, tra esigenze di regolazione e opportunità economico-gestionali**

Al di là e oltre quello che ho già avuto modo di dire sul lavoro a distanza, sull'*insegnamento in rete* e sul sacrificio della *privacy* a fronte della tracciabilità delle fonti di contagio, aggiungerei che una delle priorità su cui investire per trarre quanti più benefici sia possibile dall'uso del digitale, senza correre i pericoli di un uso illecito della rete, è rappresentata dalla formazione di nuove

figure professionali in quel settore. Occorre a tal fine implementare e diffondere sempre più modelli di insegnamento del tutto innovativi, che richiedono un ricorso al metodo multidisciplinare, nel confronto tra saperi diversi. Corsi nei quali l'informatico ha il ruolo di spiegare al giurista, al medico, al sociologo e all'economista il funzionamento di meccanismi che consentiranno a questi di utilizzare le potenzialità della rete nel migliore dei modi in ciascuno dei settori di riferimento. Ma non solo, perché poi il giurista dovrà costruire le nuove regole su cui individuare nuove forme di responsabilità da uso scorretto della intelligenza artificiale o nuove norme per prevenire e combattere i sempre più inquietanti fenomeni di *hackeraggio* e di diffusione di *fake news*. L'economista dovrà trovare nuovi modelli di sviluppo del mercato, tenuto conto della diffusione di piattaforme digitali, di transazioni via *web* e di uso sempre più ampio di monete virtuali. Il medico e il chirurgo dovranno a loro volta conoscere ed implementare le metodologie di raccolta di dati sanitari per elaborarle ed utilizzarle nelle loro specialità di riferimento, garantendo un assoluto rispetto della *privacy* in presenza di dati sensibili. Ciò consentirà da una parte un rinnovamento delle nostre imprese ed una loro transizione verso nuovi affari e nuovi investimenti. Dall'altra darà spazio ai nostri giovani in un settore in cui la richiesta di personale qualificato è stata negli ultimi tempi in forte crescita e in questa fase non dovrebbe arrestarsi neppure a seguito dell'emergenza.

### **Tutela degli *asset* aziendali e della sicurezza del lavoro: due valori da proteggere**

Le possibilità di coniugare l'interesse alla ripresa delle attività produttiva e la salute dei lavoratori dipenderà dalla nostra capacità di reagire in tempi quanto più possibile contenuti, senza sacrificare alcun interesse sull'altare dell'altro.

Alcuni esempi virtuosi ci segnalano fin da ora come sia possibile contemperare le due esigenze. Vi sono stati ad esempio al-

cuni istituti bancari del nord che hanno mantenuto le loro filiali aperte anche in città in cui l'epidemia stava compiendo stragi di dimensioni inimmaginabili, come Bergamo e Brescia, che hanno ciò nonostante registrato un numero di morti connessi all'attività lavorativa pari a zero. Ciò è stato reso possibile dalla adozione di misure precauzionali adeguate, come la fornitura di mascherine, il distanziamento del personale, la sanificazione degli ambienti, la creazione di turni di lavoro adeguati all'emergenza, un sistema di mobilità incentrato sulla alternanza di trasporti privati rispetto a quelli pubblici. Verificato che queste cautele sono state efficaci e che anche i sindacati hanno concordato sulla loro praticabilità, sarebbe opportuno fare tesoro di questa esperienza ed ispirarsi ad un catalogo di regole, da adattare poi ovviamente alle varie esigenze specifiche, idonee a prevenire casi di contagio in ambiente lavorativo e ad accompagnare quindi la graduale ripresa delle attività lavorative. Affinché queste regole siano davvero utili e funzionali ad una effettiva ripresa delle attività lavorative, occorre però assicurarsi di non ricadere nei lacci e laccioli di una burocrazia che ha soffocato e soffoca sia la vita delle imprese che le stesse attività della Pubblica Amministrazione. Una normativa chiara, contenuta nel numero di norme, aperta al senso di responsabilità del cittadino, contribuirebbe alla soluzione dei problemi contingenti, ma potrebbe anche consentire di cogliere questa occasione per un ulteriore momento di crescita del Paese.

Gli effetti devastanti di una burocrazia che rallenta in maniera esasperante le decisioni dei soggetti pubblici e che rappresenta a volte il veicolo di una corruzione generata proprio dalle occasioni di favorire chi paga una tangente pur di trovare una strada spianata o più veloce, sono sotto gli occhi di tutti. Il blocco nelle decisioni e nelle delibere di funzionari timorosi di incorrere in responsabilità nascenti dalla interpretazione formalistica di norme sulla responsabilità erariale, o peggio da una interpretazione eccessivamente ampia delle condotte costitutive dell'abuso di ufficio ha dato luogo negli ultimi tempi ad un intenso dibattito tra

gli studiosi della materia. Sarebbe davvero utile se si prendesse spunto da questo terribile momento per fare tesoro degli insegnamenti che l'emergenza ci ha regalato. Tra essi spicca, per il giurista, il principio che per rianimare la vita del Paese è necessario affidarsi ad una legislazione snella, facilmente applicabile, e capace di riconoscere chi decide correttamente da chi usa in modo illegale il proprio potere.

### **La ripresa economica italiana dopo la pandemia e i settori d'eccellenza dai quali ripartire**

Il nostro Paese ha sempre basato il proprio successo imprenditoriale anche all'estero su tipologie di *business* molto raffinate e riconoscibili: la moda, il design, il cibo di alta qualità, i prodotti di lusso ne sono un esempio e sono fortemente associati all'immagine dell'Italia. Questi sono i settori, insieme a quello della meccanica e delle filiere che lo alimentano, che dovrebbero ripartire per primi, perché più tempo trascorre e più i nostri agguerriti concorrenti cercheranno di subentrare a noi e rifornire, cercando di soppiantarci, i mercati che non si sono mai fermati o che sono ripartiti prima di altri.

Sarà certamente più difficile far decollare di nuovo il turismo e le imprese collegate al mondo della cultura. Quanto al primo, una misura di pronto soccorso, nella prevedibile diminuzione di visitatori stranieri, potrebbe essere quella di una incentivazione del turismo interno, che consentirebbe di non mandare del tutto a vuoto la stagione estiva e di insegnare agli italiani che abbiamo tante località marine, montane, termali o agrituristiche che non hanno nulla da invidiare alle tanto frequentate mete straniere. Quanto al mondo della cultura, occorrerà certamente un lasso di tempo molto più lungo perché ci si possa ritrovare tutti in un teatro o in un auditorium o in un museo. Anche in questo caso, però, la trasmissione di spettacoli via *web*, di mostre da visitare in rete o, per la stagione a venire, di spettacoli all'aperto, potrebbe rappresentare un segnale di continuità delle attività lavorative

ed anzi integrare poi, in un futuro di normalizzazione, i modelli di attività culturali più tradizionali. È proprio in questo settore, che appare destinato più di altri a soffrire le conseguenze della pandemia, che sono stati creati i modelli più innovativi di condivisione e trasmissione di eventi. Mostre e spettacoli virtuali non solo ci hanno fatto compagnia nelle lunghe giornate domestiche, ma hanno denotato una capacità ideativa nuova, che certamente lascerà il segno anche nel futuro.

# SOSTEGNO ECONOMICO E SETTORI STRATEGICI

Giovanni Tamburi

## **Ruolo del pubblico per sostenere i settori strategici dell'economia**

In Italia il settore pubblico ha dimostrato una pressoché totale incapacità di gestire le imprese, in particolare quelle con un vero rapporto con il mercato libero. Gli esempi sarebbero molti, ma invece di compilare il consueto elenco di fallimenti, delusioni e disillusioni, credo sia più opportuno utilizzare queste pagine per fornire suggerimenti ed ipotizzare soluzioni concretizzabili.

Prima però di entrare nel merito delle soluzioni possibili a livello di sistema produttivo, è ancor più necessario oggi sottolineare l'importantissimo ruolo che lo Stato può svolgere a livello di recupero infrastrutturale, di opere pubbliche o di sostegno - e se possibile di incentivo - alla costruzione di opere pubbliche da parte di privati. Sono temi connessi ad altri tra gli stimoli suggeriti in questo contesto, ma certamente è fondamentale che l'attuale momento storico sia utilizzato per: a) far immediatamente pagare i debiti che tutta la PA, in particolare gli enti appaltanti pubblici e collegati al pubblico, devono alle imprese di costruzione, agli impiantisti ed ai professionisti collegati a tali opere; b) far immediatamente partire un piano di infrastrutture (sia manutenzioni che nuove costruzioni) che parta da ospedali, scuole e carceri e proceda con strade, ponti, porti ed aeroporti; c) attivare tutti i possibili meccanismi di incentivo, anche fiscale, di *project financing* in modo tale che il privato possa essere attratto anche dalla costruzione di opere di utilizzo plurimo e con dei ritorni diluiti nel tempo. Assodato che, dal mio punto di vista almeno, sarebbero sprecati fondi e sforzi specifici da dedicare a formule

dirette ed indirette di “nazionalizzazione” di imprese industriali e che non vi sono soluzioni tecniche - se non le pietose formule di salvataggio già più volte sperimentate senza successo - va capito come aiutare le aziende italiane a competere in un mondo sempre più concorrenziale e nel quale anche in queste settimane stiamo soffrendo molto per la evidentissima scarsa considerazione che il governo ha ancora una volta dimostrato rispetto al nostro sistema produttivo. Siamo comunque il secondo paese manifatturiero d'Europa ed uno dei principali al mondo e traiamo, in particolare dall'*export*, notevoli risorse ed immensa credibilità, però almeno in apparenza ed anche con riferimento ai più recenti provvedimenti, evidenziamo un distacco eccessivo e profondamente sbagliato da parte dell'Esecutivo rispetto al settore industriale.

La prova delle prove dell'assenza di considerazione, in Italia, per il sistema produttivo è data dalla totale assenza di imprenditori nella *task force* per la ricostruzione appena nominata dal Governo. Evidentemente si vuole impostare la ricostruzione tramite il solo *know how* di professori e professionisti che, in larga parte, potrebbe non aver mai messo neanche un piede in un'azienda industriale. Si può anche leggere tale assenza come risultato della scarsa attenzione degli imprenditori stessi ad una partecipazione attiva a tali consessi/momenti ed è in quest'ottica piuttosto significativo come, nei giorni scorsi, le Confindustrie di quattro regioni abbiano sentito l'esigenza di comunicare la loro posizione in merito alle riaperture degli stabilimenti nei loro territori indipendentemente da quanto evidentemente (non) deciso - o almeno non adeguatamente comunicato, neanche tra loro - a livello di Confindustria nazionale. Di certo sono elementi che fanno riflettere. Il primo e principale provvedimento che a mio avviso andrebbe certamente nella direzione di aiutare le imprese non solo a svilupparsi ma possibilmente a crescere anche strategicamente ed a rafforzare il loro posizionamento competitivo, sarebbe quello di una temporanea ma sostanziosa di diminuzione delle imposte sul reddito delle imprese stesse, innanzi tutto l'IRES.

Tale diminuzione, che suggerisco di portare al 10% del reddito imponibile per gli esercizi fiscali 2020 e 2021, innanzitutto consentirebbe alle imprese di avere un sostanzioso risparmio di esborsi in un periodo nel quale i ricavi stanno fortemente scendendo e scenderanno ancora per molti mesi, ma più che altro consentirebbe - a maggior ragione adesso che con l'adozione obbligatoria della fattura elettronica alcuni operatori stanno uscendo dal grigiore del sommerso - di inviare un messaggio molto forte a coloro che tuttora operano all'interno di settori e filiere ancora caratterizzati da fatturati non dichiarati, di avere la possibilità, con una tassazione minima, di uscire definitivamente da quel tunnel. Dovrebbe infatti oggettivamente essere sempre più difficile evadere le tasse per operatori economici con un minimo di dimensione, per cui una simile misura potrebbe probabilmente avere grande efficacia. E tra l'altro dovrebbe anche evitare le tante, troppe emigrazioni di gruppi di maggiori dimensioni - e non - verso paesi come l'Irlanda, l'Olanda e il Lussemburgo. Come già proposto in altre sedi una simile misura andrebbe portata al 5% per tutti gli operatori nel settore del turismo, che da un lato è stato certamente il più colpito dalla crisi in corso e dall'altra, con la sua estrema frammentazione e con le caratteristiche insite in tale attività, tende strutturalmente a favorire l'evasione. In merito alla copertura della mancanza di gettito da tale imposta, stimabile in circa 20 miliardi in due anni, ma che assai probabilmente diventerà molto meno nel tempo - per cui in un quadro come l'attuale perfettamente gestibile - si dovrà primariamente far fronte con la lotta all'evasione, ormai resa assai più agevole dalla progressiva digitalizzazione. Se poi fosse vero che il sommerso in Italia vale tra i 150 ed il 200 miliardi all'anno, un'attenta politica di monitoraggio potrebbe in pochi anni arrivare ad azzerare tale diminuzione di gettito ed in quest'ambito sarà sufficiente un intelligente uso delle modalità di erogazione dei fondi messi a disposizione delle imprese e degli operatori economici a valere sulla normativa connessa alla crisi in atto per ottenere

risultati molto interessanti. Ci sono infatti innumerevoli segnali che molti operatori del sommerso hanno “bisogno” di tali erogazioni e, a tal proposito, nell’ambito dell’organizzazione delle erogazioni previste, sarà necessario costruire un attentissimo sistema di “controllo” non solo contabile di tutti i nuovi fidi concessi, in particolare di quelle i cui importi sono legati al fatturato.

Invece, per la “copertura” più generale dello sforzo che il paese sta già facendo per fronteggiare la situazione è pertanto anche per la già citata parte relativa alle infrastrutture, oltre all’attivazione di tutti gli strumenti possibili a livello internazionale, si dovrebbe dare vita ad una maxi emissione, ad esempio di 100 miliardi - pertanto unica e molto corposa per dare la sensazione dell’“ora o mai più” - di BTP a 10/15/20 anni, ad un tasso fisso interessante per il mercato ma da studiarsi in funzione dei rendimenti delle emissioni dei giorni dell’emissione stessa, totalmente esentasse (cedole, eventuale capital gain in caso di cessione e per successioni e donazioni) ma di libera sottoscrizione e non - come da troppe parti a mio avviso erroneamente si invoca - forzosa.

Contestualmente a tale emissione si dovrebbe prevedere che tutti gli acquisti di azioni di società italiane quotate in borsa (oltre ovviamente agli investimenti indiretti tramite fondi specializzati, con focus specifico sugli investimenti in azioni ed obbligazioni in società italiane fino ad una determinata dimensione, che stabilirei in due miliardi di fatturato nel corso del 2019) da quel giorno, siano esenti per cinque anni da ogni tassazione - sia relativa a dividendi che a capital gain in caso di cessione, per qualunque sottoscrittore, in modo tale da favorire l’afflusso di fondi verso tali società per un periodo sufficientemente lungo, con pertanto particolare attenzione all’investimento diretto dei privati in attività dell’economia reale. Ovviamente nello stesso quinquennio dovrebbero essere esentate da ogni *capital gain tax* le emissioni di nuove azioni e le cessioni sul mercato di società da quotare nonché tutte le cedole delle obbligazioni delle nuove emissioni di società quotate in borsa.

Per il 2020 - come già richiesto da molti, ma finora attuato in modo estremamente timidi e limitativo, è poi necessario diluire nel tempo i versamenti di tutte le imposte e di tutti i contributi a carico delle imprese, iva compresa, fin verso la fine dell'anno, ad esempio a novembre, pertanto all'interno dello stesso esercizio per evitare di infrangere vincoli posti - o che potranno essere imposti - al nostro paese da autorità europee.

Una seconda misura, questa volta con un impatto più strutturale e pertanto da prevedere per almeno dieci anni, va collegata da un lato alla estrema frammentazione del tessuto produttivo del paese, dall'altro alla endemica sotto capitalizzazione dello stesso. Tale misura la concepirei in due diverse forme, tra loro a mio avviso complementari: il rafforzamento dell'ACE (Contributo alla Crescita), agevolazione che ha funzionato discretamente negli anni scorsi, ma più che altro una esenzione totale di ogni tipo di tassazione in caso di fusione, aggregazione o alleanza tra due imprese industriali, connessa con la possibilità di ammortizzare - con valenza fiscale - le differenze tra patrimoni netti e valori attribuiti nell'ambito delle operazioni effettuate. Tra l'altro quest'ultimo suggerimento, se colto, aiuterebbe molto anche in ottica di trasparenza in merito all'emersione dei valori effettivi delle imprese, fatto sempre importantissimo per monitorare le effettive consistenze delle attività economiche. A maggior ragione in un paese con così tanto sommerso e con livelli di patrimonializzazione molto inferiori a quelli di paesi a noi assimilabili.

Una terza misura non può che essere individuata nella diminuzione della burocrazia sia per la costituzione che per la gestione delle attività. In merito alla costituzione di qualunque tipo di società deve ad esempio essere assolutamente introdotta una modalità di avvio di nuova attività, specie se in forma societaria, tramite la sottoscrizione di un solo documento, come già in vigore in altri paesi. Con l'invio di tale unico documento ad un ente, dovrà essere automatica l'iscrizione alla Camera di Commercio, all'IVA, all'Inps ed a tutti gli enti necessari per il regolare

inizio dell'attività; ricevuto tale documento l'ufficio destinatario fornirà un codice valido a tutti gli effetti per il riconoscimento di tale nuova attività.

Una volta costituita la società, in tutte le forme che saranno consentite, dovrà essere semplificata la redazione dei bilanci, oggi diventato un mare magnum insostenibile tra denunce dei redditi, bilancio civilistico e, ad esempio, per le società quotate in borsa - cioè quelle che, in funzione della loro asserita trasparenza dovrebbero avere percorsi semplificati - un fardello ancora più pesante.

La più grande assurdità in questo campo è da rinvenire nell'evoluzione recentissima per le società a responsabilità limitata che, a partire da certe dimensioni, devono non solo far revisionare i propri bilanci (con costi altissimi, vista la quantità di operazioni che il revisore - se serio - dovrà assolutamente dimostrare di avere effettuato), sottoporsi ad un regime contabile complicatissimo e, come se non bastasse, adesso con una responsabilità patrimoniale personale degli amministratori. Quest'ultimo aspetto ha fatto diventare tali società non più a responsabilità limitata, ma il contrario. Pochi hanno sottolineato questo aspetto, ma da una parte è concettualmente gravissimo in quanto contrario allo spirito che il codice civile ha sempre concepito in merito a tale categoria di società e, dall'altro, sta già rappresentando un forte disincentivo a costituire società di capitali. Con conseguenze assai gravi in termini di futura trasparenza di una categoria di soggetti giuridici che dovrebbe essere enormemente "sponsorizzata".

Moltissime altre forme di alleggerimento degli impatti della burocrazia sulle imprese sono ipotizzabili, ma non è certo questa la sede per approfondire ulteriormente tale tema.

È evidente che quanto sopra dilaterà ulteriormente il debito pubblico italiano, ma la debolezza endemica dell'economia del paese in questa situazione e per qualche anno dovrà essere il driver principale ed imprescindibile su cui basarsi.

Colgo l'occasione, sperando di non essere "fuori tema", per fare

un cenno al fatto che nel presente contesto, anche in numerosi altri interventi, anche pubblici, mi sono sempre schierato a favore della concessione di linee di credito alle imprese e non di concessione di risorse finanziarie a fondo perduto. Ciò è avvenuto – e ne sono pienamente convinto – non in quanto sia un fan del debito, anzi, come ben noto. A parte le numerosissime dimostrazioni della incapacità degli imprenditori italiani di interpretare positivamente regali sotto le varie forme che comunque hanno potuto ottenere in passato, oggi i vincoli di bilancio degli stati da una parte, uniti al notevole risparmio privato esistente nel nostro paese e la già citata sottocapitalizzazione delle imprese dall'altra, devono spingere i soci di ogni impresa a far di tutto per incrementarne la patrimonializzazione. A chi contrappone a tali argomentazioni la criticità dell'aspetto contabile dell'erosione del patrimonio che si avrà a fronte delle assai probabili prossime perdite va risposto che già, a livello anche internazionale, sono in corso revisioni dei criteri in funzione dell'emergenza, ma che comunque – sempre in ottica di politica industriale – quest'emergenza DEVE essere l'occasione per spingere in tutti i modi verso un rafforzamento strategico e strutturale dei parametri finanziari di ogni attività economica.

### **Un nuovo ruolo per le imprese italiane**

Da sempre non faccio parte di chi trova troppo piccole le imprese italiane, del tanto criticato “nanismo”, in quanto penso di conoscere i valori aggiunti della flessibilità raggiungibile, tramite la dimensione, delle strutture familiari rispetto a corporation quasi sempre troppo burocratizzate, per cui vedo oggi più l'opportunità di dar vita ad un'era “delle alleanze” che non a perseguire strade di ingrandimento forzato come antidoto rispetto a possibili collassi. Anzi.

Peraltro il punto sopra suggerito di contribuire con aiuti fiscali alle operazioni di aggregazione ha ovviamente un risvolto di politica industriale in quanto i vantaggi di far unire aziende, magari

giunte alla seconda o terza generazione e pertanto, come riscontrato in moltissimi casi, con significative perdite di forza propulsiva, sono evidenti. Per cui tale spunto dovrebbe essere colto da qualunque *policy maker* un minimo intelligente e più che altro visionario.

A prescindere dalle aggregazioni societarie, un eventuale nuovo modello di impresa dovrebbe passare attraverso un maggiore e migliore utilizzo dei distretti e delle filiere. Sarebbe pertanto molto utile trovare modi di responsabilizzare chi si trova al vertice di strutture settoriali e/o territoriali affinché aumenti la fornitura e la qualità dei servizi, in particolare sui seguenti tre temi: ricerca e sviluppo, digitalizzazione e commerciale estero.

Credo sia poco utile, in questa sede ed in questa fase, spiegare il motivo della scelta di tali temi tra i tanti che potrebbero far parte di specifici approfondimenti da valutare in pool tra più aziende; quel minimo di esperienza accumulata in oltre 40 anni di lavoro nelle imprese e per le imprese mi ha portato a selezionare le materie sopra elencate, ma è chiaro che, specie qualora i primi tentativi di confronto dessero dei risultati soddisfacenti, altri argomenti sarebbero da elaborare.

Ovviamente sarebbe assurdo approfondire in questa sede tematiche che, tra settori e territori, hanno valenze e tematiche non solo assai differenziate, ma anche incrociate tra loro, per cui l'attenzione principale qui, adesso, risiede più nella modalità e nello strumento, che nella specifica tecnicità.

Il funzionamento delle associazioni territoriali e delle settoriali di Confindustria non può essere valutato in senso globale, per cui credo che la cosa più intelligente, facile e rapida sia quella di indire dei referendum tra gli associati sia a livello di territorio che di comparto merceologico - ovviamente a livello di singola entità - per sottoporre il quesito in merito alla ricerca del miglior possibile interprete delle esigenze della categoria.

Le alternative che possono essere offerte, da valutare caso per caso, sono Camere di Commercio, società specializzate, entità di

settore/comparto/filiera, dipartimenti di università o altri istituti specializzati, od anche altre. Una volta terminato il referendum e chiarito quale possa essere il miglior interlocutore si deve immediatamente stabilire un tavolo con i 5 maggiori imprenditori - a scelta delle singole strutture se tra fatturato e numero degli addetti - per conferire l'incarico di studiare la modalità più consona a rispondere alle esigenze relativamente ai tre temi di cui sopra. Conoscendo le imprese e più che altro gli individualismi tipici dell'imprenditoria italiana è possibile che vengano suggeriti molti altri temi o che vengano proposti interlocutori diversi sui singoli temi; sarebbe opportuno evitarlo e dare pertanto una disciplina chiara ed una omogeneità di obiettivi.

Una volta data vita ad entità in grado di comprendere e per quanto possibile interpretare tali esigenze, dovranno essere costituiti dei "tavoli" permanenti tra le imprese interessate, che a questo proposito dovranno contribuire anche economicamente sia alla prioritizzazione che allo svolgimento dei compiti assunti in ognuno dei casi, con incontri costanti, almeno a cadenza mensile, tra gli interessati, in modo tale da dare una evidenza praticamente permanente di quanto man mano compreso e reso fattibile, con carotaggi anche settimanali dei risultati e dei suggerimenti.

A livello delle tre principali categorie di tematiche è infatti in tal modo possibile evitare che ogni singola impresa si sobbarchi l'onere di investimenti su materie che certamente possono avere sia valenze che soluzioni comuni, che possano avvicinare singole aziende in un "fare sistema" senza necessariamente aggregarsi o fondersi societariamente, con il massimo rispetto delle individualità di ogni impresa e con la possibilità per ogni singola impresa di declinare le soluzioni specifiche al proprio specifico modello o peculiare esigenza, in tal modo evitando - almeno per un tempo iniziale - di dare vita ad operazioni che comunque si sono rivelate poco affini alle mentalità degli imprenditori del nostro Paese.

La crisi in atto al momento ha infatti ancor più fortemente evi-

denziato la necessità di risparmiare sui costi e di minimizzare se possibile gli investimenti. Però la stessa necessità di riuscire ad operare con la massima efficacia con lo smart working, di razionalizzare le fabbriche nell'ottica del distanziamento e di riuscire a penetrare clientele lontane anche fisicamente si impone con ancor maggiore evidenza. Cosa di meglio di riuscire da una parte a "spalmare" tali costi su più aziende con le medesime esigenze ed anche trovare il modo di unire proattivamente le forze? Questi parrebbero obiettivi condivisibili ed, in merito alla connessa modalità di attuazione, ci possono essere numerosi percorsi; quanto suggerito ci pare abbia il giusto livello di rispetto delle singole aziende, ma consenta di ottimizzare molte delle esigenze comuni.

### **Il trade off tra sostegno economico e tematiche politico-sociali**

Si sta molto dibattendo in questi giorni, segnatamente nell'ambito delle discussioni in merito alle riaperture degli stabilimenti produttivi, se assumere dei rischi e far ripartire le aziende o se aspettare dei segnali chiari, definitivi ed inequivocabili in merito alla fine della pandemia. Il mio parere è che tali segnali non arriveranno neanche una volta che saranno resi disponibili i vaccini specifici, per cui tale attesa sarebbe infinita.

È infatti ormai evidente a chiunque abbia un minimo di seria e non demagogica capacità di analisi dei fenomeni che con questo virus si dovrà comunque convivere molto tempo.

Chiarito quanto sopra e senza voler approfondire nulla in merito alla definitività di tali segnali, prenderei quanto oggetto di dibattito negli USA come punto di partenza per uno spunto minimamente accettabile. Negli USA infatti si sostiene da più parti che le vittime del Covid-19 nel 2020 potranno ragionevolmente essere circa 100.000, mentre i decessi per fame nel caso di fermata delle fabbriche, degli uffici e dei negozi per due o tre mesi potrebbero essere ben superiori al milione.

Sappiamo tutti che la disoccupazione in Usa in pochi giorni è salita con una velocità mai osservata nella storia del mondo, facendo

arrivare le richieste di disoccupazione ad oltre 10 milioni, che i soli dipendenti del settore retail attualmente non al lavoro sino più di 50 milioni e che pertanto l'impatto di una chiusura prolungata, specie in nazioni che hanno sistemi di *welfare* molto leggeri, sarebbe veramente devastante.

In questo specifico momento i decessi per Coronavirus - nel mondo - sono meno di 100.000 ed in quasi tutti paesi più colpiti il ritmo di crescita sta calando, spesso in modo deciso. È peraltro al momento assodato che, ad oggi, in tutti i casi di recrudescenza dell'incremento dei contagi, i dati negativi di fasi successive alla prima sono di gran lunga inferiori. Per cui anche l'"ecatombe" da "futuri focolai", preconizzata dagli assertori delle non aperture è al momento seccamente smentita dai fatti.

La mia assunzione è pertanto che il danno presumibile da un prolungato blocco dell'economia possa essere molto ma molto più disastroso di quello che - almeno ad oggi - si è visto a causa del Coronavirus.

Sulla base di tale assunzione non va comunque in nessun caso consentita, in Italia, nessuna riapertura di aziende senza le necessarie tutele, cioè: massima e costante sanificazione dei luoghi, controllo delle temperature agli accessi, distanza minima obbligatoria sul luogo di lavoro, mascherine e guanti per tutti. Queste misure andranno poi mantenute fino al tempo necessario per avere certezza dell'effetto dei vaccini, ma più che altro dovrà essere messo in atto in ogni azienda un protocollo che impedisca a chi abbia dei sintomi in qualsiasi modo assimilabili a quello del virus, di recarsi al lavoro. Così come ad esterni, clienti od altro, di entrare in luoghi di lavoro se non con tali cautele.

Anche in questo campo persone ben più esperte di me possono elaborare meglio le soluzioni.

Tornando invece al tema di base, cioè al *trade off*, va sottolineato come in Italia, dall'ultima settimana di marzo, secondo un sondaggio SWG, la paura della perdita del posto di lavoro ha di gran lunga superato quella per il contagio e, a parte i sondaggi, sono

rimaste solo alcune sparute frange di sindacalisti a non ammettere che il pericolo maggiore di contagio ormai va ricercato più nella vita extra lavorativa che sul luogo di lavoro; addirittura negli ultimi giorni c'è chi sostiene che molti dei contagi avvengano in casa.

Il ricordo degli effetti della crisi del 2008/9 è ancora vivissimo, ma è ancor più forte la consapevolezza che la crisi in atto è certamente più grave, più profonda e con incertezze ancora superiori, per cui la voglia di tornare quanto prima a lavorare è un fattore indiscutibile e diffusissimo.

Peraltro per chi, come me, vive in diretta le problematiche delle aziende ed in particolare in questi periodi è ancor più in contatto con i lavoratori, non può sottacere le centinaia di sollecitazioni (l'aggregato delle società partecipate dal Gruppo Tamburi *Investment Partners* conta circa 100.000 dipendenti) ricevute per tornare sul proprio posto di lavoro, anche come fatto dignità personale, di desiderio di evitare quanto più possibile la cassa integrazione, i suoi limiti e vincoli e, non ultimo, per contribuire fattivamente ad una ripresa che tutti sanno quanto sarà problematica e lunga.

Il numero di decessi, in Italia, al di sotto dei 67 anni (dato per stabilire una chiara linea di demarcazione per l'età lavorativa dei lavoratori dipendenti) è per fortuna al momento assai limitato, di certo assimilabile a quello di una fortissima influenza, ma non di più. Mentre la perdita del posto colpirà proprio le persone in età lavorativa. Per cui, anche dal punto di vista strettamente anagrafico, non ha senso mettere troppo a rischio la futura vita dei lavoratori sull'altare di un livello di protezione che non potrà mai essere assoluto.

Non mi dilungo sui più che certi impatti sociali, terribilmente negativi e probabilmente devastanti, che si avrebbero in caso di non rapidissima riapertura delle fabbriche.

# LE IPOTESI SUL FUTURO

Giulio Tremonti

*"What is past is prologue"* (Shakespeare, *The Tempest*, Act II).

Quanto nel *presente* viviamo e vediamo evoca dal *passato* miti e memorie, passaggi ed incidenti della storia.

Se non si crede alla storia del serpente e della mela, dietro il *"Paradiso perduto"* si può intravedere qualcosa di traumatico che deve esserci stato all'interno di quello che oggi si chiama ecosistema. E poi come diversamente spiegare il *"diluvio universale"* e la salvezza sull'*"Arca"*?

E poi *incidenti della storia*. Tipico quello di Sarajevo: un luogo remoto, un fatto improvviso ed inaspettato, in sé drammatico, ma come tale non subito percepito. E tuttavia, poco dopo, la *"Grande guerra"* e, con la caduta della vecchia Europa, la fine della *"belle époque"*. La storia non si ripete mai per identità perfette, ma Wuhan è stato (è) qualcosa che ricorda Sarajevo: un luogo remoto, interno alla Cina, una inaspettata *malefica* scintilla sprigionata dall'attrito tra due civiltà: una *ipermoderna*, l'altra *rurale* e per questo contenitore di usi e costumi millenari. Lo si può verificare sulla mappa luminosa del mondo (su *"Google Maps"*): la costa della Cina è iperilluminata, mentre l'interno (con dentro la ipermoderna Wuhan) è esteso su di una sconfinata superficie senza luce, e tuttavia con dentro molto più di mezzo miliardo di persone. È forse anche questo un modo per capire che, se il *virus* non è venuto fuori da un laboratorio *scientifico*, certo è venuto fuori da un laboratorio *sociale*: dall'incrocio forzato tra passato e futuro.

Una volta, nel pieno dell'età della globalizzazione, si usava dire che un battere d'ali di farfalla in Asia avrebbe causato un uragano in America. Comunque sia andata, il battere delle ali di un pipistrello in Cina ha causato una *pandemia globale*, portata da un

*virus* che ha seguito la “*Via della Seta*”, è passato dall’Iran per arrivare in occidente. Le vecchie pestilenze si muovevano lentamente, camminando con le pulci o con i topi, questa ha viaggiato in aereo, portando con sé di colpo la fine della nostra ipermoderna “*belle époque*”. In specie, quello che è appena arrivato, è un *virus* che annuncia con violenza il ritorno della *natura*, della natura che per trenta anni era stata dimenticata o come sospesa per tutto il lungo, artificiale e dorato trentennio della globalizzazione.

### **Il darkside della globalizzazione**

“...quando la storia compie una delle sue grandi svolte, quasi sempre ci troviamo davanti l’imprevedibile, l’irrazionale, l’oscuro, il violento e non sempre il bene. Già altre volte il mondo è stato dominato anche dai *demoni*”.

Questo ho scritto nel 2007 in “*La paura e la speranza – Europa: la crisi globale che si avvicina e la via per superarla*”. Ma prima e tante altre volte ho detto e scritto, e per la verità non molto ascoltato, sulla necessità della *prudenza*, perché la cosa giusta, se fatta nel tempo sbagliato, e non in un tempo più lungo e più saggio, fatalmente finisce per diventare sbagliata.

Nel 1995, subito dopo lo *startup* della globalizzazione (WTO, 1994) ho scritto un libro intitolato “*Il fantasma della povertà*”. Un libro in cui cercavo di prefigurare, in controtendenza rispetto alla dottrina ed alla prassi dominanti, il non trascurabile *dark side* della globalizzazione: non solo il *bene*, ma anche il *male* che la globalizzazione avrebbe portato con sé. Ed oggi questo, con la *pandemia*, lo vediamo e lo viviamo. Altre volte su questa linea, anche in sede politica, per esempio all’interno del G20, usavo l’immagine del videogame: ci sei dentro, arriva un mostro, lo batti, mentre ti rilassi arriva un altro mostro più grande del primo... e così via!

### **Il mutamento di paradigma**

Questa volta il mostro è arrivato nella forma di un *virus*. Nella forma di un *virus* globale che dimostra e/o causa la intrinseca

*fragilità* del mondo globale.

Un *virus* che pone termine (o quasi) al fantasmagorico, felice ma artificiale trentennio della globalizzazione.

Un *virus* che già ora altera, ed altererà in futuro e di molto, il disegno dell'*ingegneria sociale* finora applicata al mondo globale. Ed è questo un cambio *radicale* nel paradigma finora *positivo* e *progressivo* della globalizzazione.

L'apparizione del *virus* agisce in specie sul *comune pensiero*, indica che nel palinsesto della globalizzazione ormai niente è più sicuro, niente può essere escluso, qualcosa può sempre accadere. Ed è proprio in questo che si manifesta un decisivo, strutturale mutamento di paradigma. Un mutamento che ha ed avrà un impatto non solo e non tanto *economico*, quanto soprattutto *psicologico*, e perciò un impatto *ancora più forte!*

Certo passerà anche il *virus*, neppure questa volta si concretizzerà l'ombra del verde cavallo dell'Apocalisse, e dunque il corso della vita riprenderà.

Ma non tutto sarà più come è stato finora nel glorioso ma fragile trentennio che ci è stato donato dagli «*illuminati*».

## **Il *virus* globale**

Un primo *guasto* nel meccano della globalizzazione c'era già stato nel 2008 quando, con l'esplosione della "*crisi*", prima crisi finanziaria, poi economica, poi sociale, infine quasi dappertutto politica. Con la "*crisi*" per la prima volta si è in specie rotto il frenetico, interdipendente, interattivo *meccano* del mondo globale.

Questo del *virus* è un secondo *guasto* e più grave del primo.

È certo vero che prima di questa c'è stata, nel '900, un'altra pandemia: la "*spagnola*". Ma questa volta è diverso.

Pur se tragica nei suoi grandi numeri perché venuta dopo le sofferenze ed i movimenti di massa portati dalla "*Grande Guerra*", la "*spagnola*" non ha comunque modificato in termini significativi le strutture dell'esistente: un mondo che *restava* agrario, un mondo che *restava* (proto)industriale, un mondo che *restava* *inter-na-*

zionale, pur se non globale.

Questa volta è diverso: a differenza di quello della “spagnola”, questo è un *virus* globale che esplode e circola dentro un mondo globale *modificandone* la struttura.

Quando si accende una spia rossa sul cruscotto della tua macchina, guardi la spia, ma poi cerchi il guasto all’interno della macchina. A quest’altezza di tempo non è ancora possibile ricostruire il circuito delle cause e degli effetti, la sequenza dei fenomeni e degli epifenomeni o, come nella peste del ‘600, distinguere tra ciò che è *accidente* e ciò che è *sostanza*.

Ma, si ripete, sappiamo per certo che nel mondo che abbiamo davanti si è manifestata una forte rottura di continuità.

### “La fine di un mondo”

Nel novembre del 2014, dopo le elezioni presidenziali americane, a Berlino il Presidente Obama ha detto: “Non è la fine del *mondo*, ma certamente è la fine di un *mondo*”.

Obama parlava della vittoria di Trump, ma già in qualche modo intuiva il principio di una discontinuità storica: la fragilità dell’*utopia* della *globalizzazione* e, non per caso, *utopia* vuol dire *non-luogo*. E, proprio così, la quintessenza della *globalizzazione*!

La storia, la storia che a partire dalla fine degli anni ‘90 era stata ribaltata con il passaggio da “*Liberté, Egalité, Fraternité*” verso “*Globalité, Marché, Monnaie*”, la *storia* che doveva essere finita stava in realtà tornando, accompagnata dalla *geografia* e con il carico degli interessi arretrati.

Oggi è di nuovo la *storia* che torna ed in più accompagnata, con la *pandemia*, dalla natura. E con tutto questo è la fine del “*sogno*”, la fine del sogno di vivere sotto il segno del *divino mercato*, generatore di un *mondo nuovo* per l’*uomo nuovo*, riedizione del mito del *giardino dell’Eden*.

Non poteva reggere perché, con la *globalizzazione*, la *storia* è stata in realtà compressa ed esplosa, come mai prima era stato.

E c’era da aspettarselo (e mi pare di averlo detto) perché il tem-

po della storia è quello della *lunga durata*. All'opposto, scorrendo all'indietro il corso della storia, è impossibile trovare una *mutatio rerum* così intensa in un tempo così breve: 1989 (Muro di Berlino), 1994 (Marrakech, WTO), 1996 (seconda Presidenza Clinton, passaggio dalle vecchie alle nuove regole della finanza globale), 2001 (ingresso dell'Asia - soprattutto della Cina - nel WTO), 2008 (la prima crisi), oggi.

### **Non ci sarà più un unico mercato globale**

*Caveat*. Quanto sopra è scritto per notare che quello che oggi è *in divenire* non può e non deve essere visto da un lato solo: solo dal lato della *pandemia* o solo dal lato dell'*economia*. La visione deve e non può che essere complessiva.

Una volta sconfitto o domato o *comunque* ridotto quello che ora gli *esperti* ci presentano come l'impero del *virus*, la nostra vita - la vita civile, economica, sociale, politica - si svilupperà *comunque*, se non proprio sulle *macerie*, certo su *quel che resta della globalizzazione*.

Ma verrà a svilupparsi - qui suppongo - in un *mondo* non troppo diverso da quello che c'è stato fino alla fine della seconda metà del '900, fino agli anni '80-'90.

Ovvero: (i) si continuerà certo a vivere in un mondo di informazioni, di immagini, di segni, di suoni, di dati, in un mondo che resterà comunque unificato sulla *rete* nella dimensione *virtuale*; (ii) ma tuttavia in un mondo che, nella dimensione della *realtà reale*, tenderà a tornare a come era stato *prima* o comunque non più *livellato* come prima nella logica della *utopia globale*.

Ed in specie (per me) è fortemente probabile che non ci sarà più un unico mercato globale (almeno nella forma *totalitaria* che finora abbiamo visto); che non ci sarà più *una* dimensione politica unica, questa per noi certo rappresentata dalla *democrazia*, ma questa vista come una costruzione progressiva, e non come un prodotto istantaneo da "*esportare*" ovunque, anche in Asia, come se si trattasse di una *commodity*, come a suo tempo è stato a parti-

re dalla politica del WTO.

Più in generale: *non global order* e *Washington consensus*, ma *global disorder* e *Washington dissensus*.

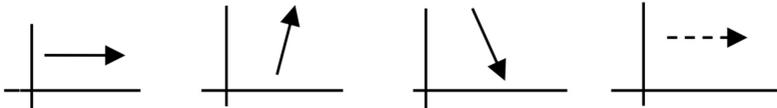
Un mondo nel quale la *realtà reale* tenderà in specie a rientrare in quelli che per secoli sono stati i confini degli Stati.

Un mondo che, all'interno di questi confini, vedrà il ritorno della *politica*, un mondo con interessi, valori e principi quali per secoli sono stati prima dell'utopia globale. Ma questa (mia) è solo una prospettiva tendenziale, non automatica, non fissa. Sul futuro si possono infatti formulare anche numerose alternative *varianti*.

### Quattro ipotesi sul futuro

Sul futuro più o meno prossimo è in specie possibile cominciare a formulare, seppure in estrema sintesi, quattro ipotesi essenziali: un'ipotesi che si sviluppa lungo una linea *orizzontale*; un'altra ipotesi che si sviluppa lungo una linea *ascendente*; un'altra che si sviluppa invece lungo una linea *discendente*; infine un'ultima ipotesi che si sviluppa lungo una linea *discontinua*.

Più o meno come segue:



Proviamo a sviluppare queste figure un po' più in dettaglio:

- a) l'ipotesi *orizzontale*. Finito il *lockdown* si torna in un mondo tale e quale al mondo di prima. Solo va conteggiata la perdita di PIL per due/tre mesi. Come è in questa *pubblicità commerciale*: "Questa crisi è innescata da un fattore totalmente estraneo all'economia mondiale (*sic!*) ...non si è cioè formata da sola, per cause a sé intrinseche (*sic!*) come solitamente avviene... appena vi saranno le condizioni opportune, le stesse economie si sbloccheranno!";
- b) l'ipotesi *ascendente*. *L'araba fenice* usa librarsi in volo dopo le

guerre o dopo le grandi crisi, questa volta con la scienza a sostenere il battere delle sue ali. In effetti è vero che, nella storia, le *guerre* e le *crisi*, soprattutto se queste sono state intense come le guerre, sono sempre generatrici di sviluppo. La Germania è entrata nella seconda guerra mondiale con i cavalli e con le divise dell'800, ne è uscita con le V2 e con le tute mimetiche. Più in generale, il dopoguerra ha portato il *computer*, la disponibilità della penicillina su scala di massa, i *jet*, l'automobile come *driver* dello sviluppo, etc.;

c) l'ipotesi *discendente*. Dato tutto quanto sopra possono in effetti apparire poco serie le stime *globali* e tuttavia *millimetriche* (!) che oggi vengono fatte dagli *economisti*. Forse un numero appropriato potrebbe essere un altro: 1929.

Non si può infatti escludere, comunque per precauzione si deve prevedere che, se non sulle *macerie della globalizzazione*, comunque sul *cantiere della ricostruzione* possa abbattersi una *crisi finanziaria*, come è stato proprio nel 1929.

Questo rischio è evidente per esempio nella *escalation* dei numeri che già è avvenuta con il passaggio dai *miliardi* ai *triloni*!

Nel 2011, al principio della crisi finanziaria europea, un numero critico era 200 miliardi (quanto ballava in Europa intorno alla Grecia). Oggi si parla per esempio di *interventi europei* cifrati pari a per 2,7 triloni di euro!

Ed è proprio questo, il passaggio dai miliardi ai triloni (solo nel periodo che va dal 2012 ad oggi la massa monetaria è cresciuta fino a 80 triloni di dollari e/o di euro), che pare già oggi drammatico ed in prospettiva *tragico*!

Come nel 1929 la crisi è esplosa quando è stato a tutti evidente che i valori delle azioni quotate in borsa non corrispondevano ai valori reali sottostanti, così non è da escludere (forse è il caso di cominciare a prevedere) che qualcosa di simile possa prima o poi venire e drammaticamente a succedere.

Come in pittura la svolta di Picasso verso il *cubismo sintetico* ha superato le forme della natura, sostituendole con figure e segni

alternativi, così i moderni *Picassi* dell'economia, in azione accelerata a partire dal 2012 all'interno delle *banche centrali*, hanno messo i liquidi al posto dei *solidi*, i *debiti* al posto dei capitali, i tassi a zero o sotto zero, la *magia* al posto della realtà, nell'insieme così generando un vortice che via via tutto assorbe nel *vuoto*.

Piuttosto che un qualche *moderno* libro o saggio di economia, in realtà dovrebbe essere letto qualcosa di Thomas Mann: "... La moneta, nata come segno sovrano... diventerà sovrana di sé stessa... fino alla completa demonizzazione della vita". Oppure, sempre in Thomas Mann, quanto scritto a proposito di *Weimar*, proprio questo un possibile paradigma politico per un futuro forse non troppo lontano.

Oppure ancora Goethe: la cambiale *mefistofelica*, l'intuizione poetica della *banconota* moderna. Non per caso, ma *pour cause*, sulle banconote di Weimar era stampato proprio questo verso del *Faust*: "*abbi fiducia in me, credi in me!*". Si è poi visto come è andata a finire.

N.B. La crisi del 1929 è esplosa, fuori dall'America, a *Weimar* con l'*inflazione*. In questi ultimi anni l'*inflazione* pur invocata alla BCE come *obiettivo* da raggiungere (come *target* e non come *plafond*), ovvero come un'*amica* da raggiungere e non come una *nemica* da evitare, l'*inflazione* non c'è comunque stata.

E questo per alcune ragioni essenziali: perché non c'era la *domanda salariale* (gli operai erano in Cina); perché c'era *Amazon* a livellare i prezzi, e così via.

Lo spostamento dalla Cina in Europa di quella che era stata la "*fabbrica del mondo*", la conseguente se pure temporanea rarefazione dei prodotti, le proteste, i disordini sociali, gli accaparramenti che già si annunciano, tutto questo potrebbe davvero fare tornare l'*inflazione*. Ma questa volta *diversa, asimmetrica*, una reale *nemica*; d) infine la *linea segmentata*.

Una linea che si sviluppa qui di seguito per segmenti vari ed eterogenei, più o meno probabili, più o meno tentativi. Come segue, in inevitabile *disordine*.

## La linea segmentata (in dettaglio)

1. L'iniziale, forsennata *application* della ideologia e della prassi della globalizzazione ha spostato verso l'Asia, in realtà verso la Cina, la *fabbrica del mondo*. I nostri *economisti* pensavano che di riflesso in occidente ci sarebbe stata, e complementare, solo la produzione dei *servizi*!

Oggi e per tante evidenti ragioni è arrivato il momento per un suo almeno parziale *rimpatrio*. E del resto, già prima dell'arrivo del *virus* questo processo era in atto, era in specie alla base dell'ideologia ispiratrice di Greta, per la parte mirata al *reverse engineering* della globalizzazione.

Perché produrre in Asia, sfruttando manodopera a basso costo, ma per poi dover spedire i prodotti in occidente, dato che soprattutto qui c'è la *domanda*? Perché continuare con un gigantesco, ma inquinante, traffico di *container* sugli oceani?

Non solo: perché non basare su questa nuova dinamica una nuova rivoluzione industriale, questa volta *verde*?

In una logica di *reshoring* ci può essere ampio spazio per l'impresa italiana: flessibile, creativa, innovativa.

2. Cina. Dopo il *virus* è oggettivamente poco probabile che, almeno nei prossimi anni, la Cina possa sviluppare lungo le *Vie della Seta* la sua ascesa nella costellazione del potere globale.

3. Una nuova *Bretton Woods*. Nel 2009 la mia posizione all'interno del G20 era questa: la crisi non è terminata, prosegue come in un *videogame*. È dunque il caso di passare dal *free trade* al *fair trade*, introducendo nuove regole globali sulla produzione.

*Free trade*: tutto si riduce all'incrocio tra domanda ed offerta di un prodotto. La logica del *fair trade* è diversa: si deve risalire a monte, lungo le linee della produzione, sviluppando e vigilando l'applicazione di *regole* nuove per l'economia globale.

In questa logica fu elaborata da un gruppo di giuristi italiani, con l'OCSE, la bozza di un Trattato *multilaterale* votata infine dall'As-

semblea dell'OCSE. Da notare che al punto n. 4 di questo Trattato si prevedeva il rispetto di “*regole ambientali ed igieniche*” (dice niente?).

Contro questo progetto, denominato “*Global Legal Standard*”, si pose il mondo della finanza globale con il suo “*Finacial Stability Board*”: non servono regole generali per l'economia, servono solo alcune e marginali regole per la finanza. Tra GLS e FSB a riuscire vincitore fu il FSB!

È così che la vittoria di *Creso* ha garantito alla globalizzazione altri dieci anni di sviluppo sfrenato lubrificato dalla finanza. Oggi ne raccogliamo i *frutti avvelenati*!

Oggi è difficile immaginare come nel presente o nel futuro assetto geopolitico del mondo si possa ricostituire qualcosa di simile a ciò che è stata *Bretton Woods*. E tuttavia la difficoltà non ne prova la inutilità.

4. È arrivato in Italia il momento per un *progetto nazionale* simile a quello lanciato in Italia nel dopoguerra. Un progetto approvato addirittura da Togliatti: “Il piano servirà agli operai, gli operai salveranno l'Italia”. Su questo progetto si veda il *Corriere della Sera* del 30 marzo 2020.

5. Se uno guarda l'Italia su “*Google Maps*” (come si può in specie vedere nella sigla di *Rainews 24*), può verificare che il *Nord Italia* è *iperilluminato*, luminoso come poche altre regioni del Nord Europa (e della London area). Altre parti dell'Italia sono invece meno illuminate. In questi termini, dato che dove c'è luce... c'è PIL (un rilievo questo forse un po' rozzo, ma forse non privo di senso), è evidente che l'Italia, molto più di altri paesi europei, è un paese “*duale*”, una dualità che falsifica le nostre statistiche, basate su *medie* che non sono *mediane*!

Per tutto questo, a fronte della crisi portata dalla *pandemia*, è arrivato il momento per fare un miglior uso dei “*Fondi europei*”.

Nel Trattato europeo è infatti previsto che questo sia a *destinazio-*

ne regionale, ma non a *gestione* regionale! Finora nel nostro mezzogiorno è stato tuttavia l'opposto: una gestione *politica e locale* quasi totalmente irrazionale che si è sommata alla complessità delle procedure europee, con la beffa del ristorno dei nostri fondi inutilizzati a favore di altri Stati europei.

6. Agricoltura. L'agricoltura italiana non solo è il *container* delle nostre migliori tradizioni civili ma, per *qualità* (se non per quantità), è anche e di molto superiore a tante altre esistenti nel mondo, queste forti soprattutto per le forzature intensive che queste operano con tecniche di produzione più *chimiche* che agrarie. Questo oggi, date le paure generate nel mondo dalla *pandemia*, non è più un limite, ma all'opposto un'opportunità.

7. Turismo. Dopo l'11 settembre del 2001, in sede di G7 mi è capitato di dire: "*Globalizing terrorism, localizing turism!*" Più o meno lo stesso, per un po' di tempo, si potrà e/o si dovrà ripetere, per effetto del *virus*. Ma francamente non è detto che la localizzazione domestica del turismo non valga per approfondire le nostre radici, considerando che proprio in Italia c'è una gran parte delle radici culturali dell'umanità.

8. Esperimenti per un *mondo nuovo*, a partire dal *lavoro*, per arrivare ai *territori ed agli stili di vita*. Nei termini che seguono:

a) il passaggio dal vecchio *working* allo *smart-working*, via via trasformerà la struttura del lavoro ed in questa anche la struttura della remunerazione: nel mondo del lavoro a tempo indeterminato, questa era calcolata su base fissa; nel nuovo mondo sarà calcolata in base al *risultato*;

b) un primo movimento sarà dal *centro* alla *periferia*, dalle unità lavorative costruite come cattedrali (i grattacieli), più in generale dai moderni *falansteri*, verso le periferie e verso le abitazioni, queste destinate a diventare insieme nuovi luoghi di lavoro e nuovi *focolari*;

c) la conseguente risorgenza sul territorio degli esercizi locali: esercizi commerciali, alimentari od altro, servizi alla persona, dalla sanità a tutto il resto (lavanderie, estetica, etc.);

9. *Uno stop nei circuiti globali della ipermodernità finanziaria.* Ad esempio può essere atteso uno stop nelle piattaforme finanziarie globali, a partire da *Libra*. Questa inventata come la sublimazione di una società globale spinta verso la *spesa*, in alternativa al *risparmio*. In realtà, nei limiti in cui questo sarà possibile, si assisterà al ritorno del *risparmio*, sempre più necessario.

10. La diffusione abnorme delle “*ideologie legali*”. Già adesso gli avvocati americani lanciano *class action* contro la Cina, per l’insufficiente e/o ritardata informazione sui dati della pandemia. Più in generale si diffonderanno - in Italia, in Europa - logiche di *protezione* dei cittadini che sono o si suppongono vittime degli errori e/o delle ingiustizie causate dalla pandemia, così riemergendo dai secoli passati la figura del giudice vindice (figura questa antecedente rispetto alla nascita dello Stato di diritto).

11. Quella di *patria* è un’idea che è stata sviluppata al principio dell’ ‘800, per reazione alle novità inebrianti, ma *standardizzanti*, che erano portate in Europa dalle armate di Napoleone, armate che, vettori della Rivoluzione, irradiavano effetti a sua volta rivoluzionari: “Il popolo è ebbro. Non ascoltano leggi, necessità e giudici; i costumi, sono sommersi da un frastuono astruso, ogni giorno è una festa sfrenata, una festa per tutte le feste, e i giorni consacrati all’umile culto divino si sono ridotti a uno solo” (così Hölderlin, *Emp. I*, vv. 188-96).

Quella di *patria* è stata un’idea che era sembrava svanire, al principio di questo secolo, per effetto della globalizzazione. Questa di nuovo portatrice di un clima diffuso e perpetuo di festa. Una festa che è tuttavia durata più o meno solo trent’anni. È stato ed è invece con la crisi, prima, ed oggi con la *pandemia*, che la storia

- la storia che avrebbe dovuto finire - è invece e infine tornata. Ed è proprio con il ritorno della storia che, piaccia o no alle élite, sta tornando a rafforzarsi, e non per caso e non per poco, l'idea di *patria*. *Patria*, la terra dove risposano le ossa dei padri, il contenitore degli antichi valori della tradizione, della religione, della famiglia, più in generale dei valori di lunga durata.

12. Europa. Divenuta infine, a partire dal Dopoguerra, un'idea *civile* e *politica*, l'Europa si è oggi trasformata in un *tavolo finanziario* su cui si scrive ed intorno a cui si parla in inglese, anche dopo la *Brexit* (vero solo che nell'Unione è rimasta l'Irlanda)!

Basata su parole semplici e comprese dai popoli - carbone, acciaio, agricoltura - costruita come tempio delle idee, acropoli dei principi, l'Europa sta sprofondando in una quasi infinita sequenza di acronimi finanziari: *LTRO*, *OMT*, *ESM*, *EFM*, *BRRD*, *NPL*, *ISRB*, *ADR*, *ISGG*, *ESBIES*, etc. Per capire quello che è successo basta confrontare la foto del *Trattato di Roma*, nel 1957: una foto in bianco e nero, ma la foto di *uomini*, uomini che avevano fatto la resistenza, la guerra, anni di studio chiusi nelle biblioteche. Confrontiamola con le foto di oggi: foto che non sono più in bianco e nero, ma a colori, e sono dette *family photo* e tuttavia gente che sembra una forza vendita aziendale in gita premio. Un *test*: andate in un bar o in una birreria, ancora oggi luoghi democratici: chiedete a chi c'è dentro chi è il "*Presidente del Consiglio europeo*", se del caso - per aiutarli- fategli pure vedere la fotografia. Nella migliore e più benevola delle ipotesi sarà il silenzio.

Oggi, in un'ora che ricorda la *peste*, in un'ora buia, va riletta e nella speranza la "*Lezione sul futuro della civiltà europea*", la lezione detta da Albert Camus, ad Atene, nel 1955: "In Europa le ferite della guerra, così recente, sono ancora troppo aperte, troppo dolorose perché si possa sperare che le collettività nazionali facciano quello sforzo di cui solo gli individui superiori sono capaci".



# FACTUM E FACIENDUM

Stefano Zamagni

## Factum

A1. La prima grande lezione che ci viene dalla pandemia della SARS-2 è che abbiamo bisogno tutti – politici, scienziati, uomini d'affari, persone comuni – di un grande bagno di umiltà. Troppo a lungo si è coltivata l'illusione che le nuove tecnologie convergenti potessero assicurarci uno sviluppo lineare, senza limiti seri di sorta. Sarebbe bastato aspettare.

Si consideri, ad esempio, le promesse del progetto transumanista, incardinato presso l'*University of Singularity* in California, di arrivare entro il 2050, a portare la durata della vita umana fino a 120 anni - secondo una dichiarazione recente del prof. Kurzweil. Nel pieno e convinto riconoscimento del fondamentale ruolo della scienza, occorre ammettere che la scienza è altrettanto erratica quanto le altre pratiche umane. I miti sono sempre pericolosi, quale che sia l'ambito in cui prendono forma. Si continui pure ad investire sull'intelligenza artificiale, senza però dimenticare l'intelligenza dell'umiltà.

A2. Una seconda grande lezione ha a che vedere con il tipico vizio del corto-termismo. Dobbiamo riconoscerlo: negli ultimi decenni, la cultura, anche quella blasonata, ha di fatto posto in disparte quella virtù cardinale che è la prudenza. Anzi, si è voluto far credere che prudente è il soggetto che teme di prendere decisioni, perché avverso al rischio. Ma la prudenza – l'*auriga virtutum* secondo l'Aquinate, perché guida tutte le altre virtù – è esattamente il contrario. È piuttosto la virtù del voler guardare lontano per mirare al bene comune. Perché si è atteso fino al

21 febbraio per prendere i primi timidi provvedimenti quando si sapeva da oltre un mese e mezzo che in Cina (e subito dopo in Corea del Sud) il virus andava mietendo vittime? Perché si è fatto credere che la pandemia fosse un caso di cigno nero, cioè un evento imprevedibile, quando invece era stato previsto da almeno dieci anni? (Cfr. D. Quammen, *Spillover. Infezioni animali e la prossima pandemia*, Adelphi, 2012, ed. orig. 2010 e la dichiarazione di Anthony Fauci, Direttore dell'Istituto Nazionale per le malattie infettive, USA, su *Healio*, genn. 2017). Perché non si è tenuto conto del fatto, arcinoto, che il tratto iniziale della curva esponenziale che descrive l'andamento temporale dell'infezione è quasi piatto, il che ha indotto a credere che non ci fosse motivo di preoccuparsi più di tanto?

A.3. La pandemia ci sta facendo comprendere la profonda differenza tra *government* e *governance*. (Purtroppo la lingua italiana possiede un solo vocabolo: governo). *Government* è l'istituzione politica cui spetta l'ultima parola, come si è soliti dire; *governance*, invece, dice dei soggetti e dei modi in cui le decisioni finali prese dal governo devono essere concretamente realizzate per conseguire l'obiettivo dichiarato. Chi l'ha detto che la funzione implementativa vada affidata alla sola burocrazia o ad altri organi dello Stato? Solo chi non conosce o non crede al principio di sussidiarietà (circolare) può pensare questo. E dire che il nuovo articolo 118 della Costituzione (introdotto nel 2001) parla esplicitamente di sussidiarietà, rinviando ai corpi intermedi della società (art. 2 della Costituzione) il compito di intervenire fin dalla fase di coprogettazione degli interventi e non solo in quella della cogestione degli stessi. Un solo esempio (per ragioni di spazio) di mancata applicazione del principio di sussidiarietà. Il prof. Giuseppe Pellicci, direttore dell'Istituto Europeo di Oncologia di Milano (un Ente di Terzo Settore) ha dichiarato: "Con più di 290 colleghi abbiamo offerto di aprire i nostri laboratori in tutta Italia e mettere a disposizione macchine e personale. Insieme possiamo

analizzare i tamponi necessari. Solo in Lombardia saremmo in grado di passare dai circa centomila attuali a cinquecentomila". (Corriere della Sera, 26 marzo 2020). Ma l'offerta non è stata accolta. La prima reazione collettiva di fronte all'emergenza è stata all'insegna di un sorprendente senso di appartenenza e di amicizia civile. Si è avvertito l'impegno della società; soprattutto si è sentita pulsare la comunità nazionale cui d'istinto si attribuisce il valore di un'appartenenza motivante. Non è poco; come se l'evidenza dell'essere-con riemergesse dal fondo di quell'individualismo libertario tanto esaltato e propagandato. Non è lo Stato che ci tiene insieme e non è la separazione fisica che ci basta. Istituzione pubblica e individualità separata non danno motivazione di vivere insieme. Eppure, famiglia, comunità, nazione sono state tra le parole più maltrattate e svilite da decenni. È anche e soprattutto per questo che si deve tradurre in pratica il principio di sussidiarietà (circolare).

A4. Infine, la scoperta – si fa per dire – che abbiamo acquisito è che la salute di tutti dipende dalla salute di ciascuno. Quanto a dire che la salute è un *bene comune*, né un bene pubblico e tanto meno un bene privato. Questa pandemia non è affatto l'ultima, la "grande peste" che non tornerà per un altro secolo. Al contrario, il riscaldamento globale facilita la moltiplicazione delle pandemie tropicali, come da anni vanno dicendo una pluralità di organismi, dalla Banca Mondiale all'IPCC (*Intergovernmental panel on climate and change*). La distruzione della biodiversità naturale provoca pandemie, del tipo Covid-19. Distruggendo gli ecosistemi, liberiamo più facilmente i virus aerobici dai loro ospiti naturali. Quando ciò accade, questi virus hanno bisogno di un nuovo ospite. Spesso, quell'ospite siamo noi.

C'è poi il triste fenomeno dei mercati della fauna selvatica (i c.d. *wet market*), i quali ci pongono in contatto con animali i cui virus non ci sono noti. Il legame tra zoonosi e degrado ambientale è oggi messo in luce da tutti i centri seri di ricerca: OMS, FAO,

CNRS etc. Kate Jones dell'*University College* di Londra, già nel 2008 aveva identificato 335 malattie infettive emergenti a livello globale nel periodo 1940-2004. Il 60% di queste è originato dalla fauna selvatica. Ma mai dimenticare che la carne di animali selvatici (*bushmeat*) è consumata non per vezzo culturale o in omaggio a tradizioni, ma per ragioni legate alla povertà.

Il punto da rimarcare è che maggiore è la ricchezza della biodiversità, migliore è la resilienza delle popolazioni: Si veda, al riguardo, la dichiarazione di 15.364 scienziati, firmata nel 2017, dal titolo "*World's Scientists' Warning to Humanity*". All'epoca della SARS1, nel 2004, non abbiamo pensato alla successiva possibile epidemia - quella attuale. Non possiamo continuare a ripetere il medesimo errore di superficialità, cioè di mancanza di prudenza. Dobbiamo ora pensare al prossimo virus.

### **Faciendum**

B1. Il grosso bivio di fronte al quale si trova oggi il paese è quello che concerne la scelta della strategia di uscita dalla crisi. La storia insegna che si può uscirne in due modi. Per un verso quello del ritorno alla situazione *ex-ante*, con gli aggiustamenti necessari. È questo il "modello dell'alluvione": si attende che l'acqua rientri nell'alveo del fiume, si rinforzano gli argini e poi "*business as usual*". Ma così si rende la società più vulnerabile. Per l'altro verso, c'è il modo della resilienza trasformativa: si interviene per arricchire la capacità di resistenza del sistema contro la sua vulnerabilità, e lo si fa trasformando interi pezzi dell'assetto istituzionale pre-esistente. Non bastano le riforme, che sono invece adatte per la prima strategia. Quella che va privilegiata è la seconda via d'uscita. Infatti, perchè sprecare l'occasione di una crisi così profonda per imprimere alla nostra società un cambio radicale di passo? D'altro canto, a che servirebbe diventare più resilienti se il fine fosse quello di conservare l'esistente?

Tutti sanno che la struttura del nostro sistema produttivo è caratterizzata dalla prevalenza delle piccole e medie imprese. È

dunque scorretto – anche metodologicamente – applicare ad una realtà come la nostra ricette che sono state pensate e poste in atto in realtà affatto diverse. È questo un limite di non poco conto della nostra cultura: il limite di chi subisce il fascino di quel che accade altrove, ritenendolo comunque superiore. L'esterofilia è segno di sudditanza culturale che è sempre dannosa perché conduce, tanto o poco, al misoneismo, che è la disposizione d'animo di chi odia il cambiamento. Dimentichiamo così di ricordarci che l'economia di mercato, intesa quale modello di ordine sociale, è nata in terra d'Italia (Toscana) durante il secolo dell'Umanesimo civile (il Quattrocento). Un solo esempio per dimostrare le conseguenze negative derivanti da tale dimenticanza. Abbiamo depotenziato, fino alla scomparsa, quelle banche di comunità e del territorio, di cui oggi avremmo grande necessità per la rinascita del nostro sistema produttivo. Questo perché?

Per l'irragionevole scelta di accogliere l'assurda tesi secondo cui nel settore bancario "*one size fits all*" – una tesi priva di ogni fondamento scientifico. Lo stesso potrebbe dirsi per lo smantellamento dei distretti industriali, che anziché essere profondamente rinnovati, sono stati dati in pasto alle forze del globalismo (da non confondersi con la globalizzazione). E così via. Ritornare sui propri passi per correggere gli errori commessi sarebbe segno di grande saggezza.

B2. Un tasto sul quale mai come in questo tempo si è tato battuto è quello della de-burocratizzazione. Ma la burocratizzazione – cioè l'elefantiasi della burocrazia – è l'effetto, non la causa, del male. La causa va rintracciata, piuttosto, nel *rent-seeking* (ricerca della rendita). È questo il vero cancro all'origine del nostro declino, perché, al pari di quella terribile patologia, la rendita vive e prospera estraendo valore dai fattori che creano valore, cioè lavoro e capitale. Tante sono le forme della rendita: finanziaria, immobiliare, fondiaria, burocratica; ma tutte hanno in comune il medesimo elemento: la non generatività. Si leggano le pagine che

Achille Loria (1857-1943) dedica alla rendita quale più grave patologia del capitalismo. Ebbene, la burocrazia è lo strumento principale nelle mani del potere politico per assicurarsi la conservazione (e il potenziamento) delle posizioni di rendita. Ecco perché tutte le forze politiche mentre si stracciano le vesti per l'eccessiva burocratizzazione, nulla succede. In realtà basterebbe: disboscare la normativa e renderla leggibile; selezionare i capi della burocrazia, anziché nominarli; dotare gli uffici di tecnologie adeguate per aumentarne la produttività, etc. Non ci sarà mai una rinascita, se non si va alla radice del male che pure viene denunciato - ha ricordato di recente papa Francesco. È in vista di ciò che occorre portare avanti il progetto di democrazia deliberativa - da non confondere con la democrazia decidente. Solo con questo modello si può vincere la c.d. fallacia della congiunzione: al cervello umano - che è pigro - piacciono di più le storie, le narrazioni che non i ragionamenti logici. È per questo che la politica populista si alimenta di storie plausibili, ma non vere, spesso pericolose. Non si salva l'economia se prima non si salva la democrazia.

B3. Occorre scongiurare il pericolo di un ritorno, sia pur in forma diversa, allo statalismo. (Si badi di non confonder statalismo con statualità). È evidente che nelle fasi emergenziali lo Stato debba intervenire, anche in modo pesante per svolgere ruoli di supplenza degli attori privati e civili in una pluralità di ambiti. Ma deve farlo tenendo fermo lo sguardo sul dopo (nel caso di specie, sul dopo pandemia). Per scongiurare il rischio del "crowding-out" (cioè l'effetto spiazzamento). Così, va bene l'elargizione di denaro, ma a condizione che questo avvenga in modo da trasformare i settori produttivi. Inoltre, il governo deve intervenire per creare le condizioni affinché mercato e comunità possano librarsi con le loro ali, senza sostituirsi paternalisticamente ad essi. Ad esempio, il Decreto Liquidità non deve far tornare il sistema economico al 1933, quando venne creata l'IRI. L'immagine che favorisco è quella dello Stato come levatrice che, dopo la venuta alla luce di una

nuova vita, si ritira. Come ricordava, con forza, Luigi Sturzo, lo Stato non può diventare un'istituzione totale, perché esso appartiene all'ordine dei mezzi e non dei fini. Il fine è il bene comune della nazione ed è rispetto a ciò che lo Stato va giudicato – sempre che si voglia rimanere entro il modello della democrazia liberale.

B4. Non più eludibile è il problema della revisione radicale del nostro sistema fiscale. Tre le questioni di rilevanza prioritaria: La prima è quella dell'evasione. Le stime più attendibili parlano di 110 miliardi circa all'anno. Nel 2017, la quota di PIL derivante dall'economia sommersa era dell'11% e quella da attività illegali l'1,1% circa. È noto che in periodi di recessione o anche di stagnazione queste quote tendono ad aumentare. Importante è conoscere gli ambiti nei quali l'evasione tende ad annidarsi: il 37% proviene dal settore dei servizi alla persona; il 24% dal commercio; il 22% dalle costruzioni; il 17% dall'agricoltura; il 3,6% dalla produzione dei beni di investimento. Perché è importante conoscere ciò? Per la ragione che chi evade presenta una dinamica di produttività inferiore a quella di chi, per competere, deve innovare e ridurre i costi di transazione. Duplice è quindi il danno derivante dall'azione evasiva. Occorre dunque decidersi in merito: quanto di quell'ammontare vogliamo recuperare al gettito fiscale, perché i mezzi ci sono.

La seconda questione è quella che riguarda la conservazione della base imponibile degli Stati. Come ha chiarito Mario Draghi, se non si difende la base imponibile e dunque la capacità produttiva, mancherà il sostegno alla spesa dello Stato. Il settore pubblico non è base imponibile, contrariamente a quel che ancora tanti pensano. La terza questione chiama in causa l'infausta politica del "*tax and spend*": si tassa e si redistribuisce. Sarebbe questo un errore grave in questa fase. Purtroppo, una politica del genere ha una sola ratio, perché i tassati sottraggono pochi voti e i beneficiari della spesa ne fanno guadagnare molti. Occorre resistere a tale tentazione, per favorire invece coloro che sono capaci di cre-

are valore aggiuntivo per sostenere il sentiero di sviluppo.

B5. In questa stagione di *lock-down* ci siamo abituati a comunicare da remoto e a tenere lezioni e riunioni *on line*. Lo stesso dicasi per l'assistenza medica e psicologica da remoto e per lo *smart working*. (A dire il vero, però, si tratta di *home working*; lo *smart working* è ben altra cosa). Abbiamo così scoperto che il nostro Paese è indietro sul digitale serio. La scuola si è adeguata, bensì, ma solo in parte: 1/3 dei ragazzi sono rimasti isolati e anche per i restanti 2/3 quel che si è fatto non è sufficiente – salvo alcune lodevoli eccezioni. Occorre portare in fretta ovunque la fibra ottica e riempire lo spettro delle frequenze adatte al 5G. L'indice europeo DESI (*Digital Economy and Society Index*) sul grado di digitalizzazione dei vari paesi vede l'Italia al 24° posto su 28 Stati, con un indice digitale pari a 44, contro la media europea di 52,5. (La Finlandia ha un indice di 70). Un punto merita speciale attenzione: tutti, anche e soprattutto i poveri, devono poter accedere alla banda larga e a strumenti tecnologici adeguati al nostro tempo. Non si può andare avanti con l'attuale disegualianza digitale. Occorre dunque lanciare un piano pluriennale straordinario per le infrastrutture digitali. Ciò servirebbe finalmente a dare vita anche al progetto di *life-long-learning*, a favore principalmente della popolazione anziana a rischio di disoccupazione per l'insufficiente competenza ad inserirsi nella nuova traiettoria tecnologica.

B6. Di un'altra trasformazione giova dire: affrettare i tempi del passaggio dal modello di *Welfare State* ereditato dal recente passato al modello di *welfare society*. Mentre il *Welfare State* poggia sull'idea che debba essere lo Stato (e gli altri enti pubblici) da solo a farsi carico del *welfare*, il modello di *welfare society* fa sua l'idea che è l'intera società, di cui lo Stato è parte essenziale, a prendersi cura del benessere delle persone. Il *Welfare State* non è più sostenibile: primo, per ragioni finanziarie (lo scarto tra costi e ricavi è destinato ad aumentare col tempo per ragioni oggettive); secondo

perché tale modello ha finito col deresponsabilizzare il cittadino. Se allora non si vuole abbandonare l'universalismo – grande conquista di civiltà – andando verso il modello americano di *welfare capitalism*, non c'è alternativa alla *welfare society*. Ciò è massimamente vero in sanità, come l'esperienza di questo tempo ci indica. Bisogna avere il coraggio di dire che la sanità privata for profit è un'aberrazione sia economica sia etica: non può funzionare un ospedale *for profit* entro un sistema di *welfare society*. Il nuovo *welfare* deve essere generativo, cioè abilitante; non redistributivo e assistenzialistico. Nel 2018, il reddito disponibile del 20% più ricco della popolazione era pari a 6 volte quello del 20% più povero. D'altro canto, nel 2016 il 30% più ricco deteneva il 75% del patrimonio netto, mentre il 30% più povero l'1%. Non è tollerabile finanziare un *Welfare State* che aumenta le diseguaglianze, anziché ridurle. Si saprebbe come fare, ma bisogna volerlo.

B7. La pandemia ha dimostrato, una volta di più che l'Europa non è un'Unione, in senso proprio, cioè una comunità di destino. È un aggregato di trattati fra nazioni, la cui natura giuridica è quella del contratto e non del patto di alleanza. Comunità proviene da *cum-munus*, che significa compartecipazione ad un *munus*, un bene ricevuto (dal passato) e un compito operoso (per il futuro). È in ciò il "tradimento" del progetto iniziale voluto dai padri costituenti, come già Jacques Delors ebbe a scrivere nel suo memorandum diffuso prima della firma del *Trattato di Maastricht* nel 1992. Anche noi italiani siamo in parte responsabili di quel tradimento; è dunque ridicolo l'atteggiamento di chi, per coprire le proprie manchevolezze, vede in *Bruxelles* il capro espiatorio, causa dei nostri mali. Si discuta pure delle tante tecnicità (MES, *Eurobond*, *Recovery Fund*, etc.), ma senza perdere di vista l'impegno principale che è quello di concorrere a dotare l'UE di un supplemento d'anima. Mai si riuscirà a porre mano alla riscrittura dei Trattati (si pensi a quello di Dublino sui flussi migratori) e dei tanti accordi (si pensi alla PAC), trovando il consenso neces-

sario, se l'orizzonte valoriale resta quello dell'utilitarismo, da un lato, e quello del sovranismo nazionalistico dall'altro. Per attuare riforme di razionalizzazione dell'esistente, bastano saperi tecnici; per una trasformazione liberatrice serve una sapienza integra e ispirata.

Termino con una osservazione di carattere generale. La pandemia della *Sars2* (Covid-19) è una grande opportunità per lasciarsi alle spalle il sentiero di crescita finora percorso e per dare inizio ad un sentiero di sviluppo umano integrale. Non cogliere tale opportunità sarebbe un atto di grave mancanza di responsabilità. Essere responsabili, oggi, significa caricarsi sulle spalle il "peso delle cose" (*res pondus*), e non semplicemente non commettere reati o irregolarità varie. Quest'ultima è la responsabilità come imputabilità – si risponde alle conseguenze negative delle azioni che si compiono; la prima è la responsabilità come prendersi cura. È di quest'ultima che c'è un grande bisogno nel nostro Paese, soprattutto oggi.







