

DIPARTIMENTO SPGI

Le conseguenze della pandemia da Covid-19

**Una riflessione multi-disciplinare
del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche
e Studi internazionali**

a cura di Elena Pariotti e Antonio Varsori

PADOVA
UP

P A D O V A U N I V E R S I T Y P R E S S

**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI**

La collana dei *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali* intende rispondere a precisi criteri di qualità, serietà e scientificità, attraverso un processo di selezione e valutazione orientata ai parametri individuati dall'ANVUR nel quadro della Valutazione della Qualità della Ricerca, ed esprime nelle pubblicazioni in essa ospitate la prospettiva interdisciplinare che caratterizza composizione e attività di ricerca del Dipartimento

Comitato Scientifico

Filiberto Agostini, Luca Basso, Caroline Clark, Arianna Fusaro, Giorgia Nesti, Daniele Nigris, Enrico Zamuner

Direttore responsabile

Elena Pariotti

*Volume realizzato con il contributo del
Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI)*

Prima edizione 2022, Padova University Press

Titolo originale: *Le conseguenze della pandemia da Covid-19. Una riflessione multi-disciplinare* del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi internazionali

© 2022 Padova University Press
Università degli Studi di Padova
via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it

Redazione Padova University Press
Progetto grafico Padova University Press

ISBN 978-88-6938-312-0



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License
(CC BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/>)

Le conseguenze della pandemia da Covid-19

*Una riflessione multi-disciplinare
del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche
e Studi internazionali*

a cura di

Elena Pariotti e Antonio Varsori

PADOVA
UP

Indice

Introduzione	9
<i>Elena Pariotti e Antonio Varsori</i>	
Epidemie, paura, politica. Una prospettiva di lungo periodo	13
<i>Antonella Barzazi</i>	
Covid-19 e disuguaglianze	21
<i>Luca Basso</i>	
Populismo 2020: Stati Uniti, India e Brasile alla prova del Covid-19	31
<i>Fabrizio Tonello</i>	
L'Unione europea alla prova della pandemia	45
<i>Alberto Saravalle</i>	
Emergenza e democrazia: qualche spunto di riflessione guardando al caso svizzero	57
<i>Sergio Gerotto</i>	
“Geopolitica dei vaccini” in prospettiva storica: emergenze sanitarie e relazioni internazionali nel XX secolo e oltre	79
<i>Elena Calandri</i>	
Il commercio internazionale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e la pandemia del Covid-19: soluzioni globali per sfide globali	97
<i>Lucia Coppolaro</i>	
La crisi Covid e l'Europa sociale: l'inizio di una svolta?	107
<i>Lorenzo Mechi</i>	
L'impatto dell'emergenza sanitaria Covid 19 sul welfare del Veneto. La rilevanza delle reti dei servizi per aree omogenee	

per rilanciare lo sviluppo regionale	119
<i>Patrizia Messina</i>	
App di contact tracing e principio di privacy by design	139
<i>Daniele Ruggiu</i>	
MISURE EMERGENZIALI E LAVORO	155
<i>Andrea Sitzia</i>	
Università e professione accademica nella pandemia. Una riflessione critica	167
<i>Martina Visentin</i>	
Note biografiche	181
Abstract	187

Introduzione

Elena Pariotti e Antonio Varsori

La pandemia da Covid-19 ha provocato più di sei milioni di vittime con punte di un milione di morti solo negli Stati Uniti e oltre mezzo milione in India; quanto all'Italia si stima che la malattia abbia interessato circa diciassette milioni di cittadini con circa 168.000 decessi. Nella fase iniziale la scienza medica era apparsa impotente di fronte al Covid-19, poi nel volgere di un tempo relativamente breve venivano individuati alcuni vaccini, la cui somministrazione avrebbe avuto avvio tra la fine del 2020 e gli inizi del 2021 contribuendo a limitare le conseguenze della malattia. Ne è nata una sfida forse mai vista prima alla medicina, che, oltre a trovarsi in prima linea nel combattere il Covid-19, ha visto concentrarsi su di sé l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica nell'ovvia speranza che fosse in grado di offrire in tempi rapidi un rimedio efficace alla malattia. Quest'ultima ha posto però alle autorità politiche problemi di enorme gravità e portata: dalle misure da adottare per contenere il morbo anche attraverso la temporanea limitazione delle libertà personali a come fronteggiare le serie implicazioni di natura economica. Questo fenomeno ha quindi avuto un serio e duraturo impatto sulle società, sull'economia, sull'applicazione di regole di comportamento, ecc. Era quindi quasi ovvio che anche i sistemi universitari in tutto il mondo subissero contraccolpi, basti pensare al problema di come assicurare una efficace didattica ai propri studenti in situazioni di "lock-down". Oltre al dover fronteggiare queste esigenze ricorrendo a nuovi strumenti di insegnamento, soprattutto i dipartimenti dell'area medica di molte università, compreso ovviamente l'ateneo di Padova, sono stati direttamente coinvolti nella lotta contro la pandemia. Nel volgere di breve tempo sorgeva in ambito accademico l'esigenza di una riflessione su tutti gli aspetti connessi al Covid-19, non solo quelli di carattere medico-scientifico. L'ateneo di Padova non poteva

sottrarsi a questa necessità: nel 2021 appariva così il volume “Covid-19: dentro l'emergenza. Una lettura multidisciplinare”, a cura del gruppo di studio Post-Covid-19, all'interno di questo libro il capitolo 6 “Emergenza Covid-19 e istituzioni” sintetizzava una serie di contributi del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI).

All'interno del Dipartimento emergeva la volontà di un ulteriore approfondimento dell'impatto della pandemia interpretato alla luce di varie discipline fra quelle che caratterizzano l'attività scientifica e didattica del dipartimento stesso. Veniva così organizzato un seminario, tenutosi online, in due sessioni, nel dicembre del 2020, aperto a studenti e docenti. I risultati di questa iniziativa apparivano sin dall'inizio particolarmente soddisfacenti e stimolanti. Si decideva di trasformare le relazioni presentate in questa occasione in un volume da far comparire nella collana del Dipartimento, consentendo agli autori ulteriore opportunità di riflessione sugli argomenti da loro trattati. Il risultato finale si è tradotto nel presente volume, che raccoglie dodici saggi che coprono vari settori disciplinari: dalla storia moderna alla storia internazionale, dal diritto alla scienza della politica, dalla filosofia politica alla sociologia, alla storia economica.

Il volume si apre con il contributo di Antonella Barzazi, ricostruendo i modi e le scelte con cui nel corso dei secoli il potere politico cercò di far fronte al fenomeno delle epidemie, tracciando un raffronto con le disposizioni assunte in occasione del Covid-19.

Elena Calandri ripercorre alcuni casi di epidemie diffuse nel mondo prendendo in considerazione il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali nel combatterle, sottolineando alcuni casi manifestatisi in nazioni in via di sviluppo.

Particolare attenzione viene dedicata alla funzione svolta dall'Unione Europea, in modo specifico nei capitoli ad opera di Lorenzo Mechi e di Alberto Saravalle. Centrale in entrambi gli studi erano le scelte compiute dall'UE, non solo per combattere la pandemia, ma soprattutto per fronteggiare la grave crisi economica derivante dal Covid-19. Mentre Mechi concentra la sua attenzione sulle misure assunte da Bruxelles che sembrano aver dato nuovo vigore a una politica sociale europea spesso messa in secondo piano da scelte neo-liberiste, Saravalle esamina il processo che ha condotto all'approvazione di importanti decisioni quali la sospensione del “fiscal compact” e il lancio di un significativo piano di aiuti tradottosi nel noto “Next Generation European Union”. Le conseguenze economiche del Covid-19 sono al centro anche del capitolo di Lucia Coppolaro, che prende in considerazione gli ostacoli creati dalla pandemia al commercio internazionale, tali da porre in discussione alcuni assunti della globalizzazione, senza però trascurare le decisioni prese per risolvere tali problemi. Il contesto internazionale è al centro delle considerazioni offerte dal saggio di

Fabrizio Tonello, che analizza come alcuni governi “populisti”, in particolare quello statunitense di Trump, quello indiano e quello brasiliano, abbiano affrontato la pandemia, evidenziando limiti e contraddizioni delle loro azioni.

Il Covid-19 e l’impatto che esso ha avuto sull’economia mondiale ha acuito il divario fra una minoranza che in alcuni casi ha potuto trarre vantaggio da quanto avvenuto e una maggioranza duramente colpita; il tema delle disuguaglianze è al centro del contributo di Luca Basso.

Come ricordato, la pandemia ha dato origine a scelte governative che si sono tradotte in una produzione normativa di carattere emergenziale. Questo ampio e complesso campo di indagine è stato affrontando con prospettive diverse da Sergio Gerotto, Daniele Ruggiu e Andrea Sitzia. Gerotto tratta il non semplice rapporto tra misure destinate al contenimento della malattia e le libertà democratiche, offrendo, quale elemento per la riflessione, il confronto con il caso della Confederazione Elvetica. L’analisi delle implicazioni giuridiche del fenomeno del “contact tracing” per la *privacy* è il tema del contributo di Ruggiu, mentre le conseguenze della pandemia sul mercato del lavoro vengono considerate da Sitzia, insieme alle misure normative adottate dal governo italiano per salvaguardare i posti di lavoro.

Da parte sua Patrizia Messina considera un “test case” particolarmente significativo dimostrando come la pandemia abbia avuto un impatto sul sistema sanitario della Regione Veneto, traducendosi non solo in un problema, ma anche nell’opportunità di ripensare il sistema di “welfare” sul piano locale.

Chiude il volume il contributo di Martina Visentin, che analizza le ricadute della pandemia sui modi e le condizioni di lavoro, quanto a didattica e ricerca, dei docenti universitari, ponendo in luce i non pochi problemi, ma offrendo al contempo significative ipotesi di soluzione.

Ne risulta un quadro di analisi variegato, che attesta la specifica rilevanza del dialogo multi e inter-disciplinare di fronte a sfide nuove e pervasive.

Epidemie, paura, politica. Una prospettiva di lungo periodo

Antonella Barzani

Vorrei proporre nelle pagine che seguono alcune considerazioni che uno storico dell'età moderna può svolgere a margine del difficile e ormai non breve periodo trascorso dall'esordio della pandemia di Covid-19.

È stato spesso rilevato che la riflessione sull'impatto del Covid ha toccato soprattutto gli ambiti della sanità e dell'economia, molto meno le conseguenze sociali della crisi. Quanto alla storia, è entrata nel dibattito pubblico – più nella prima fase che in seguito – con il richiamo, anzitutto, ai precedenti novecenteschi (in particolare all'influenza “spagnola”), alla ricerca di comparazioni e possibili orizzonti di evoluzione della pandemia attuale. Non sono però mancati altri riferimenti: fin dall'inizio infatti il Covid è stato anche definito “piccola peste”, “pseudopeste”. Attraverso l'associazione con la malattia-simbolo dell'epidemia, nella sua forma più minacciosa e devastante, si è messo così in gioco un passato più lontano, che dal tardo medioevo si prolunga per gran parte dell'età moderna. C'è da chiedersi se, con questo, si sia fatto un “buon uso” della storia. Direi di no, che si è trattato piuttosto di un uso parziale e fuorviante. Le reazioni alle epidemie da parte delle società europee lungo i secoli che precedono l'Ottocento sono state appiattite sotto il segno dell'impotenza contro un nemico invisibile, presentate come frutto d'irrazionalità, dell'incapacità di andare oltre lo schema elementare dell'esclusione e della separazione. Lazzaretti e quarantene hanno finito per essere implicitamente assimilati all'ultima spiaggia del *lockdown* totale, con i suoi disastrosi effetti sociali ed economici.

Certo mancava nelle società dell'età moderna la conoscenza dell'agente patogeno e dei meccanismi di trasmissione della peste, così come di tante altre malattie contagiose. Solo nel 1894 fu isolato il batterio della peste, veicolato dalla pulce dei ratti, per secoli assidui compagni di vita dell'uomo. Quelle società

erano quindi indifese da un punto di vista scientifico e tecnologico. Sperimentarono però pratiche e soluzioni che meritano di essere considerate con maggiore attenzione, mettendo da parte atteggiamenti che, ancorati esclusivamente ai modelli conoscitivi delle cosiddette scienze dure, svalutano o ignorano le forme di difesa adottate dai nostri antenati. I tanti studi condotti su questi aspetti dagli storici, a partire dagli anni settanta del Novecento, ci consentono di gettare uno sguardo su reazioni e risposte messe in atto nei diversi contesti europei.

La peste – assente dall'Europa dal VI secolo – vi era ricomparsa poco prima della metà del Trecento. Arrivava da est, probabilmente dai porti del mar Nero, e attraverso il Mediterraneo orientale era approdata in Sicilia per dilagare quindi verso nord e a est e compiere nell'arco di circa cinque anni il giro del continente. Da allora rimarrà una presenza endemica, caratterizzata da esplosioni acute ricorrenti, e si dividerà il campo con altre malattie – il tifo, le febbri infettive di varia natura – collegate alle condizioni igieniche precarie tipiche soprattutto delle città. L'ondata del 1348-53, che si portò via da un terzo a un quarto della popolazione europea, fu seguita da repliche più localizzate nel corso del Quattrocento, quindi dalle grandi fiammate del 1576-77 e del 1630-31. Il Seicento, secolo di crisi e transizioni, fu particolarmente critico: se nei primi anni trenta furono l'Europa centro-orientale e l'Italia settentrionale e centrale a essere colpite, la peste si ripresentò con violenza nel 1656-57 a Genova, a Roma e a Napoli, flagellò Londra nel 1665, accompagnata l'anno dopo dal grande incendio che distrusse in gran parte il tessuto urbanistico cittadino, in una tragica sequenza rievocata a quasi mezzo secolo di distanza da Daniel Defoe. Quelle scoppiate a Marsiglia nel 1720 e nel 1743 a Messina sono in genere indicate come le ultime grandi pestilenze mediterranee. In quest'arco plurisecolare, ma anche oltre la metà del Settecento, contiamo però una nutrita serie di altri episodi che originano per lo più nei grandi porti, negli snodi dei traffici di terra, in zone attraversate da eserciti.

I secoli dell'età moderna sono segnati dunque dalla costante convivenza con la peste e con la sua portata distruttiva, incomparabile – lo sappiamo – con quella dell'epidemia che stiamo attraversando. Quantifichiamone sommariamente l'impatto riferendoci all'andamento della popolazione di Venezia. Gli oltre centomila abitanti stimati per il periodo che precede il 1348 si riducono, dopo la pestilenza, grosso modo alla metà: un'ecatombe in cui alle morti si assommano, come sempre, le fughe dalla città. Negli anni sessanta del Cinquecento Venezia si avvicina ai 170.000 abitanti, ma l'epidemia del 1576-77 spinge la curva verso il basso, sui 120.000, poi risaliti a 134.000 nel 1581. Gli oltre 140.000 individui presenti in città nel 1624 saranno ridotti a circa 100.000 dopo l'ondata del 1630-31, anche qui con una ripresa piuttosto rapida, se già nel 1642 la popolazione

cittadina si aggirava intorno ai 120.000 abitanti. Si tratta di un caso rappresentativo dell'incidenza della peste nei maggiori centri urbani d'Europa. Effetti ancora più pesanti e una cronologia diversa, protratta ben dentro l'Ottocento, si registrano per l'Asia. D'altro canto i numeri europei risultano incomparabili con quelli relativi all'America centrale e meridionale, dove gli spagnoli condussero un carico d'infezioni di varia natura – dal vaiolo ai virus influenzali – dall'elevatissima letalità. Le malattie associarono qui la propria azione devastante a quella dello sfruttamento e della destrutturazione delle comunità locali, contribuendo a un'ecatombe che ridusse le popolazioni indigene a un decimo della loro consistenza.

A lungo le società del vecchio continente vanno incontro a ripetute distruzioni del patrimonio demografico, al periodico sconvolgimento dei ritmi delle attività urbane e rurali, all'interruzione dei flussi commerciali, locali e di lungo raggio. La sfida dell'epidemia imprime però una forte spinta alla creazione di uffici di sanità, prima temporanei quindi resi più duraturi e ramificati dalle capitali e dai centri urbani principali nei rispettivi territori. È uno sforzo organizzativo di ampia portata quello che investe l'Europa a partire dal Quattrocento -, che vede in prima linea l'Italia centro-settentrionale, più diffusamente urbanizzata, al centro di vie di traffico marittime e terrestri. All'interno di un quadrilatero delimitato da Venezia, Milano, Genova e Firenze, nascono strutture amministrative per la gestione dell'emergenza: si individuano spazi dove ricoverare malati e sospetti, si definiscono periodi di contumacia differenziati per uomini e merci, le quarantene – così chiamate anche se hanno durata variabile e raramente raggiungono i quaranta giorni –, che mettono in atto l'idea intuitiva del distanziamento fisico e sociale. Prendono così forma gli apparati descritti da romanzi come *I promessi sposi* di Manzoni. Si tratta di apparati fortemente gerarchizzati, alla base dei quali troviamo becchini e monatti incaricati della rimozione dei cadaveri e della distruzione, per lo più con il fuoco, di indumenti e suppellettili ritenuti veicoli di contagio. Siamo qui anche ai livelli più bassi della scala sociale: i monatti sono per lo più dei marginali, delinquenti condannati a gravi pene o detenuti liberati per svolgere incombenze rifiutate da altri. L'organigramma comprende poi gli inservienti di lazzaretti e ospedali, le guardie da collocare lungo le vie di transito e alle porte delle città, i chirurghi-cerusici che agiscono sul corpo dei malati, con incisioni dei bubboni e somministrazione di cure. I medici "teorici", formati nelle università sui classici della medicina antica e sulla filosofia naturale aristotelica, sono invece incaricati della diagnosi.

Non siamo naturalmente davanti a sistemi sanitari statali paragonabili a quelli attuali. Di questi ultimi gli apparati di antico regime non hanno anzitutto la stabilità: in particolare nei centri minori vengono implementati sotto la

pressione del pericolo e smobilitati in tutto o in parte non appena il contagio sembra frenare, per ridurne i costi. Fino almeno allo scorcio del Seicento lo Stato dispone di strutture amministrative esili, che stentano a raggiungere le periferie. Il suo impegno in ambiti considerati oggi tipicamente pubblici – la sanità, l’istruzione – non è neppure concepibile. In prima linea nell’organizzazione delle difese contro la peste sono le amministrazioni municipali, espresse dalle élites locali e dai gruppi abbienti, da sempre molto attivi nella gestione della carità e dell’assistenza alle masse di poveri, di malati e d’invalidi che affollano le città di antico regime. Gli “ufficiali di sanità” si trovano caricati di compiti enormi, da affrontare con risorse finanziarie sempre inadeguate: devono imporre il confinamento nelle case e nei lazzaretti, fornire generi alimentari e nuovi indumenti alle persone in isolamento, disporre controlli, registrare dati, vincere la renitenza alle regole prescritte, si tratti degli abitanti di un villaggio toscano che infrangono i divieti per andare a vendemmiare nel contado o di comandanti e marinai che cercano di eludere il fermo forzato delle loro navi in una grande città portuale. L’alternativa drammatica tra sanità ed economia è sempre davanti agli occhi di governanti e amministratori, ritorna ossessivamente nelle fonti prodotte dai loro uffici. E le soluzioni adottate sono articolate, tutt’altro che univoche.

Consideriamo ancora il caso di Venezia, una capitale mercantile che per tutta l’età moderna mantiene una funzione internazionale. Venezia può contare su una tradizione antica e collaudata di relazioni con i porti del Mediterraneo orientale, da cui spesso la peste si propaga al resto del continente. Le autorità veneziane sanno che la città non può vivere a lungo se gli scambi si fermano del tutto; sono peraltro ben consapevoli che se la peste entra non ci saranno poi altri rimedi. Quando il contagio si avvicina cercano quindi non di bloccare il commercio, ma di filtrarlo e di renderlo possibile, a ritmi temporaneamente ridotti. Ecco perciò comparire, tra gli anni venti e i sessanta del Quattrocento, due lazzaretti con funzioni differenti, collocati in zone distinte della laguna. Per passi successivi si precisa inoltre un sistema di cordoni sanitari che percorre lo Stato di terraferma e ne segmenta i confini. La strategia veneziana – promossa, come ha ricordato di recente Daniele Andreozzi, con il motto «la salute è l’anima del commercio» – punta soprattutto sull’applicazione di misure selettive ai flussi di uomini e merci, tanto marittimi che terrestri, e sullo sviluppo di una rete informativa capace di seguire gli itinerari del contagio, di realizzare – in altri termini – un efficace tracciamento.

In tutto questo quale il ruolo specifico dei medici? Neppure loro conoscono realmente il nemico contro cui si battono: le teorie dominanti riconducono la peste alla corruzione dell’aria, resa infetta da atomi velenosi derivanti da

materiale in putrefazione. Tali teorie ispirano la realizzazione del particolare abito del medico della peste, la cui immagine è molto circolata nella fase iniziale dell'epidemia di Covid-19: una veste di lino incerato completata da guanti, occhiali e da un lungo becco contenente aromi purificanti. Un dispositivo di protezione individuale – per definirlo nei termini di oggi – che si afferma in Francia all'inizio del Seicento, per diffondersi quindi nel resto d'Europa. Carlo Cipolla, forse il più noto tra gli storici delle epidemie cinque-seicentesche, lo ha indicato come un esito efficace di idee insussistenti: i medici risultavano infatti protetti non dalla putrefazione dell'aria, ma dalle pulci, che alla tela cerata non si attaccavano. Al di là della consistenza delle loro convinzioni, i medici sono comunque attori di primo piano sulla scena della pestilenza. Sollecitati dalle autorità, procedono alla diagnosi, al riconoscimento del morbo, sulla base non solo delle teorie scientifiche allora accreditate, ma anche di un patrimonio di osservazioni empiriche, di descrizioni di sintomi e segni che s'incrementa a ogni ondata epidemica. Dichiarare ufficialmente che la peste c'è, che è entrata in una città, in un territorio significa assumersi una responsabilità delicata, compiere un gesto dalla grande rilevanza politica. Gli ufficiali di sanità premono alternativamente per accelerare o differire la dichiarazione, i medici diventano oggetto d'intimidazioni e vedono la loro popolarità andare incontro a repentini alti e bassi. Nel 1630 il medico che afferma la presenza della peste a Busto Arsizio verrà assassinato.

Anche nell'orizzonte delle società predemocratiche di età moderna certificare l'esistenza del morbo significa legittimare l'imposizione di misure di restrizione che impattano fortemente sulla vita delle comunità e sulle attività economiche. Significa inoltre consegnare al potere civile strumenti da utilizzare nella competizione con il potere ecclesiastico: quest'ultimo s'impone come mediatore dell'ausilio divino nelle emergenze epidemiche – pensiamo solo alla quantità di chiese votive presenti nelle nostre città, intitolate alla Madonna o a santi preposti al contrasto delle malattie –, e resiste alle intromissioni nella disciplina dei riti e delle cerimonie religiose, che richiamano folla e assembramenti. I due poteri si scontrano però anche su questioni più concrete: dalle requisizioni di conventi disposte dagli ufficiali di sanità per sistemarvi luoghi d'isolamento e di convalescenza, alle stesse interdizioni religiose, quando – ad esempio – i medici chiedono di procedere ad autopsie dei morti per individuare i marchi della peste e gli uomini di Chiesa oppongono il principio dell'inviolabilità del corpo umano.

Dichiarare che la peste c'è, vuol dire poi aprire la partita dell'uso della paura, del panico collettivo, che degenera in fenomeni quali la caccia agli untori. Questi, individui o gruppi marginali, di solito già stigmatizzati, vengono additati come diffusori di un contagio che, se – come si crede – deriva dalla putrefazione,

può anche essere manufatto, prodotto ad arte. Conosciamo tutti l'episodio narrato da Manzoni, svoltosi nella drammatica cornice della guerra dei Trent'anni: la peste giunse allora a Milano al seguito di un reggimento boemo al servizio degli Asburgo e la giustizia milanese raccolse e fece proprie le accuse della comunità contro i presunti untori. Non fu questa comunque la linea prevalente di governi e amministrazioni dell'epoca, che per lo più cercarono di arginare queste spinte e di fare della paura un utilizzo meno disgregante e più "razionale", orientato all'irreggimentazione dei comportamenti individuali e collettivi, al rafforzamento delle misure preventive. Ciononostante – va sottolineato – l'incubo dell'untore e della malattia manufatta si riproporrà fino a Ottocento inoltrato, ad esempio durante le epidemie di colera scoppiate nell'Italia meridionale. Nel difficile clima politico-sociale del Mezzogiorno borbonico e poi unitario il sospetto si dirigerà verso medici e farmacisti, accusati di diffondere la malattia per propri interessi e vantaggi. Lo schema torna ad affacciarsi anche oggi negli ambivalenti atteggiamenti nei confronti degli scienziati e nelle teorie su una pandemia originata in laboratorio o sfruttata da potentati occulti in grado di manovrare nell'ombra.

Per tappe successive, da un'epidemia all'altra, i secoli dell'età moderna vedono dunque accumularsi una quantità di esperienze di «governo della peste», per riprendere il titolo di un'opera di Ludovico Antonio Muratori comparsa nel 1714 e più volte ripubblicata in seguito, a testimonianza dell'attenzione rivolta al tema dagli intellettuali più interessati alla politica. Le epidemie settecentesche di Marsiglia e Messina, che ho ricordato all'inizio, costituirono una grande prova dei sistemi di difesa forgiati tra Quattro e Seicento. Il XVII secolo era stato per molti versi centrale: in una fase particolarmente difficile per le economie mediterranee, sottoposte alla sfida dei paesi del Nord Europa, il ripetersi di catastrofiche ondate epidemiche aveva stimolato la graduale definizione delle funzioni ispettive e poliziesche di governi e amministrazioni. Pur tra sospetti, cautele, retromarce improvvise, si erano inoltre evolute le pratiche di scambio d'informazioni tra Stati e avevano preso forma i primi tentativi di convenzione in materia sanitaria, con importanti ricadute sulla disciplina di sospensioni e bandi gravanti su merci e persone, resi più articolati ed elastici. Nel corso del Settecento venivano così raggiunti i livelli più alti di un modello di contenimento fondato – come dicono oggi gli scienziati – su basi "non conoscitive". Un modello che comunque torna in gioco quando le difese tecnologiche non esistono o non funzionano. Lo ha dimostrato, qualche anno fa, l'ultima grave ondata del virus Ebola in Africa; lo conferma ora la pandemia di Covid-19.

Un ultimo quesito, per concludere. Può lo studio delle emergenze sanitarie del passato dirci qualcosa anche sul dopo, sul grande problema – oggi all'ordine del giorno – dell'uscita dalla pandemia?

I dati sull'entità delle perdite demografiche provocate dalle epidemie di peste ci trasmettono con immediatezza l'idea della crisi di interi settori economici, del precipitare nella marginalità degli strati sociali più deboli, dell'inasprimento dei già spaventosi divari interni a società gerarchiche fondate – prima della rivoluzione francese – sul riconoscimento giuridico della disuguaglianza. Al tempo stesso gli studi che abbiamo a disposizione ci attestano le forti capacità di recupero, demografico ed economico, messe in campo nei contesti più pesantemente colpiti dalle pestilenze. In Italia, come nelle città tedesche, fu in particolare la leva dell'immigrazione a costituire un potente strumento di rilancio: all'allentarsi del contagio le porte dei centri urbani si aprivano a nuovi venuti, prima sgraditi e tenuti lontani ma ora percepiti come “utili”. Un'attitudine – per inciso – familiare al nostro dibattito pubblico sull'immigrazione, inadeguato e spesso indecoroso, nel quale la sentenza «abbiamo bisogno degli immigrati» è risuonata a più riprese.

Al di là di questo aspetto, i tanti casi affrontati dagli storici dell'età moderna mostrano comunque che dalle tragedie delle epidemie si uscì in modi diversi, più o meno rapidi ed efficaci, in ragione – per esempio – della capacità dei governi e dei gruppi dirigenti di redistribuire opportunamente i carichi fiscali, di arginare l'indebitamento delle comunità contadine, di sostenere attività e settori produttivi. Anche le crisi più traumatiche non ebbero insomma mai gli stessi esiti. E i modelli quantitativi dell'economia – come gli storici economici ci ricordano – fanno fatica a spiegare le grandi crescite che seguirono a grandi distruzioni. Che si tratti di spaventose pestilenze o dei più recenti conflitti bellici occorre considerare le reazioni della società e delle istituzioni, la loro capacità di indicare vie d'uscita e alternative, di distinguere tra costi e investimenti.

Rispetto alle sfide oggi incombenti, altri colleghi che collaborano a questo volume avranno certamente qualcosa di più concreto da dire. Ma anche l'esperienza di secoli lontani, se guardata con il dovuto senso critico, può prestarsi a un “buon uso” e aiutare a porre al presente domande pertinenti.

Riferimenti bibliografici

- G. ALFANI, *Il Grand Tour dei cavalieri dell'Apocalisse. L'Italia del «lungo Cinquecento» (1494-1629)*, Venezia, Marsilio, 2010.
- D. ANDREOZZI, *Quarantene e lazzeretti. L'insegnamento di Venezia*, «Il Piccolo. Quotidiano di Trieste», 7 marzo 2020.
- ID., *La peste, Venezia, l'Europa: una lezione adriatica*, «Il Piccolo. Quotidiano di Trieste», 29 marzo 2020.
- ID., *La peste moderna e modi per uscirne*, «Il Piccolo. Quotidiano di Trieste», 14 aprile 2020.

- D. BELTRAMI, *Storia della popolazione di Venezia dalla fine del secolo XVI alla caduta della Repubblica*, Padova, CEDAM, 1954.
- M. BERENGO, *L'Europa delle città. Il volto della società urbana europea tra Medioevo ed Età moderna*, Torino, Einaudi, 1999.
- C.M. CIPOLLA, *Contro un nemico invisibile. Epidemie e strutture sanitarie nell'Italia del Rinascimento*, Bologna, il Mulino, 1985.
- ID., *Il pestifero e contagioso morbo. Combattere la peste nell'Italia del Seicento*, Bologna, il Mulino, 2012.
- D. DEFOE, *La peste di Londra*, a cura di E. VITTORINI, Milano, Bompiani, 1995.
- Difesa della sanità a Venezia. Secoli XIII-XIX*, mostra documentaria, Archivio di Stato di Venezia, 23 giugno-30 settembre 1979, Venezia, Ministero per i Beni culturali e ambientali-Archivio di Stato di Venezia, 1979.
- M. GARBELLOTTI, *Per carità. Poveri e politiche assistenziali nell'Italia moderna*, Roma, Carocci, 2013.
- P. MALANIMA, *Uomini, risorse, tecniche nell'economia europea dal X al XIX secolo*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.
- L.A. MURATORI, *Del governo della peste e delle maniere di guardarsene, trattato [...] diviso in politico, medico ed ecclesiastico. Con le aggiunte fatte posteriormente dall'istesso autore [...] ed infine la relazione della peste di Marsiglia*, Roma, Girolamo Mainardi, 1743.
- P. PRETO, *Epidemia, paura e politica nell'Italia moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1988.
- ID., *La società veneta e le grandi epidemie di peste*, in *Storia della cultura veneta*, diretta da G. Arnaldi e M. Pastore Stocchi, *Il Seicento*, 4/II, pp. 377-406.
- G. RESTIFO, *Le ultime piaghe: le pesti nel Mediterraneo, 1720-1820*, Milano, Selene, 1994.
- L. TOMASIN, *Una quarantena può durare anche "solo" quattordici giorni*, «Italiano digitale», XII, 2020/1 (gennaio-marzo).
- Venezia e la peste 1348-1797*, catalogo della mostra, Comune di Venezia-Assessorato alla Cultura e Belle Arti, Venezia, Marsilio, 1979.
- R. ZAUGG, «Abbiamo bisogno degli immigrati». *Cittadinanze, discorsi utilitaristici e politiche migratorie dal basso medioevo ai giorni nostri*, in *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, a cura di D. ANDREOZZI e S. TONOLO, Trieste, Edizioni Università di Trieste EUT, 2016, pp. 77-86.

2.1 Il dibattito filosofico sul Covid

Troppo spesso, dall'esplosione del Covid nel febbraio 2020, ci si è concentrati solo sulle implicazioni medico-sanitarie, indiscutibilmente molto importanti, ma non sempre ci si è interrogati in modo approfondito sulla dimensione sociale e politica del problema gigantesco che abbiamo di fronte, e che ha cambiato non solo le modalità del nostro lavoro, ma le nostre vite, i nostri rapporti con gli altri. E tale cambiamento trova la sua origine in un elemento naturale, in una sorta di rivolta della natura, tanto vilipesa e distrutta dall'uomo. Un tema che non affronterò, ma che mi sembra cruciale, è la questione ecologica: gli effetti devastanti dell'epidemia sono legati a numerosi fattori, fra i quali però non è trascurabile il rapporto sbilanciato che abbiamo stabilito con l'ambiente naturale, sulla base di un'urbanizzazione senza freni. Il mio articolo è diviso in due parti. La prima contiene una sorta di panoramica di alcuni problemi, legati al Covid, con riferimento al dibattito filosofico odierno al riguardo. La seconda si concentra sinteticamente sulla questione delle disuguaglianze.

L'emergere del Covid ha suscitato numerose interpretazioni a livello internazionale. Sul piano propriamente filosofico segnalò in particolare tre posizioni, di cui due sono incarnate da un singolo autore, e una terza risulta articolata in una serie di riflessioni di differenti pensatori. In primo luogo, è intervenuto, ad esempio in una intervista su *Le Monde*, il filosofo tedesco Jürgen Habermas, sottolineando il fatto che la pandemia costringe tutti a riflettere su qualcosa che prima era noto ai soli esperti, ma aggiungendo che occorre evitare di av-

venturarsi in modo precipitoso in analisi complessive definitive¹. Comunque sia, i diritti fondamentali (Habermas fa riferimento soprattutto alla Costituzione tedesca) vietano agli organi statali di prendere qualsiasi decisione che accetti la possibilità di morte di singole persone. La posizione di Habermas è giustificata dal fatto che non solo, ad esempio, il Brasile, ma anche numerosi paesi ricchi, dagli Stati Uniti alla Svezia, hanno deciso di sacrificare migliaia di vite, soprattutto di anziani e malati, all'andamento economico, mantenendo l'apparenza di una vita quotidiana normale. Secondo Habermas, la limitazione di un gran numero di libertà importanti deve rimanere un'eccezione strettamente contenuta. Ma l'eccezione è di per sé richiesta dal diritto primario alla protezione della vita e dell'integrità fisica. Riflettendo a partire dall'ordinamento giuridico tedesco, il filosofo Habermas e il giurista Klaus Günther si sono interrogati su come sia possibile definire il punto di equilibrio tra tutela della vita dei cittadini e garanzia della sfera delle libertà personali. Habermas tenta di superare l'*impasse* sostenendo che, nel momento in cui i cittadini di uno Stato democratico obbediscono a leggi che si sono dati da soli e «tutti insieme», non possono al contempo «approvare una politica che, contro la loro parità di trattamento, metta in gioco la vita di alcuni per gli interessi di tutti gli altri». Habermas sostiene una tesi ragionevole e in parte condivisibile, ma non fornisce (e, forse, non si propone nemmeno di fornire), a mio avviso, strumenti analitici per ragionare sul Covid, al di là del richiamo, per quanto cruciale, all'imprescindibilità del principio della sanità pubblica.

Una seconda interpretazione del problema, del tutto differente dalla precedente, e fornita da Giorgio Agamben, in una serie di articoli, scritti da febbraio a maggio 2020, e poi confluiti in *A che punto siamo? L'epidemia come politica*². Agamben cala il discorso sul Covid all'interno della sua importante riflessione, intrapresa da numerosi anni, in particolare in testi come *Homo sacer* e *Stato di eccezione*, in merito all'idea dello stato di eccezione, che da tempo è diventato la condizione normale, e all'idea di una scissione dell'«unità della nostra esperienza vitale, che è sempre inseparabilmente insieme corporea e spirituale, in una entità puramente biologica da una parte (la nuda vita) e in una vita affettiva e culturale dall'altra» (p. 54). In merito alla gestione politica del Covid la posizione di Agamben è durissima:

Lo stato di eccezione [...] sarà ricordato come la più lunga sospensione della legalità nella storia del Paese, attuata senza che né i cittadini né, soprattutto,

¹ J. HABERMAS, *Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir*, «Le Monde», 10/04/2020.

² Cfr. G. AGAMBEN, *A che punto siamo? L'epidemia come politica*, Quodlibet, Macerata 2020.

le istituzioni deputate abbiano avuto nulla da obiettare³. [...] l'epidemia fa apparire con chiarezza [...] che lo stato di eccezione, a cui i governi ci hanno abituati da tempo, è veramente diventato la condizione normale⁴. Una società che vive in un perenne stato di emergenza non può essere una società libera [...] Non stupisce che per il virus si parli di guerra. I provvedimenti di emergenza ci obbligano di fatto a vivere in condizioni di coprifuoco [...] Quello che preoccupa è non tanto o non solo il presente, ma il dopo [...] In questione è, cioè, nulla di meno che la pura e semplice abolizione di ogni spazio pubblico⁵. [...] è opportuno registrare con attenzione il nuovo concetto che ha fatto oggi suo ingresso nel lessico politico dell'Occidente: il 'distanziamento sociale'⁶. [...] non credo che una politica fondata sul 'distanziamento sociale' sia umanamente e politicamente vivibile⁷. L'epidemia, come l'etimologia del termine suggerisce è innanzi tutto un concetto politico, che si presenta a diventare il nuovo terreno della politica – o della non-politica – mondiale⁸.

Agamben coglie alcuni aspetti rilevanti, soprattutto se interpretati non sulla base dello stato di cose presente, ma in termini prospettici, come un rischio che determinate lesioni della libertà permangano anche dopo la fase emergenziale del Covid, con conseguenze devastanti. Non condivido, però, la posizione di Agamben, né sul piano teorico-analitico né sul piano politico. Sul piano teorico-analitico, la sua analisi rischia di confondere la causa con l'effetto. Sembra, cioè, che il Covid non costituisca un reale problema, e che venga ingigantito dai vari "Leviatani" statuali per indurre gli individui alla soggezione. Invece, il Covid ha costituito e costituisce realmente un problema gigantesco, la questione aperta concerne come, una volta venuta meno l'emergenza, si voglia agire politicamente. La posizione di Agamben mi sembra problematica anche sul piano politico in senso stretto, perché tende a dare già per scontata una conseguenza devastante sui soggetti, e quindi in qualche misura si rivela impolitico, poiché non delinea percorsi collettivi che tentino, seppur faticosamente, di articolare diversamente un vivere insieme, ma, di fronte a un futuro già segnato, rischia di sfociare solo in una resistenza del singolo individuo, resistenza che quindi non può che risultare impotente e sconfitta. Più di recente Agamben, insieme a Massimo Cacciari, ha scritto il breve articolo *A proposito del decreto sul «green pass»*, in cui, nel criticare la discriminazione contenuta nel certificato verde e nella sua applicazione in Italia, vengono richiamate addirittura la Cina, l'Unione Sovieti-

³ *Ivi*, pp. 13-14.

⁴ *Ivi*, p. 26.

⁵ *Ivi*, p. 27.

⁶ *Ivi*, p. 43.

⁷ *Ivi*, p. 44.

⁸ *Ivi*, p. 74.

ca e il fascismo⁹. Al di là di dubbi che si possono nutrire rispetto ad alcuni profili del certificato verde, risulta veramente fuori misura il confronto che viene attuato. Ma, soprattutto, ad essere significativo è che la prospettiva di Agamben (e di Cacciari) sembri caratterizzarsi per un occultamento della dimensione collettiva, e in particolare dei soggetti che, per motivi economici, sanitari e anagrafici, risultano molto più esposti alle conseguenze pesanti del virus, a vantaggio di un'idea anarco-individualistica di libertà, come se la libertà di contagiare gli altri possa risultare un elemento prioritario, imprescindibile. Non si tratta di “giocare” il concetto di uguaglianza contro il concetto di libertà, ma semmai di considerare la libertà non in termini atomistici e quindi di assumere, dinamicamente, la reciprocità fra libertà e uguaglianza come costitutiva di una pratica politica espansiva: Balibar ha adoperato al riguardo il neologismo *égaliberté*¹⁰.

Arrivo a una terza interpretazione, che però, a sua volta, risulta diversificata al suo interno. Il riferimento è a varie riflessioni di esponenti del pensiero critico (per usare una formula un po' generica), come David Harvey, Étienne Balibar, Alain Badiou, Slavoj Žižek, con posizioni differenziate, talvolta anche dissonanti fra di loro, ma accumulate da una critica al capitalismo contemporaneo e ai meccanismi di disciplinamento della forma-Stato¹¹. Ma questi pensatori sono distanti dalle tesi di Agamben, ritenendo ineludibile una pratica quotidiana fondata sul rispetto nei confronti degli altri, e soprattutto nei confronti dei soggetti più esposti al virus, sulla base di una comunanza, pur nel distanziamento (direi “fisico”, non “sociale”). Di queste analisi rimarco tre aspetti. Il primo, su cui le posizioni degli autori indicati divergono, concerne il carattere di assoluta novità o meno del Covid. Per un verso, il Covid costituisce un fenomeno inedito, per il suo impatto dirimpente, e quindi ha modificato e modificherà in profondità una serie di assetti, per l'altro, però, le sue conseguenze fanno esplodere elementi che erano già presenti in precedenza. Il secondo aspetto riguarda il rapporto fra dimensione globale e dimensione nazionale, e addirittura locale, con

⁹ AGAMBEN – M. CACCIARI, *A proposito del decreto sul «green pass»*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici: <https://www.iisf.it/index.php/progetti/diario-della-crisi/massimo-cacciari-giorgio-agamben-a-proposito-del-decreto-sul-green-pass.html>

¹⁰ Cfr. É. BALIBAR, *La proposition de l'égaliberté. Essais politiques 1989-2009*, Puf, Paris 2010. Per una forte valorizzazione dell'istanza dell'uguaglianza, in parte in termini differenti rispetto all'approccio di Balibar, si vedano i lavori di Jacques Rancière: ad es., J. RANCIÈRE, *Ai bordi del politico*, trad. it. Cronopio, Napoli 2011.

¹¹ Cfr., ad es., A. BADIOU, *Niente di nuovo sotto il sole. Dialogo sul Covid-19*, trad. it. Castelvecchi, Roma 2020; BALIBAR, *Notre espèce humaine*, «Le Monde», 29/19/2020; D. HARVEY, *Cronache anti-capitaliste. Guida alla lotta di classe per il XXI secolo*, trad. it. Feltrinelli, Milano 2021, pp. 197-206; S. ŽIŽEK, *Virus. Catastrofe e solidarietà*, trad. it. Ponte alle Grazie, Milano 2020. Una prospettiva differente, ma con alcuni punti di contatto con gli autori indicati è quella di J.-L. NANCY, *Un trop humain virus*, Bayard, Paris 2020.

le conseguenze sulle relazioni internazionali (ad esempio, si pensi alle differenti gestioni del Covid da parte dai due “Imperi”, gli Stati Uniti e la Cina, anche con i mutamenti intercorsi col passare dei mesi). Appare indiscutibile il fatto che il virus presenti un carattere globale. Un mondo sempre più globalizzato si rivela quindi fortemente esposto al virus. Rispetto a tale scenario, sono presenti reazioni nazionalistiche, talvolta addirittura razziste al virus, cosicché determinati partiti additano i migranti come gli “untori”, invece di sollevare la questione fondamentale che i paesi più poveri non sono stati raggiunti dal vaccino, a causa di una politica del tutto miope da parte dei governi occidentali. Questa risposta nazionalistica, se non razzista, si rivela non solo del tutto inaccettabile politicamente, ma anche inefficace, proprio perché solo una risposta globale, o perlomeno europea, al virus, può produrre effetti significativi. Il terzo aspetto affrontato nelle interpretazioni indicate concerne le conseguenze sociali del Covid, su cui mi soffermo nel prosieguo della trattazione.

2.2 Le disuguaglianze

Nell’indagare il tema del rapporto fra Covid e le disuguaglianze, ci si trova di fronte a una situazione singolare. Infatti, sembra quasi un luogo comune, presente anche in mezzi di comunicazione *mainstream*, sostenere che siano aumentate le disuguaglianze, e che sia necessario un forte intervento statale e europeo al fine di proteggere coloro che sono stati maggiormente danneggiati dalla diffusione del Covid. Ma, in questo ragionamento, qualcosa non torna. A non tornare è il fatto che, se si assume che il Covid sicuramente costituisca un fenomeno radicalmente nuovo (si sono verificate altre epidemie negli ultimi decenni, ma non dotate di questo impatto devastante), ma che, nello stesso tempo, si innesti in un determinato scenario, già segnato dalla crisi economica e sociale del 2007-2008, allora ci si può domandare se in questi anni ci sia mai stata una forte attenzione al problema delle disuguaglianze. In modo molto schematico, senza poter svolgere qui i singoli passaggi storici e politici, si potrebbe rimarcare che, dopo il fallimento del socialismo reale, si era verificata una vera e propria messa in discussione dell’istanza dell’uguaglianza, ritenuta anacronistica, datata, in quanto sinonimo di livellamento, non comprendendo (o, piuttosto, non volendo comprendere) che soggetti che si trovano in una condizione di subalternità economica e sociale, non sono soggetti realmente liberi. Dopo le politiche liberiste di Reagan e Thatcher, negli anni Novanta non solo nei partiti della destra liberale, ma anche nel centro-sinistra globale (era l’era di Clinton, di Blair...) si era diffusa un’ideologia globalista che aveva rimosso, o comunque fortemente depotenziato la posta in gioco dell’uguaglianza. In una fase successi-

va, anche nell'Europa continentale (si pensi, in una tempistica differenziata, alle riforme di Schröder in Germania, di Hollande in Francia e di Renzi in Italia), ci si è mossi in direzione di uno smantellamento di alcune garanzie fondamentali del mondo del lavoro. Un libro come quello di Thomas Piketty, *Il Capitale nel XXI secolo*, al di là della valutazione specifica che se ne può fornire, nella sua grande fortuna internazionale risulta significativo proprio perché mette in luce, presentando una lunga serie di statistiche, l'enorme aumento delle disuguaglianze negli ultimi decenni¹². Peraltro, a dispetto del titolo efficace, si tratta di un testo dotato non di un approccio marxista, ma piuttosto di un approccio keynesiano. In merito alle disuguaglianze, anche se ci limitassimo al contesto italiano, la messa in discussione di una serie di diritti sociali ottenuti con le lotte degli anni Sessanta e Settanta, e in particolare il rafforzamento della sanità privata, soprattutto in alcune regioni, e l'indebolimento della sanità pubblica e della medicina del territorio, ha prodotto effetti nefasti, che sono emersi pienamente con lo sviluppo del Covid. Questa situazione non nasce con il Covid, ma si è venuta sedimentando in anni di controriforme, e con il Covid è esplosa in tutta la sua drammaticità.

Nello scenario globale il virus sopraggiunge in una congiuntura segnata dal difficile superamento della crisi del 2007-2008, a cui non è seguita una vera regolamentazione della finanza. L'*escalation* dei redditi da capitale e della precarizzazione del lavoro ha alimentato una continua crescita delle disuguaglianze¹³. Da un lato, il Covid ha già modificato molti comportamenti: la struttura del consumo ha introiettato i rischi dell'interazione faccia a faccia, il lavoro si è digitalizzato. Dall'altro lato, il Covid ha accelerato una tendenza emersa nell'ultimo decennio. Si tratta dello sviluppo del cosiddetto capitalismo delle piattaforme, incentrato sullo sfruttamento dell'informazione, qualunque essa sia, che ha iniziato a conquistare il mondo¹⁴. Il lavoratore porta con sé i mezzi di produzione. Tale dinamica si sviluppa in maniera diretta con l'addetto alle consegne di Amazon o di Uber (ma non solo), che per lavorare adopera la propria auto, pagando personalmente benzina, assicurazione e patente, e sulla base di ritmi lavorativi infernali. Con la crisi sanitaria il capitalismo delle piattaforme ha mostrato la propria potenza preservando l'attività del commercio elettronico grazie ai suoi algoritmi, falsificati e legittimati dall'intelligenza artificiale, e grazie alla sua

¹² Cfr. TH. PIKETTY, *Il Capitale nel XXI secolo*, trad. it. Rizzoli, Milano 2014.

¹³ Mi limito a menzionare R. BOYER, *Due scenari per una pandemia*, «Le monde diplomatique», 11/2020, ma sono usciti numerosi articoli significativi al riguardo sulla stampa internazionale: particolarmente ricco di analisi sul rapporto fra le conseguenze del Covid e le caratteristiche del capitalismo contemporaneo è stato il giornale «The Guardian».

¹⁴ Cfr. S. MEZZADRA – B. NEILSON, *Operazioni del capitale. Capitalismo contemporaneo tra sfruttamento ed estrazione*, trad. it. manifestolibri, Roma 2020.

logistica. L'offensiva delle multinazionali del settore digitale ha come effetto la disarticolazione dei sistemi produttivi nazionali e una polarizzazione delle società secondo una linea di demarcazione fra i gruppi e le professioni che beneficiano della concorrenza tra territori e gli altri, i perdenti, con un livello di vita in costante peggioramento. Su questo substrato attecchiscono i movimenti in difesa dell'identità nazionale. All'interno dello scenario indicato il virus non presenta un carattere egualitario, ma selettivo: essendo legato ai contatti, può accadere (ed è accaduto) che personaggi molto potenti lo contraggano, ma il suo impatto complessivo varia enormemente sulla base delle stratificazioni sociali.

Per comprendere tale aumento delle disuguaglianze, in un'ottica di sistema-mondo, significativa risulta l'analisi di David Harvey, relativa alla «nuova classe operaia» nell'epoca del Covid: essa «è in prima linea e deve sostenere l'urto più forte, perché o è la forza lavoro più a rischio di contrarre il virus per le mansioni che svolge, o rischia di rimanere senza lavoro e senza risorse, a causa dei tagli economici causati dal virus. Per esempio, c'è la questione di chi può lavorare a casa e chi no. Questo rafforza la divisione sociale [...]»¹⁵. Nel riprendere l'analisi di Harvey, Žižek osserva:

Ecco perché in Francia sono scoppiate le rivolte nei sobborghi poveri della zona nord di Parigi dove abitano le persone che lavorano alle dipendenze dei ricchi. Ecco perché [...] a Singapore si è registrato un incremento drammatico di infezioni da coronavirus nei dormitori per i lavoratori stranieri [...] Questa classe operaia è sempre esistita, l'epidemia l'ha solo portata alla luce¹⁶. [...] nell'industria conserviera della carne degli Stati Uniti, migliaia di operai hanno già preso il Covid, e tanti ne sono morti, ed episodi analoghi si verificano in Germania¹⁷.

L'epidemia porta quindi alla luce le conseguenze materiali delle differenze sociali negli Stati Uniti, ma anche in Europa, e particolarmente dura è la condizione dei precari e dei lavoratori stagionali, in gran parte migranti. Così, negli Stati Uniti, le possibilità di morire a causa del virus sono molto più alte tra i neri e gli ispanici che tra i bianchi americani: «[...] per i prodotti che devono essere raccolti a mano servono centinaia di migliaia di lavoratori stagionali, soprattutto immigrati, lavoratori che vengono trasportati su pullman stipati e fatti dormire in camerate anguste – un terreno quasi ideale per la diffusione dell'infezione del coronavirus»¹⁸. In questo senso le disuguaglianze sociali si intrecciano con le disuguaglianze razziali e con le disuguaglianze di genere.

¹⁵ HARVEY, *Cronache anticapitaliste*, cit., 204.

¹⁶ ŽIŽEK, *Virus*, cit., pp. 124-125.

¹⁷ *Ivi*, p. 138.

¹⁸ *Ivi*, p. 151.

Le minoranze razziali sono esposte alla minaccia dell'epidemia molto più della maggioranza bianca, che può permettersi l'autoisolamento e un'assistenza sanitaria migliore. In numerosi paesi (e in Italia in modo particolarmente forte), tale situazione ricade soprattutto sulle spalle delle donne, che, nella gran parte dei casi, svolgono un lavoro di cura in misura nettamente superiore rispetto agli uomini. Tale dinamica presenta chiare differenziazioni sociali, come è emerso in modo icastico con la chiusura delle scuole, con effetti disastrosi insieme sul piano educativo, sociale e psicologico. Tutte le attività produttive e riproduttive sono state scaricate sui nuclei familiari, e spesso soprattutto sulle donne, e appunto le condizioni delle famiglie risultano fortemente diseguali fra di loro. Non approfondisco il tema dell'università, limitandomi a rimarcare il fatto che la didattica a distanza si inserisce pienamente in questo ragionamento sulle disuguaglianze e sulla progressiva messa in discussione della dimensione pubblica della formazione, in nome di una visione aziendalista, in cui le lezioni vengono intese sulla base di moduli standardizzati e lo studente viene considerato come cliente, che può usufruire in ogni momento di "pacchetti" didattici.

In conclusione, il tema del Covid non deve essere interpretato come un semplice incidente di percorso. Occorre domandarsi come sarà la nostra vita una volta finita l'emergenza, tenendo conto che ogni epidemia presenta un carattere complesso, sulla base di un'intersezione fra le sue determinazioni naturali e quelle sociali, e quindi investe pienamente le nostre relazioni sociali e il nostro rapporto con l'ambiente naturale. La nostra specie, la specie umana presenta questa caratteristica, di aver costruito delle strutture sociali allo stesso tempo sofisticate e fragili, e queste strutture col passare del tempo hanno esercitato una funzione sempre più distruttiva sull'ambiente naturale. Risulta impossibile fare previsioni, in una situazione in cui molto spesso anche i cosiddetti "specialisti" hanno commesso numerosi errori di valutazione e talvolta hanno compiuto analisi precipitose sul futuro, senza che il quadro complessivo risultasse chiaro. In ogni caso, non credo che, una volta finita l'emergenza, si assisterà *sic et simpliciter* a un ritorno a una presunta normalità, ma un nuovo scenario dovrà essere ricostruito faticosamente sulle macerie della vita di una volta. L'esito non è già predeterminato in modo catastrofico, a differenza di quanto emerge dalla posizione di Agamben richiamata nella prima parte del mio articolo. Non si può però negare che le conseguenze del Covid risultino molto pesanti, perché si può venire a creare una penuria dei beni fondamentali, mentre allo stesso tempo gli Stati accumulano una grande quantità di debiti per evitare il rischio del crollo. Oltre ai problemi legati alla salute e agli effetti sul lavoro, lo scenario determinato dal Covid ha presentato e probabilmente presenterà anche nel futuro prossimo un impatto pesante sul piano sociale e psicologico, in particolare

per i soggetti che si trovano in una condizione di subalternità, all'interno di un capitalismo sempre più predatorio. Solo attraverso un lungo percorso di trasformazioni profonde in merito alla sanità pubblica, alle situazioni lavorative, al lavoro riproduttivo e anche, più in generale, alle forme del nostro vivere insieme, si potrà evitare il rischio, attualmente molto forte, di un ulteriore aumento delle gerarchie sociali e della frammentazione fra gli individui.

Populismo 2020: Stati Uniti, India e Brasile alla prova del Covid-19¹

Fabrizio Tonello

3.1 Introduzione

La più importante conseguenza politica dell'epidemia di SARS-CoV-2 è stata senza dubbio la possibilità di verificare sul campo la capacità dei governi populistici di far fronte a uno shock esterno. Secondo Nadia Urbinati (2020a, p. 352) "Populismo è il nome di un fenomeno politico la cui difficoltà di definizione è proverbiale. Resiste a generalizzazioni e costringe chi lo studia a farsi comparativista perché il linguaggio e i contenuti del suo messaggio sono immersi nella cultura e nei valori della società nella quale si sviluppa". L'epidemia ci ha permesso di osservare i comportamenti comuni dei governi populistici di fronte a un fenomeno che toccava l'intero pianeta e quindi di far avanzare la riflessione sul populismo moderno in quanto tale.

Negli ultimi anni si sono formati numerosi governi populistici, dalla Polonia alle Filippine. Il nostro lavoro comparativo si è concentrato su India, Brasile e Stati Uniti, paesi che sono

- tre dei cinque paesi più popolosi del mondo
- guidati da leader forti e autoritari
- federalisti nelle loro istituzioni politiche.

Questo favorisce le possibilità di confronto fra i tre paesi benché i loro leader (un elemento chiave del populismo) non potessero essere più diversi: Donald J. Trump era un miliardario e un personaggio televisivo che non aveva mai ricoperto una carica politica prima della sua elezione nel 2016; Jair Bolsonaro

¹ Ringraziamo Francesca Sabatini per il suo prezioso contributo alla ricerca.

era un ufficiale militare di basso livello trasformatosi in un parlamentare e poi eletto presidente nel 2018; Narendra Modi era stato in politica per decenni in un partito di estrema destra legato a un'organizzazione paramilitare nazionalista indù. Tuttavia, le loro politiche durante la pandemia sono state notevolmente simili.

Queste politiche saranno chiarite guardando più specificamente a quattro aree:

- ostilità verso gli esperti e la scienza, unita a ingiustificato ottimismo e vero e proprio negazionismo rispetto alla pandemia
- autoritarismo, culto quasi religioso del leader, con corruzione e caos istituzionale
- uso sistematico della menzogna e di un linguaggio violento contro i "nemici" reali o percepiti, associato a una profonda indifferenza verso le sofferenze umane

Il punto di partenza è se le politiche nazionali di contrasto alla pandemia abbiano avuto effetti visibili sul numero di casi e sul numero di decessi. Questo è facile da verificare: secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità nell'agosto 2022 c'erano paesi con poche centinaia di morti (Laos, Tanzania) e altri dove le vittime si contavano in centinaia di migliaia o milioni (India, Brasile, Stati Uniti). Taiwan e la Florida hanno entrambe una popolazione di poco più di 20 milioni di abitanti, eppure, a settembre 2021, Taiwan aveva subito solo 839 morti per SARS-CoV-2, mentre lo stato della Florida ne aveva registrati circa 50.000. Queste enormi differenze permettono di valutare l'efficacia dell'azione dei governi. Una cronologia dell'espansione della pandemia sarà utile.

3.2 Cronologia febbraio-maggio 2020 negli Stati Uniti, in India e in Brasile

Il 31 dicembre 2019, la Cina annunciò la scoperta di un cluster di casi di polmonite nella città di Wuhan. Il primo caso americano fu segnalato il 20 gennaio 2020 e il presidente Donald Trump fu informato dal Consiglio di sicurezza nazionale sui pericoli del virus. Pochi giorni dopo (31 gennaio) dichiarò lo stato di emergenza per ragioni sanitarie. In India, il primo caso fu registrato a Thrissur, in Kerala, il 30 gennaio 2020; il 3 febbraio 2020 ci furono altri tre casi, tutti studenti di ritorno da Wuhan. In Brasile, il primo caso confermato di SARS-COV-2 (e il primo in Sud America) fu annunciato dal Dipartimento della Salute di San Paolo il 25 febbraio: un uomo di 61 anni tornato dalla Lombardia, dove la pandemia si era diffusa a fine gennaio.

Febbraio

Nel febbraio 2020, i tre governi non presero misure di salute pubblica per controllare la pandemia. Negli Stati Uniti, il 25 febbraio, Nancy Messonnier, il direttore del Centro Nazionale per l'Immunizzazione e le Malattie Respiratorie del CDC, dichiarava: «La questione non è “se” questa [pandemia] arriverà ma “quando” arriverà e quante persone in questo paese avranno gravi patologie». (Slavitt 2021, p. 52). La risposta del presidente Trump fu la minaccia di licenziarla e il segretario alla Salute Azar descrisse falsamente il virus come «sotto controllo» lo stesso giorno. In un briefing alla Casa Bianca, Trump disse: «Un giorno, come per miracolo, scomparirà». In una conversazione con il giornalista Bob Woodward, tuttavia, ammise che il virus era «mortale» (Gregorian 2020).

Marzo

Nel marzo 2020, i tre governi furono costretti ad agire. Il 6 marzo 2020, Trump firmò il *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act*, che mise a disposizione 8,3 miliardi di dollari in finanziamenti di emergenza per rispondere all'epidemia. Il 13 marzo, l'amministrazione Trump iniziò ad acquistare grandi quantità di attrezzature mediche. Alla fine di marzo, usò il *Defense Production Act* del 1950 per stimolare le industrie a produrre attrezzature mediche. Negli stessi giorni, il presidente confessava al giornalista Bob Woodward che «voleva sempre minimizzare [il virus]» e che preferiva «minimizzare perché non [voleva] creare il panico» (Gregorian 2020).

In India, 22 nuovi casi furono segnalati il 4 marzo, compresi quattordici membri di un gruppo di turisti italiani infetti. Il 19 marzo, il primo ministro Narendra Modi chiese a tutti gli indiani di osservare un coprifuoco Janata («coprifuoco del popolo») il 22 marzo per quattordici ore e di ringraziare i lavoratori essenziali applaudendo o suonando le campane alle 17. Il coprifuoco fu utilizzato dal governo per valutare la fattibilità di un lockdown nazionale che in effetti fu proclamato il 24 marzo con un preavviso di sole 24 ore. In quel momento c'erano 519 casi confermati e nove morti nel paese.

In Brasile, Bolsonaro fece un'apparizione durante una manifestazione filogovernativa a Brasilia il 15 marzo, dialogando con i suoi sostenitori; il presidente fu criticato per la sua partecipazione a un meeting senza prendere precauzioni come l'indossare una mascherina, benché l'evento avvenisse subito dopo l'incontro con Trump quando il suo addetto stampa era stato contagiato. Lo stesso giorno, Bolsonaro disse che il pubblico non doveva reagire in modo «nevrotico» e si dichiarò contrario alle proposte di sospendere i viaggi tra gli stati e alla chiusura delle imprese (tra cui centri commerciali e mercati settimanali all'aperto), sostenendo che erano «misure estreme» che avrebbero danneggiato

l'economia.

Il 22 marzo, il presidente affermò che la vita dei brasiliani aveva bisogno di tornare alla normalità e che lui, grazie al suo fisico da atleta, non doveva preoccuparsi se fosse stato infettato dal virus: «Non sentirei nulla o alla peggio sarebbe come una piccola influenza o un po' di raffreddore». In una conferenza stampa del 27 marzo, Bolsonaro continuò a minimizzare la possibilità che il virus SARS-COV-2 potesse diffondersi rapidamente a livello nazionale, sostenendo che i brasiliani «non prendono mai niente».

Nello stesso tempo, l'Organizzazione Mondiale della Sanità era sempre più preoccupata per la rapida diffusione e per la gravità della pandemia, ma anche per la passività di diversi governi. Il 7 marzo l'OMS pubblicava un pacchetto di linee guida sulla prevenzione e la rapidità di risposta per quattro diversi scenari di diffusione del virus: nessun caso, casi sporadici, gruppi di casi e trasmissione in intere comunità. L'11 marzo 2020 definì ufficialmente il SARS-COV-2 una pandemia. Infine, il 21 marzo 2020 l'OMS pubblicava le sue raccomandazioni riguardanti i test per rilevare la presenza del SARS-COV-2

Aprile

Il 6 aprile 2020, l'OMS diffondeva un nuovo documento sulle mascherine, compresa una nuova raccomandazione sul loro uso da parte di persone sane. L'11 aprile 2020, l'OMS pubblicava un documento preliminare sui vaccini e il 14 aprile un aggiornamento della strategia per contrastare il SARS-COV-2, basata sui modi per prevenire e sopprimere la trasmissione del virus, ridurre la mortalità e sviluppare vaccini e terapie sicure ed efficaci.

Sempre il 6 aprile il presidente Trump twittava: «LIGHT AT THE END OF THE TUNNEL!». Lo stesso giorno, il bilancio dei morti aveva superato quota 10.000. Nove giorni dopo, il 15 aprile, il paese registrava 30.000 decessi.

Il 17 aprile il presidente Trump, in una serie di tweet a caratteri cubitali, incitava i suoi sostenitori a «liberare» gli stati che avevano adottato i lockdown: «LIBERATE IL MICHIGAN!».

Il 23 aprile, Trump suggerì soluzioni poco ortodosse in un discorso sconclusionato e senza senso in cui sembrava sostenere che i raggi ultravioletti «o anche solo una luce molto potente [potessero] mettere fuori combattimento in un minuto» il virus. Lo stesso giorno chiese alla task force sul coronavirus di indagare se un disinfettante potesse essere iniettato come trattamento per le vittime. Il 28 aprile, il numero totale di casi confermati in tutto il paese superava il milione.

In Brasile, quando il ministro della sanità Luiz Henrique Mandetta si dichiarò a favore del lockdown Bolsonaro lo destituì il 16 aprile (Mandetta 2020).

Fu sostituito da Nelson Teich, un uomo d'affari del settore sanitario privato che disse nel suo discorso di insediamento di essere totalmente allineato con il presidente. A metà aprile, tutti i ventisei stati brasiliani più il distretto federale di Brasilia avevano adottato provvedimenti per combattere la pandemia, spesso adottando misure di distanziamento sociale come la chiusura di scuole, negozi, spiagge e parchi, restrizioni sui trasporti pubblici e raccomandazioni alle persone di rimanere a casa.

Tuttavia, Bolsonaro fece del suo meglio per sabotare queste misure, oltre a violarle lui stesso in visite ai negozi, discorsi improvvisati tra la folla, definendo costantemente la pandemia una piccola influenza. Un lockdown nazionale non fu mai varato e il tracciamento dei contagi non fu mai iniziato. Bolsonaro prima emise un decreto che toglieva agli stati il potere di limitare i movimenti dei cittadini, poi cercò di esentare le chiese e le sale da gioco dalle restrizioni sugli assembramenti: in entrambi i casi i decreti furono annullati dai tribunali.

Maggio

Il 3 maggio il Brasile confermava più di centomila casi: il numero di casi era raddoppiato in meno di dieci giorni. La situazione fu descritta in un blog della Harvard Law School come «completo crollo delle istituzioni» (Motta 2020). Il governo voleva estendere il concetto di «attività essenziali» anche ai saloni di bellezza e cercava di privare varie categorie di lavoratori del reddito di emergenza di 600 real votato dal Congresso.

Il 18 maggio, Donald Trump proponeva di nuovo i suoi rimedi non ortodossi come l'idrossiclorochina, mentre uno studio condotto durante lo stesso mese indicava che il vero numero di casi di SARS-COV-2 negli Stati Uniti era molto più alto del numero di casi confermati. In India, il debole sistema sanitario era così sovraccarico che alcuni pazienti morivano prima di scoprire i risultati del loro tampone. Pire improvvisate venivano erette nei cortili degli ospedali per bruciare i cadaveri dei contagiati.

Nei due anni successivi questo approccio –minimizzare, mentire, attaccare medici ed esperti- sarebbe rimasto immutato.

3.3 Ostilità verso gli esperti e la scienza

Il populismo americano è sempre stato ostile alla scienza, vista come strumento di potere contro l'uomo comune: «Un tempo l'intellettuale era delicatamente ridicolizzato perché non era necessario; ora c'è un forte risentimento nei suoi confronti perché è troppo necessario» (Hofstadter 1962, p.34). Non a caso Richard Hofstadter aveva intitolato il suo libro *Anti-Intellectualism in American Life*: lo storico della Columbia University individuava l'ostilità verso gli esperti e la scienza come una costante nella storia degli Stati Uniti dal 1776 in poi. L'e-

pidemia di SARS-CoV-2 ci permette di constatare che questa ostilità è diventata parte integrante della vita quotidiana americana: per merito di Trump, gli Stati Uniti hanno ora un anti-intellettualismo diffuso e violento.

L'idrossiclorochina, un farmaco antimalarico, era il trattamento preferito dell'ex presidente, anche dopo che l'OMS aveva chiarito che non era efficace contro il SARS-COV-2. Trump proibì ai medici del *Center for Disease Control* di pubblicare dichiarazioni o documenti sulla pandemia se non autorizzati dalla Casa Bianca, oltre a umiliare pubblicamente molti di loro. Il presidente americano minacciò più volte di licenziare il dottor Anthony Fauci, il principale esperto del virus e si vantava pubblicamente di «fare il contrario» di ciò che gli esperti suggerivano: «La gente è stanca di sentire Fauci e tutti quegli idioti» (Collins, Liptak, 2020).

In India e in Brasile, le politiche dei governi populistici legate alla SARS-CoV-2 hanno mostrato la stessa ostilità verso la scienza in modo quasi caricaturale. Come abbiamo visto, Bolsonaro licenziò il ministro della salute, Luiz Henrique Mandetta, per disaccordi sulle linee guida relative al distanziamento sociale e sull'idrossiclorochina. Quando i funzionari della sanità gli parlavano degli effetti collaterali o dei dubbi sull'efficacia del farmaco, «Bolsonaro non voleva sapere. Voleva solo sentire che la cloroquina era la salvezza. C'erano sempre scatole di cloroquina sulla sua scrivania, ma non ha mai usato maschere o gel disinfettante. (Mandetta 2020).

In India, il primo ministro Narendra Modi si era scontrato con gli intellettuali laici per tutta la sua vita: il caso più famoso fu la sua risposta alle critiche del premio Nobel Amartya Sen alla demonizzazione attuata nel 2016. In quella occasione Modi disse: «Il duro lavoro è più potente di Harvard» (NTDV 2017). Non fu quindi una sorpresa che il primo ministro sostenesse energicamente il capo del suo partito nel Bengala occidentale, che consigliava di bere urina di mucca per trattare il SARS-COV-2. Vijay Chauthaiwale, un altro dirigente del BJP, attaccava economisti ed esperti come parte della «lobby anti-Modi» e incoraggiava gli indiani a non rifiutare la medicina tradizionale, compresa l'urina di mucca e la curcuma per rafforzare il sistema immunitario. Tra gennaio e metà aprile 2021, la task force scientifica nazionale indiana sul SARS-CoV-2 non tenne una sola riunione.

Nel maggio 2021, Shahid Jameel, un virologo, si dimise dalla task force pochi giorni dopo aver criticato pubblicamente il governo di Narendra Modi per la sua gestione della seconda devastante ondata di pandemia nel paese. Jameel criticò il governo per aver «dichiarato di aver vinto il virus» nel gennaio 2021. Modi aveva affermato che «Il paese che ospita il 18% della popolazione mondiale, quel paese ha salvato l'umanità dalla catastrofe contenendo efficacemente il corona-

virus» (Roy 2021).

Il primo ministro, inoltre, decise di tenere comizi elettorali nel Bengala occidentale in vista delle elezioni locali, oltre a permettere altri grandi meeting pubblici che ovviamente si trasformarono in eventi superdiffusivi. Per esempio, nel marzo-aprile 2021 il governo indiano permise che il festival religioso Kumbh Mela, della durata di quattro settimane e frequentato da milioni di indù, procedesse come al solito. Il 14 aprile 2021, quasi un milione di persone si tuffarono nel fiume sacro, il Gange. Il primo ministro dell'Uttarakhand, lo stato dove si svolgeva il festival, aveva incoraggiato il maggior numero possibile di persone a venire: «Nessuno sarà fermato in nome di Covid-19, perché siamo sicuri che la fede in Dio supererà la paura del virus». Le infezioni registrate nello stato aumentarono del 1800% nei venticinque giorni successivi.

3.4 Linguaggio violento e indifferenza verso la sofferenza umana

Le politiche adottate durante la pandemia nei tre paesi esaminati mostrano un modello quasi-genocida di azioni e omissioni da parte dei tre governi, variamente giustificate con menzogne estemporanee. Bolsonaro non aveva mai nascosto la sua persecuzione dei popoli nativi dell'Amazzonia, che è stata accelerata dalla pandemia. In una occasione disse: «È un peccato che la cavalleria brasiliana non sia stata efficiente come gli americani, che hanno sterminato gli indiani». L'analisi degli eventi mostra che in Brasile «la maggior parte delle morti sarebbe stata evitabile con una strategia di contenimento della malattia, e che questo costituisce una violazione senza precedenti del diritto alla vita e alla salute dei brasiliani» (Ventura-Reis 2020).

Come Trump e Modi, Bolsonaro continuò a minimizzare la grave natura della pandemia per tutto il 2020, citando la sua convinzione dell'efficacia della clo-rochina e di altri farmaci non approvati per trattare il SARS-CoV-2. Bolsonaro si oppose alle proposte di acquisto del vaccino Sinovac Biotech. Nell'ottobre 2020, un giorno dopo che il ministro della salute Eduardo Pazuello aveva annunciato l'acquisto di 46 milioni di dosi di CoronaVac Bolsonaro dichiarò che l'accordo non sarebbe stato firmato: «Ho già ordinato di annullarlo, sono il presidente, non rinuncerò alla mia autorità» (Dias 2021). Il 27 novembre, Bolsonaro ripeté che non avrebbe fatto nessun vaccino e ripetuto pubblicamente la sua convinzione che le mascherine fossero inefficaci per limitare la diffusione del virus.

Nello stesso tempo, Donald Trump imponeva politiche che provocavano milioni di vittime tra i poveri, i migranti e le minoranze. La sua amministrazione adottò strumenti legali impropri per classificare come «lavoratori essenziali» alcune categorie tutt'altro che vitali per il paese, come gli operatori nelle fabbri-

che di carne dove il virus era presente. Derise e insultò ripetutamente i medici e i politici che promuovevano l'uso di mascherine, il distanziamento sociale e le restrizioni nell'uso degli spazi pubblici. Dopo il suo famigerato tweet «LIBERATE IL MICHIGAN!» alcuni suoi sostenitori prepararono un piano per rapire e uccidere il governatore democratico dello Stato Gretchen Whitmer. Il piano fu scoperto e neutralizzato dall'FBI, ma quello fu il primo segnale che i seguaci di Trump non avrebbero esitato a usare la violenza per prevalere, come poi si è visto nell'assalto al Congresso del 6 gennaio 2021.

In India, l'improvviso annuncio del lockdown il 24 marzo 2020 colpì in modo disastroso milioni di lavoratori migranti a basso reddito, che lavoravano in città in cerca di una vita migliore. Spesso non avevano alloggio, né risparmi, e furono costretti a camminare per centinaia di chilometri per raggiungere i villaggi di origine. Alla fine, il governo iniziò fornire razioni alimentari ai migranti, ma questo avvenne solo a metà maggio, più di quarantacinque giorni dopo l'inizio del lockdown.

Il bilancio della pandemia è che il fallimento del sistema sanitario indiano, largamente privatizzato, è stato totale. Il paese ha ufficialmente registrato 442.000 morti di Covid-19 fino al 10 settembre 2021 ma i ricercatori del Center for Global Development, un think tank di Washington, hanno calcolato in oltre quattro milioni il numero di "morti in eccesso" rispetto agli anni precedenti tra gennaio 2020 e giugno 2021.

Se l'incompetenza, la corruzione e le manovre politiche sono state ben documentate negli Stati Uniti e in India, il Brasile è l'unico paese accusato di diffondere volontariamente il virus. Nel gennaio 2021, il Centro di Ricerca e Studi in Diritto della Salute Pubblica (CEPEDISA) dell'Università di San Paolo e Conectas Direitos Humanos, una rispettata organizzazione di difesa dei diritti umani, hanno raccolto e analizzato i regolamenti federali e statali relativi alla SARS-CoV-2, producendo un rapporto intitolato *Diritti nella Pandemia*. I risultati della loro indagine

smentiscono la persistente interpretazione che ci sia stata incompetenza e negligenza da parte del governo federale nella gestione della pandemia. Al contrario, la sistematizzazione dei dati (...) rivela l'impegno e l'efficienza del governo a favore della diffusione capillare del virus sul territorio brasiliano, chiaramente dichiarato con l'obiettivo di riavviare l'attività economica il più presto possibile e a qualunque costo (Ventura – Reis 2021).

3.5 Leader autoritari e caos istituzionale

«Il populismo non può esistere senza una struttura organizzativa centrata su un leader indiscusso» (Graziano 2018, p.15). «La maggior parte dei casi di successo del populismo comporta un leader forte, indipendentemente dal tipo di mobilitazione» (Mudde-Kaltwasser 2017, p. 76). Questo era già stato dimostrato in molti paesi, da Erdogan in Turchia a Orban in Ungheria, ma sembra essere oltre ogni ragionevole dubbio nei casi che abbiamo studiato: Trump, Modi e Bolsonaro sono oggetto di un culto quasi religioso tra i loro seguaci.

Esiste un'abbondante letteratura sul narcisismo di Donald Trump. Meno noti sono gli atteggiamenti psicologici simili in Narendra Modi e Jair Bolsonaro, e gli eventi del 2020-2021 mostrano che i leader narcisisti pensano e agiscono in modo simile. Danno per scontato di poter dominare le altre persone e di imporre le loro opinioni. Cercano di costringere gli altri a obbedire senza fare domande e spesso licenziano i funzionari e persino gli stretti collaboratori percepiti come «non sufficientemente leali». L'unica cosa che contava per Trump era Trump stesso, ma la pandemia ha dimostrato che Modi e Bolsonaro erano ugualmente intossicati dal potere. Il primo ministro indiano Narendra Modi, per esempio, fece stampare la sua foto sui certificati di vaccinazione.

Gli eventi di Washington DC del 6 gennaio 2021 sono stati una prova sufficiente della determinazione di Trump a rimanere alla Casa Bianca a qualunque costo, usando il pretesto, più volte dimostrato falso, delle frodi elettorali. Troviamo le stesse tendenze autoritarie in Brasile e in India. Per esempio, il presidente Bolsonaro ha reagito con furia quando uno dei giudici della Corte Suprema, ha avanzato la proposta di sequestrare il suo telefono cellulare nell'ambito di una delle inchieste della Corte sulle notizie false trasmesse durante la campagna elettorale. Ai suoi sostenitori ha detto più volte che era pronto ad agire contro i giudici.

Stati Uniti, Brasile e India sono paesi federali. Trump, Bolsonaro e Modi, tuttavia, non hanno mai amato le istituzioni che limitavano il loro potere e spesso hanno dimostrato di vedere il governo come un loro feudo personale. Tutti e tre si sono ripetutamente scontrati con governatori e sindaci sulle necessarie misure sanitarie. Bolsonaro, per esempio, ha detto: «Non voglio che questi sindaci impediscano alla gente di muoversi. Io sono il capo delle forze armate e questo è tutto. Interferisco dove voglio. Fine della discussione. Se un giorno dovrò abbandonare la presidenza [sarà per] una buona ragione. Non per uno stupido esame anti-virus». (Lapper 2021).

La nostra ricerca conferma l'analisi di Urbinati: il populismo, quando riesce a conquistare il governo di un Paese

può sfigurare i principi, le procedure e le istituzioni democratiche – il popolo, la maggioranza e la rappresentanza – proprio a causa della sua dipendenza dalla

forza del leader e della faziosità che discende dalla celebrazione di una parte del popolo contro tutto il resto. L'unificazione dei cittadini mediante questa logica di esclusione richiede di essere corroborata in permanenza dal consenso, l'unica prova di legittimità che il populismo cerca e accampa, superiore per valore autorizzante alla legittimità formale che viene dalle regole e norme istituzionali.

E ancora: le ambizioni di potere del populismo «si mostrano insofferenti alle limitazioni istituzionali pur senza tracimare nella revoca delle libere elezioni, nell'eliminazione fisica degli avversari e nella repressione del dissenso» (Urbini 2020, p. 352).

3.6 Conclusioni

La maggior parte degli studiosi del neopopulismo lo considerano

un'ideologia 'leggera' (*thin-centered*) che considera la società fondamentalmente separata in due campi omogenei e antagonisti, 'il popolo puro' contro 'l'élite corrotta', e che sostiene che la politica dovrebbe essere espressione della *volonté générale* del popolo" (Mudde, Kaltwasser 2017, p.5).

Questo approccio generale può descrivere correttamente la retorica ma non le azioni di Trump, Modi e Bolsonaro. Il caso della pandemia ci permette di rivedere la definizione del populismo come «ideologia leggera» perché la ricerca sulle azioni e le dichiarazioni di questi tre leader nel 2020-2021 mostra importanti tratti comuni che sembrano corrispondere a un'ideologia strutturata, cioè «un corpo di idee normative sulla natura dell'uomo e della società, così come sull'organizzazione e gli scopi della società» (*ib.*):

- Profonda ostilità verso gli esperti e la scienza, unite a un ingiustificato ottimismo e negazionismo sulla pandemia
- Indifferenza verso le sofferenze umane, al limite del genocidio
- Linguaggio violento, e violenze fisiche, contro i nemici politici, reali o percepiti
- Autoritarismo, culto quasi religioso del leader e caos istituzionale
- Uso strumentale della religione per sostenere soluzioni autoritarie

Dobbiamo sottolineare che Trump, Modi e Bolsonaro hanno operato in paesi molto diversi, in contesti religiosi e culturali diversi, per non parlare del fatto che le loro biografie personali sono fortemente eterogenee, come abbiamo visto. Se hanno detto quello che hanno detto e agito come hanno agito, dovremmo concludere che la loro ideologia comune –un autoritarismo fascistoide– è sufficientemente coerente da guidare le azioni dei neopopulisti quanto meno nei tre paesi esaminati. In altre parole, siamo di fronte a un fenomeno politico che

è diverso dal fascismo storico in quanto accetta la competizione elettorale ma, nello stesso tempo, i neopopulisti mostrano senza esitazione il loro disprezzo delle istituzioni, il culto del leader e la tentazione della violenza.

Un'altra interessante caratteristica comune è l'uso spregiudicato della religione, nonostante la netta separazione tra chiese e stato prescritta dalle costituzioni americana e indiana. Negli Stati Uniti ormai da decenni gli evangelici, un gruppo che Trump ha fatto del suo meglio per assecondare, hanno sostenuto il partito repubblicano. In India, sotto Modi, il nazionalismo religioso indù ha occupato il centro della scena e va ricordato che Modi, da primo ministro del Gujarat, fu responsabile dei pogrom antimusulmani del 2002. In Brasile, il presidente Bolsonaro non ha perso una sola occasione per ostentare la sua fede cristiana (lo slogan della sua campagna era «Il Brasile al di sopra di tutto, e Dio al di sopra di tutti noi»), confortato da sondaggi che registrano che il 60% dei cittadini è favorevole all'istruzione religiosa obbligatoria nelle scuole e la maggioranza si oppone al matrimonio gay e all'aborto. Poiché troviamo un uso strumentale della religione anche in Polonia (Jaroslaw Kaczynsky) e in Italia (Matteo Salvini) questa tattica dei partiti neopopulisti sembra essere un'altra caratteristica comune.

Se usiamo come punto di riferimento l'analisi di Mudde e Kaltwasser dei processi di de-democratizzazione (2017) possiamo interpretare meglio le azioni dei governi americano, indiano e brasiliano nel 2020-21. I due studiosi ipotizzano tre fasi nei processi di de-democratizzazione: erosione democratica, rottura democratica e repressione. Negli Stati Uniti, in India e in Brasile erano già visibili prima dell'epidemia

cambiamenti progressivi per minare l'autonomia delle istituzioni incaricate della protezione dei diritti fondamentali, come la diminuzione dell'indipendenza della magistratura, l'abbandono dello stato di diritto e l'indebolimento dei diritti delle minoranze" (Mudde, Kaltwasser 2017, p.90) .

La nostra ricerca conferma che le politiche attuate durante la pandemia hanno segnato una forte spinta verso la seconda fase della de-democratizzazione, cioè la rottura democratica, che solo per un caso non si è realizzata il 6 gennaio 2021 con il fallimento del tentato golpe dei seguaci di Trump a Washington. Al momento in cui scriviamo Bolsonaro e Modi sembrano voler rispettare le procedure democratiche e affrontare le elezioni rispettivamente nel 2022 e nel 2024 ma, come abbiamo visto nel caso degli Stati Uniti, le votazioni possono essere manipolate per ottenere il risultato voluto, come accadde negli Stati Uniti nel 2016 e in Brasile nel 2018, quando all'ex presidente Lula da Silva fu impedito di presentarsi perché incarcerato con accuse pretestuose. Il caso del Covid-19 permette di valutare meglio i processi di de-democratizzazione negli Stati Uniti, in

India e in Brasile, un ammonimento anche per gli altri paesi del mondo.

Riferimenti bibliografici

- K. COLLINS, K. LIPTAK, “Trump trashes Fauci and makes baseless coronavirus claims in campaign call”, CNN, <https://edition.cnn.com/2020/10/19/politics/donald-trump-anthony-fauci-coronavirus/index.html> (13 settembre 2021).
- R. DIAS, “Nunca fui contra a vacina’, diz Bolsonaro. É mentira”. https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/02/09/interna_politica,1236389/nunca-fui-contra-a-vacina-diz-bolsonaro-e-mentira.shtml (13 settembre 2021).
- F. FINCHELSTEIN, *From fascism to populism in history*, Oakland 2017.
- M. Gelfand, “The Threat Reflex. Why Some Societies Respond to Danger Better Than Others”, *Foreign Affairs*, July-August 2021 <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-06-22/threat-reflex> (13 settembre 2021).
- P. GRAZIANO, *Neopopulismi*, il Mulino, Bologna 2018.
- D. GREGORIAN, “Trump told Bob Woodward he Knew...”, NBCNews, 9 settembre 2020 <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/trump-told-bob-woodward-he-knew-february-covid-19-was-n1239658> (12 settembre 2021)
- R. HOFSTADTER, *Anti-intellectualism in American Life*, Vintage Books, New York 1963.
- C.R. KALTWASSER *et.al.*, *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford University Press, New York 2017.
- M. KAZIN, *The populist persuasion*, New York 1995
- E. LACLAU, *On populist reason*, London 2005
- R. LAPPER, *Beef, Bible and Bullets: Brazil in The Age of Bolsonaro*, Manchester University Press, Manchester 2021.
- C. MUDDE, C.R. KALTWASSER, *Populism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York 2017.
- L. H. MANDETTA, *Um paciente chamado Brasil*, Editora Schwarcz, Rio de Janeiro 2020
- Y. MÉNY, Y. SUREL (ed.), *Democracies and the populist challenges*, New York 2001.
- O.L. MOTTA, “COVID-19 in Brazil: Institutional Meltdown in the Middle of a Pandemic”, *Bill of Health*, 12 maggio 2020. <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2020/05/12/brazil-global-responses-covid19/> (13 settembre 2021).
- NDTV, “Hard Work More Powerful Than Harvard: PM Modi’s Dig At Amartya Sen’s Critique” 1 marzo 2017. https://www.youtube.com/watch?v=v61zJDki2o8&ab_channel=NDTV (13 settembre 2021).
- F. PANIZZA (ed.) *Populism and the Mirror of Democracy*, Verso, London 2005.

- A. ROY, “We are witnessing a crime against humanity”, *The Guardian*, 28 aprile 2021.
- A. SLAVITT, *Preventable*, St. Martin’s Press, New York 2021.
- P. TAGGART, *Populism*, London 2000.
- F. TONELLO, “Nazionalismo”, in: *Enciclopedia Italiana – Decima appendice*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2020.
- F. TONELLO, “Oligarchia”, in: *Enciclopedia Italiana – Decima appendice*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2020.
- E. TRAVERSO, *Les nouveaux visages du fascism*, Paris 2017.
- N. URBINATI, “Populismo” in: *Enciclopedia Italiana – Decima appendice*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 2020a.
- N. URBINATI, *Io il popolo: come il populismo trasforma la democrazia*, Cambridge 2019 (trad. it. Bologna 2020b).
- VENTURA, D. REIS, R., “An unprecedented attack on human rights in Brazil: the timeline of the federal government’s strategy to spread Covid-19”. *Bulletin Rights in the Pandemic* n. 10, São Paulo, Brazil, CEPEDISA/USP e Conectas Human Rights, January 2021.

L'Unione Europea alla prova della pandemia

Alberto Saravalle

4.1 Un'Unione fragile

La pandemia da Covid-19 ha colto l'Unione europea in un momento di particolare fragilità. Sfiata dalla lunga crisi, prima finanziaria e poi dei debiti sovrani, le cui conseguenze ancora si facevano sentire, era da alcuni anni bersaglio di pesanti critiche da più parti. Si era, infatti, diffuso un forte antieuropeismo che faceva leva soprattutto sul risentimento popolare verso le politiche di *austerità* imposte ai paesi che in quegli anni avevano richiesto assistenza finanziaria alle istituzioni europee. Venivano anche di frequente contestati, con una retorica di facile presa, l'iper-regolamentazione e gli eccessi della burocrazia europea. Così, molti partiti sovranisti e populistici, di diverse tendenze politiche, avevano cavalcato il malcontento generale facendo dell'antieuropeismo e della contrarietà alla moneta unica il proprio cavallo di battaglia. L'assalto alla cittadella aveva subito una battuta d'arresto con le elezioni del Parlamento europeo del 2019, che avevano fatto ovunque segnare il passo ai partiti antieuropeisti, ma l'assedio continuava.

L'Unione si trovava in una posizione di stallo anche perché gli Stati membri erano profondamente divisi tra loro sia sulla coordinata nord-sud (tra paesi cosiddetti frugali, desiderosi di mantenere una rigorosa disciplina fiscale, e quelli meridionali, focalizzati, invece, sulla crescita a tutti i costi, anche in deficit) sia su quella est-ovest (dove il confronto riguardava piuttosto il rispetto dei principi dello stato di diritto). Inoltre, lo sfiante negoziato con il Regno Unito per la Brexit, appena concluso, aveva lasciato il segno generando latenti timori di

futuri nuovi recessi.

Le istituzioni europee, per parte loro, non erano state in grado, forse anche per effetto di una lunga crisi di *leadership*, di indicare una strada per uscire dal guado e ritrovare un nuovo modello di crescita e integrazione condivisibile da tutti. In un libro bianco del 2017¹, la Commissione aveva, per la verità, proposto cinque scenari alternativi (avanti così, solo il mercato interno, Europa a due velocità, fare meno meglio, più federalismo) senza però riuscire a suscitare un dibattito effettivo per darvi seguito. La nuova Commissione, guidata da Ursula von der Leyen, nominata solo pochi mesi prima dello scoppio della pandemia aveva creato maggiori aspettative, presentando per il successivo quinquennio un programma ambizioso che prevedeva tra l'altro la transizione ecologica e digitale, ma restava ancora da vedere la sua effettiva capacità di portare a compimento i piani.

Il risultato era un'Unione, nel complesso, paralizzata, divisa, sotto scacco e incapace di portare a compimento le diverse importanti partite ancora aperte (tra le tante, l'unione economica e monetaria, l'unione bancaria, il mercato interno, ecc.) e sempre più marginale nel nuovo ordine internazionale che si andava delineando.

In questa situazione, certamente già difficile, l'inaspettato sopraggiungere della pandemia poteva arrecare un colpo fatale al processo di integrazione. La chiusura forzata di gran parte delle attività, nell'arco di poche settimane, preludeva inevitabilmente a una grave recessione con pesanti ripercussioni sociali (si pensi all'impatto devastante sull'occupazione) che poteva nuovamente trasformarsi in una crisi dei debiti sovrani.

Così, però, non è stato. Le esperienze della crisi del 2008-2012² avevano fortunatamente lasciato degli insegnamenti. Era, infatti, ormai chiaro a tutti come la stretta interrelazione delle economie faccia sì che il semplice rischio di *default* di uno Stato si ripercuota immediatamente in tutta l'eurozona. Non si poteva, dunque, consentire che – per sostenere in deficit i propri sistemi sanitari, le imprese e le famiglie – gli Stati che già si trovavano ai limiti consentiti di disavanzo e avevano un debito assai elevato, ben al di sopra del 60% del PIL, restassero esposti al rischio dei mercati. Poteva generarsi un circolo vizioso le cui conseguenze erano imprevedibili e potenzialmente dirompenti per l'intera eurozona.

L'emergenza questa volta ha fatto ritrovare un'unità di intenti di cui da tem-

¹ Commissione europea, *Libro bianco sul futuro dell'Europa*, COM(2017) 2025, 1 marzo 2017.

² Cfr. *inter alia* ALBERTO SARAVALLE, *An introduction to the law of the Economic and Monetary Union*, Edward Elgar, Cheltenham- Northampton 2021; SUSANNA CAFARO, *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2017; GIOVANNA ADINOLFI, MICHELE VELLANO (a cura di) *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Giappichelli, Torino 2013.

po non vi era traccia. Inoltre gli Stati e le istituzioni hanno saputo trovare un diverso ed efficace *modus procedendi* che ha consentito di scongiurare il pericolo. In particolare, le risposte si sono differenziate, rispetto a quanto era accaduto durante la crisi dei debiti sovrani, per (i) la loro maggiore flessibilità, (ii) la solidarietà che le ha ispirate, (iii) la quantità dei mezzi messi a disposizione e (iv) la rapidità degli interventi effettuati. Così facendo, si è non solo contribuito a creare una diversa narrazione dell'Unione, ma – come vedremo – si è anche dato il la a importanti riforme che possono preludere a un nuovo capitolo nella storia dell'integrazione europea.

4.2 Flessibilità

Una prima significativa differenza risiede nelle modalità con le quali è stata affrontata l'emergenza. Mentre nel passato sono state applicate con estremo rigore le regole fiscali esistenti e anzi, per scongiurarne l'elusione, sono state ulteriormente irrigidite con diverse nuove norme di diritto derivato (i 5 regolamenti e la direttiva noti, complessivamente, come il '*six pack*'³ e i due regolamenti noti come il '*two-pack*'⁴) e perfino con trattati (il *Fiscal Compact*⁵ che ha imposto agli Stati l'introduzione, preferibilmente a livello costituzionale, dei vincoli di

³ Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, G.U. 23 novembre 2011, L 306, p. 1; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, *Ibid.*, p. 12; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio dell' 8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, *Ibid.*, p. 33; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell' 8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, *Ibid.*, p. 41; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, *Ibid.*, p. 25; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, *Ibid.*, p. 8.

⁴ Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, G.U. 27 maggio 2013, L 140, p. 11; Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, *Ibid.*, p. 1.

⁵ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, 2 marzo 2012, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

bilancio), questa volta le istituzioni hanno avuto il coraggio e la saggezza di sospendere, iniettando una salutare dose di flessibilità nel sistema.

Così è avvenuto con l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'Ue,⁶ introdotta nel 2011, che consente agli Stati, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, di allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine⁷ e di adottare una traiettoria di bilancio rivista⁸. Rimuovendo così, sia pur temporaneamente, i lacci del patto di stabilità e crescita, gli Stati sono stati messi in condizione di usare la leva finanziaria a sostegno delle proprie economie, senza incorrere in procedure di infrazione per deficit eccessivo.

La sospensione dall'applicazione delle regole di bilancio, peraltro, è continuata nel tempo, per dare fiato alle economie stremate. Si parla ora di ritornare alla disciplina di bilancio, su basi totalmente nuove, nel 2023. Vi è ancora incertezza sul contenuto delle future regole, anche se diverse proposte sono state avanzate dall'*European Fiscal Board*⁹ e da politici¹⁰ ed esperti, anche di autorevoli *Think Tank*¹¹ e, perfino del MES.¹² In ogni caso, sembra indubbio che non si tornerà più indietro al patto di stabilità e crescita così come era andato evolvendosi nel corso degli anni, per tener conto delle diverse crisi che si sono succedute. Lo strumento si era ormai rivelato del tutto inadeguato ed era stato criticato da molti punti di vista, anche tra loro confliggenti: troppo rigido, troppo politico, pro-ciclico, ecc. La crisi pandemica ha pertanto fornito l'occasione per accelerarne il processo di riforma che, peraltro, era già nei programmi della Commissione.

Da menzionare, in questo stesso senso, è poi l'allentamento delle regole sul-

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM/2020/123 final; Dichiarazione dei ministri delle finanze dell'UE sul patto di stabilità e crescita alla luce della crisi da Covid-19, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

⁷ Artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Regolamento (EC) No. 1466/97, come modificato.

⁸ Artt. 3(5) e 5(2) del Regolamento (EC) No. 1467/97, come modificato.

⁹ European Fiscal Board, *Reforming the EU fiscal framework: Now is the time*, <https://voxeu.org/article/reforming-eu-fiscal-framework-now-time>.

¹⁰ GIANNI PITTELLA, FEDERICO BONOMI, *Europa oltre le regole. Un nuovo patto per la crescita sostenibile verso l'Europa dei cittadini*, Guida, Napoli 2021.

¹¹ Olivier Blanchard, Álvaro Leandro, Jeromin Zettelmeyer, *Redesigning fiscal rules: from rules to standards*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 21-1, February 2021, <https://www.piie.com/publications/working-papers/redesigning-eu-fiscal-rules-rules-standards>.

¹² Olga Francova, Ermal Itaj, John Goessen, Robert Kraemer, Andrej Lenarcic, Giorgios Palarodimos, *EU Fiscal Rules, Reform Considerations*, European Stability Mechanism, Discussion Papers Series, Vol. 2021 no. 17, October 2021, <https://www.esm.europa.eu/news/esm-discussion-paper-17-eu-fiscal-rules-reform-considerations>.

la concorrenza disposto dalla Commissione,¹³ in modo da consentire agli Stati di intervenire a sostegno delle proprie imprese. Con il quadro temporaneo per le misure sugli aiuti di Stato si è, infatti, concesso agli Stati di erogare, direttamente o attraverso il sistema creditizio, liquidità e altre forme di aiuti (garanzie sui prestiti, tassi agevolati sui prestiti, assicurazione sul credito, sovvenzioni per il pagamento dei salari, ricapitalizzazioni, ecc.) per preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'emergenza epidemiologica. Anche in questo caso, il regime temporaneo è stato poi prorogato e più volte modificato e integrato¹⁴ (estendendo le tipologie di aiuti, incrementando i massimali, ecc.), in modo da agevolare al massimo l'accesso al capitale delle imprese colpite dalla crisi (comprese le micro-imprese e le *start-up*).

Infine, si noti che anche l'operatività della BCE nell'effettuare gli acquisti di titoli, nell'ambito del vasto programma da 750 miliardi di euro lanciato per l'emergenza pandemica (PEPP) è stata improntata a una maggiore flessibilità rispetto ai piani precedenti di *quantitative easing*, date le incertezze nell'evoluzione della crisi.¹⁵ In particolare, benché il *benchmark* per la ripartizione negli acquisti tra le giurisdizioni dell'area euro sia lo schema di partecipazione delle banche centrali nazionali al capitale della BCE, è stato rimosso il limite agli acquisti del 33% (calcolato complessivamente su tutti i titoli di ciascuno Stato in tutti i portafogli delle banche centrali dell'Eurosistema). Inoltre, il programma ha consentito acquisti di titoli su scadenze il più ampie possibili, che potevano variare dai 30 giorni ai 30 anni.

4.3 Solidarietà

La crisi finanziaria e dei debiti sovrani sottendeva una più o meno esplicita stigmatizzazione dei paesi che avevano dovuto far ricorso all'assistenza finanziaria (o comunque maggiormente esposti al rischio dei mercati in ragione dell'ingente debito pubblico, come l'Italia) in quanto si riteneva comunemente che la situazione nella quale si erano trovati fosse in larga parte dovuta a fattori politici endogeni e alla mancata disciplina fiscale. La risposta che ne era seguita era dunque stata rigorosa: l'assistenza era stata sì concessa, ma a condizioni particolarmente dure di ristrutturazione del proprio sistema economico. Il che ave-

¹³ Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* (2020/C 91 I/01), G.U. 20 marzo 2020, C 911, p. 1.

¹⁴ Il quadro temporaneo è stato modificato una prima volta il 3 aprile 2020, quindi l'8 maggio 2020, il 29 giugno 2020 e il 13 ottobre 2020.

¹⁵ Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17), G.U. 25 marzo 2020, L 91, p. 1.

va avuto, in alcuni casi (Grecia, Portogallo, Irlanda), effetti sociali dirompenti.

La crisi collegata alla pandemia da Covid-19 ha una natura diversa: ha colpito indistintamente tutti gli Stati membri. Certo, a ben vedere, anch'essa è asimmetrica perché ha colpito maggiormente gli Stati che versavano in condizioni finanziarie peggiori in quanto avevano meno spazio per attingere alla leva fiscale, ma quantomeno non poteva dirsi imputabile a loro specifiche negligenze pregresse. Pertanto, anche l'approccio delle istituzioni e degli Stati è stato, nel complesso diverso e ispirato a considerazioni maggiormente solidaristiche, sia nel metodo sia nel merito.

Il principale strumento proposto dalla Commissione per sostenere la ripresa, rilanciare l'economia e rafforzare la resilienza negli Stati membri – il c.d. programma *Next Generation EU* (NGEU) – che vale 750 miliardi di euro è stato, infatti, allocato in funzione delle effettive esigenze degli Stati membri e quindi in misura preponderante a quelli maggiormente colpiti dalla pandemia. Non a caso, l'Italia è lo Stato che ne ha beneficiato di più, aggiudicandosi ben 191,5 miliardi. La condizionalità, poi, non si limita all'attuazione delle riforme previste nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (sulla base delle *Country Specific Recommendations*), ma riguarda anche la destinazione dei fondi che devono essere volti, in misura significativa, a realizzare progetti per la transizione ecologica e digitale (e ciò è uguale per tutti).

In secondo luogo, questo strumento consiste prevalentemente di sovvenzioni (390 miliardi di euro) e quindi anche da questo punto di vista vi è stato un netto cambiamento rispetto all'approccio seguito in precedenza che si fondava esclusivamente su finanziamenti. Analoghe considerazioni valgono poi per quanto riguarda la destinazione dei fondi. Il programma prevede che, tra l'altro, vengano erogati 47,5 miliardi di euro ai programmi di politica di coesione (React-Eu), 10 miliardi di euro per sostenere i territori più in difficoltà a finanziare il processo di transizione ecologica (*Just Transition Fund*), 7,5 miliardi per lo sviluppo rurale, 5 miliardi di euro per il programma europeo di ricerca e innovazione (*Horizon Europe*), e 1,9 miliardi per rafforzare il meccanismo di protezione civile europeo (RescEu).

Un ulteriore strumento di tipo solidaristico, ideato dalla Commissione, per contrastare gli effetti della crisi sul piano occupazionale è la linea di finanziamenti per 100 miliardi di euro concessi dall'Unione denominata *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE)¹⁶, la cui base giuridica è l'art. 122 del TFUE che per l'appunto prevede l'adozione di misure “in uno spirito

¹⁶ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19 (ST/7917/2020/INIT), G.U. 20 maggio 2020, L 159, p. 1.

di solidarietà tra Stati membri”. Grazie a questo strumento, gli Stati possono attingere a finanziamenti per sostenere i programmi nazionali che proteggono i posti di lavoro, i dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di licenziamento e perdita del reddito. L’obiettivo dichiarato è di “ridurre l’incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché ... misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro.”

Infine, occorre menzionare anche un terzo strumento, denominato *Pandemic Crisis Support* (PCS),¹⁷ ideato per consentire di finanziare i costi diretti e indiretti del sistema sanitario nazionale e le spese per le misure di prevenzione della pandemia. Si tratta di una apposita linea di credito messa a disposizione dal MES agli Stati che ne fanno richiesta. Per evitare che venisse assimilata alle altre linee erogate dal MES, che presuppongono l’adozione di un programma di aggiustamento macroeconomico, è stato subito precisato che in questo caso le consuete disposizioni relative ai controlli sulla situazione economica e finanziaria del paese non sono applicabili, ma ciò non è stato sufficiente a contrastare i pregiudizi politici. In Italia, in particolare, si è scatenata una forte polemica fondata su fantomatici rischi che, se tale forma di finanziamento fosse stata richiesta, il paese avrebbe potuto essere assoggettato a sorveglianza rafforzata o costretto a un programma di aggiustamento macroeconomico al termine della pandemia. Nel frattempo, la riduzione dei tassi di interesse in tutta l’eurozona ha reso meno conveniente anche per gli altri Stati membri l’utilizzo della linea di credito. E così, alla fine il programma è rimasto inutilizzato.

4.4 Quantità

La risposta alla crisi pandemica si differenzia dagli interventi della crisi dei debiti sovrani anche sotto un diverso profilo: la quantità di risorse finanziarie messe tempestivamente a disposizione degli Stati membri.

Nel maggio 2010, dinanzi all’aggravarsi della crisi finanziaria, in assenza di strumenti specifici per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri, fu istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF). Il nuovo strumento, adottato con il Regolamento 407/2010,¹⁸ autorizzava la Commissione ad assumere prestiti fino a un massimo di 60 miliardi di euro. Una goccia d’acqua dinanzi alla grave recessione che colpiva l’eurozona. Contestualmente,

¹⁷ Eurogroup statement on the Pandemic Crisis Support, 8 maggio 2020, Comunicato stampa, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/eurogroup-statement-on-the-pandemic-crisis-support/>.

¹⁸ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell’11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, G.U. 12 maggio 2010, L 118, p. 1.

però, fu istituito il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)¹⁹ – una società di diritto lussemburghese, partecipata da tutti gli Stati membri dell'eurozona che ne garantivano le obbligazioni – che poteva indebitarsi fino a 440 miliardi di euro. Si è dovuto attendere il 2012 per la creazione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), uno strumento autonomo di diritto internazionale istituito dagli Stati dell'eurozona con un trattato internazionale²⁰ aperto all'adesione degli Stati con deroga che nel tempo avessero adottato l'euro come moneta. La capacità di fuoco del nuovo strumento fu ben presto portata a 500 miliardi, di modo che, tenendo conto anche dei fondi già messi a disposizione da MESF, FESF e sulla base di accordi bilaterali, la disponibilità complessiva per salvaguardare la stabilità dell'eurozona raggiunse gli 800 miliardi di euro. Una cifra significativa, ma che si sarebbe certamente rivelata inadeguata qualora la crisi avesse lambito i grandi Stati membri. Nel frattempo, la Banca Centrale Europea intervenne con una pluralità di misure non convenzionali²¹ che immisero liquidità nei mercati, assicurando l'accesso ai finanziamenti per le istituzioni finanziarie. Inizialmente si trattava di programmi di acquisto di obbligazioni garantite (*Covered bond purchase programme*) e di acquisto sul mercato secondario di titoli di debito sovrano e sui mercati primario e secondario di titoli di debito emessi di emittenti privati (*Securities Market Programme*). Fu solo alla fine del 2011 e nel 2012 che vennero lanciati i rifinanziamenti a lungo termine (*Long-term refinancing operations*) che fecero pervenire alle banche commerciali (soprattutto italiane e spagnole) una importante massa di liquidità (1.030 miliardi di euro) con una scadenza a tre anni.

Con la crisi da Covid-19 la risposta è stata immediata e fin dall'inizio calibrata alla dimensione del fenomeno. Nell'arco di pochi giorni, la BCE ha, infatti, annunciato il sopra menzionato programma di acquisto per l'emergenza pandemica con una dotazione finanziaria complessiva di 750 miliardi di euro sino alla fine dell'anno (ai quali si aggiungevano 120 miliardi di euro di rifinanziamenti a lungo termine). Dopo poche settimane, tuttavia, poiché il programma sembrava insufficiente a far fronte alla gravità della situazione, fu incrementato di 600 milioni di euro,²² portandone la dotazione complessiva a 1.350 miliardi di euro e

¹⁹ Decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri della zona euro riuniti in sede di Consiglio dell'Unione europea, <http://www.europafacile.net/Formulari/POLITICHE/UEM/ECO-FINmaggio2010/Decisione.pdf>. Il mese successivo fu costituita in Lussemburgo una società veicolo le cui obbligazioni erano garantite pro-rata dagli Stati membri dell'eurozona.

²⁰ Il testo del trattato si trova all'indirizzo https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf. Si veda *Safeguarding the Euro in Time of Crisis. The Inside Story of the ESM*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

²¹ Cfr. ALBERTO SARAVALLE, *op. cit.*, pp. 80-97 e la bibliografia *ivi* indicata.

²² Banca Centrale Europea, Decisioni di politica monetaria, 4 giugno 2020, Comunicato stampa, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.it.html>.

ne fu prorogata la durata fino ad almeno la fine di giugno 2021.

A questa somma considerevole, si devono poi aggiungere i 750 miliardi del programma NGEU, i 100 miliardi del programma SURE, e la linea di credito per la pandemia prevista dall'ESM pari al 2% del PIL degli Stati dell'eurozona. Benché i fondi del programma NGEU, collegati ai Piani nazionali di ripresa e resilienza vengano erogati agli Stati membri nel corso del tempo, in funzione dell'attuazione dei progetti, e quelli della linea pandemica non siano mai stati utilizzati, la semplice disponibilità, in linea astratta, di questi importi è stata sufficiente a dare ai mercati un messaggio chiaro e forte circa la volontà dell'Unione di fare quanto necessario per evitare il collasso ed evitare ondate speculative.

4.5 Rapidità

Da ultimo non si può sottacere la tempestività con la quale le autorità e, tutto sommato, anche gli Stati membri sono intervenuti per contrastare gli effetti economici della pandemia.

Durante la crisi finanziaria e dei debiti sovrani i tempi di risposta erano stati invece molto più dilatati. Tutti erano stati presi di sorpresa dalla crisi e molto tempo si era perso in seno agli organi istituzionali per dibattere se ed entro che limiti era consentito intervenire, dati i limiti imposti dal Trattato al finanziamento degli Stati da parte della BCE (art. 123 TFUE) e al *baill out* degli Stati (art. 125 TFUE). Inoltre, era stato necessario creare nuovi strumenti di assistenza finanziaria e questo aveva preso tempo. Le nuove regole pensate per rafforzare il patto di stabilità e tener conto degli squilibri macroeconomici, poi, hanno avuto una lunga gestazione anche perché presupponevano l'adozione con la procedura legislativa ordinaria. In qualche caso, proprio per evitare le lungaggini e i veti incrociati, si è deciso di agire al di fuori dell'ambito del diritto dell'Unione mediante trattati internazionali da incorporare in un secondo tempo nell'*acquis* (è questo il caso del *Fiscal Compact* e del trattato istitutivo del MES). Ciò comunque presupponeva le ratifiche nazionali e in qualche caso (come in Germania) una decisione della Corte costituzionale federale.²³ Infine, i programmi di assistenza finanziaria, essendo condizionati alla definizione di un programma di aggiustamento macroeconomico, erano spesso lungamente negoziati e dovevano poi passare per l'approvazione degli organi costituzionali dello Stato in questione. Si pensi, per fare un esempio, che nel caso di Cipro, dalla richiesta di assistenza finanziaria (nel giugno 2012) alla finalizzazione dell'accordo (aprile

²³ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 September 2012 – 2 BvR 1390/12 -, paras. 1-215, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html (tradotta in inglese).

2013) sono trascorsi ben dieci mesi. In quel caso, la situazione fu sbloccata solo perché la BCE a un certo punto dichiarò che non avrebbe incrementato i livelli di *Emergency Liquidity Assistance*,²⁴ forzando così il governo cipriota a trovare rapidamente un accordo.

Nel 2020 tutto è andato molto più rapidamente: il virus ha iniziato a diffondersi in Europa nei primissimi mesi dell'anno e a marzo sono iniziati in alcuni paesi i *lockdown* e le restrizioni. Già il 13 marzo, la Commissione ha annunciato le prime misure per contrastare la pandemia:²⁵ flessibilità per gli aiuti di stato e per il quadro di bilancio, solidarietà nel mercato unico (soprattutto in tema di produzione, stoccaggio e distribuzione di apparecchiature mediche), 1 miliardo di euro del bilancio a favore del Fondo Europeo per gli Investimenti per incentivare le banche a concedere finanziamenti alle PMI, misure a favore dell'occupazione, investimenti nell'ambito della politica di coesione destinati alla lotta al virus. Pochi giorni dopo è stato annunciato il quadro temporaneo sugli aiuti di Stato e la Commissione ha dichiarato che riteneva sussistenti le condizioni per far scattare la clausola di salvaguardia di cui al patto di stabilità, aprendo le porte alla decisione dell'Ecofin in tal senso assunta pochi giorni dopo. Anche la BCE è subito intervenuta e ha lanciato il programma di acquisto per l'emergenza pandemica il 24 marzo. Per quanto poi riguarda le altre misure più significative (SURE, linea pandemica del MES, *Recovery Fund*, ecc.), dalla relazione dell'Eurogruppo che prevedeva un pacchetto di misure per complessivi 540 miliardi di euro (9 aprile)²⁶ all'accordo in seno al Consiglio europeo per l'adozione del programma NGEU (17-21 luglio)²⁷ sono passati solo 4 mesi. E ciò nonostante il forte contrasto inizialmente registratosi tra paesi frugali e gli altri Stati in relazione alle modalità di reperimento dei fondi (emissione di *eurobonds* e/o altri fondi a valere dal bilancio dell'Unione), sul titolo in forza del quale gli importi assegnati a ciascuno Stato sarebbero stati erogati (prestiti o sovvenzioni) e sull'ammontare complessivo degli interventi. Entro fine anno, tutti gli atti ne-

²⁴ European Central Bank, Governing Council decision on Emergency Liquidity Assistance requested by the Central Bank of Cyprus, 21 March 2013, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2013/html/pr130321.en.html>.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, alla Banca Europea per gli Investimenti e all'Eurogruppo, *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19* (COM/2020/112 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0112>.

²⁶ Eurogruppo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 Aprile 2020, Comunicato stampa, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

²⁷ Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

cessari per l'attuazione del programma sono stati adottati e nell'estate del 2021 sono iniziate le prime erogazioni dell'anticipo pari al 10% dei fondi assegnati.

4.6 Quel che resta del Covid-19

Benché sia trascorso ancora troppo poco tempo dall'adozione di queste misure di contrasto alla pandemia, è possibile trarre alcune conclusioni provvisorie. Innanzitutto, la risposta sembra essere stata complessivamente efficace: nonostante il grave impatto delle chiusure forzate, peraltro reiterate nell'autunno del 2020, gli effetti più dirompenti sul piano sociale ed economico sembrano essere stati definitivamente scongiurati. Dopo la contrazione di entità eccezionale del 2020, l'Europa ha ripreso a crescere nel 2021.²⁸ Certo, oggi l'Unione è più debole sul piano finanziario perché appesantita da una significativa mole di debito, ma al tempo stesso sono stati avviati grandi progetti industriali e infrastrutturali (soprattutto nella transizione ecologica e digitale) suscettibili di rivoluzionare le economie degli Stati membri e avviare un circolo virtuoso di crescita che riporti fisiologicamente sotto controllo il debito.

Al di là degli effetti economici e finanziari, però, queste misure sono destinate a lasciare il segno in Europa anche (e soprattutto) per avere contribuito, più di ogni campagna di comunicazione, a diffondere nell'opinione pubblica continentale una diversa rappresentazione dell'Unione. Mentre negli ultimi tempi la narrazione prevalente era stata quella dei movimenti populistici e sovranisti, l'emergenza Covid-19 ha mostrato un'Unione che, davanti a una crisi sanitaria che poteva rivelarsi epocale, è stata capace di infrangere il tabù della condivisione del debito per aiutare i paesi in maggiore difficoltà, favorendo politiche economiche espansive (anziché imporre la tanto vituperata *austerità*) e abbandonando (sia pure temporaneamente) le rigide regole di bilancio europee. I risultati si vedono già: i dati dell'Eurobarometro rilevati nella primavera 2021²⁹ indicano che l'ottimismo sul futuro dell'Ue ha raggiunto il livello più alto dal 2009 e la fiducia nell'Unione è ai massimi dal 2009. Anche il sostegno dell'euro rimane stabile ai livelli più elevati dal 2004.

Ma c'è di più: le soluzioni innovative elaborate nel corso della crisi oggi sono alla base delle discussioni in atto per definire il nuovo quadro istituzionale dell'Unione post-Covid-19. Per esempio, si discute ormai concretamente della

²⁸ European Commission, *Summer 2021 Economic Forecast: Reopening fuels recovery*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2021-economic-forecast_en.

²⁹ Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>.

possibilità di dotarsi di una maggiore capacità di bilancio, non solo per far fronte a esigenze eccezionali o con funzione di stabilizzazione di shock asimmetrici, ma anche di stabilizzazione ciclica, per il finanziamento della crescita strutturale, per avviare una politica energetica comune, per intraprendere una difesa comune o per il perseguimento di altri obiettivi comuni. E ancora: il SURE, creato a supporto dell'occupazione in una situazione di shock macroeconomico potrebbe preludere a uno strumento permanente, volto a contrastare la disoccupazione ciclica, come peraltro aveva già proposto il governo italiano.³⁰ L'ampio ricorso ai mercati finanziari con emissioni obbligazionarie da parte dell'Unione per finanziare i programmi di spesa nel quadro del programma NGEU e del SURE sta contribuendo poi a creare un primo nucleo di *safe assets* europei, rafforzando così anche il ruolo dell'euro quale moneta di riserva. Infine, anche sul piano delle risorse proprie³¹ si sono fatti indubbi passi avanti: si è, infatti, aperta una discussione sulle nuove tasse comuni con le quali finanziare le spese di questi programmi (transazioni digitali, carbonio, ecc.). Si tratta di un dibattito molto importante perché la maggiore capacità di bilancio presuppone inevitabilmente l'ampliamento delle risorse proprie.

Il momento è particolarmente favorevole per discutere di tutto ciò anche alla luce dei lavori per la Conferenza sul futuro dell'Europa da poco conclusi³²: un esercizio che ha cercato di sensibilizzare i cittadini europei, raccogliere le loro preferenze e aprire una discussione *bottom-up* sui cantieri di riforma da avviare. Ormai da più parti si sostiene apertamente che è giunto il momento di rimettere nuovamente mano ai trattati. Il che lascia sperare che dalla lezione appresa con la pandemia possano scaturire importanti novità sul piano normativo che potranno, almeno in parte, cambiare il volto dell'Unione e far ripartire il processo di integrazione.

³⁰ *European Unemployment Benefit Scheme*, August 2016 (First release: October 2015), https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Unemployment_benefit_scheme_rev_2016.pdf.

³¹ Si veda l'art. 5 (Mezzi supplementari e straordinari per far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19) della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, G.U. 15 dicembre 2020, L 424, p. 1.

³² La Conferenza sul futuro dell'Europa ha dato luogo a una serie di dibattiti e discussioni avviati su iniziativa dei cittadini ed è culminata in un rapporto finale incentrato su 49 proposte con obiettivi concreti e più di 320 misure destinate alle istituzioni dell'Unione. La relativa piattaforma è accessibile all'indirizzo: <https://futureu.europa.eu/?locale=it>. Il Rapporto finale è stato pubblicato nel maggio 2022 e può essere consultato sul sito delle istituzioni europee nella sezione dedicata alla conferenza.

Emergenza e democrazia: qualche spunto di riflessione guardando al caso svizzero

Sergio Gerotto

5.1 Introduzione

Alla Svizzera è unanimemente riconosciuto il primato di paese in cui più ampio è l'impiego di strumenti di democrazia diretta. È nota infatti la propensione degli svizzeri ad utilizzare tali strumenti per prendere importanti decisioni che toccano la vita dei cittadini. Gli svizzeri sono chiamati a votare più spesso di quanto non sia per ogni altro popolo sul pianeta, e sulle più svariate questioni. In Svizzera si è votato sul divieto di costruire minareti, sull'adesione all'ONU, sul divieto di dissimulare il proprio viso (questione del velo islamico), sull'acquisto di aerei militari, sul matrimonio per le coppie omosessuali, sulle quote all'immigrazione. Si tratta solo di alcuni temi di votazioni tenutesi a livello federale. Ma gli svizzeri votano spesso, e con anche maggior frequenza, a livello cantonale e comunale. Lo spazio riservato alla democrazia diretta è in Svizzera così dilatato da aver indotto a creare per essa, e praticamente solo per essa, la classificazione di democrazia semi-diretta¹.

È altrettanto noto che i tempi della democrazia sono lunghi, e che quelli della democrazia diretta lo sono ancor di più. Raccogliere le firme, effettuare le opportune verifiche formali e sostanziali, predisporre l'apparato con seggi e scrutatori, informare i cittadini ... ecc. ecc. Tutto ciò richiede tempo. Paradossal-

¹ E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Berna, 204, 3a ed.

mente, valutando le performance di un ordinamento solo in termini di velocità decisionale, la democrazia soccombe rispetto ai paesi autoritari.

Se efficacia ed efficienza di un ordinamento non si misurano solo in termini di velocità decisionale, fortunatamente, ci sono situazioni in cui il tempo di risposta delle istituzioni ha un certo rilievo. Una di queste è certamente l'emergenza. Di solito, infatti, i tempi di reazione all'emergenza sono inversamente proporzionali alle possibilità di successo delle azioni poste in essere per fronteggiare il pericolo. L'epidemia da coronavirus SARS-CoV-2 ha creato una situazione di emergenza che, come tutte le emergenze, ha richiesto decisioni ed azioni prese ed attuate in tempi rapidissimi. Tutto ciò è compatibile con le esigenze di un assetto democratico?

Un vecchio ed arcinoto adagio in uso nella Royal Navy afferma che “*Sea Captain's authority is secondo only to God's*”. Sebbene tale adagio non rifletta la reale portata dei poteri attribuiti al comandante di una nave, e rientri più nella mitologia che circonda la sua figura piuttosto che una regola concretamente applicabile, esso rende conto di un aspetto della marineria che invece reale e concreto lo è di sicuro: su una nave la democrazia non trova spazio. La ragione è semplice. La democrazia è incompatibile con il “buon governo” e la sicurezza della nave. Che ne sarebbe di una nave in cui ogni ordine del comandante dovesse essere vagliato, discusso, approvato, se non addirittura respinto, dall'equipaggio? Affinché le manovre, tutte, anche la più semplice, possano essere eseguite in sicurezza è necessario che ogni comando venga da una sola voce, e che l'equipaggio lo esegua rapidamente ed efficacemente. Ciò non significa, ovviamente, che il comandante possa trasformarsi in un satrapo. Come diceva lo zio di Peter Parker (*alias* Spider Man), “*da grandi poteri derivano grandi responsabilità*”, ed infatti, un altro adagio della marineria afferma che “*the Captain goes down with the ship*”.

Il confronto con le regole, vere o presunte, della marineria, è ovviamente solo uno spunto di riflessione. Marineria e democrazia fanno certamente rima, ma appartengono a mondi ben distinti e distanti. Il governo della nave richiede la rinuncia alla democrazia perché è necessario che decisioni ed azioni siano prese ed attuate rapidamente in qualsiasi momento. Potremmo dire che la conduzione di una nave avviene in una situazione di costante emergenza, reale o potenziale. Il governo di una società che voglia dirsi democratica non può rinunciare alla democrazia neppure laddove si trovi ad affrontare una situazione di reale emergenza. Ora, posto che l'emergenza richiede urgenza, che urgenza implica decisioni rapide, e che queste sono possibili solo ampliando lo spazio di intervento del potere esecutivo a scapito di quello legislativo, in situazioni di emergenza le democrazie devono fronteggiare due tipologie di rischi: da un

lato quelli legati alle condizioni che creano l'emergenza stessa, dall'altro quelli che minacciano l'assetto democratico come conseguenza della concentrazione di potere necessaria a far fronte efficacemente all'emergenza.

Tutto ciò premesso si tratta di capire quali tipologie di strumenti possano essere impiegati nelle situazioni di emergenza e con quali modalità operative, ma prima ancora si tratta di delineare quali siano i rischi cui far fronte. Questa prima incombenza è piuttosto agevole da assolvere. Lo ha ben riassunto una cara collega, prematuramente scomparsa, nelle prime pagine di un lavoro monografico del 2004. Scriveva Antonella Benazzo, che il tema “*rinvia ad una problematica ricorrente del costituzionalismo che, in termini generali, può essere riassunta nel tentativo di estendere le garanzie giuridiche normalmente operanti nei confronti del governo a tutte quelle ipotesi estreme di disordine o di pericolo nelle quali si ritiene che i poteri pubblici debbano ricorrere a provvedimenti straordinari per la cura dei supremi interessi collettivi, con la conseguente potenziale lesione delle stesse fondamentali regole poste a presidio della convivenza civile*”². Proprio in ragione della loro urgenza, le situazioni di emergenza richiedono risposte rapide. È inevitabile, dunque, che non si percorrano i normali circuiti decisionali del Parlamento e ci si affidi piuttosto all'esecutivo. La concentrazione del potere pone però a rischio l'assetto democratico, posto che il costituzionalismo nasce proprio con l'intento di separare i poteri allo scopo di limitarli e tutelare i diritti dei cittadini.

Tutto dunque si riassume nel seguente interrogativo: come è possibile garantire che a fronte di eventi eccezionali l'azione delle istituzioni chiamate a ricorrere a soluzioni fuori dall'ordinario si mantenga entro i limiti dei poteri costituiti? Insomma, quale strumento può fungere da valvola di sfogo per proteggere la Costituzione in tali situazioni? È evidente che ogni soluzione contiene in sé un dilemma, “*un vero e proprio paradosso secondo il quale si ammette la violazione della Costituzione proprio allo scopo di preservarne l'esistenza e la stabilità*”³.

Non è mia intenzione ricostruire qui il dibattito dottrinale sullo stato di emergenza, peraltro già autorevolmente ricostruito da altri⁴. Mi limito a richiamare velocemente i principali modelli rinvenibili negli ordinamenti democratici.

² A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004, 1.

³ A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, cit. 3.

⁴ Dibattito riaccessosi nella storia recente in seguito agli eventi legati al terrorismo internazionale. A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, cit.; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Bologna, 2006; B. ACKERMAN, *La costituzione di emergenza: come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, Roma, 2005 (trad. di *The emergency constitution*, in *The Yale Law Journal*, v. 113, 2004, 1029-1109). Vedi anche D. KRETZMER, *Emergency, State Of*, in *Oxford Public International Law* online [ult. accesso 23 March 2020].; A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, in particolare il Capitolo IV, *Stati di eccezione e di emergenza assimilabili*

Con buona approssimazione possiamo distinguere tre approcci: a) la previsione di specifici regimi derogatori espressamente disciplinati in Costituzione; b) la disciplina in via legislativa di specifiche situazioni di emergenza; c) il ricorso agli ordinari strumenti presenti nell'ordinamento per far fronte *una tantum* ad una specifica emergenza, attivati solo ed esclusivamente nel momento in cui essa dovesse presentarsi. Del primo approccio sono rinvenibili numerosi ed eterogenei esempi nel diritto comparato, tra cui l'art. 16 della Costituzione francese, l'art. 116 della Costituzione spagnola, gli artt. 80a e 91 della *Grundgesetz* tedesca⁵. Del secondo approccio rappresentano un esempio, la Svizzera, dove è stato approntato uno strumento legislativo *ad hoc*, la *Legge sulle epidemie che «disciplina la protezione dell'essere umano dalle malattie trasmissibili e prevede i provvedimenti necessari a tal fine»*⁶, o il Canada, che ha un analogo strumento nel *Quarantine Act*⁷. Il terzo è un po' l'approccio dell'improvvisazione, di cui è esempio il caso italiano⁸.

allo stato di guerra, 263 ss.

⁵ È noto che il modello tedesco è quello probabilmente più complesso tra i vari rinvenibili nel diritto comparato. Non si limita infatti alle due disposizioni qui richiamate, ma consta di una estesa disciplina frutto di una novella costituzionale del 1968. L'impianto è talmente compiuto e pervasivo che si usa riferirsi al modello tedesco come “democrazia protetta”, o “militante”, proprio per la presenza in Costituzione di una serie di strumenti tesi alla tutela dei valori fondanti l'ordinamento costituzionale. Per una recente ricostruzione della vicenda relativa al concetto di democrazia militante nel diritto costituzionale tedesco E. CATERINA, *La metamorfosi della «democrazia militante» in Germania*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2018, 239-258

⁶ Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp) del 28 settembre 2012, RS 818.101, art. 1.

⁷ *Quarantine Act* (S.C. 2005, c. 20). Il Canada ha per la prima volta adottato una normativa sulle quarantene nel 1872. Il *Quarantine Act* Odierno è di fatto un aggiornamento conseguente alla epidemia di SARS del 2002/2003 che aveva colpito pesantemente l'area di Toronto. Il *Quarantine Act* conferisce al ministro federale della salute ampi poteri per prevenire e contrastare la diffusione di malattie contagiose. Rientrano nei poteri del ministro la previsione di *screening*, la creazione di strutture atte a rendere operative le misure di quarantena, l'emanazione di provvedimenti obbligatori di isolamento. Public Health Agency of Canada, *Learning from SARS: Renewal of Public Health in Canada – Report of the National Advisory Committee on SARS and Public Health*, 2004 <https://www.canada.ca/en/public-health/services/reports-publications/learning-sars-renewal-public-health-canada.html> [ultimo accesso 6 Aprile 2020]. Sui limiti dell'azione canadese in risposta all'emergenza SARS v. N.M. RIELS, *Quarantine and the Law: The 2003 SARS Experience in Canada (A New Disease Calls on Old Public Health Tools)*, in *Alberta Law Review*, 2005, 529. All'epoca l'Ontario ha dovuto combattere pressoché da solo l'epidemia con strumenti normativi inadeguati, che non a caso hanno subito modifiche proprio con l'epidemia in corso. Sulla SARS in Canada v. anche R. RAE, A. ZENG, *SARS in Canada*, in *The Canadian Encyclopedia*, <https://www.thecanadianencyclopedia.ca> [ultimo accesso 12 Maggio 2020].

⁸ La classificazione nelle tre categorie ora evocate non vale tanto a qualificare l'ordinamento in sé, quanto piuttosto la specifica area di intervento. Così, per fare un esempio, se il Canada di fronte all'emergenza pandemica ha adottato un approccio del secondo tipo predisponendo pre-

Astraendo per il momento dalla terza categoria di soluzioni, la differenza che intercorre tra le prime due consiste nel fatto che mentre in un caso si tratta di strumenti attivabili all'occorrenza per fattispecie che, sia pur previamente definite, sono comunque molto generali (stato di emergenza, di eccezione ecc.), nell'altro le discipline sono di rango subordinato alla Costituzione, e rimangono in buona misura latenti fino al momento del bisogno. Per entrambi i casi, però, vale il presupposto che l'evento emergenziale sia in qualche modo prevedibile, nel senso di probabile. Se così non fosse, non sarebbe possibile stabilire le condizioni di attivazione della disciplina. Così, lo strumento costituzionale solitamente prevede in termini generali la possibilità di attivare lo strumento emergenziale per eventi naturali (calamità), o socio-economici (ribellioni, guerra civile, crisi economico-finanziarie), stabilendo i limiti che consentono di garantire la sopravvivenza dell'assetto democratico, a volte demandando al legislatore l'individuazione più precisa delle categorie di eventi che ne consentono l'utilizzo⁹.

Quale che sia lo schema, appare chiaro che gli strumenti emergenziali assolvono allo scopo di consentire la gestione di situazioni che richiedono procedure decisionali di tipo straordinario, solitamente con una certa concentrazione di potere nelle mani dell'esecutivo, impedendo che ciò diventi irreversibile. Detto in altri termini, deve essere chiara la definizione del "chi fa cosa, quando e come", laddove il "come" è una precisa e puntuale definizione dei limiti varcati i quali ci si troverebbe in una situazione di sovvertimento dell'ordine costituito. I poteri emergenziali sono, e devono rimanere, poteri costituiti.

La seconda tipologia di strumenti individuata potrebbe sembrare più problematica della prima, laddove si inserisca in un impianto costituzionale privo di una specifica disposizione che, prevedendo lo stato di emergenza, o qualcosa di analogo, individui specifici limiti all'azione delle autorità. In effetti, l'ipotesi di affidarsi ad uno strumento normativo di rango inferiore alla Costituzione è possibile a due condizioni: la prima è che la fonte utilizzata trovi un solido aggancio in Costituzione, ad esempio, nelle regole sul riparto di competenze tra centro e periferia; la seconda è che l'assetto democratico dell'ordinamento goda di "sana e robusta costituzione", per usare una metafora.

A questo punto, l'emergenza che abbiamo vissuto fa sorgere un dubbio. Se entrambe le tipologie di strumenti individuati poggia sull'assunto che per funzionare è necessaria una certa prevedibilità dell'evento emergenziale, come è possibile garantirne il funzionamento a fronte di un evento imprevedibile come

viamente uno strumento normativo *ad hoc*, per l'emergenza terrorismo ha dovuto, come tutti, improvvisare.

⁹ La disciplina prevista dall'art. 116 della Costituzione spagnola ha trovato attuazione, ad esempio, nella *Ley Orgánica 4/1981*, sugli stati di allarme, eccezione ed assedio. Per contro, l'art. 16 della Costituzione francese non ha una normativa d'attuazione.

una pandemia. Risponderò con una domanda. E chi ha detto che la pandemia era imprevedibile? Un evento è imprevedibile quando “*non si può prevedere in quanto contrario a ogni ragionevole aspettativa, al di là di ogni capacità umana di previsione*”¹⁰. L'imprevedibilità è dunque “*l'impossibilità di essere previsto, propria di ciò che oltrepassa le limitate conoscenze umane o di ciò che sorprende per la sua stranezza e originalità*”¹¹. Ma siamo proprio sicuri di esserci trovati di fronte ad un evento imprevedibile? In ritengo di no. Se così fosse, come spiegheremmo i piani pandemici approntati praticamente da tutti i paesi, ed a tutti i livelli, già prima dell'epidemia di SARS del 2002/2003, e riadattati, in parte spontaneamente ed in parte seguendo le linee guida del WHO, per far fronte alle problematicità emerse in occasione di quell'evento?¹² Non si preparano piani per far fronte ad eventi imprevedibili. Gli eventi imprevedibili capitano e ci trovano impreparati, per definizione. Se esistono dei piani significa che l'evento era prevedibile. Nel caso di una pandemia, imprevedibile è solo il momento in cui può colpire, non il fatto che può, o potrebbe, colpire. Il che significa che le risposte date all'emergenza devono essere valutate per il modo in cui gli ordinamenti erano preparati (o non preparati) all'emergenza, oltre che per il modo in cui è stata data risposta all'emergenza.

Le stesse ragioni fin qui richiamate mi spingono a credere che non sia condizionale una ricostruzione che voglia distinguere a priori l'emergenza pandemica da altri eventi emergenziali sulla base, ad esempio, della portata territoriale e temporale degli effetti. L'emergenza pandemica sarebbe, secondo questa prospettiva, universale e di durata indefinita, cosa che la distinguerebbe da ogni altra emergenza nota¹³. Se ciò è vero per taluni eventi, come ad esempio le calamità territoriali (terremoti, alluvioni, tsunami, incendi), non lo è per il terrorismo internazionale. Non è un pericolo invisibile anche il terrorismo, al pari di un virus? Non è imprevedibile dove esso colpisce? Non è una minaccia globale? Non ha una durata indeterminata? Tutto ciò mi porta a dire che a priori non sia escludibile il parallelo con gli strumenti approntati per far fronte ad altre emergenze, ed in particolare proprio a quella del terrorismo.

Va detto che non rientra fra gli scopi del presente lavoro dare una risposta

¹⁰ A. GIANNI (dir.), D.I.R. Dizionario Italiano Ragionato, Firenze, 1988, che mi porto dietro dall'epoca delle superiori.

¹¹ D.I.R. Dizionario Italiano Ragionato, cit.

¹² WHO, *Checklist for Influenza Pandemic Preparedness Planning*, <https://www.who.int/> [ultimo accesso 20 Aprile 2020]; WHO, *Pandemic Influenza Preparedness*, <http://www.who.int/> [ultimo accesso 22 Aprile 2020].

¹³ Su tale punto è diffuso in dottrina il riferimento a S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1909, 251-272, riferimento che ritengo, per le ragioni che espongo, non del tutto pertinente.

all'interrogativo su quale sia, o sia stato, lo strumento migliore, in termini di efficacia, nel contenimento degli effetti della pandemia da Covid-19. È un giudizio che spetterà alla storia. Semmai lo scopo è riflettere sull'efficacia degli strumenti emergenziali ad assolvere al compito di garantire l'assetto democratico dalla potenziale erosione in situazioni che richiedono un funzionamento non ordinario delle istituzioni.

Occorre dunque partire dal seguente quesito: in che modo l'emergenza può erodere l'assetto democratico, o creare le condizioni perché ciò avvenga? Se il quesito è semplice, la risposta non lo è altrettanto, giacché ogni variabile che incide sulla separazione dei poteri mette in pericolo la democrazia. Ha poco senso ragionare di diritti vulnerati. Nelle società democratiche i diritti individuali sono garantiti in tanto in quanto esiste la separazione dei poteri, *ergo* è a questo aspetto che bisogna guardare preliminarmente. Lo sguardo va cioè rivolto ai meccanismi che garantiscono il funzionamento delle istituzioni in tempi di emergenza, a quelli che limitano l'assunzione di poteri nelle mani dell'esecutivo e delimitano temporalmente il regime derogatorio di gestione dell'emergenza stessa. Non è neppure secondaria la capacità di mantenere funzionante, e funzionale, l'impianto federale dell'ordinamento, posto che il decentramento territoriale contribuisce alla separazione dei poteri, sia pure in senso verticale. Non andrebbero trascurati, per quanto possibile, neppure, aspetti non necessariamente strutturali, come ad esempio, l'atteggiamento deferente del giudiziario verso le istituzioni nei momenti di crisi. Un giudice costituzionale troppo indulgente verso il risolutore delle crisi non svolgerebbe nel modo più appropriato il suo ruolo di garanzia.

5.2 Il caso italiano come termine di confronto

Non mi soffermo molto sul caso italiano, già oggetto di approfondita analisi in numerosi pregevoli lavori¹⁴. Mi interessa qui richiamare lo schema su cui si è

¹⁴ Fin da subito sono state numerosissime le riflessioni sulle misure adottate dal governo italiano per contrastare il contagio da Covid-19. Per citare solo i primi lavori, senza alcuna pretesa di esaustività: U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 marzo 2020; V. BALDINI, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza, Brevi riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *dirittifondamentali.it*, 23 marzo 2020; G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 1/2020; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 marzo 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, 6/2020; M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, 18 marzo 2020; F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai*

basata la gestione dell'emergenza pandemica in Italia poiché esso non coincide pienamente con nessuno dei modelli che ho tentato di delineare nelle pagine che precedono. Semplificando al massimo, lo schema si regge sulla dichiarazione dello stato di emergenza da parte del governo (Delibera del Consiglio dei Ministri del 31.1.2020), autorizzata non dalla Costituzione, ma da una fonte legislativa (Codice della protezione civile, artt. 7 e 24), e sulla conseguente adozione di misure puntuali mediante Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) autorizzati mediante decreto legge (D.L. 23.2.2020, in seguito modificato con D.L. 25.3.2020).

In buona sostanza lo schema poggia sull'impiego di uno strumento, il decreto legge, originariamente pensato per le situazioni di estrema necessità ed urgenza, ma che sappiamo essere diventato strumento di "ordinaria eccezionalità", se mi è consentito il gioco di parole. Il quadro è certo poco chiaro, al punto da indurre un giudice emerito della Corte costituzionale a precisare in una intervista che *"la pandemia non è una guerra [e pertanto] i pieni poteri al governo non sono legittimi"*¹⁵. A questo punto entriamo in una di quelle situazioni in cui è necessario utilizzare il condizionale. È certamente da escludere l'ipotesi che il governo abbia assunto pieni poteri. Si potrebbe parlare di pieni poteri se il governo avesse assunto su di sé la triade esecutivo-legislativo-giudiziario, o quanto meno una cospicua quota di essi, ma non pare sia stato questo il caso. Innanzitutto, ogni azione del governo in questa crisi ha trovato fondamento su

ineludibili, in *Osservatorio AIC*, 3/2020; A. D'ANDREA, *Protezione della salute, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2020; Id., *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione costituzionale senza disfattismo*, in *Questione Giustizia*, 20 aprile 2020; M. DE NES, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *Biolaw Journal*, 16 marzo 2020; C. DRIGO, A. MORELLI, *Dossier – L'emergenza sanitaria da Covid-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza e dottrina*, in *Diritti Regionali*, 26 marzo 2020; E. FALLETTI, *La forma è sostanza? Alcune sommarie riflessioni sulla gestione dell'emergenza Covid-19 in Italia*, in *Biolaw Journal*, 19 marzo 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n.2, 2020; I. Massa Pinto, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020; A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti Regionali*, 1/2020; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, 5/2020; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; G. TROPEA, *Il Covid-19, lo Stato di diritto, la pietas di Enea*, in *federalismi.it*, 18 marzo 2020.

¹⁵ A dirlo Sabino Cassese, intervista in *Il Dubbio*, 14 April 2020, <https://www.ildubbio.news>. Per dovere di chiarezza, Cassese non sosteneva che vi fosse stata attribuzione di pieni poteri al governo, ma che l'attribuzione di poteri fosse troppo ampia e poco chiara. Per *par condicio*, va detto che si sono sentite voci parimenti autorevoli, ma di segno diametralmente opposto: G. ZAGREBELSKY, *Giusti i divieti se tutelano il diritto alla vita. Non vedo prove di dittatura*, in *La Repubblica*, 21 marzo 2020, 7.

una dichiarazione dello stato di emergenza e su un decreto legge (D.L. 23.2.2020 n. 6). Ora, il governo ha dichiarato lo stato di emergenza perché esiste una legge (il codice sulla protezione civile) che gli dà questo potere, ed ha previsto alcune limitazioni alle libertà di tutte le persone presenti entro i confini italiani, *in primis* quella di circolazione, con un atto, il decreto legge, che ha la forza richiesta per farlo, nello specifico l'articolo 16 della Costituzione per quanto riguarda la libertà ora evocata.

Si potrebbe obiettare che il decreto legge non è una legge, e che non è approvato dal Parlamento, ma dal governo. Vero, ma la riserva di legge contenuta nell'articolo 16 non è una riserva di legge formale. Ciò significa che è consentito anche al governo di porre limitazioni alla libertà di soggiorno con decreto legge, come pure è ammesso l'intervento dell'amministrazione, sia pure in via meramente attuativa e mai esecutiva, trattandosi di una riserva di legge assoluta e rinforzata.

Seconda possibile obiezione. Ammesso che sul piano giuridico lo schema attuato tenga alla prova della legittimità, non era meglio che intervenisse il Parlamento, visto che comunque si sta parlando di limitare libertà fondamentali? In linea di principio sì, ma volendo fare un esempio un po' brutale, se una persona sta avendo un infarto è meglio portarlo al pronto soccorso dove si spera ci sia un medico preparato ad affrontare l'emergenza o fare un bando di concorso per trovare il miglior medico possibile? Nella seconda ipotesi riuscirò a trovare il miglior medico, ma a paziente morto. È naturale che nelle emergenze siano i governi ad agire in prima battuta, e non i Parlamenti, fermo restando che questi devono conservare il loro ruolo di controllo sull'operato dei governi. Nel nostro caso, laddove il governo agisca con decreto legge, il Parlamento conserva la possibilità di negare la conversione in legge del decreto stesso, o di introdurre delle modifiche.

Terza possibile obiezione. Ma non è pericoloso per i nostri diritti che sia il governo ad agire e non il Parlamento? Il primo è infatti espressione della sola maggioranza, mentre nel secondo si confrontano tutte le forze politiche. Beh, più che pericolo per i diritti sarebbe pericoloso per la stessa democrazia se il paese non avesse gli anticorpi per mantenere nei limiti della tollerabilità l'inevitabile concentrazione di potere. La domanda che ci si deve porre è dunque se il nostro paese abbia questi anticorpi. Apparentemente dovrebbe essere così. Il decreto legge è soggetto al controllo politico successivo del Parlamento, come anche a quello giuridico di legittimità da parte della Corte costituzionale, senza nulla dire della responsabilità civile e penale del governo. Il sistema dei controlli non è stato alterato da provvedimenti presi in emergenza.

Il grande dilemma è dunque come garantire che tutte le istituzioni, specialmente quelle rappresentative, continuino a funzionare anche nelle situazioni di

emergenza, e come impedire che l'assetto extra-ordinario assunto nella situazione di emergenza si tramuti in una modifica stabile dell'ordinamento.

5.3 La Svizzera di fronte all'emergenza

La Svizzera rientra nella casistica dei paesi che nel momento in cui si è diffuso il contagio da nuovo coronavirus potevano disporre di uno strumento normativo espressamente previsto per questa specifica tipologia di situazioni. Uno strumento normativo federale ancorato direttamente in una disposizione costituzionale che affida alla Confederazione la competenza per "*la lotta contro malattie trasmissibili, fortemente diffuse o maligne dell'uomo e degli animali*" (art. 118 c. 2 lett. b). Si tratta della *Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (LEp)*, aggiornata completamente nel 2012, ma che affonda le sue radici in un atto risalente addirittura al 1886¹⁶. La disciplina attuale è il frutto di una evoluzione che ha via via adattato lo strumento normativo alle esigenze poste dall'emergere di nuove malattie e dall'intensificarsi della loro circolazione a causa della crescente facilità dei viaggi internazionali.

La competenza della Confederazione era inizialmente piuttosto circoscritta. L'art. 16 della Costituzione federale del 1874 faceva riferimento alle "*epidemie di pericolo generale*", che all'epoca erano malattie quali colera, tifo esantematico e peste bubbonica. Nel 1913, a seguito della comparsa di nuove malattie, in particolare la tubercolosi, l'articolo 16 Cost. è stato sottoposto ad una revisione che lo ha portato a quella che è la formulazione poi ripresa in occasione della riforma totale del 1999¹⁷. La Svizzera non ha per contro una espressa previsione costituzionale sullo stato di necessità e/o urgenza, anche se ammette implicitamente un regime particolare per la tutela degli interessi del paese (art. 184 c. 3) e per la sicurezza interna ed esterna (art. 185 c. 3). Per tali scopi, la Costituzione prevede infatti che il Consiglio federale possa emanare ordinanze con validità limitata nel tempo.

Con tali strumenti a disposizione, le autorità federali sono state piuttosto rapide ad agire in risposta all'emergenza. Il Consiglio federale ha fatto uso dei poteri attribuiti dalla LEp adottando una prima ordinanza il 28 febbraio (Ordinanza Covid 1), poi interamente sostituita da una seconda ordinanza (Covid 2) adottata il 13 marzo. Il motivo di questo duplice intervento è facilmente intuibi-

¹⁶ Legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp) del 28 settembre 2012, RS 818.101.

¹⁷ Consiglio federale, Messaggio concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp) del 3 dicembre 2010 (FF 2011 283).

le, anche senza guardare ai contenuti delle due ordinanze. Il 28 febbraio è infatti la data in cui l'O.M.S. ha qualificato l'emergenza internazionale come di livello "molto alto", mentre il 13 marzo segue di appena due giorni la qualificazione, sempre da parte dell'O.M.S., dell'emergenza come pandemia. La prima ordinanza, non a caso, contiene misure molto blande, come il divieto di manifestazioni pubbliche o private con presenza di più di 1000 persone, e non fa alcun riferimento alla possibilità di limitare la circolazione all'interno del territorio svizzero o da e verso altri paesi¹⁸. Con la seconda ordinanza vengono introdotte misure più stringenti, come le limitazioni del traffico al confine e l'abbassamento a 100 persone della soglia per il divieto di manifestazioni, con l'individuazione, in aggiunta, di condizioni particolari da rispettare per la sicurezza dei partecipanti.

Si tratta di provvedimenti che possono sembrare poco incisivi se messi a confronto con quelli, ben più stringenti, disposti altrove. È tuttavia significativo che nell'ordinanza Covid 2 il Consiglio federale abbia ampliato gli scopi dell'intervento federale a *"salvaguardare le capacità della Svizzera di far fronte all'epidemia, in particolare per il mantenimento delle condizioni che permettono un approvvigionamento sufficiente di cure e agenti terapeutici per la popolazione"* (art. 1 c. 2 lett. d), che suona, evidentemente, come una presa di coscienza della gravità della situazione.

L'ordinanza Covid 2 è stata più volte novellata. Come accaduto in quasi tutti i paesi che si sono trovati ad affrontare l'emergenza pandemica, anche in Svizzera si è sentita l'esigenza di agire con una strategia incrementale, adattando cioè di volta in volta gli strumenti alle esigenze poste dall'espansione del contagio. A tal proposito è interessante notare che per modulare la forza degli strumenti impiegati, il Consiglio federale abbia modificato nelle varie novelle dell'ordinanza Covid 2 anche la sua stessa base giuridica. La prima versione poggia sui poteri attribuiti al Consiglio federale dall'art. 6 della LEp in caso di "situazioni particolari", poteri più circoscritti e condizionati di quelli contemplati all'art. 7, che invece disciplina le "situazioni straordinarie" attribuendo al Consiglio federale il potere di *"ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso"*. La stessa base giuridica è confermata nella novella del 16.3, ma già dal giorno successivo il riferimento normativo diviene l'art. 7 LEp. Non solo. Mentre nelle prime due versioni dell'ordinanza Covid 2 a puntellare i poteri previsti dall'art. 6 LEp vengono richiamati quelli attribuiti al Consiglio federale dalla stessa Costituzione, che ammette la possibilità di adottare ordinanze di

¹⁸ Per un confronto circa la portata delle misure introdotte con la prima ordinanza, va ricordato che in Italia già dal 25 febbraio erano state sospese nelle regioni del nord (Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Veneto, Liguria e Piemonte) le manifestazioni sportive di ogni ordine e grado, mentre su tutto il territorio nazionale era stata disposta la chiusura dei musei. D.P.C.M. 25.2.2020.

durata limitata se lo richiedono esigenze di tutela degli interessi del paese nelle relazioni con l'estero (184 c. 3 Cost.) o di sicurezza esterna e interna (185 c. 3), con il passaggio all'art. 7 LEp tali riferimenti scompaiono.

Il riposizionamento dell'ordinanza Covid 2 su una diversa base giuridica non ha escluso l'impiego da parte del Consiglio federale del potere di ordinanza previsto dall'art. 185 c. 3 Cost. Del resto, il ricorso alle ordinanze di cui all'art. 185 c. 3 è in qualche misura inevitabile. Le esigenze emerse in seguito alla diffusione del contagio da Covid-19, quelle di natura economica, prevalentemente, ma non solo, non sono fronteggiabili con i soli strumenti messi a disposizione dalla LEp, ed infatti le ordinanze adottate con tale base giuridica a partire dal 20 marzo toccano varie materie¹⁹.

Nella storia recente non è la prima volta che il Consiglio federale si è trovato ad utilizzare ordinanze prive di una base giuridica espressa nella legge federale. Lo ha fatto, ad esempio, nel 2001 in occasione della crisi che ha portato al fallimento di Swissair e nel 2008 per far fronte alla crisi finanziaria. Proprio perché già utilizzate, i rischi che esse presentavano per la democrazia si erano già palesati. Per questa ragione già da tempo è stata introdotta una compiuta disciplina sull'utilizzo di tali strumenti. Nel 2010 è stata infatti approvata la *Legge federale concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità*

¹⁹ 20 marzo: Ordinanza concernente la sospensione dei termini per le domande di referendum e le iniziative popolari federali, RU 2020 847; Ordinanza sulla sospensione dei termini nei procedimenti civili e amministrativi ai fini del mantenimento della giustizia in relazione al coronavirus (COVID-19), RU 2020 849; Ordinanza sulle misure di accompagnamento nel campo dello sport per l'attenuazione delle conseguenze delle misure prese dal Consiglio federale per combattere il Coronavirus (Ordinanza COVID-19 sport), RU 2020 851; Ordinanza per attenuare l'impatto economico del coronavirus (COVID-19) nel settore della cultura (Ordinanza COVID cultura), RU 2020 855; Ordinanza sui provvedimenti in caso di perdita di guadagno in relazione con il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 perdita di guadagno), RU 2020 871; Ordinanza sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (Ordinanza COVID-19 assicurazione contro la disoccupazione), RU 2020 877.

²⁷ marzo: Ordinanza sull'attenuazione dell'impatto del coronavirus (COVID-19) in materia di locazione e affitto (Ordinanza COVID-19 locazione e affitto), RU 2020 1099.

¹⁹ aprile: Ordinanza sui provvedimenti nel settore dell'asilo in relazione al coronavirus (Ordinanza COVID-19 asilo), RU 2020 1125.

¹⁶ aprile: Ordinanza sulle misure nella giustizia e nel diritto procedurale in relazione al coronavirus (Ordinanza COVID-19 sulla giustizia e sul diritto procedurale), RU 2020 1229; Ordinanza sui provvedimenti in materia di insolvenza per superare la crisi connessa al coronavirus (Ordinanza COVID-19 insolvenza), RU 2020 1233.

²² aprile: Ordinanza sull'indennità dei militari in servizio d'appoggio per far fronte alla pandemia di coronavirus (Ordinanza COVID-19 indennità dei militari), RU 2020 1337.

²⁹ aprile: Ordinanza sullo svolgimento degli esami cantonali 2020 di maturità liceale in considerazione della pandemia di coronavirus (Ordinanza COVID-19 esami di maturità liceale).

*di agire in situazioni straordinarie*²⁰, la quale ha introdotto alcune specifiche disposizioni in tre leggi federali sul funzionamento delle istituzioni²¹. In particolare, sono stati aggiunti tre articoli alla LOGA (7c, 7d e 7e) che pongono una serie di limiti alla (e condizioni per la) validità delle ordinanze e delle decisioni ex artt. 184 e 185 Cost. Per quelle ricadenti nella fattispecie prevista dall'art. 185 c. 3, è previsto che non possano avere una durata superiore ai 3 anni, ma possono decadere ben prima se il Consiglio federale non presenta all'Assemblea federale un progetto per dare una base legale all'ordinanza o per sostituirla, oppure se l'Assemblea federale respinge il progetto presentato.

Sembrirebbe, in prima approssimazione, che lo schema delle ordinanze d'urgenza ricalchi quello noto della decretazione d'urgenza. L'esecutivo è abilitato, ad intervenire in situazioni di urgenza autonomamente e sotto la propria responsabilità, valutando cioè in piena autonomia se sussistono le condizioni legittimanti l'intervento. Il Parlamento interviene con un controllo di tipo politico legittimando *a posteriori* l'intervento governativo, o, se lo ritiene, caducando la sua efficacia. Ci sono però rilevanti differenze rispetto allo schema della decretazione d'urgenza. In primo luogo, nel caso svizzero l'atto utilizzato dal Consiglio federale non ha forza di legge. L'ordinanza è atto normativo perché contiene regole generali ed astratte, ma non ha il valore di legge²². In secondo luogo, i limiti posti al potere di adottare ordinanze d'urgenza non sono disposti dalla Costituzione, ma, come abbiamo detto, da una legge federale. In terzo luogo, esse sono prive di base giuridica espressa nella legge, e possono essere riportate nell'alveo di una piena legittimità solo con l'intervento a posteriori dell'Assemblea federale. Se ciò non avviene, però, la caducazione degli effetti non è, come per il decreto legge non convertito, *ex tunc*, ma *ex nunc*. Per di più, l'art. 189 c. 4 Cost. esclude l'impugnabilità delle ordinanze di fronte al Tribunale federale. Le garanzie che nel 2010 sono state poste con la modifica della LOGA sarebbero

²⁰ Si vedano al proposito il rapporto della Commissione delle Istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 5 febbraio 2010 (FF 2010 1393) ed il parere del Consiglio federale del 21 aprile 2010 (FF 2010 2473) sull'Iniziativa parlamentare *Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie*.

²¹ Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) del 21 marzo 1997, RS 172.010; Legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl) del 13 dicembre 2002, RS 171.10; Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC) del 7 ottobre 2005, RS 611.0.

²² Nel diritto svizzero l'ordinanza è uno strumento normativo subordinato alla legge che può essere utilizzato sia dall'Assemblea federale che dal Consiglio federale. Generalmente le ordinanze trovano fondamento nella legge, ma possono anche essere indipendenti, nel senso che trovano fondamento direttamente in una disposizione costituzionale, come quelle di cui all'art. 185 c. 3. Ciò non toglie, come diremo, che per poter sopravvivere nell'ordinamento alle ordinanze adottate con la finalità di perseguire la sicurezza interna ed esterna deve essere data, sia pur a posteriori, una base giuridica di rango legislativo.

forse più solide se portate a livello della Costituzione²³.

L'intervento delle autorità federali in risposta all'emergenza ha tenuto conto anche dell'assetto federale dell'ordinamento. Nell'ordinanza Covid 2 il Consiglio federale ha infatti fin da subito precisato che spetta ai Cantoni ogni intervento in esecuzione delle misure federali²⁴. Nella novella del 17 marzo è stato inoltre introdotta ad ulteriore salvaguardia delle competenze cantonali, una disposizione che di fatto richiama il principio della competenza residuale di cui all'art. 3 Cost.²⁵ Potrebbero sembrare precisazioni non proprio indispensabili, ma la gestione di situazioni di emergenza esige risposte rapide e chiare, e tale esigenza mette in difficoltà sistemi con centri decisionali diffusi, come quelli federali. Non a caso si sono presentate varie occasioni di attrito tra i Cantoni e la Confederazione in merito alla gestione dell'emergenza. Il Ticino, per fare un esempio, si è trovato in una situazione più grave di quella in cui si sono trovati gli altri Cantoni, ed ha per questa ragione voluto fin da subito introdurre misure più restrittive di quelle decise dal Consiglio federale. Il 21 marzo le autorità cantonali hanno ritenuto di dover imporre la chiusura totale di tutte le attività considerate non essenziali. Tale misura è entrata in conflitto con quelle federali, al punto che ne è nata una controversia tra Lugano e Berna sulla legittimità delle misure cantonali²⁶.

In effetti, se non è sempre chiaro quale sia il limite della competenza cantonale in un ordinamento con le caratteristiche di quello svizzero, lo è ancor meno in situazioni di emergenza. Il federalismo svizzero non cessa di essere un federalismo di esecuzione in momenti di emergenza. Spetta in linea di principio ai Cantoni dare esecuzione alle misure normative federali, ivi comprese quelle decise per far fronte alle emergenze. Se dunque spetta ai Cantoni tale compito, a fronte della volontà federale di mantenere in attività le aziende e i cantieri in grado di rispettare determinati requisiti di sicurezza, i Cantoni avrebbero potuto

²³ Che tali garanzie solide non siano, in particolare per essere sprovviste di rimedi ricorsuali contro le misure decise in caso di urgenza lo hanno sottolineato anche E. JEANNERAT, P. MAHON, *L'exécution des jugements et la "raison d'Etat"*, in F. BOHNET, *Quelques actions en exécution*, Bâle/Neuchâtel, 2011, in particolare 224-226; G. BIAGGINI, *Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht, Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999*, in ZBl 1/2010, 31; M. SCHOTT, D. KÜHNE, *An den Grenzen des Rechtsstaats: executive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik*, in ZBl 8/2010, 450.

²⁴ Art. 9, *I Cantoni controllano il rispetto di cui agli articoli 5 e 6 sul loro territorio*.

²⁵ Art. 1a, *Per quanto la presente ordinanza non disponga altrimenti, i Cantoni mantengono le loro competenze*.

²⁶ Ad alimentare la controversia, il direttore dell'Ufficio federale della giustizia Martin Dumer-muth, in una conferenza stampa del 23 marzo ha pubblicamente condannato le misure ticinesi come illegittime, affermando che non sarebbe rientrato nella competenza del Cantone decidere una chiusura generalizzata, arrivando ad affermare, di conseguenza, che le aziende ticinesi non sarebbero state tenute a rispettare l'ordinanza cantonale.

probabilmente rifiutarsi di applicare tali misure a causa della mancanza di risorse necessarie a garantire i controlli necessari.

In realtà, un eventuale conflitto potrebbe (dovrebbe) essere risolto solo per mezzo di un ricorso al Tribunale federale, ipotesi che mal si concilia con le esigenze di celerità poste da una situazione di emergenza. E non si tratta di questioni di mera teoria costituzionale. Basti pensare, ad esempio, all'ipotesi in cui fosse stato impedito l'accesso agli aiuti federali alle aziende danneggiate dalla chiusura imposta da una normativa cantonale presuntamente illecita, o alla possibilità che un'azienda avesse potuto impugnare un atto cantonale presuntamente illegittimo per i danni economici subiti a seguito della sospensione forzata delle proprie attività.

Come ho avuto modo di dire altrove²⁷, in Svizzera il ricorso al Tribunale federale per questioni che riguardino sconfinamenti di competenza non ha le dimensioni a cui siamo abituati in Italia. Il motivo risiede nella propensione al dialogo tipica di un sistema compromissorio com'è quello svizzero. Essa non riguarda infatti le sole dinamiche istituzionali in senso orizzontale, ma anche quelle verticali dei rapporti centro-periferia. Non è un caso che l'ordinanza Covid 2 sia stata più volte modificata per adattarla di volta in volta a nuove esigenze, nel caso anche concedendo ai Cantoni il potere di deroga²⁸. Tali modifiche non avrebbero potuto essere accolte in una situazione di aperto conflitto, e nascono piuttosto da un confronto dialogico tra Cantoni e Confederazione. Se comunque non fosse evidente la forza del dialogo nel trovare soluzioni pragmatiche capaci di evitare i conflitti, o di risolverli, si presti attenzione al fatto che il potere di deroga introdotto con la modifica dell'ordinanza Covid 2 il 27 marzo ha espressamente fatte salve con effetto retroattivo le misure adottate dai Cantoni in contrasto con il diritto federale vigente nel momento in cui erano state adottate. Certo, in questo modo si sono evitati possibili ricorsi di varia natura, ma al prezzo di sacrificare il principio dell'irretroattività, ritenendo questo "piccolo" sfregio ad un principio cardine del diritto, come male minore rispetto al vantaggio di risolvere il conflitto insorto tra Cantoni e stato federale.

La vicenda mostra che vi è forse un problema strutturale negli ordinamenti federali. I vari sistemi di ripartizione delle competenze tra centro e periferia sembrano infatti tutti mal in arnese per rendere fluida la gestione di situazioni che prevedono, per esigenze di celerità ed uniformità, una concentrazione del processo decisionale in capo alle istituzioni centrali, e qui in capo all'esecutivo. Il criterio per il riparto competenziale adottato nella Costituzione Svizzera è

²⁷ S. GEROTTO, *La partecipazione di Regioni e Cantoni alle funzioni dello Stato centrale. Gli ordinamenti italiano e svizzero a confronto*, Basel-Genève-München, 2003; Id., *Svizzera*, Bologna, 2011.

²⁸ Art. 7e introdotto il 27 mar. 2020.

quello classico che prevede l'enumerazione espressa delle competenze federali ed il residuo lasciato, in linea di principio generale, ai Cantoni. Tale è il senso dell'art. 3 della Costituzione, secondo il quale “*i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione*”. La forma di intervento, in via più o meno esclusiva, non è però preconstituita in Costituzione, e dipende da come di volta in volta la Confederazione decida di intervenire. In sostanza, fermo restando il principio più sopra richiamato, in base al quale l'esecuzione spetta in linea di principio ai Cantoni, – se non diversamente stabilito –, che residui o meno uno spazio per l'intervento dei Cantoni dipende dal modo in cui la Confederazione decide di esercitare la competenza affidatagli dalla Costituzione. Può farlo cioè in via esaustiva o meno. A complicare ulteriormente le cose, solitamente non è possibile stabilire se una intera disciplina federale sia esaustiva o meno, ed è necessario rintracciare la volontà della Confederazione in ogni singola disposizione (*rectius* norma) di una intera disciplina.

5.4 Qualche riflessione in chiave comparata

Può l'esame di un solo caso fornire dati utili per trarre generalizzazioni su un fenomeno che ha coinvolto l'intera popolazione mondiale? Nello specifico, poi, il caso di un ordinamento che la dottrina ha sempre confinato aprioristicamente nella categoria delle eccezioni, se non addirittura delle eccezionalità. Quel che accade in Svizzera, si ritiene generalmente, accade solo lì in quel modo perché la Svizzera è la Svizzera. In realtà, il sistema svizzero può ben fungere da cartina di tornasole per testare il funzionamento delle istituzioni della democrazia anche in contesti lontani da quello specificamente elvetico e dare una risposta all'interrogativo posto nelle prime pagine di questo lavoro: come tutelare la democrazia di fronte alle insidie poste dall'emergenza?

A tal proposito credo che sia utile riflettere *in primis* sull'ordinario funzionamento delle istituzioni, più che su soluzioni specificamente approntate a livello costituzionale sul tipo di quelle rinvenibili in alcuni ordinamenti, come Francia, Spagna o Germania. Le democrazie dovrebbero infatti avere dei naturali anticorpi a proteggerle dal rischio di un eccessivo, e stabile, accentramento nelle situazioni di emergenza. Da questa prospettiva non serve andare alla ricerca di particolari strumenti di garanzia. È sufficiente verificare se quelli ordinari, sono stati in grado di operare durante l'emergenza. Ci si deve allora chiedere se il vaglio di legittimità effettuato dai giudici abbia continuato ad operare, se parimenti abbia operato il controllo democratico esercitato dagli organi rappresentativi o direttamente dal popolo, e se ogni altra misura posta a tutela del

principio di separazione dei poteri abbia conservato il proprio vigore.

Un esame di questo genere va condotto con riferimento all'operare delle istituzioni nella fase post-emergenziale, o perlomeno quella successiva al momento più acuto dell'emergenza. Le emergenze colpiscono infatti con estrema forza, e richiedono pertanto azioni decise per le quali il tempo di riflessione è inevitabilmente compresso. Segue poi un momento in cui la gestione dell'emergenza richiede una riflessione sulle decisioni assunte e le azioni intraprese.

Per quel che attiene al controllo democratico sull'operato dell'esecutivo, pare che tanto in Svizzera come in Italia esso abbia potuto efficacemente operare, ovviamente con le peculiarità tipiche di ciascuno dei due ordinamenti. In Italia, ad esempio, dove le istituzioni operano prevalentemente attraverso il circuito decisionale della democrazia rappresentativa, si è potuto notare che il Parlamento ha risposto ai dubbi sollevati in merito allo strumento del D.P.C.M., sottratto sia al controllo parlamentare, sia a quello del Presidente della Repubblica, introducendo, in sede di conversione del decreto legge che lo prevedeva, l'obbligo di illustrazione preventiva alle Camere dei contenuti dei provvedimenti assunti dal Presidente del Consiglio dei Ministri²⁹. Ma soprattutto ha operato il principale strumento di controllo del Parlamento sul governo, quello del vincolo fiduciario che lega i due organi. Il Parlamento è infatti stato in grado di esprimere un nuovo esecutivo in corso di legislatura, esecutivo in grado di catalizzare sulla figura di Mario Draghi una maggioranza più ampia di quella che aveva sostenuto il governo guidato da Giuseppe Conte (Conte II), cui era spettato il compito di affrontare la fase più acuta dell'emergenza.

In Svizzera, non esiste vincolo fiduciario che leghi Parlamento ed esecutivo, ed il circuito decisionale e di controllo democratico vede una intensa partecipazione popolare attraverso gli strumenti di democrazia diretta. Qui il corpo elettorale è stato chiamato ad esprimersi su talune misure restrittive adottate dall'Assemblea federale al fine di contenere il diffondersi del contagio. In particolare, sulla base di una richiesta avanzata da oltre 90 mila elettori, il 13 giugno 2021 si è tenuto un referendum sulla cosiddetta *Legge Covid-19*³⁰. Il 59,6% degli elettori si è espresso a favore della misura legislativa, che comunque era già stata oggetto di varie modifiche, tra le quali l'introduzione del Green Pass con una

²⁹ Art. 2 comma 1 d.L. n. 19 del 25/3/2020, come risultante dalla legge di conversione n. 35 del 22/5/2020, "Il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati; ove ciò non sia possibile, per ragioni di urgenza connesse alla natura delle misure da adottare, riferisce alle Camere ai sensi del comma 5, secondo periodo".

³⁰ Legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19) del 25 settembre 2020.

novella del 19 marzo 2021. Ora, se il referendum avesse dato esito negativo, la legge avrebbe perso di validità con effetto caducatorio anche per tutte le modifiche successive. Visto però che l'esito è stato di segno positivo, permane la possibilità di attivare il referendum per ogni modifica introdotta dopo l'adozione dell'atto originario. È stato così chiesto espressamente un ulteriore referendum per la modifica che ha introdotto il certificato verde, referendum che si è tenuto il 28 novembre 2021 con esito positivo. Ciò prova due cose. In primo luogo che il circuito della democrazia diretta funziona da contropotere non solo nei confronti dell'esecutivo, ma più latamente del circuito decisionale della democrazia rappresentativa. I referendum citati si oppongono infatti a misure legislative, e non del governo. In secondo luogo, emerge la difficoltà di gestione delle emergenze in un ordinamento democratico. Maggiore è l'intervento popolare, e quindi più forte è la democrazia partecipata, più lento è il circuito decisionale, e di conseguenza potenzialmente meno efficace la lotta contro l'emergenza.

Da una certa prospettiva, anche la ripartizione territoriale del potere è una formula organizzativa funzionale alla limitazione dei poteri, e quindi alla garanzia dei diritti. Riguardo a tale aspetto, la Svizzera è senza dubbio un paese in cui il federalismo è ben consolidato. A riprova di ciò, l'emergenza è stata affrontata preservando la distribuzione dei poteri, nonostante ciò rappresenti in linea teorica un ostacolo quando si tratti di dare risposte rapide a problemi urgenti³¹. Da questa prospettiva il decentramento potrebbe assolvere alla funzione di garanzia contro l'accentramento al vertice del potere. Uso il condizionale perché in realtà anche il federalismo ha mostrato segni di stress alla prova dell'emergenza. A federalismo inalterato, ad esempio, la stessa tendenza ad accentrare il potere in capo all'esecutivo può proporsi anche a livello locale³².

³¹ Se poi venisse provato che il federalismo ha giocato un ruolo in positivo nella crisi dell'emergenza, non sarebbe questa una buona ragione per ravvivare, ma seriamente, il dibattito sul decentramento italiano e le sue riforme? L'attenzione della dottrina è al momento catalizzata dal ruolo fagocitante dell'esecutivo. Tuttavia, qualche spunto di riflessione si trova anche sull'argomento. V. in particolare F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, cit., per il quale il tema dei rapporti centro-periferia rientra proprio tra le riforme ineludibili nel prossimo futuro. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., 23 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 30-31.

³² Vi sono infatti esempi, come quello canadese, che mostrano come a federalismo inalterato la stessa tendenza ad accentrare il potere nelle mani dell'esecutivo si ripropone nei livelli di governo periferici. Ho guardato solo al caso del Québec, certo, e questa percezione dovrebbe essere corroborata ampliando la visuale anche alle altre province ed ai territori, ma è verosimile che la situazione sia anche qui la stessa.

^Non a caso non è solo la dottrina svizzera ad interrogarsi sui limiti del federalismo nelle situa-

Azzarderei l'ipotesi che in Svizzera il federalismo abbia svolto una funzione di contropotere più di quanto non sia avvenuto altrove. L'esempio del Ticino, richiamato nelle pagine che precedono, può essere inquadrato (anche) da questo angolo visuale. L'esecutivo federale ha adottato misure uniformi per l'intero territorio svizzero, un Cantone si è opposto ed ha ottenuto un potere di deroga, non per sé stesso ma generalizzato per tutti i Cantoni. Nell'equazione che ha prodotto questo risultato va considerata anche la variabile sistemica del consensualismo. Come ho detto, infatti, il risultato è stato possibile per l'attitudine al dialogo tipica del sistema svizzero. Il potere di derogare alle misure statali è stato il frutto di confronto, non di scontro.

Qualche considerazione può essere fatta anche con riguardo alle garanzie giurisdizionali. Si sa che negli ordinamenti democratici i poteri, tutti, sono sottoposti a limiti, e che sul rispetto di essi vigilano taluni organi giurisdizionali che esercitano il controllo di legittimità degli atti tanto dell'esecutivo come del legislativo. Sia in Italia che in Svizzera sono state numerose le pronunce che hanno riguardato provvedimenti presi nel corso dell'emergenza, a volte ritenendoli illegittimi sotto vari profili, altre, al contrario, confermandone la legittimità. Così, ad esempio, il Tribunale federale ha fatto salva la limitazione a 300 partecipanti per le manifestazioni decisa dal Cantone di Uri, mentre ha giudicato illegittimo il limite di 15 partecipanti fissato dal Cantone di Berna³³.

In Italia, il T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia ha respinto un ricorso contro l'obbligo vaccinale imposto al personale medico ritenendo ragionevole la scelta operata dalla disposizione contestata³⁴, mentre il T.A.R. Lazio, ha preso una

zioni di emergenza. V. ad esempio P.-Y. BOSSHARD, *Le fédéralisme à l'épreuve de la crise sanitaire. Epidémies : la longue histoire de la répartition des compétences entre Confédération et cantons*, in *Domain Public*, 13 aprile 2020, n. 2281, <https://www.domainepublic.ch/>) e A. SWIFFEN, *The Limits of Canada's Federal Emergency Law during the Coronavirus Pandemic*, in *The Conversation*, 1 aprile 2020, <http://theconversation.com/>.

³³ Decisioni 2C_290/2021 e 2C_308/2021.

³⁴ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 261/2021. «Non si ravvisa, in ogni caso, alcun difetto di ragionevolezza della disposizione. Del tutto giustificata appare l'individuazione dei soggetti cui l'obbligo è riferito: "gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario" entrano quotidianamente in relazione con una collettività indifferenziata, composta anche di individui fragili o in gravi condizioni di salute, che non può scegliere di sottrarsi al contatto, né informarsi sullo stato di salute dei sanitari e sulla loro sottoposizione alla profilassi vaccinale. Quanto al bilanciamento di interessi sotteso alla misura, si ritiene che la primaria rilevanza del bene giuridico protetto, cioè la salute collettiva, giustifichi la temporanea compressione del diritto al lavoro del singolo che non voglia sottostare all'obbligo vaccinale: ogni libertà individuale trova infatti un limite nell'adempimento dei doveri solidaristici, imposti a ciascuno per il bene della comunità cui appartiene (art. 2 della Cost.). Dal punto di vista della proporzionalità, si evidenzia che l'art. 4 del d.l. 44 del 2021 prevede comunque un meccanismo di esenzione dall'obbligo vaccinale, per i casi di "accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale", e

decisione sfavorevole nei confronti delle autorità giudicando illegittimo per difetto di istruttoria l'obbligo di indossare le mascherine in classe per gli alunni di età inferiore ai 12 anni³⁵. Anche la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in situazioni di emergenza³⁶, ad esempio, e da ultimo anche sulla legittimità delle misure adottate dal Governo per mezzo di D.P.C.M.³⁷

Le decisioni citate rappresentano un campionario limitato di esempi, ma è utile rilevare che esse vanno in entrambi i sensi e non fanno sempre salve le misure adottate durante l'emergenza. Ad un primo sguardo la Corte costituzionale italiana sembra piuttosto deferente nei confronti delle istituzioni centrali, ma è un dato tutto da verificare. Di certo non si può dire che le garanzie giurisdizionali abbiano smesso di operare durante l'emergenza.

5.5 Conclusioni interlocutorie

A fronte di quanto esposto, viene da chiedersi quale peso abbia la presenza di una disciplina emergenziale di rango legislativo, la Legge sulle epidemie nel caso Svizzero, espressamente circoscritta cioè alle emergenze sanitarie. Ricordo che la base costituzionale di tale disciplina sta nelle regole sul riparto delle competenze tra centro e periferia e non in una clausola emergenziale. Sarebbe, ma uso cautelativamente il condizionale, che questa impostazione, pur non scongiurando del tutto l'effetto collaterale dell'accentramento in capo agli esecutivi di forti poteri, abbia assolto piuttosto bene alla funzione di contenerli entro l'ambito dei poteri costituiti. Ciò per due ragioni: la prima risiede nel fatto che la clausola abilitante il regime di emergenza è materialmente molto circoscritta, la seconda attiene invece al fatto che, come abbiamo visto, essa lascia inalterato, o quasi, l'assetto federale dell'ordinamento, consentendo ai governi locali di funzionare da contropotere rispetto a quello centrale.

Molti sono i temi suscettibili di approfondimento. Sarebbe interessante, ad

che la sospensione, anche nelle ipotesi di permanente e ingiustificato inadempimento, ha natura temporanea, estendendosi "fino al completamento del piano vaccinale nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021". Le conseguenze negative derivanti dall'inadempimento dell'obbligo vaccinale, dunque, sono scongiurate in caso di accertata impossibilità di sottoporsi al vaccino e, in ogni caso, temporalmente predeterminate».

³⁵ T.A.R. Lazio 09343/21.

³⁶ Corte costituzionale 37/2021 che ha ritenuto illegittima la normativa approvata dalla Regione Valle d'Aosta in contrasto con quella nazionale.

³⁷ V. ad esempio, G. MARCHETTI, *Le conflittualità tra governo e regioni nella gestione dell'emergenza covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, research paper del Centro Studi sul Regionalismo, liberamente accessibile online.

esempio, esaminare le modalità che consentono la continuità del funzionamento istituzionale. Come possono, cioè, gli ordinamenti garantire che le istituzioni rappresentative continuino ad operare anche a fronte delle limitazioni organizzative poste dall'emergenza? Non ho sottovalutato il problema, che continuo a ritenere centrale³⁸, ma credo che debba essere oggetto di una più attenta riflessione sul difficile rapporto tra democrazia ed emergenza. Non è infatti sufficiente che le istituzioni continuino a lavorare, devono anche poterlo fare senza limitazioni e con le stesse garanzie operanti nei periodi di normalità.

Non mi sono neppure addentrato nella questione del possibile (e probabile) atteggiamento deferente dei giudici nei confronti degli altri poteri per le decisioni prese in tempo di crisi. Qui una riflessione è oggettivamente impossibile, mancando, ad emergenza in corso, una casistica da esaminare³⁹. Certo è, che qualsiasi sia la soluzione scelta per gestire l'emergenza, la tutela dei diritti deve continuare ad operare. Non si può sospendere lo stato di diritto⁴⁰.

³⁸ E non sono il solo. W. LINDER, *Retour du parlement, retour à la normalité politique. Le parlement doit reprendre rapidement la main sur l'ensemble des réglementations adoptées durant cette période de crise*, in *Domain Public* del 4 maggio 2020, n. 2284, <https://www.domainepublic.ch/>; J.-D. DELLEY, *L'Etat de droit dans l'urgence. Avec la gestion de la crise sanitaire, le gouvernement est aux manettes. Questions de droit sur la situation extraordinaire*, in *Domain Public*, 11 maggio, n. 2285, <https://www.domainepublic.ch/>; A. KLEY, *Notrecht und Demokratie: Darf der Bundesrat in demokratische Prozesse eingreifen?*, in *NZZ*, 7.4.2020 ;

³⁹ Il tema non è nuovo ed è stato oggetto di analisi con riferimento all'emergenza seguita agli attacchi terroristici del 2001. Un esempio fra i tanti, A. VEDASCHI, *Has the balancing of rights given way to a hierarchy of values?*, in *Comparative Law Review*, 2010, v. 1, n. 1, 1-40.

⁴⁰ C. RÉGIS, J.-F. GAUDREAU-DESBIENS, J.-L. DENIS, *Gouverner Dans l'ombre de l'État de Droit En Temps de Pandémie*, in *Policy Options*, 5 Maggio 2020, <https://policyoptions.irpp.org/> [ultimo accesso 12 Maggio 2020]; M. VALOIS, *Droit et urgence ne font pas bon ménage*, in *La Presse*, 2020 <https://www.lapresse.ca/>.

“Geopolitica dei vaccini” in prospettiva storica: emergenze sanitarie e relazioni internazionali nel XX secolo e oltre

Elena Calandri

Nel gennaio 2020 il Segretario generale delle Nazioni unite osservava che «le tensioni geopolitiche sono al loro massimo livello in questo secolo»¹. In quelle stesse settimane la pandemia Covid-19 si diffondeva in tutto il mondo e molti studiosi evidenziavano la politicizzazione delle reazioni di governi e istituzioni internazionali, della questione dell'accesso al vaccino, della perdita di “indipendenza strategica” determinata dalle *supply chains* internazionali. Dalle incertezze sulle origini del virus all'annuncio del vaccino Sputnik, alla campagna di vaccinazione britannica sotto il segno della “*Global Britain*” alla riformulazione in chiave sanitaria della *Belt and Road Initiative* cinese fino ai propositi dell'Ue “farmacia del mondo”, quella che i media chiamano la “geopolitica dei vaccini” mescola politica di influenza e salute, sembra offendere il valore della vita umana, ma anche invertire la tendenza verso una cooperazione internazionale tecnica e depoliticizzata. Non è però una novità. La salute è da tempo considerata uno strumento della politica estera e la “diplomazia sanitaria globale” un fatto accettato², mentre cooperazione, umanitarismo e *power politics*

¹ Dichiarazione del Segretario generale alla stampa, 6-1-2020. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-01-06/secretary-generals-statement-the-press>, consultato il 6 gennaio 2021.

² ARNE RUCKERT, CELIA ALMEIDA, JORGE RAMÍREZ, GERMAN GUERRA, V NELLY SALGADO DE SNYDER, EMANUEL OROZCO, ALEXANDRE ANDRADE ALVARENGA, ANDRÉ NASSIM DE SABOYA, ROSIANE MARTINS DOS SANTOS, DINO SEPÚLVEDA, ELENA DEL CARMEN RIVERA VIVIAN, MARILIA DA SILVA SANTOS, KARA DORIANI & RONALD LABONTÉ, “Global Health Diplomacy (GHD) and the integration of health into foreign policy: Towards a conceptual approach”, *Global Public Health*, (2021), DOI: 10.1080/17441692.2021.1900318

si combinano e rappresentano specchi, ma anche acceleratori di trasformazione globale.

Questo contributo offre alcuni esempi e riflessioni sull’interazione fra emergenze sanitarie e dinamiche internazionali nel periodo post-1945, con uno sguardo al rapporto nord-sud. Nel capitolo dedicato all’eradicazione del vaiolo nel noto volume *The shock of the global*, Erez Manela ha posto quella campagna dell’Oms sotto il segno della globalizzazione degli anni Settanta: l’evoluzione della società internazionale oltre il bipolarismo e l’eurocentrismo, il ruolo crescente delle organizzazioni internazionali, l’emergere di modelli e meccanismi di *governance* globale³. In effetti le questioni sanitarie figurano oggi stabilmente nel discorso sulla globalizzazione, nella doppia dimensione di campi della vita umana rispetto ai quali il mondo è diventato piccolo e indivisibile e di sfide per le quali solo risposte concertate e globali possono avere successo. Ma la “geopolitica dei vaccini” sembra andare in direzione opposta. E infatti, le crisi sanitarie si prestano a altre letture. La non neutralità dell’azione sanitaria, anche senza spingere il discorso sui terreni della “*biopolitics*”⁴, è riconosciuta da tempo come un fatto, che storicamente ha dato origine a politiche nazionali e iniziative internazionali che hanno migliorato le condizioni sanitarie, ma anche generato attriti culturali e relazioni asimmetriche. Durante la guerra fredda, un periodo risparmiato da epidemie di grandi dimensioni, l’intervento sanitario divenne oltre che ambito dell’azione degli enti umanitari, anche azione governativa con espliciti fini politici⁵, fissando limiti chiari alla capacità di gestione tecnica affidata alle organizzazioni specializzate. Stati, organizzazioni e attori sociali hanno interpretato le emergenze sanitarie attraverso paradigmi diversi, dalla modernizzazione e lo sviluppo, alla globalizzazione, alla sicurezza. Alla visione della malattia come flagello dell’umanità intera, che accomuna gli esseri umani in un destino comune, si è per lo meno affiancata l’idea dell’importanza del contesto sociale e culturale nell’andamento delle crisi sanitarie. Sempre maggiore attenzione va, oltre che ai costi umani, a quelli economici e sociali delle crisi, che alcuni configurano come minacce alla sicurezza. I tre casi su cui sviluppiamo il ragionamento sulla trasformazione dei paradigmi politico-culturali applicati alle crisi sanitarie e alla loro inserzione nelle relazioni politiche internazionali e nord-sud sono la campagna per l’eradicazione mondiale del vaiolo, condotta fra

³ EREZ MANELA, D.J. SARGENT, “Smallpox Eradication and the Rise of Global Governance”, in EREZ MANELA, NEIL FERGUSON, CHARLES S. MAIER, *The Shock of the Global: The 1970s*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.

⁴ In ultima istanza l’idea rimanda al concetto di “*biopolitique*” di Michel Foucault.

⁵ ANNE-EMANUELLE BIRN and RAÚL NECOCHEA LÓPESEDS, *Peripheral Nerve: Health And Medicine In Cold War Latin America*, Durham, NC: Duke University Press, 2020.

il 1967 e il 1979, l'”epidemia globale” di Hiv/Aids e l'epidemia di Ebola in Africa occidentale del 2013-2014.

6.1 L'eradicazione del vaiolo al crocevia fra distensione, modernizzazione e sviluppo

Nella prima metà del XX secolo la rivoluzione sanitaria e i passi da gigante compiuti dall'immunologia hanno reso immaginabile liberare l'umanità dalle piaghe che l'accompagnavano da secoli, tanto più nella ricostruzione post Seconda guerra mondiale e nell'idea stessa di modernità. Il vaiolo – trecento milioni di morti nel XX secolo, una malattia mortale e molto diffusa⁶ – non era il primo della lista. In precedenza, altre quattro malattie resistevano ai tentativi di eradicazione: l'anchilostoma, la febbre gialla, la framboesia e la malaria. Fra il 1957 e il 1975 la campagna contro la malaria fu particolarmente estesa e intensa sia in termini di personale che di risorse finanziarie (più di 2,5 miliardi di dollari), ma si esaurì fra delusioni e polemiche⁷. Negli anni Sessanta la spesa per il programma sulla malaria rappresentava il 20% o più di tutti i fondi a disposizione dell'Oms, la direzione era nelle mani di uno staff Oms di circa 500-600 specialisti, il personale nazionale operava separato dai servizi sanitari di base del paese, i capi dei programmi nazionali riferivano ai capi di stato, non ai ministeri della sanità. Quest'isolamento, unito a altre questioni organizzative e economiche, aveva alla fine pesato sui servizi sanitari dove il programma era operativo. Quando sul finire del decennio divenne evidente che il successo era lontano, molta parte della comunità sanitaria globale spostò l'attenzione su obiettivi come la fornitura di servizi sanitari di base⁸. Una campagna di eradicazione del vaiolo era potenzialmente divisiva e l'Oms, primo fra tutti l'allora direttore generale, Marcelino Candau, la riteneva destinata al fallimento.

La svolta fu favorita dalla distensione. L'Unione Sovietica, rientrata all'Oms come in tutte le organizzazioni Onu dopo l'assenza per protesta contro l'esclusione della Rpc, chiese nel 1958 che si intraprendesse un programma contro il

⁶ S.L. KOTAR, J.E. GESSLER, *Smallpox. A History*, Jefferson and London, MacFarland and Co Pbs, 2013.

⁷ Sull'Italia e la lotta alla malaria FRANK MARTIN SNOWDEN, *La conquista della malaria. Una modernizzazione italiana 1900-1962*, Torino, Einaudi, 2008; un altro esempio in MARCOS CUETO, *Cold War, Deadly Fevers: Malaria Eradication in Mexico, 1955-1975*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2007.

⁸ D. A. HENDERSON AND PETRA KLEPAC, “Lessons from the eradication of smallpox: an interview with D. A. Henderson”, *Philos Trans R Soc Lond B Biol Sci.* 2013 Aug 5; 368(1623): 20130113. doi: 10.1098/rstb.2013.0113

vaiolo⁹. Si trattava, in piena apertura krusceviana ai paesi in via di sviluppo, di valorizzare l’expertise del sistema sanitario sovietico che, dopo l’eradicazione portata a termine negli anni Trenta, aveva appena sconfitto una nuova fiammata epidemica causata da un malato arrivato dall’India¹⁰. La sanità, insieme al sistema educativo, era al cuore della nascente infrastruttura sociale degli stati di nuova indipendenza e era considerata una partita fondamentale dal punto di vista umano, ma anche da quello economico, dal momento che malattie endemiche e precarietà sanitaria pesavano sulla crescita. L’Urss creò a Mosca un grande centro di produzione di vaccino, ma i risultati rimasero scarsi finché gli Usa non cessarono una sorta di strisciante boicottaggio. Da parte statunitense, a sostenere la campagna si giunse attraverso un progetto di vaccinazione contro il morbillo avviato in alcuni paesi dell’Africa occidentale dal *National Institute of Health* (Nih) e la ditta Merck. D’intesa prima con il governo dall’Alto Volta, poi con la *Organisation de coordination et de coopération pour la lutte contre les grandes endémies* (Occge), un consorzio di nove ex colonie francesi, nacque la proposta di combinare la campagna contro il morbillo e quella contro il vaiolo, il cui costo era bassissimo. Un approccio regionale era necessario per contrastare gli effetti del nomadismo delle popolazioni, a Usaid fu proposto di estendere il programma a diciotto paesi, includendo la Nigeria, che costituiva il 67% della popolazione dell’intera area, nonostante fosse sul punto di precipitare nella guerra del Biafra. Il budget di 35 milioni di dollari per cinque anni venne autorizzato dal presidente Lyndon B. Johnson come contributo all’Anno della cooperazione internazionale dell’Onu, il 1965, nel quadro del suo progetto per una *Global Great Society*¹¹. Con il contributo tecnico del *Center for disease control* degli Usa e il coordinamento di Donald Ainslie (D.A.) Henderson¹², nel 1966 l’Assemblea mondiale della sanità approvò un budget annuale di 2,4 milioni di dollari per sostenere un piano decennale di eradicazione, con lo strettissimo margine di due voti.

La campagna di vaccinazione fu massiccia, ma non universale, perché ci si

⁹ EREZ MANELA, “A Pox on Your Narrative: Writing Disease Control into Cold War History”, *Diplomatic History*, vol.34, no.2 Apr. 2010, pp. 299-323.

¹⁰ Nello stesso periodo l’Urss promuoveva anche una campagna contro la peste bovina, vedi AMANDA KAY MCVETY, *The Rinderpest Campaigns: A Virus, Its Vaccines, and Global development in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

¹¹ BOB H. REINHARDT, *The End of a Global Pox: America and the Eradication of Smallpox in the Cold War Era*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2015; EREZ MANELA, “Globalizing the Great Society: Lyndon Johnson and the Pursuit of Smallpox Eradication”, in FRANCIS GAVIN AND MARK LAWRENCE eds, *Beyond the Cold War: Lyndon Johnson and the New Global Challenges of the 1960s*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

¹² La sua testimonianza in D.E. HENDERSON, *Smallpox—The Death of a Disease: The Inside Story of Eradicating a Worldwide Killer*, Amherst, NY: Prometheus Books, 2009.

rese presto conto che il contagio poteva essere contenuto con la sorveglianza, il *contact tracing* e l'isolamento dei gruppi infetti. L'Africa occidentale, dove già nella prima metà del secolo le autorità coloniali francesi avevano tentato l'eradicazione¹³, fu la prima sottosezione geografica a debellare la malattia. Dal 1967 al 1973, i paesi in cui il vaiolo era endemico scesero da trentuno a cinque: India, Pakistan, Bangladesh, Nepal ed Etiopia. In Asia meridionale le strategie dovettero essere adattate a una realtà più ostica, fra carenze infrastrutturali e dimensioni delle popolazioni, ma anche per ragioni culturali. In India ad esempio lo stigma sociale associato agli effetti deturpanti della malattia e motivazioni religiose avevano già fatto fallire la campagna nazionale lanciata nel 1962. Nel 1973-1974 i flussi di lavoratori migranti e rifugiati fra India e Pakistan rischiarono di provocarne il fallimento. Gli ultimi due paesi a sconfiggere la malattia furono Etiopia e Somalia, la prima in piena guerra civile e la seconda dove i funzionari governativi rifiutavano di segnalare i casi fino a quando non diventavano epidemie. L'ultimo caso al mondo fu scoperto a Merka, in Somalia, durante la guerra dell'Ogaden, il 26 ottobre 1977.

Il successo, inatteso, doveva molto alla rivalità virtuosa fra le superpotenze, oltre che allo stimolo che veniva dalle autorità sanitarie dei paesi in via di sviluppo. Mosca fu una grande centro di produzione del vaccino, gli Usa fornirono risorse finanziarie, supporto logistico e impulso politico. Esso marcò lo spostamento della coesistenza competitiva sul terreno civile e umanitario, non a caso mentre si chiudevano i negoziati per la firma della Convenzione per le armi biologiche (1972)¹⁴. La dimensione securitaria rimaneva in controluce: nel 1980, anno di chiusura ufficiale della compagna, nonostante alcuni sostenessero che il virus dovesse essere distrutto, prevalse la scelta di conservarlo, ufficialmente a fini di ricerca. Detenuto inizialmente negli Usa, Inghilterra, Sudafrica e Urss, dal 1984 rimase, sotto supervisione dell'Oms, soltanto presso il Center for disease control and prevention di Atlanta e allo State research center of virology and biotechnology (Vector Institute) di Koltsovo, in Russia.

L'eradicazione del vaiolo e le campagne contro altre malattie endemiche di questo periodo si svilupparono nella cornice dell'azione per lo sviluppo¹⁵. Nel decennio di maggior forza delle rivendicazioni dei paesi in via di sviluppo, i sanitari dei paesi industrializzati vennero messi al servizio di migliori rapporti nord-sud, con un trasferimento di expertise tecnica che in altri campi del sape-

¹³ Sulle campagne di vaccinazione in epoca coloniale WILLIAM H. SCHNEIDER, "Smallpox in Africa during colonial rule." *Medical history* vol. 53,2 (2009): 193-227. doi:10.1017/s002572730000363x

¹⁴ RAYMOND A. ZILINSKAS, "The Anti-Plague System and the Soviet Biological Warfare Program", *Critical Reviews in Microbiology*, 32:1, 2006, pp. 47-64, DOI: 10.1080/10408410500496896

¹⁵ Per questo filone di studi vedi ad es. NICK CULLATHER, *The Hungry World. America's Cold War Battle against Poverty in Asia*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.

re e della produzione i paesi avanzati erano meno disposti a condividere. Uno sguardo ai documenti diplomatici americani vede figurare sanità e campagne di immunizzazione (febbre gialla, morbillo, malaria) negli scambi diplomatici con leader politici dei paesi in via di sviluppo, caso esemplare la lettera di Johnson al capo di stato ghanese generale Ankrah, appena salito al potere dopo il colpo di stato che aveva allontanato Kwame Nkrumah¹⁶. Agli interventi sanitari assegnava un ruolo centrale la presidenza Carter, che inseriva la salute fra le quattro aree prioritarie di intervento della strategia Nord-Sud per il 1979, in vista di Unctad V e di un attivo ruolo degli Usa nel dialogo Nord-Sud: l'interesse dei paesi in via di sviluppo, le capacità statunitensi e il supporto dell'opinione pubblica americana sembravano in grado di creare un contesto favorevole per un “*worldwide immunization program*”:

We could announce we were ready, in cooperation with other donors, to back a global WHO program to inoculate children with multiple antigen vaccine for measles, smallpox, yellow fever, tetanus, whooping cough, and diphtheria. Cost to donors per shot would be about \$1¹⁷.

Gli altri tentativi di eradicazione diedero risultati mediocri, per la stessa combinazione di fattori tecnici e culturali che avevano ostacolato la campagna del vaiolo. A avere successo fu solo la lotta alla poliomielite¹⁸, nella quale gli Usa avevano investito fin dalla presidenza di Franklin D. Roosevelt, lui stesso vittima della malattia¹⁹ che ancora dopo la Seconda guerra mondiale era diffusa anche nei paesi industrializzati e, come la tubercolosi, in tutti gli strati sociali, esempi dell'“interclassismo” delle malattie cui si accennava in apertura. Dopo la scoperta del vaccino da parte di Jonas Salk nel 1955 e di Albert Sabin nel 1962, il programma procedette rapidamente in Occidente, ebbe un lento successo nelle Americhe durante il periodo 1985-1991, mentre in Asia e in Africa

¹⁶ FRUS 1964-1968, VOLUME XXIV, doc. 264. Letter from President Johnson to the Chairman of the National Liberation Council Lieutenant General Ankrah, July 12, 1966, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v24/d264>

¹⁷ «Potremmo annunciare che siamo pronti, in cooperazione con altri donatori, a sostenere un programma globale dell'Oms per vaccinare bambini con vaccini antigenici multipli contro il morbillo, il vaiolo, la febbre gialla, il tetano, la pertosse, la difterite. Il costo per i donatori per ogni vaccinazione sarebbe stato di 1 dollaro»: FRUS 1977-1980 vol. III doc. 321 Memorandum From the Director of the Policy Planning Staff (Lake) and the Deputy Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs (Hormats) to Secretary of State Vance, the Deputy Secretary of State (Christopher), and the Under Secretary of State for Economic Affairs (Cooper), 9-11-1978 North-South Strategy for 1979, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v03/d321>; anche FRUS 1964-1968 vol. IX, doc. 47. Memorandum From Secretary of State Rusk to President Johnson, 31-1-1966, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v09/d47>

¹⁸ Sopravvive soltanto in Pakistan e Afghanistan

¹⁹ DAVID M. OSHINSKY, *Polio: An American Story*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

incontrò ostacoli geografici, demografici e di infrastrutture. Si faticava infatti a sviluppare una sorveglianza soddisfacente per una malattia elusiva che aveva innumerevoli infezioni subcliniche e richiedeva un sofisticato laboratorio per la conferma dei casi, e che richiedeva centinaia di milioni di dosi (più dosi vanno inoculate) di un vaccino fragile e termolabile in vaste aree tropicali e sub-tropicali con infrastrutture sanitarie e di trasporto limitate. Inoltre la campagna suscitò reazioni ostili in contesti che politicizzavano le relazioni sanitarie nel quadro delle tensioni politico-culturali emerse sul finire del XX secolo. Voci e disinformazione sul vaccino rallentarono gli sforzi, come quando, nel 2003, Kano e altri stati della Nigeria settentrionale sospesero le vaccinazioni a seguito della denuncia di alcuni leader religiosi della presenza nel vaccino di un agente antifertilità, come parte di un complotto americano per rendere sterili le donne musulmane. Dopo test di laboratorio nigeriani, le vaccinazioni ripresero l'anno seguente, ma le voci continuarono. Nel 2013 a Kano nove vaccinatrici furono uccise in due sparatorie attribuite a Boko Haram.

6.2 “Global health” e sicurezza: l’epidemia globale di Hiv/Aids e il dualismo fra paradigma socio-economico e securitario

La delicatezza culturale delle questioni riproduttive e della sfera della sessualità occupò un posto ben maggiore nella seconda vicenda che analizziamo: aspetti sociali e culturali segnarono profondamente la risposta internazionale alla diffusione dell’Hiv, il virus che causa l’Aids. Tuttora in corso in molti paesi dell’Africa, ma anche in Europa occidentale, Russia, Europa orientale, Asia centrale e Sudest asiatico, l’”epidemia globale” di Hiv/Aids scoppiata nei primi anni Ottanta può essere presa a esempio di una trasformazione profonda tanto dell’atteggiamento delle autorità e della società quanto dell’inserzione delle questioni sanitarie nella costruzione delle politiche estere e del sistema internazionale.

I primi casi di quella che successivamente venne definita Sindrome da immunodeficienza acquisita (Aids nell’acronimo in lingua inglese) furono registrati nel 1979-1980 negli Usa e in Africa, in particolari contesti sociali derivanti dalle modalità di trasmissione – attraverso i fluidi corporei – di quello che solo nel 1983 venne riconosciuto essere un virus fino ad allora sconosciuto²⁰. Le prime tracce vennero poi rinvenute in un campione di plasma raccolto diversi decenni prima a Kinshasa, nell’area dell’Africa centrale in cui si ritiene sia avvenuto il passaggio dalle scimmie agli esseri umani. Nei vent’anni successivi l’Aids si

²⁰ Il virus fu scoperto dalla scienziata francese Françoise Barré-Sinoussi all’Istituto Pasteur di Parigi.

diffuse ad un ritmo senza precedenti nella storia (il numero di decessi derivante da malattie derivate dall’Aids dall’inizio dell’epidemia viene collocato a 36,3 milioni, fra un minimo di 27,2 e un massimo di 47,8 milioni), con modalità diverse e soprattutto, a partire dal 1986 quando vennero messe a punto le prime cure, diversi esiti.

Negli Usa il virus colpì inizialmente soprattutto la comunità omosessuale maschile. Alla confusione e lentezza delle prime risposte delle istituzioni ²¹e allo stigma sociale seguì, dopo la morte di alcune figure pubbliche molto conosciute e a casi di contagio attraverso trasfusioni di sangue infetto, una mobilitazione organizzata di malati e familiari. Essa portò a maggior attenzione pubblica e a una concentrazione di risorse sulla ricerca, che contribuì alla messa a punto della terapia antiretrovirale nel 1986²².

La malattia si diffuse in maniera rapidissima e dagli Usa raggiunse l’Europa occidentale, dove colpì in particolare i tossicodipendenti, poco suscettibili di suscitare una solerte attenzione pubblica. Alla fine degli anni Novanta anche l’Asia venne investita in maniera massiccia. Il continente più colpito fu però l’Africa, dove alla metà degli anni Novanta si trovava il 60% dei malati e dove la situazione epidemiologica apparve dall’inizio diversa da quella statunitense, coinvolse in prevalenza le donne con conseguenze gravi a causa della trasmissibilità dell’infezione dalla madre al feto, e interessò gruppi sociali e aree geografiche in maniera molto differenziata. Ciò stimolò studi che ricordarono la diffusione a condizioni sociali, economiche e culturali deteriorate. I percorsi di diffusione ricalcavano noti canali di migrazione per lavoro periodico, ad esempio fra le aree minerarie e le città del Sudafrica e i paesi limitrofi. Sempre per ragioni socio-economiche si registrava la maggior diffusione del virus nelle città, in particolare dove si verificava una rapida e disordinata urbanizzazione – alcune aree letteralmente esplose in poco più di un decennio come il sud della Costa d’Avorio. In questi casi a essere chiamati in causa erano, insieme ai contesti sociali e economici, gli stili di vita indotti dalla vita urbana rispetto a quella rurale, la riduzione del controllo sociale, l’assenza di strutture sanitarie nel degrado delle *bidonvilles*. Un altro canale di diffusione risultarono essere le grandi vie di comunicazione, che in Africa sono poche e facili da mappare, con la diffusione concentrata lungo il loro percorso e negli snodi continentali; e al-

²¹ RANDY SHILTS, *And the Band Played On: Politics, People and the AIDS Epidemic*, New York, St. Martin’s Griffin Press, 2007.

²² A avere un grande impatto furono soprattutto i casi di Freddie Mercury, Rock Hudson, Rudolf Nureyev, Keith Haring. *Philadelphia*, del 1993, fu la prima grande produzione cinematografica a denunciare la discriminazione dei malati di Aids. Critico della politica statunitense GREG BEHRMAN, *The Invisible People: How the U.S. Has Slept Through the Global AIDS Pandemic, The Greatest Humanitarian Catastrophe of Our Time*, Free Press, 2004.

cune aree commerciali di confine, che prosperavano sul contrabbando e i traffici illegali e rappresentavano punti di snodo di commerci di media e lunga distanza. Infine, alcuni conflitti – esemplare il caso dell’Uganda – oltre a impedire l’attività di sanità pubblica, producevano violenze diffuse e mettevano in moto flussi di rifugiati e di mercenari, che portavano il contagio nei paesi limitrofi e non solo. Le forze armate in generale facevano registrare tassi di infezione fra i più alti, come in Zimbabwe e Sud Africa.

A incidere sull’andamento epidemiologico risultavano però anche le risposte delle autorità, salvo rari casi tardive e a volte irrazionali. Associato all’idea di promiscuità sessuale, anche a causa degli alti tassi di infezione registrati fra le prostitute, l’Aids rimase a lungo uno stigma personale e nazionale. In Occidente ricomparvero stereotipi dei tempi coloniali²³, in loco abbondarono omissioni e fallimentari strategie di contrasto, che si limitavano a stigmatizzare i comportamenti individuali e erano puramente nazionali. Autorità religiose, pratiche tradizionali, costumi, spingevano a ignorare le linee guida internazionali. Non solo in Africa, la diffusione della malattia venne considerata una macchinazione dell’Occidente, oppure un simbolo della sua decadenza. Dal blocco sovietico venne utilizzata per una famosa campagna di disinformazione²⁴. Un caso estremo fu il Sudafrica, dove il numero degli infetti e dei morti è stato in percentuale oltre che in assoluto fra i più alti del continente. Nei primi anni Novanta il governo fu tra i più restii a riconoscere la malattia e ad accettare di intervenire a livello pubblico, negando la portata sanitaria del problema e suggerendo terapie basate sulla medicina tradizionale, mutando poi atteggiamento dopo l’intervento diretto di Nelson Mandela, che, dopo avere lui stesso a lungo evitato posizioni troppo esplicite, nel 2005 alla morte del figlio convocò i giornalisti per rompere il tabù che ancora circondava quelle morti²⁵. All’estremo opposto l’Uganda: dopo un periodo negazionista, Museveni fece della lotta all’Aids uno dei cavalli di battaglia per accreditarsi anche a livello internazionale come leader credibile.

²³ THOMAS G. WEISS E RAMESH THAKUR, *Global Governance and the UN. An Unfinished Journey*, Bloomingdale and Indianapolis, Indiana University Press, 2010, pp. 292-293.

²⁴ THOMAS BOGHARDT, “Soviet Bloc Intelligence and Its AIDS Disinformation Campaign (Operation INFEKTION)”, *Studies in Intelligence*. 53/ 4 2009; DOUGLAS SELVAGE, “Operation “Denver”: The East German Ministry of State Security and the KGB’s AIDS Disinformation Campaign, 1985–1986 (Part 1)”. *Journal of Cold War Studies*. 21 (4), 2019, pp. 71–123. doi:10.1162/jcws_a_00907; CHRISTOPHER ANDREW, VASIL MITROKHIN, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World: Newly Revealed Secrets from the Mitrokhin Archive*, Basic Books 2006. L’azione fu sospesa nel 1987 da Gorbacev.

²⁵ <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2005/01/07/mandela-mio-figlio-morto-di-aids.084mandela.html>, dove si ricorda che a morire di AIDS furono diversi figli di capi di stato africani.

Sul finire del secolo riprese quindi vigore l'idea, sostenuta già negli anni Ottanta da Jonathan Mann e accolta dal direttore generale dell'Oms Halfdan Mahler, secondo cui l'Hiv/Aids non era solo un virus, ma una malattia che prosperava in condizioni di povertà, oppressione, migrazione urbana e violenza sociale. Esso si trovò al centro delle tensioni economiche e culturali legate alle disparità fra paesi avanzati e *Global South*. Le terapie antiretrovirali, che verso la fine degli anni Novanta avevano sgonfiato l'allarme in Occidente, erano prodotti coperti da brevetto di grandi industrie farmaceutiche private e rimanevano fuori dalla portata delle finanze e dei servizi sanitari del continente, colpiti fra l'altro dalle politiche di austerità degli anni Ottanta. Anche a seguito di una campagna lanciata da governi di alcuni paesi in via di sviluppo, funzionari internazionali, star della musica e del cinema²⁶, divenne oggetto di confronto la questione dell'accesso alla terapia per i malati dei paesi poveri. Leader della campagna fu, con il Sudafrica e l'India, il Brasile, che seppe contenere la malattia sul suo territorio e producendo farmaci generici sfidò le case farmaceutiche titolari dei brevetti²⁷, fino alla loro rinuncia a perseguire legalmente i produttori di generici. Al G8 del 2001 la denuncia di “*Big Pharma*” e delle norme sui brevetti della Wto cancellò l'immagine positiva dell'industria farmaceutica e della ricerca, diventate agli occhi di molti un potente simbolo negativo della globalizzazione²⁸. Quello stesso anno l'Assemblea generale dell'Onu adottò una risoluzione che sottolineava insieme gli aspetti umani e economico-sociali del disastro²⁹. Altri attori mantennero l'attenzione sull'impatto sociale e economico. L'Ilo nel 2005 pubblicava un “codice di condotta” particolarmente eloquente:

L'epidemia dell'Hiv/Aids rappresenta attualmente una crisi globale e costituisce una delle sfide più complesse dal punto di vista dello sviluppo e del progresso sociale. Nei paesi più duramente colpiti, l'epidemia sta intaccando decenni di conquiste di sviluppo, indebolendo l'economia, minacciando la sicurezza e destabilizzando la società. Nell'Africa sub-sahariana, [...] l'epidemia sta colpendo profondamente il tessuto sociale ed economico della società. L'Hiv/Aids rappresenta una minaccia gravissima per il mondo del lavoro: colpisce il segmento più produttivo della forza lavoro e riduce i profitti, ed impone costi altissimi alle imprese in tutti i settori economici, tramite il calo della produttività, l'incremento

²⁶ ANDREW F. COOPER, *Celebrity Diplomacy*, Boulder CO, Paradigm Publishers 2007; JEFFREY SACHS, *The End of Poverty*, New York, Penguin, 2005.

²⁷ AMY NUNN, *The Politics and History of AIDS Treatment in Brazil*, London, Springer, 2009.

²⁸ Sul tema dell'Aids e dell'accesso alle cure come tema delle proteste del G8 di Genova la testimonianza di Jonathan Neale, *You are G8, We Are 6 Billion. The Truth behind the Genoa Protests*, London, Vision Paperbacks, 2002, pp. 73-88.

²⁹ Fra il 1999 e il 2001 vennero emanate da diverse organizzazioni regionali e globali decisioni sull'Aids, raccolte nella General Assembly resolution S-26/2 del 27-6-2001 Declaration of Commitment on HIV/AIDS.

del costo del lavoro e la perdita di un patrimonio di competenze ed esperienze. Inoltre, l'Hiv/Aids sta avendo ripercussioni negative sui diritti fondamentali del lavoro, soprattutto per quanto riguarda la discriminazione e la stigmatizzazione di cui sono vittime i lavoratori e le persone che convivono con l'Hiv/Aids e che ne sono colpite. L'epidemia e le sue conseguenze colpiscono più duramente i gruppi maggiormente vulnerabili, comprese le donne e i bambini [...]³⁰.

La svolta dell'inizio del XXI secolo porta direttamente al cuore del dibattito fra diversi approcci alle questioni sanitarie globali. L'esperienza dell'Aids cumulata alla riflessione sulla globalizzazione fornì lo sfondo per l'emergere del concetto di "salute globale". La salute appariva un problema globale al momento del moltiplicarsi delle relazioni umane, della mobilità, dunque delle malattie; si poneva il problema di capire le dinamiche epidemiologiche, garantire livelli adeguati di assistenza sanitaria per evitare diffusioni globali delle malattie, ma la globalizzazione accelerava anche l'interscambio economico, la ripartizione internazionale della produzione e il mercato dei farmaci, che si legavano a una visione di "sicurezza" sanitaria. Salute globale era però anche un concetto umanitaristico: non solo tutti hanno diritto alla salute e alla protezione sanitaria, fino alla definizione della salute come diritto umano, ma la tutela della salute andava intesa come il risultato di condizioni economiche, sociali, ambientali, culturali, di genere. L'angolo visuale ambientale, enfatizzato dall'origine animale di molte recenti epidemie, si legava alla contemporanea maturazione del concetto di "sviluppo sostenibile", con gli Obiettivi di sviluppo del Millennio adottati nel 2000 che nel 2015 divennero Obiettivi dello sviluppo sostenibile.

L'Ue sposò il concetto di "salute globale" inizialmente in relazione alla cooperazione allo sviluppo. Nel 2002 la prima comunicazione della Commissione sulla salute e riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo creava il primo framework comune. L'*Health Strategy* interna del 2007 fu seguita dalla comunicazione *The EU Role in Global Health* del 2010, redatta di concerto fra le DG Sviluppo Internazionale, Ricerca e Salute e consumatori³¹. La Ue combinava uno sforzo per "europeizzare la salute" nei paesi membri con quello di promuovere la salute nei paesi meno avanzati, proiettando un'idea comune in materia di salute e cercando di rafforzare la propria voce internazionale³². Nell'adottare l'ag-

³⁰ Ilo, *L'HIV/AIDS e il mondo del lavoro. Codice di condotta*, Ilo, Ginevra, 2005 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_151922.pdf

³¹ COM(2010)128 final, *The EU Role in Global Health* 31.3.2010 e Council conclusions on the EU role in Global Health, 3011th Foreign Affairs Council meeting, 10 May 2010.

³² CHRISTOPH ALUTTIS, THOMAS KRAFFT & HELMUT BRAND, "Global health in the European Union – a review from an agenda-setting perspective", *Global Health Action*, 7:1, 2014, 23610, DOI: 10.3402/gha.v7.23610

gettivo “globale”, l’UE poteva ricomprendere tutti gli strumenti di cui disponeva a prescindere dal loro cadere sotto diversi pilastri e procedure, rigettava l’idea dell’Ue come attore solo regionale e rivendicava l’universalismo del suo agire. Se come in altri settori questo approccio evocava, consapevolmente o meno, la cultura degli imperi, implicava sostegno al multilateralismo e alimentava un rapporto di mutua legittimazione con le Nazioni unite. Sviluppo sostenibile e diritti umani erano del resto terreni sui quali l’Ue aveva imperniato il proprio profilo valoriale nel XXI secolo e la “salute globale” stava al crocevia fra i due. Dopo il 2010, tuttavia, la spinta in materia di politica della salute decrebbe, per diverse ragioni, ma anche, immancabilmente, per i disaccordi fra stati membri: per paesi come il Belgio e la Danimarca si trattava di dare priorità alla giustizia sociale, sottolineando diritti umani e valori sociali, per altri, in particolare Regno Unito, Francia e Germania, la strategia andava definita soprattutto in funzione di sicurezza e investimenti.

Questi ultimi approcci si avvicinavano alle preoccupazioni di chi, come gli Usa, associavano le questioni sanitarie alle strategie di sicurezza internazionale e nazionale. Tre eventi collegati sono a questo proposito stati sottolineati: la pubblicazione di una valutazione del *National Intelligence Council* sulle minacce agli interessi statunitensi poste dalle malattie infettive³³; una dichiarazione del governo che la pandemia di Hiv/Aids costituiva una minaccia ai suoi interessi vitali di sicurezza nazionale³⁴; la risoluzione 1308 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che affrontava l’Hiv/Aids come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale³⁵. L’ufficializzazione del punto di vista dell’amministrazione Clinton, che riprendeva posizioni espresse da tempo in ambienti come l’*Institute of Medicine*, ebbe ricadute immediate sull’azione delle organizzazioni internazionali. Il virologo belga Peter Piot, capo dell’Unaid, ricordava come inquadrare l’Hiv/Aids come minaccia alla sicurezza nazionale gli dava accesso a figure politiche più influenti, mentre all’inizio dell’attività, nel 1996, l’Aids era trattato come una questione puramente sanitaria e trattato con i ministri della sanità, che erano figure di scarso peso politico, rendeva il suo compito improduttivo³⁶.

³³ *The Global Infectious Disease Threat and its Implications for the United States*, SIE 99-17D Jan 2000, https://www.dni.gov/files/documents/infectiousdiseases_2000.pdf

³⁴ BARTON GELLMAN, “AIDS is declared threat to Security, 30-4-2000: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/04/30/aids-is-declared-threat-to-security/c5e976e4-3fe8-411b-9734-ca44f3130b41/>

³⁵ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza Sulla responsabilità del Consiglio di sicurezza nel mantenimento della pace e sicurezza internazionale: HIV/AIDS e operazioni di peacekeeping, 17-7-2000, 1308/2000

³⁶ NB. KING, “Security, Disease, Commerce: Ideologies of Postcolonial Global Health”, *Social Studies of Science*. 2002;32(5-6):763-789. doi:10.1177/030631270203200507

Se la definizione in termini di sicurezza della lotta all'Aids era considerata potenzialmente utile in quanto i governi potevano diventare più attenti alle conseguenze e più inclini ad agire, un legame tra securitizzazione e analisi geopolitica suggeriva che – non diversamente dai tempi coloniali – i paesi presumibilmente più avanzati potessero costruire una capacità di interferenza e controllo attraverso la promozione della salute. Ne è seguita una letteratura che spiega la securitizzazione delle strategie di contrasto all'Hiv/Aids in relazione ai cambiamenti nella geopolitica dopo la guerra fredda e l'11 settembre, con particolare riferimento agli interventi degli Stati Uniti³⁷ e in particolare alla politica africana, motivata dalla guerra al terrorismo e dalla rinnovata importanza assegnata alle risorse petrolifere africane, definendo così un chiaro legame tra la geopolitica e la preoccupazione per la sicurezza nazionale statunitense e l'azione dell'amministrazione Bush sull'Hiv/Aids in Africa. L'allarme rispetto ai rischi pandemici era del resto contiguo a quello riguardo l'uso di armi biologiche, alimentato negli Usa dall'episodio delle lettere contaminate con antrace inviate a due parlamentari democratici nel 2001. La decisione, presa nel 2002 dal governo americano, di effettuare una campagna di vaccinazione antivaiolosa per personale sanitario e militari a protezione da potenziali azioni terroristiche e in vista dell'attacco contro l'Iraq, accusato di produrre armi ABC³⁸, fu un momento acuto e un po' paradossale, nel quale ebbe probabilmente un ruolo anche D.E. Henderson, che in quegli anni era direttore dell'*Office of public health emergency preparedness* del *Department of health and human services*.

6.3 Minacce alla salute, “stati falliti” e intervento internazionale: Ebola in Africa occidentale

Il primo focolaio registrato di EVD ebbe luogo in Zaire (ora Repubblica Democratica del Congo) nel 1976, vicino al *Yambuku Catholic Mission Hospital* vicino alla valle del fiume Ebola. Allo stesso tempo, un focolaio separato si verificava vicino a Maridi nella regione di West Equatoria in Sudan. Il più grande focolaio registrato prima del 2014 ebbe luogo in Uganda da ottobre 2000 a gennaio 2001, con 425 casi e 225 morti. Nel maggior evento epidemico di questa malattia, invece, il caso iniziale fu segnalato nel dicembre 2013, quando un bambino di diciotto mesi di un villaggio della Guinea fu, si ritiene, infettato dai pipistrelli. Dopo che altri cinque casi di diarrea mortale si furono verificati in quella zona, a fine

³⁷ ALAN INGRAM, “HIV/AIDS, security and the geopolitics of US–Nigerian relations, *Review of International Political Economy*, 14:3, 2007, 510-534, DOI: 10.1080/09692290701395759

³⁸ <https://www.cidrap.umn.edu/news-perspective/2002/12/bush-announces-smallpox-vaccination-plan-military-health-workers>

gennaio 2014 venne emesso un allarme medico ufficiale per i funzionari sanitari del distretto. Il virus si diffuse rapidamente nella capitale della Guinea, Conakry, e il 23 marzo 2014, con quarantanove casi confermati e ventinove morti, l’Oms dichiarò ufficialmente un focolaio³⁹. I deboli sistemi di sorveglianza e le scarse infrastrutture sanitarie pubbliche non furono sufficienti per contenere il focolaio, che si diffuse rapidamente nei paesi confinanti, la Liberia e la Sierra Leone. Entro luglio 2014, l’epidemia aveva raggiunto le capitali, la prima volta che l’Evd toccava non solo le aree rurali più isolate, ma anche centri urbani densamente popolati. Gli operatori sanitari che si prendevano cura dei pazienti con Evd erano i più esposti alla malattia e la Liberia perse l’8% dei suoi medici, infermieri e ostetriche. Oltre agli effetti devastanti sul personale sanitario, l’epidemia ebbe un grave impatto sulla fornitura di servizi sanitari, causò battute d’arresto nel trattamento e controllo di Hiv, tubercolosi, morbillo e malaria e ebbe un grande impatto sui bambini, sia perché quasi il 20% di tutti i casi di Evd colpirono bambini sotto i quindici anni, sia perché si stima che 30.000 bambini siano diventati orfani, sia infine perché le vaccinazioni di routine diminuirono del 30%. L’epidemia fece ammalare più di 28.000 persone e provocò 11.310 morti e si arrivò a quantificare il costo totale dell’epidemia in 4,3 miliardi di dollari.

La risposta internazionale iniziò il 9 luglio 2014, quando il Consiglio di sicurezza esprime profonda preoccupazione per l’epidemia e chiese alla comunità internazionale di fornire una pronta assistenza per prevenire l’ulteriore diffusione del virus⁴⁰. Nei quindici anni precedenti una serie di focolai epidemici – la Sars del 2002-2003, Ebola nel 2000-2008, l’influenza aviaria del 2005-2006, l’H1N1 del 2008-2010 – avevano alimentato il discorso sulla necessità di un contenimento globale delle malattie infettive, a questo scopo nel 2000 era stata creata la *Global alliance for vaccines and immunization* (Gavi). Una seria reazione arrivò tuttavia solo quando i primi casi furono diagnosticati fuori dall’Africa, negli Usa, in Italia e in altri paesi, in residenti nei paesi occidentali che rientravano in aereo dai paesi dell’epidemia. Dopo il panico che portò a misure per volontari e operatori sanitari – quarantena, isolamento – che suscitarono accuse di violazione dei diritti fondamentali⁴¹, l’epidemia fece riversare sull’Africa occidentale una massa di risorse internazionali.

A assumere un ruolo di leadership furono gli Stati Uniti di Barak Obama, la cui politica africana rimaneva ancora al di sotto delle attese e che investì politi-

³⁹ JOLIE KANER, SARAH SCHAACK, “Understanding Ebola: the 2014 epidemic”, *Globalization and Health* (2016) DOI 10.1186/s12992-016-0194-4.

⁴⁰ Sulla risposta internazionale ANNE ROEMER-MAHLER, SIMON RUSHTON, *The International Politics of Ebola*, London, Taylor & Francis, 2018.

⁴¹ Vedi <https://law.yale.edu/ghjp/projects/infectious-disease-and-justice/challenging-us-response-west-african-ebola-outbreak>

camente nella lotta a Ebola. Il 25 settembre 2014 Obama pronunciò un discorso all'Onu in cui chiedeva "un'urgente, forte e coordinata risposta" e affermava:

[...] this is also more than a health crisis. This is a growing threat to regional and global security. In Liberia, in Guinea, in Sierra Leone, public health systems have collapsed. Economic growth is slowing dramatically. If this epidemic is not stopped, this disease could cause a humanitarian catastrophe across the region. And in an era where regional crises can quickly become global threats, stopping Ebola is in the interest of all of us.⁴²

Il giorno seguente a Washington aveva luogo un incontro con quaranta-quattro nazioni per far avanzare una "Global Health Security Agenda", le forze armate americane creavano un comando militare in Liberia per fornire assistenza e costruire centri medici. Ad aprile 2015, 176 organizzazioni operavano programmi di emergenza in Guinea, Liberia e Sierra Leone. Anche la Cina, per la prima volta e con la maggior missione umanitaria mai attivata, partecipò con aiuti finanziari, medicine e personale medico militare⁴³. Dopo la cattiva prova nel controllo della Sars nel 2002-2003, è stato osservato che la Rpc volle dare prova di capacità scientifica, tecnica e logistica:

Come il secondo White Paper on Foreign Aid indicava, la Cina enfatizzava la consegna di aiuto umanitario di emergenza come una forma essenziale del proprio aiuto internazionale. Lo scoppio di Ebola aprì così una finestra di opportunità affinché la Cina potesse fare mostra del proprio *soft power* in Africa, contrastando le critiche rivolte al comportamento mercantile di Pechino nel continente. La Cina non fece segreto delle sue intenzioni di usare l'aiuto umanitario come strumento per competere con altri donatori per affermarsi in Africa attraverso il *soft power*⁴⁴.

⁴² «Questa è anche più di una crisi sanitaria. È una minaccia crescente alla sicurezza regionale e globale. In Liberia, in Guinea, in Sierra Leone, i sistemi sanitari pubblici sono crollati. La crescita economica sta rallentando drammaticamente. Se l'epidemia non sarà fermata, questa malattia potrebbe causare una catastrofe umanitaria in tutta la regione. E in un'epoca in cui le crisi regionali possono rapidamente diventare minacce globali, fermare Ebola è nell'interesse di tutti noi»: Remarks by President Obama at the U.N. Meeting on Ebola, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/25/remarks-president-obama-un-meeting-ebola>; per un giudizio critico ANAT GESSER-EDELSBURG, Y. SHIR-RAZ, OS BAR-LEV, JJ JAMES, MS GREEN, "Outbreak or Epidemic? How Obama's Language Choice Transformed the Ebola Outbreak Into an Epidemic. Disaster", *Med Public Health Prep.* 2016 Aug;10(4):669-73. doi: 10.1017/dmp.2016.48. Epub 2016 Apr 21. PMID: 27098568.

⁴³ JEAN-PIERRE CABESTAN, "China's response to the 2014-2016 Ebola crisis: Enhancing Africa's soft security under Sino-US competition", *China information*, Vol 35 issue: 1, pp. 3-24 <https://doi.org/10.1177/09202023X20978545>; YANZHONG HUANG, "China's Response to the 2014 Ebola Outbreak in West Africa", *Global Challenges*, 2017/1, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/gch2.201600001>

⁴⁴ YANZHONG HUANG, "China's Response", cit. p.2.

Poiché i tre paesi coinvolti erano stati tutti devastati dalle guerre civili negli anni '90 e lo “stato fallito” era diventato una categoria che giustificava l'intervento internazionale nel quadro della “*responsibility to protect*”⁴⁵, non stupisce che il direttore generale dell'Oms, Margaret Chan, osservasse che «l'epidemia di Ebola minaccia[va] la “sopravvivenza” stessa di società e potrebbe portare a stati falliti [...] Non ho mai visto un evento sanitario minacciare la sopravvivenza stessa di società e governi in paesi già molto poveri, non ho mai visto una malattia infettiva contribuire così fortemente al potenziale fallimento dello stato». In altre parole, Ebola venne considerato una minaccia alla sopravvivenza degli stati colpiti in Africa occidentale, che come tale avrebbe giustificato perfino in assenza di consenso delle autorità un intervento esterno.

L'epidemia di Ebola innescò una nuova ondata di dialogo sulla sicurezza sanitaria globale, ma cinque anni dopo la preparazione per epidemie complesse su larga scala rimaneva limitata, come dimostrarono le difficoltà nel contenimento di focolai epidemici di Zika del 2015 e di Ebola nella Repubblica democratica del Congo e da lì in Uganda nel 2018-2019, tuttora in corso. Il discorso pubblico ruotava intorno all'idea che la preparazione alle pandemie non dovesse essere solo un problema dei paesi in via di sviluppo e che in tempi di crescente globalizzazione, interconnessione e catene di approvvigionamento globali, la sicurezza sanitaria dovesse essere considerata e affrontata come una questione veramente globale. Un elemento di novità e di ulteriore contrasto era tuttavia il ruolo crescente di attori non governativi, non una novità in sé se si pensa al ruolo storicamente svolto da alcune fondazioni statunitensi⁴⁶, ma enfatizzato dalle incommensurabili capacità finanziarie di alcune di esse attive nel campo della salute, com'è il caso della Fondazione Bill e Melinda Gates. Il suo fondatore, in un noto e discusso editoriale sul *New York Times*⁴⁷, suggeriva di creare un sistema globale di allarme e risposta per le epidemie, aumentando la sorveglianza delle malattie e finanziando ulteriori ricerche su farmaci, vaccini e test diagnostici, oltre a creare un sistema per accelerare l'approvazione di questi interventi durante una crisi. Un intervento e un ruolo, quello di Bill Gates e della Fondazione che è diventata il maggior finanziatore dell'Oms, che ha suscitato dure polemiche⁴⁸.

⁴⁵ https://web.archive.org/web/20050929095839/http://www.un.org/summit2005/presskit/fact_sheet.pdf

⁴⁶ MICHAEL BARNETT, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2011.

⁴⁷ BILL GATES, “The Ebola Crisis Was Terrible. But Next Time Could Be Much Worse”, *The New York Times* 18-3-2015, <http://www.nytimes.com/2015/03/18/opinion/bill-gates-the-ebola-crisis-was-terrible-but-next-time-could-be-much-worse.html>.

⁴⁸ Ad es. JACOB LEVICH, “The Gates Foundation, Ebola, and Global Health Imperialism”, *The*

6.4 Conclusione

La lotta contro il vaiolo e le altre malattie endemiche venne collocata nei “Trenta gloriosi” entro il paradigma della modernizzazione e dello sviluppo, mentre l’esplosione dell’Hiv/Aids imboccò immediatamente direzioni diverse. Nella prima fase, la risposta all’Hiv/Aids mostrò la mancanza di un’azione globale e l’influenza di condizioni culturali specifiche, con gli Stati Uniti e l’Africa – prime principali aree di diffusione – come laboratori epidemiologici, ma anche di prospettive culturali. Con il tempo essa fu l’occasione per l’affermarsi del concetto di “salute globale”, ma anche per stabilire un legame tra rischio sanitario e sicurezza, dove la preminenza di questo linguaggio rifletteva i cambiamenti nel discorso geopolitico e l’emergere di nuovi complessi di *governance* globale post-guerra fredda⁴⁹. L’Ebola nel 2014 ha mostrato una mobilitazione internazionale argomentata dal concetto di “stato fallito” come rischio per la pace e la sicurezza internazionale. L’attuale risposta internazionale alla pandemia Covid-19 ha mostrato una devastante frammentazione di risposte e una notevole assenza di lucidità e di leadership globale da parte di attori tradizionalmente ai vertici della comunità internazionale, tanto da generare le letture “geopolitiche” ricordate in apertura. Ci vorrà del tempo per capire se questo sia un riflesso di tendenze generali e quale sia stato il ruolo dell’emergenza sanitaria Covid-19 nei loro sviluppi.

American Journal of Economics and Sociology, Vol. 74, No. 4, The Hidden Hand: How Foundations Shape the Course of History (Sept 2015), pp. 704-742.

⁴⁹ Ad es. DAVID HEYMANN, “The Evolving Infectious Disease Threat: Implications for national and global security”, *Journal of Human Development*, 4:2, (2003), pp. 191-207, DOI:10.1080/1464988032000087541; ALAN INGRAM, “The New Geopolitics of Disease: Between Global Health and Global Security”, *Geopolitics*, 10:3, 2005, pp. 522-545, DOI: 10.1080/14650040591003516

Il commercio internazionale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e la pandemia del Covid-19: soluzioni globali per sfide globali

Lucia Coppolaro

A quasi due anni dallo scoppio della pandemia, questo capitolo si propone di analizzare lo stato di salute del commercio internazionale e dell'Organizzazione del Commercio (OMC). Il 2020 non è stato un anno facile né per il commercio internazionale né per l'OMC. Le restrizioni e le misure sanitarie adottate dalle maggiori economie al fine di fronteggiare la pandemia hanno causato una caduta della produzione e della domanda, con effetti sulla crescita economica e gli scambi commerciali internazionali. Su questi ultimi hanno pesato inoltre le difficoltà di trasporto e collegamento. Già prima dello scoppio della pandemia, l'OMC attraversava una profonda crisi che interessava le sue funzioni di foro negoziale per la conclusione di nuovi accordi commerciali e di meccanismo di soluzione delle controversie. L'emergenza sanitaria si è inserita in questo contesto, rischiando di compromettere ulteriormente la tenuta del sistema commerciale multilaterale e la capacità dell'Organizzazione di garantire la certezza e la stabilità del diritto nei rapporti commerciali internazionali e di favorire la liberalizzazione del commercio.

Dopo la crisi finanziaria del 2008-2009, il commercio internazionale ha seguito un andamento ciclico e già nel 2011 aveva raggiunto il livello pre-crisi. Successivamente, gli scambi internazionali di beni e servizi hanno avuto un incremento debole, con un tasso di crescita dimezzato rispetto al decennio precedente e hanno mostrato un andamento anticiclico, registrando un rallentamento dei tassi di crescita nel periodo 2015-2016. Tale andamento è spiegato dal calo dei prezzi delle materie prime, dalla domanda debole proveniente dalle principali economie globali e dal deprezzamento del dollaro. In questo contesto,

è stata inattesa la decisa ripresa degli scambi di beni e servizi registrata nel 2017 in un clima di crescente incertezza globale. A partire dalla seconda metà del 2018, in seguito all'inasprimento delle tensioni commerciali tra Usa e Cina,¹ il tasso di crescita del commercio internazionale si è ridotto ed è risultato negativo nel 2019, nonostante l'andamento positivo dell'attività economica a livello mondiale.² Il commercio internazionale risultava già in decelerazione nell'ultima parte del 2019, a causa del generale rallentamento del ciclo economico in molti paesi e della spirale protezionistica innescata dalle guerre commerciali dell'amministrazione Trump. La crisi del Covid-19 è scoppiata quindi all'inizio di una fase discendente del ciclo economico.

La crisi economica e commerciale del Covid-19 ha colpito l'OMC in un momento in cui l'organizzazione non era certo in buona salute. L'OMC è nata il 1 gennaio 1995, succedendo all'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) che regolava il commercio mondiale dal 1948. Fin dalla sua nascita, l'OMC ha dato un importante apporto alla stabilità dell'economia globale, contribuendo a favorire la crescita del commercio, risolvere numerose controversie commerciali e sostenere l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nel sistema commerciale. Allo stesso tempo, la fine della guerra fredda e la transizione geopolitica verso un mondo multipolare hanno visto l'affermarsi di nuovi attori globali caratterizzati da differenti livelli di sviluppo, differenti regimi politici e differenti interessi commerciali rispetto al gruppo dei paesi occidentali che aveva dominato la governance e le politiche del GATT dal 1948 al 1994. Le conseguenti tensioni commerciali hanno indebolito architettura e la governance del sistema dell'OMC. Il multilateralismo ha ceduto terreno e facilitato la proliferazione di provvedimenti unilaterali e accordi commerciali bilaterali e regionali, di cui il fallito Transatlantic Trade and Investment Partnership era un esempio. Dopo una lunga fase di riduzione delle barriere commerciali, si è iniziato dunque ad assistere al ritorno del protezionismo come risposta alle sfide a cui la globalizzazione espone i cittadini.

Con l'elezione alla Casa Bianca di Donald Trump nel 2016, è stato proprio il governo che fin dal 1948 aveva avuto il ruolo di leader a sfidare apertamente il sistema multilaterale. L'amministrazione Trump ha paralizzato il funzionamento del sistema di risoluzione delle controversie e si è astenuta dall'impegnarsi con gli altri governi membri dell'OMC a cercare un accordo su riforme reciprocamente accettabili. Per quanto riguarda il sistema di risoluzione delle controversie, il persistente blocco abusivo da parte degli Stati Uniti del proces-

¹ BOWN, C.P. E KOLB, M. (2021), "Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide", *Trade and Investment Policy Watch*, Washington, Peterson Institute for International Economics (PIIE).

² BOTTI, F., (2020), "Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale. Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia, Roma, Istituto Affari Internazionali.

so di selezione per la nomina dei membri dell'organo di appello dell'OMC ha determinato la fine di quest'ultimo nel dicembre 2019, quando un solo membro Appellate Body è rimasto in carica. Con la sua sfida aperta e diretta all'OMC e alle sue regole, l'amministrazione Trump ha voltato le spalle a un sostegno di settant'anni al multilateralismo. E, come se non bastasse, l'Amministrazione Trump ha minacciato di recedere dall'OMC e ha avviato guerre commerciali con la Cina e l'Unione Europea, seguendo il principio "Trade wars are good, and easy to win", come ha cinguettato il presidente americano dal suo account Twitter. Le caratteristiche principali delle guerre commerciali lanciate dall'amministrazione statunitense su una molteplicità di fronti sono state, in primo luogo, l'aumento unilaterale dei dazi doganali all'importazione statunitensi su acciaio e alluminio da tutte le fonti, invocando l'eccezione di sicurezza dell'articolo XXI GATT, con la minaccia di imposizione di dazi supplementari sulle importazioni di automobili (in particolare dall'UE), anch'essa basata sulla stessa eccezione.³ In secondo luogo, l'introduzione di una sovrattassa del 10 per cento sulle importazioni dalla Cina del valore di \$ 250 miliardi, con un aumento minacciato al 25 per cento (che si è materializzato a maggio 2019) se la Cina non avesse concluso un accordo bilaterale accettabile per le preoccupazioni degli Stati Uniti per quanto riguarda della proprietà industriale, dei sussidi e del ruolo delle imprese statali.⁴ In realtà, le critiche di Washington al sistema dell'OMC non sono iniziate con l'amministrazione Trump. Esse **hanno radici più profonde**. Da tempo gli Stati Uniti chiedevano regole diverse, soprattutto sui sussidi di stato, che potessero consentire alle loro aziende di gareggiare "alla pari" con la Cina. Anche l'Amministrazione del Presidente Barack Obama aveva mostrato insofferenza ad alcune regole dell'OMC e al sistema di risoluzione delle controversie. Tuttavia non aveva mai rimesso in discussione l'organizzazione stessa e il sistema commerciale multilaterale. Contrariamente all'amministrazione Trump, non avevo mai "sparato allo sceriffo", come hanno scritto Chad Bown e Soumaya Keynes.⁵ I dati ci mostrano che i dazi imposti da Trump non hanno contribuito a far aumentare l'occupazione negli Stati Uniti, non hanno favorito né la crescita economica, né ridotto il deficit commerciale americano. Hanno per danneggiato i produttori americani che erano dipendenti dai beni colpiti dai dazi.⁶

³ BOWN, C.P. (2018), "Trump Has Announced Massive Aluminum and Steel Tariffs" Peterson Institute for International Economics (PIIE), Op-Ed.

⁴ BOWN, C.P., JUNG, E. AND LU, Z., (2018), "China's Retaliation to Trump's Tariffs" *Trade and Investment Policy Watch*, Washington, Peterson Institute for International Economics (PIIE).

⁵ BOWN, C.P. E KEYNES, S. (2020) "Why Trump shot the sheriffs: The end of WTO dispute settlement 1.0" Washington, Peterson Institute for International Economics (PIIE) Working Paper 20/4.

⁶ BOWN, C.P. E KOLB, M. (2021), "Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide", *Trade and Investment Policy Watch*, Washington, Peterson Institute for International Economics (PIIE).

Le tendenze protezionistiche e le guerre commerciali sono risultate preoccupanti anche per un particolare aspetto degli scambi commerciali. Grazie alle innovazioni tecnologiche che hanno ridotto drammaticamente il tempo e il costo per muovere beni intermedi, idee e informazioni, dagli anni Novanta è cresciuto rapidamente il peso e il ruolo delle **catene globali del valore** nei mercati mondiali. Le catene globali di produzione hanno generato enormi guadagni di efficienza in moltissimi settori e hanno reso disponibili molti beni a prezzi che ne hanno consentito una diffusione di massa tra i consumatori. Senza la specializzazione delle catene globali, molti dei beni di uso comune non sarebbero disponibili, o lo sarebbero a costi maggiori se non proibitivi. Inoltre, questa organizzazione della produzione ha consentito la partecipazione ai mercati internazionali anche a paesi emergenti che hanno trovato una modalità di accesso a produzioni che non avrebbero potuto sviluppare in modo autonomo, generando così crescita, occupazione e diffusione della tecnologia. L'organizzazione internazionale della produzione in catene del valore ha creato un sistema economico interdipendente e, allo stesso, fragile in quanto maggiormente esposto agli shock internazionali, soprattutto se lo shock negativo colpisce simultaneamente paesi economicamente interdipendenti, e alle tendenze protezionistiche. Secondo il rapporto della Banca Mondiale, anche se la crescita degli scambi all'interno delle catene del valore è ristagnata dopo la crisi finanziaria del 2008, nel 2019 il 47-48 per cento dei flussi di scambio tra paesi avviene comunque all'interno delle catene globali del valore.⁷

Questa era la situazione del commercio internazionale e delle relazioni commerciali quando si è diffusa la pandemia. La crisi del Covid-19 è scoppiata in un contesto caratterizzato da una spiccata integrazione dell'economia internazionale, da un rallentamento nella crescita del commercio internazionale, e da forti tensioni tra i principali protagonisti, Stati Uniti, Unione Europa e Cina.

Come era facilmente prevedibile, con le misure messe in atto per contenere la diffusione del Covid-19, l'economia mondiale ha subito uno shock che ha provocato nel breve periodo un crollo del commercio internazionale. Nei mesi di marzo e aprile 2020, gran parte dell'economia globale si è fermata di colpo, tra l'attuazione su larga scala di chiusure di attività, restrizioni di viaggio e misure di allontanamento sociale ritenute necessarie per frenare la diffusione del Covid-19. Il commercio è precipitato in caduta libera. Nel secondo trimestre del 2020, il volume del commercio mondiale di merci si è ridotto del 15 per cento su base annua. Nelle prime fasi della pandemia, la caduta del commercio internazionale è stata particolarmente pesante anche perché ha visto coinvolti i mag-

⁷ World Bank (2020), World Development Report. Trading for Development in the Age of Global Value Chains, Washington, World Bank.

giori i maggiori protagonisti del commercio mondiale, Cina, Unione Europea e Stati Uniti, che generano oltre la metà dell'intero commercio mondiale. L'impatto del rallentamento in questi paesi si è poi sentito sui flussi di scambio a livello globale. Tuttavia, nella seconda metà dell'anno, quando le chiusure hanno cominciato a diminuire, il commercio è rimbalzato fortemente, spinto anche dalla domanda risultante da livelli straordinari di sostegno fiscale e monetario, in particolare nelle economie avanzate, così come dal contenimento dell'impatto della pandemia in diversi paesi asiatici. La moderazione nell'uso del protezionismo commerciale è stato un altro fattore importante nel rimbalzo commerciale: le politiche non hanno impedito alle catene di approvvigionamento di riavviare le operazioni. In definitiva, per il 2020 nel suo complesso, il commercio delle merci è diminuito del 5,3 per cento in termini di volume e del 7,6 per cento in termini di valore – una grave contrazione, ma inferiore a quella vista nel 2009, durante la crisi finanziaria globale.⁸

La prima fase di diffusione del contagio e di cura della malattia è stata caratterizzata dal proliferare di misure protezionistiche di politica commerciale, come le restrizioni alle esportazioni, e di iniziative unilaterali, come l'accaparramento di dispositivi di protezione personale e di prodotti medici critici. Queste misure hanno aggravato le carenze dell'offerta globale e indebolito le strategie di prevenzione, contenimento e cura della malattia nella prima fase. La crisi sanitaria globale ha immediatamente mostrato le criticità dell'offerta mondiale di prodotti e attrezzature per la prevenzione, la diagnostica e la cura del Covid-19 e condotto, nel giro di poche settimane, all'adozione, da parte di numerosi Paesi, di misure di restrizione alle esportazioni. Sessantanove governi, compresi l'Unione europea e gli Stati Uniti, hanno adottato misure unilaterali di restrizione alle esportazioni dannose per i partner commerciali. Tali misure sono, allo stesso tempo, estremamente controproducenti per il commercio del Paese esportatore stesso, poiché causano un'interruzione o altri effetti distorsivi nelle relative catene globali del valore ed espongono al rischio di ritorsioni, danneggiando sia chi le impone che chi le subisce. La scarsità dell'offerta dei beni ed equipaggiamenti vitali per i sistemi sanitari chiamati ad affrontare la diffusione del contagio da coronavirus è stata quindi aggravata dalle esistenti barriere commerciali, in particolare dai dazi alle importazioni, e dall'introduzione di bandi o restrizioni alle esportazioni dei prodotti medici necessari.⁹

L'amministrazione Trump ha limitato le esportazioni di prodotti medici e di dispositivi di protezione individuale (DPI) verso, tra gli altri, Canada e Messico

⁸ WTO (2021), "Annual Report, 2021" Geneva, WTO.

⁹ BOTTI, F., (2020) "Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia, Roma, Istituto Affari Internazionali.

complicando il contenimento della pandemia nei paesi vicini. Peter Navarro, l'economista scettico della globalizzazione che il presidente Donald Trump ha nominato per guidare la risposta della catena di approvvigionamento degli Stati Uniti al Covid-19, ha commentato le decisioni americane di porre restrizioni con le seguenti parole: "Se abbiamo imparato qualcosa dall'epidemia di coronavirus, è che non possiamo necessariamente dipendere da altri paesi, anche stretti alleati, per fornirci gli articoli necessari," rimarcando la necessità di ridurre la dipendenza americana dalla produzione di altri paesi e l'interdipendenze tra economie che si era intensificata dalla fine dagli Novanta.¹⁰ Peter Navarro sembra però voler dimenticare come tra le importazioni colpite dai dazi americani del 2018, vi erano prodotti medici poi rivelatisi necessari per il trattamento di Covid-19. Allo scoppio della pandemia, l'aumento dei dazi ha causato un aumento dei costi per il sistema sanitario statunitense e difficoltà di approvvigionamento nel breve-medio termine da produttori alternativi. È altrettanto interessante notare come nell'aprile 2020, l'amministrazione Trump ha temporaneamente ridotto alcuni dazi imposti su prodotti necessarie per trattare la pandemia importati dalla Cina. Questa riduzione non è stata annunciata dai soliti cinguettii risonanti dall'account Twitter del presidente Trump, ma è passata sottotraccia. L'episodio mostra come sia controproducente imporre dazi non solo per chi li subisce, ma anche per chi li impone. E, infatti, l'amministrazione Trump li ha temporaneamente sospesi.

Politiche protezionistiche miranti a diminuire la dipendenza dagli altri paesi non hanno caratterizzato solo gli Stati Uniti. Al contrario, anche in seno all'Unione Europea la prima risposta di alcuni stati membri è stata di porre restrizioni alla libera circolazione di prodotti medici. E anche alcuni membri della Commissione europea, non tipicamente associati al nazionalismo economico, hanno espresso opinioni che sembravano voler rimettere in discussione la interdipendenza e l'integrazione economica a livello internazionale. E infatti il commissario europeo per la Salute, Stella Kyriakides, ha espresso il problema nel seguente modo: "La questione della dipendenza dell'UE nei confronti della Cina e di altri paesi [...] era sul tavolo prima del Covid-19. [La crisi] ha evidenziato questo problema e dobbiamo esaminarlo, dobbiamo assicurarci di ridurre la nostra dipendenza da altri paesi". Il suo collega, il Commissario europeo per il mercato interno, Thierry Breton, le cui responsabilità includono la politica industriale, ha affermato che "la globalizzazione è andata troppo oltre" e ha aggiunto "sono convinto che il nostro rapporto con il mondo dopo questa crisi sarà diverso".

¹⁰ BOLLYKY, T.J. E BOWN, C.P., (2020), "The tragedy of vaccine nationalism. Only cooperation can end the pandemic", *Foreign Affairs*, Vol.99(5), pp.96-108.

Come ha notato Fabrizio Botti, “La pandemia di Covid-19 ha rafforzato i timori riguardo all’eccessiva interdipendenza tra imprese e economie indotta dalla frammentazione geografica della produzione in reti internazionali propria delle catene globali del valore e quindi all’inadeguatezza della produzione interna di dispositivi di protezione individuale, equipaggiamenti medici e medicinali per la prevenzione e cura della malattia.” Tali incertezze hanno avuto come risultato una spirale protezionistica caratterizzata dall’introduzione di bandi o limitazioni alle esportazioni di tali prodotti.¹¹ La diffusione globale della pandemia Covid-19 ha portato come risposta immediata l’introduzione di misure restrittive al commercio internazionale. L’adozione di queste restrizioni hanno mostrato un tentativo di affidarsi a soluzioni nazionali, sebbene tali soluzioni appaiano incapaci di risolvere problemi che hanno una dimensione globale intrinseca. La pandemia ha rafforzato i timori circa l’interdipendenza e ha indebolito una risposta coordinata e cooperativa alla crisi sanitaria ed economica, al punto da sembrare ricordare la risposta alla crisi del 1929, anch’essa caratterizzata da una mancanza di cooperazione a livello internazionale. Le restrizioni sono state favorite anche da una progressiva sfiducia nei benefici della globalizzazione e dell’interdipendenza che si era evidenziata dalla crisi del 2007-2008 e poi ribadita dall’esito del referendum sull’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea nel 2016.

In questo quadro già complesso, una risposta economica alla crisi sanitaria orientata a una maggiore protezione commerciale ha rischiato di minare gravemente la tenuta del sistema commerciale multilaterale. Ha rischiato anche di compromettere la capacità dell’OMC di giocare quel ruolo che le era stato assegnato alle sue origini di promozione delle condizioni di stabilità e certezza del diritto nelle relazioni commerciali internazionali. La pandemia ha messo in evidenza e ha amplificato gli elementi di criticità dell’OMC e della sua governance. Come già menzionato, la crisi del multilateralismo precede l’attuale stato di emergenza pandemica e le tendenze protezionistiche nella gestione della pandemia si sono innestate su tendenze protezionistiche già esistenti. L’iniziale gestione della pandemia ha rivelato ed esposto la debolezza del sistema commerciale multilaterale e ha mostrato come il sistema economico disegnato alla fine della Seconda guerra mondiale fosse più fragile di quanto creduto. Allo stesso tempo, la gestione della pandemia ha rimarcato la necessità di gestire a livello multilaterale fenomeni che sono per definizione globali.

L’anno 2020 è stato un anno cruciale per l’OMC. Oltre a dover tenere a freno le tendenze protezionistiche degli Stati membri, nell’agosto 2020 il direttore

¹¹ BOTTI, F., (2020) “Covid-19 e dinamiche del commercio internazionale Le sfide per il sistema multilaterale ai tempi della pandemia, Roma, Istituto Affari Internazionali.

generale Roberto Azevedo si è dimesso con un anno di anticipo, lasciando il già azzoppato cane da guardia globale senza leader nell'affrontare la più grande crisi nei suoi 25 anni di storia. Le **dimissioni anticipate del direttore generale** hanno avviato un processo di selezione del suo successore piuttosto tormentato a causa dei contrasti tra Unione Europea, Cina e Stati Uniti. Alla fine, l'elezione di Joe Biden alla presidenza degli Stati Uniti ha aperto la strada alla nomina dalla nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, ex ministra delle Finanze della Nigeria, già numero due della Banca Mondiale, prima donna e prima africana a ricoprire la carica di direttore generale dell'Organizzazione. L'appoggio di Biden ha infatti consentito di superare lo stallo posto dal veto di Trump, che aveva bloccato la nomina sostenendo invece la candidatura di Yoo Myung-hee, ministra del Commercio della Corea del Sud. Ngozi Okonjo-Iweala avrà la responsabilità di risollevarne un'organizzazione paralizzata dai veti incrociati, in un clima internazionale caratterizzato da nazionalismi economici e guerra dei dazi. Il riavvicinamento tra Stati Uniti e Unione Europea ha contribuito a creare un clima internazionale più disteso e ha creato le condizioni per ravviare il dialogo volto a sbloccare lo stallo che perdura all'OMC, ma non ha certamente cancellato i problemi e i contrasti di fondo.

In questo contesto complicato, l'OMC e il commercio internazionale hanno mostrato resilienza, utilizzando una parola ora diventata molto di moda. Il rapporto annuale dell'OMC rivela una situazione meno preoccupante per il commercio internazionale, nel quadro critico della pandemia ancora in corso. Nonostante alcune iniziali perturbazioni, il valore del commercio di prodotti medici è aumentato del sedici per cento e il commercio di attrezzature di protezione personale è aumentato del cinquanta per cento. L'OMC ha intensificato il suo lavoro di monitoraggio per far luce sulle misure commerciali che i governi stavano introducendo in risposta alla pandemia, compresa una prima ondata di restrizioni all'esportazione di prodotti medici. L'analisi ha rivelato che molte delle misure di restrizione del commercio sono state eliminate, anche se troppe persistono ancora. Forse sorprendentemente, le misure che cercavano di facilitare il commercio erano più numerose e coprivano più merci scambiate, per valore, rispetto alle nuove restrizioni – 225 miliardi di dollari rispetto a 180 miliardi di dollari. Il commercio agricolo è stato relativamente privo di ostacoli, il che significa che le forniture alimentari vitali hanno continuato a essere scambiate in tutto il mondo, compresi nei paesi in via di sviluppo importatori netti di cibo. Con la ripresa del commercio, ci sono state carenze di approvvigionamento, strozzature logistiche e picchi di prezzo, ma tutto ciò sarebbe stato molto più dirompente se le imprese e le famiglie fossero state costrette a cercare alternative interne ai prodotti importati.¹²

¹² WTO, 2021, "Annual Report, 2021" Geneva, WTO.

L'OMC ha fornito un forum per la cooperazione internazionale, permettendo ai membri di coordinare le loro politiche commerciali, e discutere ulteriori passi necessari per combattere la pandemia. Il primo anno in carica del nuovo Direttore Generale Okonjo-Iweala è stato dedicato alle barriere sui prodotti necessari a contrastare la pandemia e alla gestione del problema dei brevetti legati alla distribuzione dei vaccini. Ora, con diversi vaccini approvati per l'uso, la sfida più urgente è quella di garantire un accesso equo e rapido alla vaccinazione. L'OMC ha un ruolo importante in questo, dall'assicurare che le politiche commerciali non siano usate per porre una barriera a vaccini accessibili e di buona qualità, all'aumentare le capacità di produzione di vaccini nei paesi in via di sviluppo, e al rafforzare le catene di fornitura di vaccini per una consegna rapida anche in luoghi remoti.¹³ Okonjo-Iweala ha lavorato per trovare un equilibrio tra le richieste di sospensione dei brevetti sui vaccini provenienti dai Paesi emergenti e le esigenze delle case farmaceutiche. Tramite un sistema di concessione di licenze, l'accordo dovrebbe permettere trasferimenti di know-how e tecnologia, nel quadro dell'accordo TRIPs sulla proprietà intellettuale, al fine di consentire di distribuire più dosi ai Paesi più poveri e incrementare la capacità produttiva a livello globale.¹⁴

Nonostante la resilienza, i problemi rimangono. L'Appellate Body è ancora in attesa di tornare in funzione, dopo che l'amministrazione Trump l'aveva bloccato. L'elezione di Biden ha migliorato il clima di cooperazione, ma Stati Uniti, Unione Europea e Cina non hanno ancora mostrato la capacità di convergere sulla riscrittura di nuove regole del gioco del commercio internazionale, capacità che appare necessaria per affrontare le significative transizioni epocali a cui sta andando incontro l'economia globale. Transizioni che, come la pandemia, sono intrinsecamente globali e necessitano di soluzioni globali. In primo luogo, la digitalizzazione e la conseguente crescita dell'e-commerce richiede regole nuove in termini di tutela della concorrenza e tutela della privacy, che consentano di anche alle piccole e medie imprese di accedere alle piattaforme online su basi equità e trasparenza e ai consumatori di vedere tutelata la privacy. Il cambiamento climatico rappresenta una sfida al modo in cui avvengono gli scambi internazionali. A Ginevra negoziati stanno avendo luogo tra quarantasei Stati membri circa i cosiddetti "beni ambientali", ovvero beni che possono favorire una transizione energetica attraverso, per esempio, la produzione di energie da fonti rinnovabili. Discussioni stanno andando avanti anche sulla re-

¹³ MARCEAU, G. PARWANI, P. "COVID-19 and International Trade: The Role of the WTO in Fighting the Pandemic and Building Back Better", *Global Trade and Customs Journal*, 16(7), pp. 280-295.

¹⁴ TENTORI, D. (2021), "Commercio internazionale: l'OMC al punto di svolta", Roma, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.

visione delle norme sanitarie e fito-sanitarie richieste a livello doganale che tengano conto dell'impatto che alcuni beni hanno sul cambiamento climatico.¹⁵ È anche prevedibile che il dibattito si concentrerà sulle proposte di introdurre una "carbon border tax", ovvero una tassa sui beni importati, in funzione della loro "intensità" di carbonio, misurata in base alle emissioni di carbonio "incorporate" nei beni. Le filiere produttive più inquinanti che operano in Paesi meno attenti alla lotta al cambiamento climatico sarebbero più colpite da questo meccanismo. È soprattutto l'Unione Europea a portare avanti questa proposta al fine di stimolare la transizione verso modalità di produzione più pulite. La proposta non è stata bene accolta dal gruppo dei Paesi in via di sviluppo. Non essendo ancora in grado di adottare obiettivi ambiziosi in vista della decarbonizzazione, questo gruppo di paesi sarebbe penalizzato in quanto il meccanismo proposto dall'Unione Europea si potrebbe configurare come una barriera all'accesso del mercato europeo. Anche il presidente Joe Biden sta esplorando l'idea di una tassa di aggiustamento alla frontiera che verrebbe a configurarsi come una tassa sulle importazioni da paesi con politiche climatiche più deboli. In questo contesto, l'OMC dovrà mostrare di sapersi occupare della questione a livello multilaterale per evitare che i membri si muovano, ancora una volta, in ordine sparso e in maniera non cooperativa.¹⁶

In conclusione, la globalizzazione e l'apertura dei mercati nazionali ha favorito la crescita economica, ma ci ha reso più fragili perché esposti alla concorrenza internazionale e dipendenti da altri paesi e da altri mercati. La globalizzazione ha avuto ripercussioni su tutte le persone e tutte le imprese spazzate via dall'apertura dei mercati e dal cambio di paradigma tecnologico. I governi hanno risposto in modo articolato a queste sollecitazioni e una delle risposte ha comportato il ritorno del protezionismo e dell'unilateralismo. Queste risposte hanno mandato in stallo l'OMC e hanno favorito guerre dei dazi doganali così aspre da ricordare le guerre commerciali degli anni Trenta del Novecento. È in questo clima che gli Stati hanno formulato le prime risposte alla pandemia. Mentre nelle prime fasi della pandemia numerosi Stati hanno istituito misure di restrizione agli scambi in reazione alla penuria di dispositivi di protezione individuale, reagenti per tamponi e farmaci, nelle fasi successive non si è verificato un aumento pronunciato del protezionismo. L'esperienza della pandemia è stata accompagnata da una crescente dimostrazione di come le decisioni unilaterali e il protezionismo danneggiano sia chi li impone che chi li subisce e di come sfide globali richiedono soluzioni globali e cooperazione tra i governi.

¹⁵ ibidem

¹⁶ ibidem

La crisi Covid e l'Europa sociale: l'inizio di una svolta?

Lorenzo Mechi

Il rapporto fra integrazione europea e tematiche sociali è stato a lungo oggetto di dibattiti approfonditi, nella pubblicistica come nell'accademia. Con qualche ritardo rispetto al diritto e alle scienze sociali, anche la ricerca storica vi si dedica oggi con una discreta continuità, ed esiste oramai sul tema una storiografia relativamente corposa, che permette di tracciare una panoramica chiara – anche se non esaustiva e mancante di numerosi dettagli – che comprenda l'intero arco del processo d'integrazione. Da un esame della letteratura appare in effetti evidente come la questione sia passata per alcune fasi storiche ben distinte, contrassegnate dai mutamenti delle condizioni economiche generali, dalle trasformazioni dei meccanismi di welfare nazionali e, naturalmente, dall'evoluzione della dimensione sociale della Comunità e poi dell'Unione Europea. Questo breve saggio ne ricostruisce in modo sintetico l'evoluzione: prendendo le mosse dai decenni iniziali, caratterizzati da una ridotta dimensione sociale comunitaria ma anche dal forte sviluppo dei welfare state dei paesi europei; ricordando poi il fallimento dei grandi progetti di Europa sociale degli anni 70 e la crescita che invece contraddistingue i due decenni successivi (ma anche sottolineando i limiti strutturali di tale crescita); descrivendo infine le novità dell'ultimo decennio, quando l'effetto congiunto della grande recessione iniziata nel 2008 e della crisi provocata dalla pandemia di Covid-19 hanno aperto la strada a una serie di iniziative che potrebbero segnare l'inizio di un nuovo approccio in direzione dello sviluppo di un'Europa sociale più solida.

8.1 Il primo ventennio: Europa sociale e welfare nazionali

La prima fase, forse la più facilmente riconoscibile, è quella che va dalle origini – il periodo in cui vengono fondate le prime Comunità europee: la CECA nel 1951 e la CEE nel 1957 – fino alla fine degli anni 60, quando si conclude il periodo transitorio previsto dal trattato di Roma e viene ufficialmente aperto il mercato comune. In questa fase la dimensione sociale europea è assai ridotta. Pur con qualche differenza, infatti, i trattati sulle due comunità presentano una normativa sociale sostanzialmente ancillare alla costruzione del mercato comune e alle poche politiche attive che lo accompagnano. Entrambi, ad esempio, prevedono l'istituzione della libera circolazione dei lavoratori su tutto il territorio comunitario, elemento fortemente voluto dai rappresentanti italiani durante i negoziati nella speranza di offrire nuove opportunità di impiego alla grande massa di disoccupati del Mezzogiorno. In tutti e due i casi, inoltre, viene istituito un fondo – il “fondo di riadattamento” nella CECA e il Fondo Sociale Europeo nella CEE – che ha lo scopo di favorire il ricollocamento della manodopera che dovesse perdere il lavoro a seguito dell'apertura del mercato comune, finanziandone la riqualificazione professionale e l'eventuale spostamento ai fini del reinserimento nel mercato del lavoro. Nonostante la loro indubbia valenza sociale, lo scopo di tali norme è innanzitutto favorire il buon funzionamento del mercato comune incoraggiando l'allocazione più efficiente del fattore lavoro. Il fondo sociale, fra l'altro, almeno fino ai primi anni 70 è guidato da meccanismi lenti e farraginosi, ed è dotato di una quantità di risorse assai scarsa, che gli consente interventi di portata molto limitata e spesso inadeguati alle situazioni che si prefigge di affrontare¹.

¹ Sulla dimensione sociale europea in questa prima fase si vedano ad esempio RENÉ LEBOUTTE, *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2008, pp. 619-686; JEAN DEGIMBE, *La politique sociale européenne: du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Institut Syndical Européen, 1999, pp. 49-92; ANTONIO VARSORI, *The emergence of a social Europe*, in MICHEL DUMOULIN ET ALII (eds.), *The European Commission, 1958-72. History and memories*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007, pp. 427-441. Sulla libertà di circolazione dei lavoratori in ambito CECA e CEE v. SIMONE A. W. GOEDINGS, *Labor migration in an integrating Europe. National migration policies and the free movement of workers, 1950-1968*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, e EMMANUEL COMTE, *The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony*, Abingdon, Routledge, 2018, in particolare le pp. 34-75. Sul fondo CECA e il Fondo Sociale Europeo v. LORENZO MECHI, *Le politiche sociali della CECA*, in RUGGERO RANIERI e LUCIANO TOSI (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 105-126, e ID., *Les États membres, les institutions et les débuts du Fonds Social Européen*, in ANTONIO VARSORI (ed.), *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration (1957-1972)*, Baden Baden, Nomos, 2006, pp. 95-116.

È però noto come a questa iniziale “frigidità sociale” delle Comunità – come sarà definita da una parte della letteratura giuridica – corrisponda ben altra sensibilità nelle diverse situazioni nazionali². Il ventennio 1950-1970 corrisponde infatti in Europa occidentale – e in modo particolare nei sei paesi membri della CEE – al periodo di più grande sviluppo del welfare state, sviluppo incoraggiato dalle dinamiche politiche della guerra fredda e reso possibile dalla fase di crescita economica più lunga e sostenuta di sempre³. In tutto questo il mercato comune europeo gioca un ruolo chiave, favorendo la modernizzazione produttiva, l’interscambio commerciale e l’allocazione ottimale delle risorse sul territorio dei paesi membri, tutti fattori che contribuiscono largamente a determinare la crescita prorompente della “golden age”⁴. È vero, quindi, che la dimensione sociale europea è assai limitata, ma i meccanismi dell’Europa comunitaria sono inquadrati in un contesto generale nel quale l’attenzione per le problematiche sociali è particolarmente elevata, e in larga misura, anzi, contribuiscono direttamente a tradurre tale attenzione in politiche concrete, al di là del fatto che si tratti di politiche strettamente nazionali. Da una parte, insomma, la liberalizzazione commerciale (il mercato comune) innesca sinergie che accelerano la produzione di ricchezza, dall’altra tale ricchezza è utilizzata dalle autorità politiche degli stati membri per finanziare gli investimenti interni e il welfare state, secondo una dinamica sintetizzata da John Ruggie nella celebre definizione di “embedded liberalism”⁵.

8.2 Gli anni 70, fra novità e aspettative deluse

Le cose cambiano nei primi anni 70, innanzitutto in conseguenza dei profondi mutamenti strutturali che interessano il sistema economico internazionale, quali l’instabilità monetaria seguita allo sganciamento del dollaro dalla convertibilità aurea nel 1971, lo shock petrolifero seguito alla guerra dello Yom

² Per una riconsiderazione critica di questo concetto v. ad es. STEFANO GIUBBONI, *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 29.

³ FULVIO CONTI, GIANNI SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, pp. 120-146.

⁴ NICHOLAS CRAFTS, GIANNI TONIOLO, ‘Les Trente Glorieuses’: from the Marshall Plan to the Oil Crisis, in DAN STONE (ed.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 356-378.

⁵ JOHN GERARD RUGGIE, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, «International Organization», 36 (2), 1982, pp. 379-415. Interpretazioni altrettanto celebri del rapporto fra l’integrazione europea e la grande crescita della “golden age” sono in ROBERT GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, e ALAN S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 2000.

Kippur nel 1973, l'affermarsi dei nuovi concorrenti asiatici dopo la conclusione del *Kennedy round* del GATT. Giocano però un'influenza non secondaria anche i movimenti sociali che, a partire da fine anni 60, emergono in gran parte del mondo industrializzato, e che sollevano istanze nuove, come i problemi giovanili e le problematiche ambientali, o danno nuova forza a questioni già esistenti, come la parità di genere e la democratizzazione degli ambienti di lavoro.

Per questi motivi fin dall'inizio di quel decennio la dimensione sociale della CEE comincia a lievitare, favorita anche da una congiuntura politica che vede forze socialiste, socialdemocratiche o laburiste nelle compagini governative di diversi paesi membri. Gioca un ruolo particolare il governo socialdemocratico tedesco che, prima sotto la guida di Willy Brandt e poi sotto quella di Helmut Schmidt, spinge fortemente per lo sviluppo dell'Europa sociale⁶. Al di là di alcune iniziative di relativamente scarso impatto sul piano istituzionale – come l'avvio di una prassi di conferenze tripartite a livello comunitario (fatte cioè di rappresentanti politici, sindacali e imprenditoriali) sui temi dell'occupazione, che verrà interrotta nel 1978 per inconciliabilità di posizioni fra le forze coinvolte – il periodo vede l'implementazione di una serie di novità sostanziali importanti. Il potenziamento delle risorse del Fondo Sociale, nel 1972, è una delle prime, seguito un paio di anni più tardi dal varo del primo "Programma d'azione sociale" della CEE, che nel corso del decennio si traduce in una serie di direttive volte a promuovere la parità di genere sul mercato del lavoro, favorire l'occupazione giovanile e sviluppare la formazione professionale⁷. Sul finire del decennio vengono poi in discussione progetti ancora più ambiziosi, ad esempio in materia di controllo sulle società multinazionali e di riduzione coordinata degli orari di lavoro a livello europeo, nessuno dei quali riesce però ad andare in porto, scontrandosi con gli effetti prolungati della crisi energetica e le divergenze sempre più profonde fra le parti sociali sulla strategia per affrontarli⁸. Sono queste le cause che, fra fine anni 70 e primi anni 80, portano alla conclusione di questa breve fase, caratterizzata da realizzazioni concrete ma anche da aspettative deluse.

⁶ ANTONIO VARSORI, *Alle origini di un modello sociale europeo: la Comunità europea e la nascita di una politica sociale (1969-1974)*, «Ventunesimo Secolo», vol. 5, n. 9, 2006, pp. 17-47.

⁷ SYLVAIN SCHIRMANN, PIERRE TILLY, *Free movement of workers, social rights and social affairs*, in ERIC BUSSIÈRE ET ALII (eds.), *The European Commission 1973-86. History and Memories of an Institution*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, pp. 351-367. Sull'esperienza specifica delle conferenze tripartite v. ANDREA BECHERUCCI, *Prove di dialogo sociale: la Cee e le Conferenze tripartite degli anni '70*, in ILARIA DEL BIONDO, LORENZO MECHI, FRANCESCO PETRINI (a cura di), *Fra mercato comune e globalizzazione. Le forze sociali europee e la fine dell'età dell'oro*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 179-202.

⁸ L'approfondimento più ricco su questi aspetti è in AURÉLIE ANDRY, "Social Europe" in the long 1970s. *The story of a defeat*, PhD. Thesis at the European University Institute, 2017.

8.3 Gli sviluppi dell'era Delors

Nel giro di pochi anni inizia comunque il periodo più prodigo di sviluppi. A partire dal 1985, la nuova Commissione Europea presieduta da Jacques Delors – col sostegno attivo dei governi di Francia e Germania – avvia un processo di profonda trasformazione della Comunità, che si concretizza nell'Atto Unico Europeo del 1986 e nel Trattato di Maastricht del 1992. Entrambi portatori di grandi innovazioni sia nei meccanismi istituzionali che nelle politiche della Comunità, i due trattati hanno comunque al proprio cuore l'approfondimento dell'integrazione economica, il primo col programma di completamento del mercato unico europeo, che si aprirà ufficialmente nel 1993, il secondo con la fissazione del percorso che nell'arco di un decennio condurrà all'introduzione della moneta unica.

Tutto questo è accompagnato da numerose novità anche in materia specificamente sociale. Novità che, nelle intenzioni della Commissione Delors, hanno una duplice funzione. Esse devono innanzitutto bilanciare i suddetti progressi dell'integrazione economica, destinati ad avere un impatto profondo nei paesi membri e a ridurre fortemente i margini di manovra dei governi, finendo inevitabilmente per incidere sulle politiche sociali nazionali. D'altro canto – sostengono esplicitamente i vertici della Commissione – l'Europa sociale è anche l'unico modo per rispondere alle pressioni crescenti che le nuove dinamiche dell'economia internazionale già di per sé esercitano sui sistemi di welfare tradizionali. Dinamiche che vedono da una parte una concorrenza sempre più agguerrita a livello globale, dall'altra la diffusione di politiche economiche che, già consolidate negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, si caratterizzano per una forte tendenza alla deregolamentazione e alla riduzione della spesa pubblica, innanzitutto nella sua componente sociale⁹.

Così, fin dalle prime settimane dalla sua entrata in carica, la nuova Commissione Europea cerca di dar vita a un meccanismo di consultazione permanente con le organizzazioni europee di sindacati e imprenditori, nell'intento di coinvolgerle nella costruzione della nuova Europa sociale e contemporaneamente di assicurarne il sostegno ai propri progetti di rilancio dell'integrazione economica. Nasce in questo modo il "Dialogo Sociale Europeo", al quale negli anni successivi sarà attribuito un potere formale di proposta legislativa sulle tematiche di più diretto interesse delle parti sociali, potere cui peraltro si accompagna l'i-

⁹ La letteratura sugli anni della Commissione Delors è oramai quasi sterminata. Per una visione generale ricca di approfondimenti su aspetti specifici si vedano i saggi raccolti in VINCENT DUJARDIN ET AL. (eds.), *The European Commission 1986-2000. History and memories of an institution*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.

stituzione di una corsia preferenziale – una sorta di percorso semplificato – nel processo decisionale della Comunità¹⁰.

Le numerose critiche che, soprattutto dal mondo sindacale, seguono la firma dell'Atto Unico, accusato di non costruire una dimensione sociale sufficientemente robusta da controbilanciare adeguatamente le nuove norme sul mercato unico europeo, spingono poi la Commissione Delors a promuovere una nuova iniziativa. In cooperazione col Comitato Economico e Sociale Europeo, e in stretto contatto con la Confederazione Europea dei Sindacati (CES, la struttura che tutt'oggi unisce la gran parte delle centrali dei paesi membri dell'Unione Europea), l'esecutivo europeo elabora il testo di una Carta che stabilisca una serie di diritti che dovranno esser riconosciuti a tutti i lavoratori europei. A causa della strenua opposizione del governo conservatore britannico, la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, firmata nel 1989, nasce però priva di poteri vincolanti. Ciononostante, i suoi principi finiscono per ispirare il varo di nuovi programmi d'azione che, nella prima metà degli anni 90, si concretizzeranno nell'approvazione di un nuovo folto gruppo di direttive europee su temi come l'occupazione giovanile, la rappresentanza sindacale, le pari opportunità e le condizioni nell'ambiente di lavoro. Un risultato che è facilitato anche dalle nuove norme introdotte dal Trattato di Maastricht, il cui "protocollo sociale" istituisce il voto a maggioranza qualificata in Consiglio dei Ministri per le decisioni su tutta una serie di tematiche in materia di lavoro¹¹.

Questo insieme di sviluppi è fra l'altro accompagnato dalla diffusione del concetto di "modello sociale europeo", che prende rapidamente piede nell'accademia e nel discorso pubblico, e che sottolinea l'elevato livello di protezione sociale che, pur fra molte differenze, caratterizzerebbe tradizionalmente i paesi europei, rappresentandone un vero e proprio tratto distintivo rispetto al resto del mondo. Un concetto che le stesse istituzioni comunitarie utilizzano largamente, sostenendo di voler difendere questa peculiarità europea, eventualmente riformando i costosi welfare tradizionali, sempre più sotto attacco, ma senza rinunciare al suddetto livello di protezione particolarmente elevato¹².

¹⁰ JEAN LAPEYRE, *Le dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985-2003)*, Brussels, ETUI, 2017. JON ERIK DOLVIK, *An emerging island. ETUC, social dialogue and the Europeanisation of the trade unions in the 1990s*, Brussels, ETUI, 1999.

¹¹ LORENZO MECI, ANTONIO VARSORI, *European social policy*, in DUJARDIN, *The European Commission 1986-2000*, cit., pp. 403-420; ANDREA CIAMPANI, EMILIO GABAGLIO, *L'Europa sociale e la Confederazione Europea dei Sindacati*, Bologna, Il Mulino, 2010.

¹² V. ad es. ALESSANDRA BITUMI, *'An uplifting tale of Europe. Jacques Delors and the contradictory quest for a European social model in the Age of Reagan*, «Journal of Transatlantic Studies», 16(2018), pp. 203-221. Per una sintesi del dibattito accademico sul modello sociale europeo v. MARIA JEPSEN, AMPARO SERRANO PASCUAL, *The concept of the ESM and supranational legitimacy-building*, in IDEM (eds), *Unwrapping the European Social Model*, Bristol, The Policy Press, 2006, pp. 25-45.

Pur notevolmente arricchita rispetto ai decenni precedenti, la nuova dimensione sociale europea presenta però evidenti debolezze strutturali. Essa si basa, innanzitutto, su una normativa sociale molto “elastica”, che spesso e volentieri si limita a stabilire principi generali lasciandone poi l’applicazione alle autorità nazionali, col risultato che tale applicazione finisce non di rado per essere parziale e lacunosa. Questo a fronte di regole assai più stringenti in materia d’integrazione economica – le regole del mercato unico e poi il patto di stabilità legato all’introduzione della moneta unica – che spingono verso ulteriori riduzioni dei welfare state tradizionali e, contemporaneamente, impediscono di dare effettiva concretezza ai nuovi diritti affermati a livello europeo. In secondo luogo, la nuova dimensione sociale ha la caratteristica di essere “a basso costo”. Com’è facile evincere dai maggiori documenti programmatici dell’epoca – ad esempio dal libro bianco del 1993 su “Crescita, Competitività e Occupazione”, senz’altro uno dei più significativi – l’orientamento generale è spingere a tagliare le spese del welfare “classico” convogliando almeno una parte di quelle risorse su meccanismi che offrano nuove forme di protezione sociale¹³. Forme di protezione che però hanno caratteristiche molto simili ai meccanismi della dimensione sociale europea dei primi decenni. L’accento infatti non è mai su politiche che implicino una redistribuzione della ricchezza o un controllo dei meccanismi di mercato. Questi ultimi, al contrario, sono individuati come gli elementi essenziali per la produzione del benessere, e di fatto sono considerati intoccabili. Il focus della strategia socio-economica delineata dall’UE nel ventennio dopo Maastricht (incluso quindi la “Strategia di Lisbona” del 2000 e, dieci anni dopo, “Europa 2020”) verte invece sul potenziamento dei meccanismi di istruzione e formazione, nella prospettiva di aiutare i cittadini europei ad adattarsi alle trasformazioni del mercato del lavoro, sostanzialmente accettate come vere e proprie variabili indipendenti¹⁴. In questa direzione, del resto, va tradizionalmente l’attività del principale strumento d’intervento sociale dell’Unione, il Fondo Sociale Europeo, da sempre orientato soprattutto al finanziamento della formazione per favorire la mobilità geografica e professionale della manodopera¹⁵. Per quanto molto più ampia che in passato, insomma, la nuova Europa sociale mantiene la sua funzione originaria di strumento sostanzialmente ancillare ai meccanismi

¹³ European Commission, *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century*, White Paper, COM(93) 700 final, 5 December 1993.

¹⁴ V. ad es. Consiglio Europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, *Conclusioni della presidenza*, sito web del Consiglio Europeo: www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions/ (consultato il 13/12/2021).

¹⁵ Per una breve ricostruzione storica dell’attività del Fondo Sociale v. JACQUELINE BRINE, *The European social fund and the EU: flexibility, growth, stability*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 2002.

di mercato. Questo però in un contesto che, a differenza di quanto avveniva nei primi decenni, non permette più l'ampliamento dei welfare state nazionali, ma che al contrario, anche ad opera delle stesse istituzioni europee, spinge a ridurre la dimensione e i costi.

8.4 Crisi finanziaria e crisi Covid: verso una nuova Europa sociale?

Nonostante non manchino le voci critiche, almeno fino alla crisi del 2008 gli orientamenti sopra descritti godono di un consenso relativamente ampio. Non è un caso che la retorica del Modello Sociale Europeo abbia il suo picco nei primi anni 2000, quando escono vari volumi – alcuni anche di grande risonanza – nei quali la presenza di welfare state forti e pervasivi è connotata come un vero e proprio tratto identitario dell'Europa, non di rado in esplicita contrapposizione con altre aree del mondo, a partire dagli Stati Uniti¹⁶.

Il problema è che questo approccio continua a caratterizzare a lungo le politiche dell'Unione anche dopo l'inizio di quella crisi. Cioè, da una parte l'Europa continua a caratterizzarsi per una dimensione sociale debole e per molti aspetti quasi impalpabile, o comunque di ben scarso impatto rispetto alle esigenze sollevate dalla stessa crisi, dall'altra le regole di bilancio dell'Unione – ad esempio col “fiscal compact” approvato nel 2012 – mantengono tutta la loro rigidità, imponendo riduzioni di spesa sempre più corpose e incidendo sempre di più sui meccanismi del welfare. Per dare solo un'idea, sulla base di tali regole la Commissione Europea, fra il 2011 e il 2018, indirizza a singoli stati membri ben 50 raccomandazioni che invitano a frenare la crescita delle retribuzioni, 38 che esortano a introdurre elementi di flessibilità nei contratti di lavoro, 105 che spingono a snellire il sistema pensionistico e 63 che premono per ridurre la spesa dei sistemi sanitari pubblici e aprire alla loro privatizzazione¹⁷.

Tutto questo, fra l'altro, contribuisce a influenzare la percezione che i cittadini europei hanno dell'Unione, la cui popolarità subisce una rapida erosione in gran parte dei paesi membri. Un argomento, quest'ultimo, sollevato con frequenza crescente anche dal sindacato e dagli altri critici degli orientamenti liberisti dell'UE, che non perdono occasione per chiedere un'inversione di rotta in direzione di un'Europa sociale più incisiva, politiche attive per la promozione

¹⁶ V. fra gli altri JEREMY RIFKIN, *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Milano, Mondadori, 2004; ALBERTO ALESINA, EDWARD L. GLAESER, *Un mondo di differenze. Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2005; MARIO TELÒ, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

¹⁷ EMMA CLANCY, *Discipline and punish: end of the road for the EU's Stability and Growth Pact? A report commissioned by Martin Schirdewan MEP*, febbraio 2020, reperibile sul sito web dell'autrice: www.emmaclancy.com/publications/ (consultato il 13/12/2021).

dell'impiego, nuovi investimenti nel welfare e una difesa più concreta dei diritti dei lavoratori¹⁸.

È però solo molto lentamente, col perdurare della crisi, l'aumento delle difficoltà per fasce di popolazione sempre più ampie, e il conseguente moltiplicarsi delle voci critiche, che qualcosa inizia a muoversi. Il primo segnale arriva nel dicembre 2017, quando Commissione, Parlamento e Consiglio proclamano congiuntamente il “Pilastro europeo dei diritti sociali”, un documento che riafferma una serie di diritti fondamentali che dovranno esser garantiti a tutti i cittadini europei, e al quale le istituzioni dell'Unione si impegnano a ispirare la loro azione futura. Si tratta in parte dei “classici” diritti legati alla dimensione lavorativa – associazione sindacale, salute e sicurezza sul lavoro, pari opportunità, dialogo sociale – accompagnati da altri ispirati direttamente dalla crisi, quali il diritto a una retribuzione equa o a un ragionevole preavviso in caso di licenziamento. A questi si aggiungono diritti più genericamente connessi con lo status di cittadinanza, come quelli all'istruzione, a pensioni adeguate, all'assistenza sanitaria o all'accesso a servizi essenziali quali acqua, energia e trasporti¹⁹.

Pur apprezzandone i contenuti, gran parte del mondo del lavoro accoglie il Pilastro con forte scetticismo. L'impressione iniziale è infatti di uno strumento in perfetta continuità con i suoi predecessori, l'ennesima dichiarazione di principi – per quanto solenne e altisonante – che inevitabilmente stenterà a concretizzarsi a causa dei limiti imposti dalle regole monetarie e di bilancio dell'Unione²⁰. Col passare del tempo qualcosa di più comincia però ad emergere. Già il programma della Commissione von der Leyen, che entra in carica nel dicembre 2019, preannuncia la presentazione di un “Piano d'azione per la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”, specificando che, ad esempio, esso prevederà una proposta di direttiva sull'introduzione di un salario minimo in tutti i paesi membri²¹. Ma passi ancora più concreti giungono nel corso del 2020, anche in risposta al dilagare della nuova crisi conseguente alla pandemia di Covid-19. Com'è noto, le decisioni più vistose riguardano la politica economica, con la sospensione del Patto di Stabilità in marzo e, due mesi dopo, l'attivazione

¹⁸ V. le numerose prese di posizione in questo senso sul sito web della Confederazione, ad es. nelle sezioni “Economic governance” e “Economic and social cohesion”: www.etuc.org/ (consultato il 13/12/2021).

¹⁹ V. la sezione dedicata al Pilastro sul sito web dell'UE: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_it (consultato il 13/12/2021).

²⁰ V. la lettera inviata da Luca Visentini, segretario generale della CES, all'allora Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, *Implementation of the European Pillar of Social Rights*, 14 dicembre 2017, www.etuc.org (consultato il 13/12/2021).

²¹ URSULA VON DER LEYEN, *A Union that strives for more. My agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*.

di un fondo di emergenza mirato a lenire gli effetti della crisi, il SURE (acronimo di “*Support to mitigate the Unemployment Risks in an Emergency*”). A confermare le nuove linee interviene poi l'approvazione di Next Generation EU, un fondo di ben 750 miliardi di euro mirato a sostenere le economie europee durante la crisi, promuovendone al contempo la digitalizzazione e la transizione verso una maggiore sostenibilità ambientale²².

Per il suo carattere redistributivo, e per il fatto di esser finanziato in parte con l'emissione di debito europeo, Next Generation viene salutato da molti come il segnale più concreto della tanto attesa svolta nella politica dell'Unione. Una valutazione forse troppo entusiasta, che non considera le incognite del momento in cui l'emergenza sarà superata, riguardo al destino del patto di stabilità, ad eventuali nuove emissioni di debito europeo, o anche alla semplice dimensione del bilancio dell'UE, quasi raddoppiato per il settennio 2021-2027 rispetto ai periodi precedenti, ma che in mancanza di accordo fra i paesi membri potrebbe tornare a contrarsi nella fase successiva. È comunque vero che l'ottimismo stimolato da Next Generation è incoraggiato anche da qualche sviluppo significativo in materia più specificamente sociale, nel cui ambito le promesse originarie della Commissione von der Leyen sembrano trovare qualche concretizzazione. Nel marzo del 2021, ad esempio, la Commissione ha pubblicato il preannunciato piano d'azione per l'attuazione del Pilastro dei diritti sociali, che fissa una serie di obiettivi da raggiungere entro il decennio in termini di tasso di occupazione, formazione della manodopera e uscita dalla povertà. Il che ha ottenuto l'immediato plauso delle forze più rappresentative del mondo del lavoro, tanto più in considerazione del fatto che, proprio in vista di tali obiettivi, il piano preannuncia iniziative legislative su tutta una serie di temi socialmente “caldi”²³.

Su questa base, ad esempio, la Commissione ha appena predisposto una proposta di direttiva europea sui lavoratori delle piattaforme digitali. La direttiva mira a riconoscere lo status di dipendenti ai lavoratori di compagnie come Uber e Deliveroo, ai quali lo status formale di liberi professionisti impedisce di godere di tutti i diritti di base, come il versamento di contributi pensionistici, l'erogazione di ferie pagate o la possibilità di iscriversi a un sindacato²⁴. Incorag-

²² Una ricostruzione cronologica dettagliata dei numerosi provvedimenti adottati dall'Unione in risposta alla pandemia è disponibile sul sito web della Commissione: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en (consultato il 13/12/2021).

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Bruxelles, 4.3.2021, COM(2021) 102 final, sito web della Commissione Europea, www.ec.europa.eu/ (consultato il 13/12/2021).

²⁴ European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*, Brussels, 9.12.2021, COM(2021) 762 final, sito web della Commissione Europea, www.ec.europa.eu/ (consultato il 13/12/2021).

giata anche dalle sempre più frequenti vittorie giudiziarie ottenute da gruppi di questi lavoratori a livello nazionale, la proposta è stata accelerata dalle pressioni congiunte della CES e dei governi di alcuni paesi membri (come la Germania, la Spagna e la stessa Italia)²⁵. Al momento, nel dicembre 2021, l'iter legislativo non è ancora compiuto, e non mancano appelli – soprattutto da parte delle stesse compagnie coinvolte – ad ammorbidire le norme della direttiva. La strada sembra però tracciata, e sembra oramai probabile che la vicenda possa concludersi con l'adozione di una norma europea che incida in modo sostanziale sulla condizione dei lavoratori interessati.

Almeno altrettanto significativa è però la già menzionata proposta di direttiva sul salario minimo, già presentata dalla Commissione e sul cui testo sono appena stati raggiunti accordi sia in Parlamento che in Consiglio²⁶. Si tratta di un cavallo di battaglia oramai tradizionale del sindacato europeo, in linea con la politica di rivendicazioni portata avanti in tutti i paesi dell'Unione e mirata a frenare la forte erosione del potere d'acquisto subita un po' ovunque dai salari nell'ultimo decennio. Il principio chiave sul quale si impernia la direttiva è quello di "salario minimo adeguato", che tenga cioè conto dell'effettivo costo della vita nei diversi paesi e scongiuri il noto fenomeno dei "lavoratori poveri". Al momento, infatti, esistono leggi sul salario minimo in 21 dei 27 paesi membri dell'Unione, ma secondo i calcoli della CES in ben 16 casi il minimo stabilito è al limite o addirittura al di sotto della soglia di sussistenza. Nell'ultimo decennio, inoltre, la crisi ha progressivamente ridotto la quota di lavoratori coperti da pratiche di contrattazione collettiva, determinando per molti di questi l'esclusione dal diritto al salario minimo. Per questo motivo la proposta di direttiva non solo invita i paesi membri a fissare un salario minimo dignitoso – la cui entità varierà ovviamente fra paese e paese sulla base del diverso costo della vita – ma proprio in funzione di questo scopo essa cerca anche di promuovere ovunque un rilancio della contrattazione collettiva.

Si tratta, insomma, di una proposta decisamente avanzata, soprattutto se paragonata con le linee seguite dalle istituzioni europee degli ultimi anni, e nella quale anche economisti di orientamento radicale come Thomas Piketty e Marianna Mazzuccato hanno visto il segnale di un possibile cambio di paradigma nella politica socio-economica dell'UE²⁷. Naturalmente molto dipenderà dal testo

²⁵ *Open letter to the President of the European Commission Ursula Von der Leyen for an ambitious European legislative initiative on improving the working conditions in platform work*, 29 novembre 2021, www.etuc.org (consultato il 13/12/2021).

²⁶ JÁNOS AMMANN, *EU Council agrees negotiating position on minimum wage directive*, «Euractiv», 7 dicembre 2021, www.euractiv.com/ (consultato il 13/12/2021).

²⁷ *Higher statutory minimum wages and stronger collective bargaining are good for the economy*, open letter by 17 leading economists, 7 maggio 2021, www.etuc.org/ (consultato il 13/12/2021).

che sarà infine approvato. Al momento, in effetti, la proposta sta subendo gli attacchi dei paesi dell'Est Europa, timorosi di perdere competitività in caso di aumento dei propri livelli salariali, e dei paesi scandinavi, preoccupati di difendere i propri meccanismi di contrattazione e di fissazione dei salari²⁸. La nascita del governo di Olaf Scholz in Germania, nel cui programma proprio l'innalzamento del salario minimo figura fra i punti qualificanti, potrebbe comunque facilitare il percorso della direttiva, e portare rapidamente all'adozione di uno strumento che contribuirebbe a sua volta a determinare un miglioramento delle condizioni di molti lavoratori europei²⁹.

²⁸ V. ad esempio JÁNOS AMMANN, *Danish and Swedish socialists fight against minimum wage directive*, «Euractiv», 19 novembre 2021, www.euractiv.com/ (consultato il 13/12/2021).

²⁹ LAURENZ GEHRKE, *German parties seal coalition deal to make Olaf Scholz chancellor*, «politico.eu», 24 novembre 2021, www.politico.eu/ (consultato il 13/12/2021).

**L'impatto dell'emergenza sanitaria Covid 19 sul welfare del Veneto.
La rilevanza delle reti dei servizi per aree omogenee
per rilanciare lo sviluppo regionale**

Patrizia Messina

9.1. La pandemia come sfida e come opportunità

L'emergenza sanitaria Covid 19, nella sua fase più acuta (2020-2021) ha fatto emergere in tutto il territorio nazionale diverse criticità, non ultima quella rappresentata dall'ospedalizzazione nella gestione dell'emergenza (sul modello lombardo) e le migliori performances della medicina territoriale di prossimità, in grado di operare a favore dell'integrazione dei servizi socio-sanitari per le fasce a rischio (anziani, famiglie disagiate, disabili ...) e le nuove povertà, in collaborazione con l'azione del volontariato e del Terzo settore. Nello stesso tempo, la pandemia ha fatto emergere importanti differenze regionali e la rilevanza di una serie di risorse territoriali, o dotazioni contestuali che, ove presenti, hanno fatto la differenza nella capacità di risposta all'emergenza, sia delle diverse regioni sia di diversi territori della medesima regione. Tra queste dotazioni contestuali vanno considerate in particolare:

- la presenza di servizi di welfare di prossimità e l'integrazione socio-sanitaria su basi territoriali;
- la rilevanza delle reti intercomunali di servizi per area omogenea per garantire servizi di prossimità su tutto il territorio regionale;
- la capacità di gestione dell'emergenza da parte della rete di Protezione Civile locale;
- le reti di solidarietà e del Volontariato presenti sul territorio.

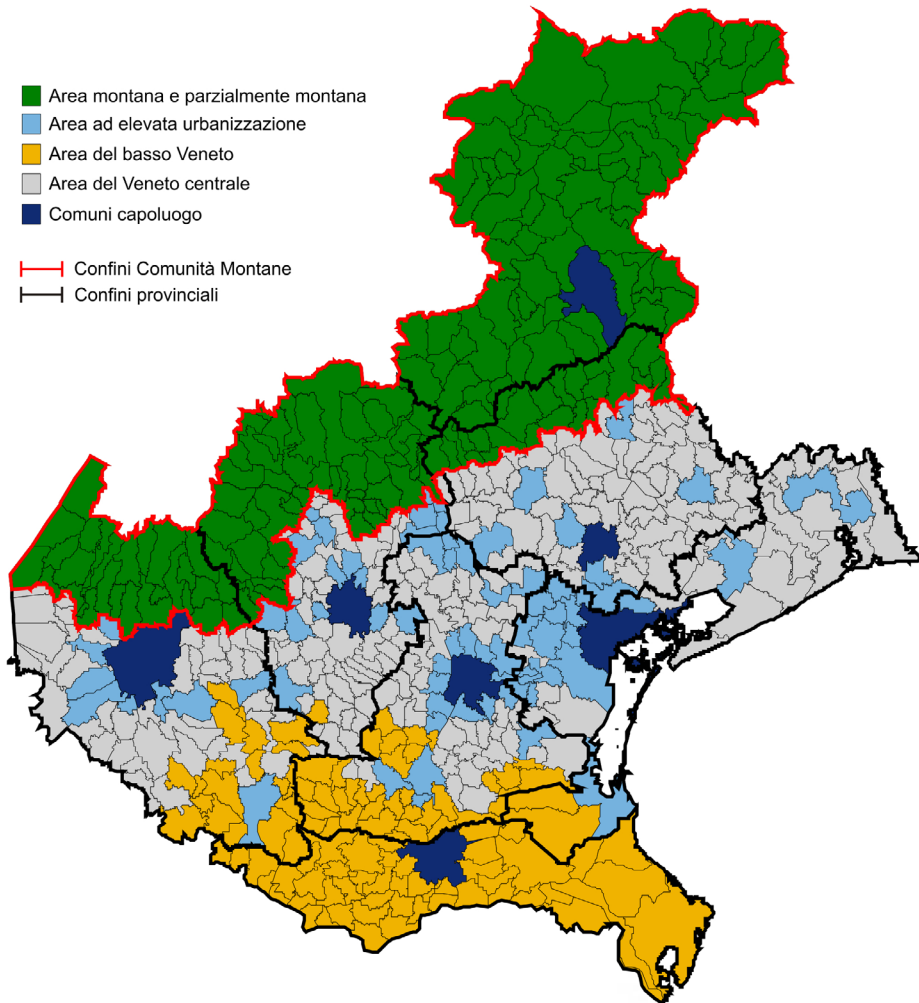
A questi elementi va aggiunta inoltre una risorsa fondamentale per la gestione delle emergenze in generale, costituita dalla capacità di resilienza, che può essere definita, in questo contesto, come la capacità di attivare le risorse comunitarie, manifeste e latenti, attuando una concertazione responsabile per il governo dell'emergenza, in grado di superare le divisioni ideologiche e particolaristiche, una dotazione contestuale correlata alla cultura politica degli attori, che si può rilevare meglio proprio nei momenti di crisi, ma che deve essere costantemente rigenerata.

Le opportunità, conseguenti all'emergenza sanitaria e alla profonda crisi economica che ne è derivata, sono costituite oggi da un importante cambio di passo attuato dalle politiche europee per lo sviluppo regionale, con la nuova programmazione 2021-2027 e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che richiedono un importante cambiamento di prospettiva per garantire uno sviluppo strategico dei territori, a cui Stato e Regioni non possono sottrarsi.

Con riferimento al caso Veneto, questo contributo focalizzerà l'attenzione sull'impatto della pandemia Covid 19 sui servizi alla persona nel periodo 2020-2021 e sulla rilevanza delle reti intercomunali per aree omogenee per attivare politiche integrate di sviluppo sul territorio. L'analisi è stata condotta a partire da due aree omogenee, il Conselvano e il Camposampierese, entrambe appartenenti alla provincia di Padova e all'Azienda ULSS Euganea.

Per area omogenea si intende, in questa sede, un ambito territoriale caratterizzato da condizioni socio-economiche simili, con una popolazione variabile in relazione al contesto orografico e socioeconomico, costituito da più comuni di piccole o medie dimensioni che gravitano attorno a un comune relativamente più grande, il quale dà il nome all'area stessa. In Veneto vi sono circa una cinquantina di aree omogenee che comprendono tutti i 563 comuni. I servizi sul territorio regionale sono organizzati per ambiti territoriali, o distretti (socio-sanitario, di protezione civile, di polizia locale, ecc...), che tuttavia hanno geografie diverse poiché la Regione non ha mai davvero affrontato il problema della semplificazione delle zonizzazioni, salvo che con la politica di riordino territoriale, nata anche con questo obiettivo. Con la l.r 18/2012 sulla Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali, la Regione ha individuato infatti 5 ambiti territoriali omogenei (art.8) (fig. 1) che avrebbero dovuto essere un riferimento per il piano di riordino regionale nel suo complesso, ma che non sembrano essere state prese in considerazione delle politiche di riordino successive, tanto meno per la riforma del servizio sanitario regionale.

Fig. 1 – Regione Veneto. Aree omogenee individuate dall'art.8 della L.r. 18/2012



Fonte: Regione Veneto, Allegato B – Dgr. 1417 del 6.08.2013

L'emergenza sanitaria ha messo in luce le diverse modalità di organizzazione dei servizi sociosanitari sul territorio regionale e può costituire un'occasione per testare sia l'efficacia o meno della recente riforma del sistema sanitario regionale, sia per individuare alcuni aspetti critici della riforma stessa (che andrebbero adeguatamente rivisti) sia per mettere meglio in luce il ruolo giocato dalle reti intercomunali e dalle reti comunitarie locali che si sono attivate anche grazie alla protezione civile.

In questa prospettiva sarà possibile individuare alcune linee di indirizzo utili anche per la ripresa economica della regione dei prossimi anni.

9.2. Sistema sanitario regionale e welfare territoriale: il caso del Veneto

Fino alla riforma del sistema sanitario regionale del 2016 (L.r. 19/2016), il Veneto ha goduto di una buona tradizione di politiche socio-sanitarie integrate, che può essere fatta risalire alla metà degli anni Settanta, prima con la costituzione dei Consorzi per la gestione unitaria dei servizi sociali di interesse locale (l.r.64/1975), subito dopo con la riforma sanitaria della L.r. 833/1978 e soprattutto con la L.r.55/1982, che darà forma al sistema veneto delle politiche sociali e sociosanitarie (attribuendo la seconda S alle ULSS, unica regione in Italia). Si trattava di un sistema fondato su quattro direttrici:

- a) la programmazione (piano triennale);
- b) l'integrazione sociosanitaria;
- c) la preferenza per una gestione associata dei servizi sociali intercomunali;
- d) il riconoscimento del volontariato e dell'associazionismo (non ancora terzo settore).

Per quanto concerne la programmazione vengono previsti due strumenti: il Piano sociosanitario a livello regionale; il Piano di zona a livello di distretto sociosanitario.

Anche se la funzione sociosanitaria è di competenza delle ULSS, l'integrazione sociosanitaria su basi territoriali viene affidata di fatto alla cooperazione tra ULSS e Comuni in forma aggregata nell'ambito dei distretti sociosanitari, questi ultimi, come aggregazioni intercomunali per area omogenea, favorivano l'integrazione sociosanitaria, attraverso il Piano di zona, con il coinvolgimento del Terzo settore (imprese sociali e cooperative di servizi) nella produzione di servizi alla persona localizzati, come servizi di prossimità.

Tuttavia, l'associazionismo comunale non verrà mai reso cogente, se non per i comuni sotto i 5.000 abitanti, e comunque senza mai affrontare la questione della delega all'ULSS, che verrà realizzata su base volontaria, tramite convenzioni, solo in alcune ULSS e solo per alcune funzioni sociali, come nel caso della ex-ULSS 15 dell'Alta Padovana.

Anche nel caso del Terzo settore – soprattutto la cooperazione sociale – che occupa oggi uno spazio decisamente rilevante nella gestione di servizi sociosanitari e più in generale nel sistema delle politiche sociali – non è mai stato normato un sistema di governance omogeneo a livello regionale, pertanto le modalità di collaborazione, in termini di partenariato e coprogettazione, ma anche di organizzazione dei servizi sociosanitari sul territorio, hanno avuto una notevole

variabilità da un'ULSS all'altra: si tratta di un nodo irrisolto che pregiudica, ancora oggi, un pieno coinvolgimento del Terzo settore nel welfare territoriale.

La recente crisi del sistema sociosanitario regionale, iniziata nella prima decade degli anni Duemila ed enfatizzata in concomitanza con la crisi economica del 2008, non va tuttavia ricondotta ad un mero problema di risorse economiche, pure presente. Si tratta piuttosto di un progressivo disinvestimento della politica che, nell'ultimo decennio, si è concentrata esclusivamente sul versante sanitario, tralasciando volutamente la componente sociale, spostando l'attenzione dal territorio all'ospedale-azienda; dalla qualità della salute, che mette al centro la persona, al costo delle prestazioni (costo standard decontestualizzato), con la priorità di ridurre la spesa, secondo una visione gestionale e tecnocratica delle Aziende ULSS (Miotto 2021).

La L.r. 19/2016 di riforma del sistema sanitario regionale, infatti, ha modificato del tutto l'organizzazione e la governance del servizio sanitario sul territorio, seguendo un disegno di centralizzazione regionale e depotenziamento del ruolo delle Conferenze dei Sindaci, con l'aggregazione di norma su basi provinciali delle ULSS da 21 a 9 Aziende ULSS (fig.2) e l'istituzione dell'Azienda zero per programmazione e attuazione sanitaria e sociosanitaria a livello regionale e centralizzazione degli acquisti (art.2). Ne risulta così ulteriormente confermata la separazione delle competenze: la sanità e il sociosanitario alle Aziende ULSS, seguendo una logica aziendale; il sociale ai Comuni, seguendo una logica territoriale, scaricando in sostanza i costi dei servizi sociali, anche quelli del coordinamento, sugli enti locali. Il sociale diventa quindi una funzione residuale per il livello regionale di governo (art.18), mentre il sociosanitario viene di fatto anch'esso aziendalizzato.

Anche i Distretti sociosanitari vengono di conseguenza accorpati, passando da 54 a 21 (coincidenti con gli ambiti territoriali delle vecchie ULSS): i nuovi distretti¹ (non più sociosanitari), che comprendono ora più aree omogenee, hanno perso di fatto il collegamento con il livello comunale e con il territorio e, quindi, la capacità di erogare servizi sociosanitari di prossimità.

Inoltre, il sistema di centralizzazione degli acquisti, con il ricorso al codice degli appalti (sotto il controllo dell'ANAC), finisce con il penalizzare pesantemente il Terzo settore del Veneto, costituito mediamente da piccole imprese sociali che operano a livello locale e di singole ULSS, che non riescono ad avere le dimensioni e le caratteristiche organizzative e gestionali richieste dai bandi regionali. Gli appalti vengono vinti così più facilmente da imprese sociali della

¹ La L.r. 19/2016 definisce i nuovi distretti senza alcuna aggettivazione. Per evitare equivoci con i distretti di protezione civile, in questo saggio, in riferimento alla riforma sanitaria, utilizzerò l'espressione "distretto sanitario".

Lombardia o dell'Emilia Romagna, piuttosto che del Veneto, compromettendo ulteriormente le relazioni comunitarie sul territorio.

Fig. 2 – Aziende ULSS del Veneto con la riforma della L.r. 19/2016- in vigore dal 2017



Fonte: Regione Veneto <https://idt2.regione.veneto.it/idt/webgis/viewer?previewLayerId=10813>

A loro volta, i Comuni, che mantengono la competenza della funzione sociale, hanno ora grandi difficoltà a delegare le competenze del sociale alle nuove Aziende ULSS, ma al tempo stesso, senza una linea guida regionale che ne regoli le specifiche forme associate, sono troppo piccoli per gestire da soli servizi sociali di prossimità, mentre l'ambito territoriale provinciale della nuova Azienda ULSS (oltre un milione di abitanti nell'AULSS 6 Euganea) risulta essere del tutto inadeguato e troppo vasto. Per di più, al livello intermedio del distretto sanitario non corrisponde un adeguato centro di spesa, che rimane a carico dei comuni.

L'integrazione sociosanitaria e i servizi di prossimità vengono perciò di fatto fortemente compromessi con la riforma e, al tempo stesso, la dimensione

intercomunale della gestione associata dei servizi sociali e il collegamento con il livello sociosanitario restano nodi sempre più critici e dolenti.

Dividere i due ambiti, sanitario/aziendale e sociale/territoriale, infatti, potrebbe avere un senso solo se ciò consentisse di restituire il sociale ai governi comunali in forma associata, potendo definire forme di integrazione funzionale fra Sociale e Sanitario su basi territoriali, senza sacrificare il valore aggiunto dell'integrazione socio-sanitaria, che invece con la riforma viene perso.

A questo riguardo va aggiunto che, con la Dgr 1191 del 18 agosto 2020 (cioè in piena emergenza Covid), vengono istituiti gli ATS – *Ambiti Territoriali Sociali*, in attuazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà (d.lgs 147/2017). Tuttavia, la normativa vigente² attribuisce agli ATS caratteristiche non circoscritte al solo ambito povertà, ma piuttosto identifica uno spazio di azione ben più ampio, che sembra coincidere con gli obiettivi attribuiti al vecchio Piano di zona. Tutto questo senza esplicitare tuttavia, ancora una volta, quale sia il disegno complessivo³ che sottende all'individuazione degli Ambiti territoriali sociali regionali.

Questo, in sintesi, è lo scenario del sistema sociosanitario del Veneto che si presenta nel marzo 2020, ovvero all'inizio dell'emergenza sanitaria Covid-19, mentre la narrazione sulla sanità veneta continua ad esaltare l'eccellenza dei servizi di medicina territoriale del Veneto, in contrapposizione al caso della Lombardia, che ha avviato la riforma del sistema sanitario nei primi anni del Duemila, con la presidenza Formigoni (1995-2013), (Toniolo 2021).

La realtà invece, come mostra anche il rapporto di IRES Veneto sul sistema sociosanitario regionale (Bonvento 2018 e 2020), è molto diversa⁴ e fa registrare

2 A proposito di ATS, vanno segnalati due importanti riferimenti normativi: il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 (agosto 2021) e la legge di bilancio 2022 (L.234 del 31-12-2021). Entrambi i provvedimenti contengono indicazioni chiare circa il ruolo assegnato agli ATS, che si configurano quali garanti dello svolgimento omogeneo sul territorio di propria competenza di tutte le funzioni tecniche di programmazione, gestione, erogazione e monitoraggio degli interventi nell'ambito dei servizi sociali alle famiglie e alle persone.

3 A tutt'oggi (agosto 2022) la Giunta regionale non ha predisposto alcun provvedimento che dia attuazione a tali indicazioni. È annunciato un ddl che dovrebbe definire la natura giuridica e le modalità di funzionamento degli ATS e, probabilmente, rivederne l'attuale ripartizione rendendola coerente con il recente DM 77/2022 concernente l'assetto territoriale dei servizi sanitari, che indicativamente prevede distretti di 100.000 abitanti. Un'eventuale revisione nel numero dei distretti comporterebbe l'analogo dimensionamento degli ATS, come previsto dalla norma.

4 La ricerca dell'IRES mette in luce, insieme a diverse posizioni favorevoli della sanità veneta rispetto ai livelli nazionali, anche la situazione critica in alcuni territori, che presentano un rapporto molto elevato tra popolazione e numero di Medici di Medicina Generale (circa la metà dei MMG ha oltre 1.500 assistiti, ma si arriva a punte di 1.800-2.000, con l'aumento di zone svantaggiate che restano scoperte); una razionalizzazione dei posti letto negli ospedali, con il trasferimento di posti letto di riabilitazione al privato accreditato e la sparizione dei posti letto di lungo degenza. Per

un calo evidente delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie sul territorio, con significative variazioni tra un ULSS e un'altra, che possiamo ricondurre anche alla diversa capacità dei Comuni di organizzare, con il terzo settore, servizi sociali sul territorio.

Si può sostenere pertanto che l'emergenza sanitaria in Veneto sia stata gestita meglio là dove la riforma del 2016 non si è ancora radicata e persiste invece un'organizzazione sul territorio espressione della «governance comunitaria» ancora presente, che fa capo alle reti dell'integrazione socio-sanitaria (reti intercomunali, volontariato, medicina di base) che possono essere rilevabili, per esempio, anche attraverso la rete di Protezione civile che si è attivata proprio in seguito all'emergenza sanitaria, come metteremo in luce nel prossimo paragrafo. Le due cose però devono essere tenute opportunamente distinte, poiché gli effetti positivi dell'autoregolazione comunitaria, laddove è presente, non possono essere attribuiti alla bontà della riforma sanitaria, ma piuttosto vanno letti come un correttivo importante che consente di garantire qualità dei servizi di prossimità, nonostante le difficoltà del servizio pubblico.

Al tempo stesso, la situazione emergenziale potrebbe rappresentare una opportunità per la Regione per riorientare i servizi sociosanitari a partire dai bisogni espressi dal territorio, modificando l'approccio aziendalista della riforma e prestando maggiore attenzione alla medicina territoriale di prossimità, valorizzando, al tempo stesso, la stretta relazione tra servizio pubblico e terzo settore per ambiti territoriali omogenei, che è sempre stato il punto di forza della sanità del Veneto.

Indicativi di questa esigenza di un cambiamento di approccio sembrano essere, da un lato, la Dgr. n. 1252 del 1/9/2020 con cui la Giunta Regionale del Veneto ha prorogato la validità dei Piani di Zona 2019 fino al 28 febbraio 2021 e deciso di programmare il nuovo *Piano di Zona 2021 Straordinario* (valido dal 1° marzo 2021 al 31 dicembre 2021), a partire dai nuovi distretti sanitari. Dall'altro, il nuovo Piano di Attuazione del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) della Regione Veneto (2021), dedicato interamente alle Case della comunità⁵. Mancano tuttavia, ad oggi (agosto 2022), esplicite indicazioni in merito all'in-

l'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), oltre la metà dei casi trattati ha un livello di complessità bassa, mentre l'assistenza più intensiva riguarda solo il 12% dei casi e ogni caso trattato conta un numero limitato di ore, rispetto ad altre regioni; nelle Residenze Socio Assistenziali (RSA) si registra un fondo regionale molto basso, con significativa differenza tra il numero di posti letto accreditati e il numero di impegnative. Questo determina complessivamente una crescente disparità di assistenza tra i cittadini della medesima regione, oltre che tra una regione e un'altra. Cfr. Bonvento (2020).

5 Il Piano prevede la realizzazione di 105 Case della Comunità nel territorio regionale (1 ogni circa 20-25.000 ab), da individuarsi preferibilmente presso immobili già sede di attività distrettuale.

tegrazione sociosanitaria, in collaborazione con le reti intercomunali e il terzo settore.

9.3. Il sistema di Protezione Civile del Veneto

L'emergenza sanitaria, soprattutto nei periodi di *lock-down*, è stata affrontata in Italia grazie alla rete di protezione civile, istituita con la legge n. 225 del 1992 come sistema nazionale decentrato sul territorio che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) per il coordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, del Corpo Forestale dello Stato e della Caritas.

La Protezione civile costituisce un interessante esempio di governance multilivello: locale-distrettuale, provinciale, regionale, nazionale ed europea, che segue il principio di sussidiarietà.

Il primo responsabile della protezione civile è il Sindaco che assume la direzione e coordinamento dei soccorsi organizzando le risorse di cui dispone. Se le sole forze comunali non sono sufficienti, viene chiesto l'intervento a livello superiore.

Il Distretto di Protezione Civile è costituito da una rete territoriale tra i Comuni e il volontariato presente nell'area. Nel caso del Veneto sono stati istituiti 58 Distretti di protezione civile che costituiscono degli ambiti territoriali omogenei molto interessanti, ai fini della nostra ricerca, collegati alla rete di volontariato presente sul territorio, simili agli ex-distretti socio-sanitari per area omogenea.

Durante il periodo più acuto della pandemia (marzo 2020-maggio 2021) i Distretti di protezione civile hanno giocato un ruolo molto importante di aiuto alla popolazione, fornendo servizi sociali di prossimità, un ruolo tanto più importante quanto più realizzato in territori fragili o marginali, che presentano da un lato maggiori difficoltà ad attivare forme di cooperazione intercomunale istituzionali (es. unione di comuni) e a superare la visione localistica, centrata sul singolo comune e, dall'altro, anche minori capacità di attivare servizi sociosanitari integrati sul territorio.

L'ipotesi che abbiamo voluto verificare con la ricerca sul campo è se, e a quali condizioni, l'attivazione dei distretti di protezione civile, in questo frangente, possa aver costituito un'occasione per offrire ai territori del Veneto un'opportunità per sperimentare l'importanza delle reti di servizi sociali intercomunali per area omogenea, arrivando a compensare quanto il servizio sanitario regionale non è stato in grado di garantire.

La ricerca è stata focalizzata su due diversi tipi di area omogenea della stessa AULSS Euganea: quello di un'area periferica, com'è il caso del Conselvano nella

Bassa Padovana, e quello di un'area nota per la sua capacità di “fare rete” a livello intercomunale, come il Camposampierese nell'Alta Padovana. Si tratta di due contesti profondamente diversi dal punto di vista socio-economico e di densità demografica, che rientrano in due diverse aree omogenee secondo la Regione (fig.1 *infra*), ma proprio per questo, poiché appartenenti alla medesima Azienda ULSS, vanno considerati nella loro diversità per sottolineare la necessità di adeguare i servizi ai contesti territoriali.

In entrambi i casi sono state analizzate:

- a) la rilevanza delle reti di servizi intercomunali,
- b) il grado di partecipazione dell'associazionismo volontario e cooperazione con la protezione civile,
- c) la capacità di cooperazione pubblico/privato sociale (non profit) e privato economico (profit) nella gestione dell'emergenza, fornendo importanti elementi di riflessione che consentono di valutare meglio l'impatto della pandemia sul territorio.

9.3.1 Il caso del Conselvano

Il distretto di protezione civile del Conselvano⁶ (PD 12), a Sud di Padova, è composto da 9 comuni della omonima area omogenea (Agnà, Anguillara Veneta, Arre, Bagnoli di Sopra, Candiana, Conselve, San Pietro Viminario, Terrassa Padovana, Tribano), con una popolazione residente complessiva di 35.145 abitanti (al 1.01.2021), in calo di circa il 3,5% negli ultimi 10 anni, una popolazione straniera residente del 6,2%, in lieve aumento, che ha contribuito a contenere il saldo demografico altrimenti negativo, e una densità demografica media di 193 ab/kmq.

L'economia locale è caratterizzata da un'attività agricola estensiva, basata sulla grande proprietà e sul bracciantato, segnata da un lento processo di ammodernamento, e dalle attività artigianali e di piccola impresa a conduzione familiare, con una produttività inferiore alla media provinciale, a cui si è aggiunto il recente sviluppo dell'area industriale di Conselve, Bagnoli e Arre.

La società locale è caratterizzata da un diffuso associazionismo, che promuove iniziative sportive, culturali e ricreative, in collaborazione fra pubblico e privato e una presenza attiva della chiesa cattolica sul territorio⁷. Il comune di

6 La ricerca sul Conselvano è stata condotta nell'ambito del Laboratorio del Master in *Governance delle reti di sviluppo locale* 2019-2020 (ora Manager dello sviluppo locale sostenibile) ed è stata presentata a Candiana il 19 settembre 2020 in occasione della Master School, “*Campagna metropolitana*”: *per una governance delle reti di sviluppo locale a sud di Padova*, https://www.spgi.unipd.it/sites/spgi.unipd.it/files/Presentazione%20Project%20Work.pptx_.pdf

7 In particolare l'azione dell'Unità Pastorale di Arre-Arzerca Valli-Candiana-Fossaragna-Ponte-

Conselve costituisce il polo urbano di riferimento per i servizi e per il lavoro, che dà il nome a tutta l'area, la quale, tuttavia, risulta essere sguarnita di una zona commerciale di rilievo, che induce a cercare migliori opportunità di acquisto nei territori limitrofi, soprattutto verso Padova, Rovigo e Monselice.

Dal punto di vista dei flussi di mobilità, i dati Istat (2015) sui sistemi locali del lavoro indicano che il 38% della popolazione rimane all'interno del Comune, a cui si aggiunge il 16% che si muove all'interno dell'area dei 9 comuni, per un totale del 55% di spostamenti all'interno dell'area omogenea. Importanti si rivelano quindi, in questo contesto, i servizi di prossimità. Ancor più se si tiene conto dei problemi legati alle infrastrutture per la mobilità, che costituiscono uno dei maggiori punti di debolezza dell'area. In assenza di collegamenti ferroviari, tutti gli spostamenti infatti avvengono su gomma e fanno registrare tempi lunghi di collegamento alla città, soprattutto con i mezzi pubblici.

Dal punto di vista politico, l'area è caratterizzata da una consuetudine alla consultazione e collaborazione tra gli amministratori comunali al di là del colore politico, ma anche dalla mancanza di figure politiche capaci di fare pesare il territorio ai vari livelli istituzionali che, nonostante la relativa vicinanza al capoluogo padovano, risulta essere periferica (Padova dista da Conselve circa 30 km, percorribili lungo la SP35 in ben 35 minuti).

Vanno registrate inoltre due esperienze che hanno lasciato un segno di diffusa sfiducia nella capacità di fare squadra. Da un lato l'esperienza del CoSeCon (Consorzio di Sviluppo del Conselvano) che se, negli anni Ottanta, ha consentito di infrastrutturare il territorio e di migliorare l'attrattività dell'area per le attività produttive, si è concluso tuttavia, dieci anni dopo, con un fallimento finanziario e con problemi giudiziari per una gestione poco trasparente (Giampieretti M. et al, 2009). Dall'altra, l'esperienza dell'Unione di comuni avviata nel 2014 da sette comuni dell'area e già dal 2015 ridotta a due soli comuni: Conselve e Terrassa Padovana, per problemi essenzialmente di natura organizzativa e di resistenza opposta dal personale dipendente (Salvato 2020). Si registra in sostanza una difficoltà dei comuni dell'area a definire un orizzonte condiviso di pianificazione strategica e una maggiore propensione a collaborare sulle piccole cose, attraverso convenzioni, con l'obiettivo di superare l'incapacità, tipica dei piccoli comuni per limiti dimensionali e di risorse, di migliorare i servizi ai cittadini.

Con la riforma del sistema sanitario regionale (L.r. 19/2016), l'area del Conselvano, insieme alla ex-ULSS 17, inglobata ora nell'Azienda ULSS 6 Euganea, fa parte dell'attuale distretto sanitario Padova Sud (che comprende le aree del

casale. L'unità pastorale è un insieme di parrocchie vicine tra loro e affini per quanto riguarda il tipo di territorio, essa si configura come una rete di parrocchie per area omogenea intercomunale. L'unità pastorale è guidata da un Parroco moderatore.

Conselvano, Monselicense e Montagnanese) con l'Ospedale unico della Bassa Padovana di Schiavonia, divenuto presidio Covid durante la pandemia. Data la chiusura dell'ospedale di Monselice, voluto dalla riforma sanitaria, gli abitanti del Conselvano e di tutta la Bassa Padovana, bisognosi di cure mediche per patologie non riconducibili al Covronavirus (cica 200 mila utenti che facevano capo all'ospedale di Schiavonia) sono stati dirottati tutti verso gli ospedali di Piove di Sacco o di Camposampiero o di Padova, con gravi disagi per la popolazione⁸.

La ricerca, realizzata durante il *lock-down* 2020 e proseguita nel periodo successivo, ha messo in luce la forte rilevanza giocata dal distretto di protezione civile del Conselvano nell'attivare reti intercomunali di servizi di prossimità, riducendo i costi di coordinamento e ottimizzando l'uso delle risorse presenti sul territorio. Come è stato messo in luce dagli stessi amministratori locali⁹, questa esperienza ha certamente ridato fiducia ai sindaci di tutta l'area nella possibilità di "fare rete", gestendo servizi territoriali in forma associata e, al tempo stesso, ha consentito di mobilitare oltre 200 volontari e una rete di associazioni locali che, insieme all'unità pastorale e alla Caritas, ha garantito servizi di assistenza di prossimità fornendo risposte immediate alle fasce di popolazione più a rischio (anziani, famiglie disagiate, disabili ...), maggiormente colpite dalla crisi.

Inoltre, come abbiamo potuto cogliere dalle interviste alla popolazione locale, relativamente agli spostamenti quotidiani delle persone, gli intervistati, soprattutto più giovani, hanno messo in evidenza l'esistenza di fatto, nella pratica della vita quotidiana, di un'area omogenea di tipo sopra e inter-comunale, con il continuo superamento dei confini comunali per accedere a servizi di vario genere: un dato, segnalato peraltro anche dai dati Istat sui flussi pendolari giornalieri casa-lavoro (Istat 2015), che è risultato essere molto consistente, anche e soprattutto in occasione della pandemia. Si tratta di una dinamica presente sul territorio e data per scontata, ma di cui si è scoperta l'importanza proprio durante il *lock-down*, che impediva gli spostamenti fuori dai confini comunali e imponeva di riconsiderare le distanze e l'importanza dei servizi di prossimità nell'area omogenea (Messina, Perini 2020).

L'insieme di questi elementi, rilevabili grazie all'emergenza sanitaria, consente di vedere nella crisi una opportunità per lo sviluppo del territorio: come ha sottolineato a questo riguardo il presidente del distretto della Protezione civile, Giancarlo Piva, sindaco di Agna:

Un aspetto positivo di questa esperienza è dato dal fatto che la comunità locale tutta si è attivata, riscoprendo il senso di appartenenza a una comunità più

8 Con la mobilitazione dei sindaci, la petizione "Riapriamo l'ospedale per la Bassa Padovana" riferita alla riattivazione dell'ospedale di Monselice, ha raccolto in breve tempo circa 12.000 iscritti.

9 Si veda la Tavola rotonda realizzata via web, nell'ambito del Laboratorio del Master GRSL (vedi nota 8) con i sindaci e i rappresentanti del Conselvano, il 16 maggio 2020.

ampia del singolo comune. Perché, se è vero che nessuno si salva da solo, e anche vero che solo superando le chiusure localistiche si può riuscire a ideare politiche per lo sviluppo del territorio. Per questo auspichiamo di poter dare continuità a questa pratica sperimentata di governance intercomunale, anche attraverso l'attivazione di forme associative intercomunali, come per esempio le Intese Programmatiche d'Area (IPA) che potrebbero essere opportunamente potenziate dalla Regione in questa prospettiva, soprattutto per i territori come il nostro (Piva 2020).

9.3.2 Il caso del Camposampierese

Il Camposampierese è un'area omogenea del Veneto centrale, collocata a Nord della provincia di Padova (Alta Padovana), costituita da 10 Comuni che hanno dato vita alla Federazione dei comuni del Camposampierese, l'unione di comuni più grande e più strutturata della regione, realizzata su base volontaria (tutti i comuni superano i 5.000 abitanti) per la gestione associata di alcune funzioni e servizi comunali.

A differenza del caso del Conselvano, il Camposampierese è un'area caratterizzata da un trend di elevato sviluppo demografico: la popolazione residente è di circa 100.000 abitanti, con una densità media di 446 abitanti per kmq, crescita ininterrottamente dal 1961, soprattutto per la presenza di lavoratori stranieri.

L'economia dell'area è prevalentemente manifatturiera, senza una vocazione produttiva omogenea, essendo costituita per lo più da ditte sub-fornitrici di piccole dimensioni, con alta occupazione e reddito medio-basso. Nell'area si trova il 10,5% degli insediamenti produttivi provinciali, con un aumento del 15% negli ultimi 12 anni, con circa 1 impresa ogni 8,8 abitanti, prima della crisi pandemica, mentre il settore terziario è poco sviluppato nell'area, che gravita per questo sulla città di Padova.

Come tutta l'area centrale veneta, anche il Camposampierese ha visto uno sviluppo urbano e produttivo tumultuoso e non regolato, che ha creato un'urbanizzazione diffusa della "campagna", con forte consumo di suolo, deturpamento del paesaggio ed elevati tassi di inquinamento.

La Federazione ha investito molto sugli aspetti gestionali e amministrativi (controllo di gestione e servizi informatici). La riprova della qualità e della convenienza costi/benefici dei servizi offerti dalla Federazione è data dal fatto che numerosi comuni esterni al territorio della stessa Federazione chiedono di poter fruire di alcuni servizi a pagamento, consentendo così di calmierare i costi per i comuni membri della Federazione stessa. Ciò ha portato la Federazione a occuparsi della gestione del personale per altri 16 comuni; del controllo di ge-

stione per altri 20; della formazione per altri 12, anche di altre province, oltre ai 10 comuni della Federazione.

Gli stessi comuni della Federazione, inoltre, hanno istituito l'IPA, denominata Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese, ovvero il tavolo di governance multi-attore attraverso cui l'unione di comuni può programmare lo sviluppo socioeconomico del territorio, gestendo i fondi dei progetti attivati in questo ambito: uno strumento che, se adeguatamente valorizzato dalla Regione, oggi potrebbe diventare di importanza strategica decisiva per la ripresa regionale.

In questo contesto, ai fini della ricerca abbiamo considerato in particolare i servizi alla persona e quelli della protezione civile.

Il Distretto di protezione civile (PD 2) ha operato efficacemente sul territorio, garantendo la gestione dei servizi di prossimità attraverso la Federazione dei comuni. Questo ha contribuito a rafforzare l'azione di governance della Federazione sia sul piano simbolico sia su quello gestionale, poiché il territorio del distretto coincide quasi completamente con quello della Federazione.

I servizi sociosanitari hanno costituito un tradizionale punto di forza della ex-ULSS 15 – Alta Padovana, a cui i Comuni delegavano anche le funzioni proprie, garantendo un'efficace integrazione dei servizi sociosanitari. Ad oggi la funzione sociale non è stata (ancora) trasferita all'Unione. Tuttavia la Federazione risulta essere l'unica unione di comuni del Veneto ad essere stata individuata come capofila nella gestione dell'Ambito territoriale sociale VE 15, che raggruppa tutti i 28 comuni dell'Alta Padovana.

Come spiega Anna Maria Giacomelli, direttore della Federazione dei comuni:

La decisione è maturata in seguito alla nomina di uno dei sindaci dell'Unione a Presidente del Comitato dei sindaci dell'Alta Padovana. La soluzione è stata avvalorata dal parere favorevole della Direzione Servizi Sociali della Regione Veneto e dal nulla osta della Divisione 4 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, e fatta propria dal Comitato dei Sindaci, nella convinzione che la struttura amministrativa della Federazione possa rispondere con efficienza ed economicità ad un compito così complesso e gravoso che i capofila degli Ambiti hanno, soprattutto da quando la Regione ha adottato il Piano per il contrasto alla povertà 2018-2020 e che prevede obiettivi specifici di rafforzamento del sistema di interventi, facendo riferimento agli "Ambiti Territoriali Sociali" quali soggetti che garantiscono l'integrazione tra le politiche e l'uniformità negli interventi per l'inclusione sociale (Giacomelli 2021).

La Federazione quindi se, da un lato, non gestisce la funzione sociale dei suoi 10 comuni, poiché tale funzione non le è stata trasferita, dall'altra si trova però, di fatto, a gestire oggi i servizi dell'Ambito Territoriale Sociale per tutti i 28 comuni dell'Alta Padovana (ATS VE 15), non essendovi altre strutture amministrative sovracomunali adeguate a svolgere questo compito per quel livello territoriale in tutta la regione.

Questa azione gestionale, tuttavia, da sola non può assicurare l'integrazione sociosanitaria dei servizi sul territorio del Camposampierese, né dell'Alta Padovana. Tanto più se si tiene conto del fatto che l'ospedale di Camposampiero, un'eccellenza nel contesto veneto, è stato nel frattempo trasformato da ospedale generale a polo specializzato in traumatologia (almeno sulla carta), nel quadro del piano di ristrutturazione della rete ospedaliera regionale. Ricorda a questo proposito il dr. Angelo Giacomazzi, medico chirurgo dell'ospedale di Camposampiero e ora amministratore comunale:

Questo Ospedale, prima della unificazione delle ULSS, era considerato il migliore d'Italia per la qualità delle prestazioni specialistiche, per l'alta tecnologia, ma anche per la gestione amministrativa con un attivo di 1.200.000 euro. Ma negli ultimi anni ha subito pesanti tagli [...]. Nel 2020 un cittadino su 10 ha dichiarato di aver rinunciato negli ultimi 12 mesi, pur avendone bisogno, a visite specialistiche e ad accertamenti strumentali a causa delle liste di attesa, scomodità delle strutture, ragioni economiche e soprattutto per motivi legati al Covid. E questo è più evidente nell'Alta Padovana dove, per la pregressa eccellente funzione della sanità pubblica, non esiste quasi la medicina accreditata e poco quella privata. Accade così che, per es.: se un anziano di Padova che deve fare una visita urologica o un ecg non trova posto al CUP, va in una delle 100 strutture accreditate; nel Camposampierese invece deve rinunciare, se non trova un nipote che perde mezza giornata di lavoro per portarlo a Padova, oppure deve rivolgersi al privato, anche se paga le tasse per far funzionare il SSN. (Giacomazzi, 2021).

Il sindaco di Camposampiero, Katia Maccarrone (2021), dichiara infatti a questo riguardo:

L'aumento delle dimensioni degli ambiti territoriali delle ULSS ha allontanato il centro dal territorio e in alcuni casi ha comportato anche un aumento dei costi, venendo meno al principio dell'equità. "Equità" significa, infatti, non creare sperequazioni tra territori, anche della stessa ULSS. In questo nuovo assetto il costo dei servizi sociali diventa insostenibile per i comuni. Emerge forte la necessità di un nuovo modello di welfare territoriale che favorisca una gestione associata dei servizi sociali.

Anche nel caso del Camposampierese, quindi, la gestione associata dei servizi sociali rimane ancora un problema, non essendo una delle funzioni trasferite all'Unione di comuni e in mancanza di disposizioni chiare da parte della Regione. Gli Ambiti Territoriali Sociali non risultano essere adeguati allo scopo, sia perché sono nati per gestire i fondi nazionali sulla povertà e rispondono quindi a logiche esogene al territorio, sia perché presentano alti costi di transazione e di coordinamento e richiedono capacità gestionali decisamente elevate.

9.4. Conclusioni: un modo di regolazione dello sviluppo regionale da rifondare

L'analisi fin qui condotta consente di concludere individuando una serie di elementi rilevanti per il contesto veneto, messi in evidenza dalla crisi pandemica, che può essere utile qui richiamare.

In primo luogo, nei due casi presi in esame, risulta evidente che l'attivazione dei distretti di protezione civile, in occasione della pandemia, a parità di servizi erogati, ha costituito un'opportunità molto più significativa per il Conselvano, che ha avuto la possibilità di sperimentare l'importanza delle reti di servizi sociali intercomunali per area omogenea, non avendo un livello di governo sovracomunale adeguato. Questo perché, trattandosi di un'area caratterizzata da maggiore frammentazione amministrativa e fragilità socioeconomica, ha trovato nella rete del distretto di protezione civile un riferimento unitario significativo per l'area omogenea. Nel caso del Camposampierese, invece, poiché il servizio della protezione civile è saldamente in mano alla Federazione dei comuni, la rete attivata con la protezione civile, seppure importante, non ha avuto la stessa valenza.

Pur con le differenze rilevate dalla ricerca (sintetizzate nella tab.1), nei due contesti analizzati la capacità di resilienza di fronte all'emergenza sanitaria è risultata essere comunque elevata.

Tab. 1 – Capacità di resilienza del Conselvano e del Camposampierese all'emergenza Covid 19

AREE OMOGENEE VARIABILI DI CAPACITÀ DI RESILIENZA	CONSELVANO	CAMPOSAMPIERESE
Adeguatezza istituzionale del governo di area omogenea	<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
Centralità del distretto di Protezione civile nella gestione dell'emergenza e partecipazione del volontariato	<i>Alta</i>	<i>Medio-Bassa</i>
Cooperazione pubblico/privato nella gestione dei servizi di prossimità	<i>Alta</i>	<i>Media</i>
Capacità di governance comunitaria e concertazione responsabile	<i>Alta</i>	<i>Alta</i>

Fonte: elaborazione propria

Elevata è risultata essere, cioè, la capacità di attivare le risorse comunitarie, manifeste e latenti, attuando una concertazione responsabile per il governo dell'emergenza, in grado di superare le divisioni ideologiche e particolaristiche. Inoltre, in entrambi i casi, significativamente, quando si parla di servizi di prossimità si fa riferimento all'area omogenea e non al singolo comune, indipendentemente dalla dimensione demografica dell'area, che dipende da caratteristiche proprie del contesto. Ciò che rende omogenea un'area, quindi, non è una dimensione demografica standard, ma piuttosto l'adeguatezza rispetto al contesto.

Partendo da questa prospettiva, se davvero da parte della Regione si volesse incentivare l'aggregazione dei comuni per una gestione associata dei servizi, seguendo le indicazioni date dalla Regione stessa per il piano di riordino territoriale per aree omogenee, si può sostenere che l'ambito territoriale dei distretti di protezione civile per area omogenea (simili per dimensioni agli ex distretti sociosanitari) sembra essere quello più adatto per garantire servizi di prossimità, poiché ha il duplice vantaggio, da un lato, di avere una dimensione demografica e territoriale adeguata a garantire servizi di prossimità e, dall'altro, di rispondere meglio di altre dimensioni territoriali più vaste al requisito di una identità territoriale comunitaria più facilmente riconoscibile da parte dei cittadini e delle istituzioni locali.

Mettere al centro la definizione delle aree omogenee, così intese, nelle politiche regionali di sviluppo è d'altra parte una esigenza che diventa sempre più imprescindibile, poiché gli obiettivi delle politiche di ripresa e resilienza per lo sviluppo regionale della nuova programmazione europea 2021-2027 e del *Recovery Plan* sono ora orientati verso la sostenibilità e il coinvolgimento attivo dei territori e dei cittadini, superando l'approccio settoriale per adottare un approccio integrato e territoriale delle politiche di sviluppo.

La condizione perché questi obiettivi vengano effettivamente perseguiti, tuttavia, è quella di cambiare davvero le priorità delle politiche di sviluppo: dal risparmio della spesa (*spending review*), che segue una logica aziendale, alla rinascita economica territoriale, investendo sulla resilienza delle comunità e sulle generazioni future (*Next generation EU*). Queste politiche diventano possibili se si dispone di un assetto organizzativo integrato su basi territoriali, e non aziendali, che al tempo stesso riduca la molteplicità degli ambiti territoriali di gestione dei servizi a geometria variabile e metta nelle condizioni i sistemi locali di partecipare fattivamente alla coprogettazione dello sviluppo regionale come sistema integrato, mettendo a valore le risorse contestuali (dai settori ai territori, al plurale). Solo in questo modo le politiche regionali, anche multilivello, potrebbero essere effettivamente in grado di perseguire obiettivi di sviluppo strategico e non piuttosto la mera rincorsa dei fondi europei e nazionali per la ripresa.

Una organizzazione territoriale per aree omogenee adeguata per una gestione associata dei servizi, a cominciare da quelli sociali e sanitari di prossimità che possono essere considerati paradigmatici di un modo di intendere e di regolare lo sviluppo di una comunità, avrebbe anche il vantaggio di garantire una maggiore equità territoriale, riducendo le differenze oggi sottolineate da tutti i sindaci, non solo del Veneto. Facendo valere questa esigenza, tuttavia, l'ambito di aggregazione su basi provinciali delle nuove AUSSL mostra tutti i suoi limiti, poiché Alta e Bassa Padovana (ma la stessa cosa vale anche per le altre province del Veneto) appartengono ad ambiti territoriali molto diversi e disomogenei. Inoltre, come mostrano anche i dati sui flussi pendolari (Istat 2015), l'Alta Padovana gravita più verso la Pedemontana (Bassano); la Bassa Padovana verso Monselice, Rovigo, Piove di Sacco e Chioggia. Allo stesso modo, i 21 Ambiti Territoriali Sociali, che coincidono con i nuovi distretti sanitari (ovvero le vecchie ULSS) e che sembrano essere la scelta per cui sta optando oggi la Regione (Dgr.1191/2020), non rispondono ai criteri dell'area adeguata ed omogenea, ma piuttosto, ancora una volta, a quello dell'ottimizzazione aziendale delle risorse.

Proprio la riforma sanitaria, come principale politica di sviluppo regionale (visto che la sanità rappresenta oltre il 90% del bilancio regionale), andrebbe pertanto ripensata alla luce di questi elementi e accompagnata da un piano di riordino territoriale per aree omogenee, in grado di organizzare in modo coordinato i servizi sul territorio, dando maggiore peso al ruolo svolto dai comuni in forma associata per garantire un'adeguata lettura dei bisogni. La tendenza della Regione Veneto tuttavia, ad oggi, sembra essere un'altra. La sfida dell'emergenza Covid 19, quindi, non potrebbe essere più forte. Quanto l'emergenza sanitaria possa effettivamente cambiare questa tendenza, potrà essere oggetto di ricerca solo tra qualche anno, meglio se in chiave comparata con altre regioni.

In conclusione, la pandemia costringe a ridisegnare i confini e il concetto stesso di "comunità" (nessuno si salva da solo), ma anche la relazione della Comunità con il Mercato e con lo Stato. Se, da un lato, le reti comunitarie locali da sole non possono sostituire l'azione di erogazione di servizi e di coordinamento dell'attore pubblico, dall'altro, puntare tutto sulla gestione della spesa e sulle prestazioni amministrative non può essere l'unico obiettivo delle politiche sociali e sanitarie e, più in generale, delle politiche di sviluppo del territorio. Le politiche sociali, in particolare, costituiscono un *driver* fondamentale per le politiche integrate di sviluppo del territorio, poiché producono beni relazionali e capitale sociale territoriale, una risorsa sempre più indispensabile per il benessere e la qualità della vita. Senza «comunità» non si attivano processi di sviluppo né di crescita economica. La crisi può essere quindi un'opportunità per ridefinire il rapporto tra Stato, Mercato e Comunità, ovvero il modo di regolazione e l'idea

stessa di sviluppo verso cui protendere, (ri)generando comunità resilienti in una prospettiva di responsabilità sociale di territorio (Messina, 2012; 2019b). In questa prospettiva, emerge forte la necessità di un nuovo modo di regolazione dello sviluppo del Veneto, a partire da un sistema di welfare territoriale integrato che favorisca una gestione associata dei servizi per aree omogenee, potenziando le reti di servizi pubblico/privato che generano legami.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2009), *Il sistema COSECON. Dieci anni di malgoverno nel Conselvano*, Padova: Il Poligrafo.
- Bonvento B. (2018), (a cura di), *Riorganizzazione territoriale e integrazione dei servizi sociosanitari nella Regione Veneto*, IRES Veneto: Mestre-Venezia.
- Bonvento B. (2020), (a cura di), *Integrazione organizzativa e integrazione dei servizi socio-sanitari nella Regione Veneto*, IRES Veneto: Mestre-Venezia.
- Cersosimo D., Nisticò R. (2013), *Un Paese diseguale: il divario civile in Italia*, in “Stato e mercato”, 2, p.265-300.
- Gastaldi F. (2003), *Capitale sociale territoriale e promozione dello sviluppo locale*, “Archivio di Studi Urbani e Regionali”, 76.
- Giacomazzi A. (2021), intervento al webinar: *L'emergenza sanitaria nel territorio dell'Alta Padovana*, Associazione VE.LA – Laboratorio Veneto, 26 marzo.
- Giacomelli A.M. (2021), *Un'esperienza di gestione associata comunale del sociale*, webinar *Welfare territoriale e integrazione socio-sanitaria*, Associazione VE.LA – Laboratorio Veneto, 6 febbraio.
- Istat (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma.
- Maccarrone K. (2021), intervento al webinar: *La Sanità veneta di fronte all'emergenza Covid-19: quali prospettive per il domani?*, Associazione VE.LA – Laboratorio Veneto, 26 marzo.
- Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova: Padova University press.
- Messina P. et al (2016), *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio. Il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press.
- Messina (2019a), *Innovazione sociale e nuovo welfare territoriale. Introduzione al numero monografico*, “Economia e Società Regionale”, 2, pp.9-14.
- Messina P. (2019b), *Territori generativi e responsabili. Sostenibilità e innovazione sociale attraverso le politiche di sviluppo locale*, in P. Messina (a cura di), *Oltre la Responsabilità sociale di impresa. Territori generativi tra innovazione sociale e sostenibilità*. Padova: Padova University Press, pp. 241-262.
- Messina P. (2020), *Politiche integrate di sviluppo urbano-rurale. Reti di governance*

- per riannodare le maglie dello sviluppo territoriale*, "Itaianieuropei", 3, pp.118-123.
- Messina P. (2021), *Nuovi scenari per un nuovo welfare territoriale del Veneto*, webinar *Welfare territoriale e integrazione socio-sanitaria*, Associazione VE.LA – Laboratorio Veneto, 6 febbraio.
- Messina P., Perini L. (2020), *Ripensare l'Italia a partire dalle periferie: il caso del Conselvano alla luce della Pandemia Covid-19*, "Economia e Società regionale", 3, pp.39-50.
- Miotto M. (2021), *La politica sanitaria della Regione Veneto*, webinar *La Sanità veneta di fronte all'emergenza Covid-19: quali prospettive per il domani?*, Associazione VE.LA – Laboratorio Veneto, 26 marzo.
- Piva G. (2020), intervento alla Tavola rotonda-webinar, *Il Conselvano di fronte all'emergenza Covid 19: opportunità e criticità*, Laboratorio del Master Governance delle reti di sviluppo locale, Università di Padova, 16 maggio.
- Pozzobon G. (2021), *Crisi del modello socio-sanitario Veneto. Quali prospettive?*, webinar *Welfare territoriale e integrazione socio-sanitaria*, Associazione VE.LA – Laboratorio Veneto, 6 febbraio.
- Regione Veneto (2021), *Piano di attuazione PNRR Regione Veneto*, Venezia, luglio 2021.
- Salvato M. (2016), *Il caso del Camposampierese*, P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio. Il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press.
- Salvato M. (2020), *Unione di comuni: il caso del Conselvano*, lezione al Master Governance delle reti di sviluppo locale, Università di Padova.
- Toniolo F. (2021), *Il "modello veneto" nasce nel lontano 1975. La fascia gialla plus è stata un "liberi tutti"*, "Il Mattino", 7 gennaio.

App di contact tracing e principio di privacy by design¹

Daniele Ruggiu

10.1 App di *contact tracing* come campo privilegiato del principio di *privacy by design*

L'attuale pandemia da Covid-19 ha portato ad una grande diffusione delle tecnologie digitali pressoché ovunque imponendo una rapida digitalizzazione dei servizi a tutti i livelli: ricerca, sanità, amministrazione, industria, trasporti, scuola, università, ambiente etc.

Ad esempio, in seguito allo scoppio della pandemia di Sars-Cov2 nel 2019 è emersa chiaramente l'esigenza di indirizzarsi verso la telemedicina in un periodo in cui i contatti tra medico e paziente costituiscono sempre più un rischio e vi è, tra l'altro, la necessità di decongestionare gli ospedali oltremodo sollecitati dai ricoveri collegati al Covid. Si è avuta poi una forte spinta verso la digitalizzazione della Sanità con l'implementazione del Fascicolo sanitario elettronico necessario per accedere ad alcune documentazioni essenziali come, *inter alia*, il Green pass. Sempre in ambito sanitario, il Covid ha portato poi alla realizzazione di vaccini di ultima generazione risultanti, guarda caso, dalla convergenza di sistemi di intelligenza artificiale, Big Data e tecnologia blockchain (Ruggiu 2021). Senza la pandemia, forse, sarebbero trascorsi ancora anni prima che fossero commercializzati, e fondamentali ricerche sui vaccini contro il can-

¹ Questo contributo è anche l'esito del ciclo di seminari tenuti nell'ambito del corso di Informatica giuridica di Diritto dell'economia a Rovigo a cui ha partecipato tra gli altri Simone Milani senza le cui delucidazioni sarebbe stato impossibile comprendere il funzionamento, l'impatto e l'efficacia delle app di tracciamento.

cro, strettamente legate ai vaccini mRNA, non sarebbero state così vicine dal realizzarsi.

In ambito sanitario, durante la pandemia si è avuta inoltre una spinta verso sistemi digitalizzati di monitoraggio dei contatti delle persone contagiate. Mentre in ambito scolastico e universitario si è andati sempre più verso una digitalizzazione di tutta l'attività didattica e accademica attraverso la diffusione di webinar e varie forme di didattica a distanza (asincronica, sincronica, blended, duale) a cui oggi ormai siamo tutti abituati.

Ma questo fenomeno di digitalizzazione capillare delle nostre vite ha fatto sentire i propri effetti anche sulla macchina burocratica del paese, dall'apparato amministrativo alla giustizia e, per forza di cose, anche sul settore privato che ha dovuto rafforzare i propri prodotti, sviluppare nuovi servizi digitali per stare al passo con le necessità del momento fornendo, ad esempio, app essenziali nella cosiddetta "sharing economy" (servizi di consegna a domicilio, app di *food delivery*, forme di mobilità condivisa etc.), automatizzando sempre di più i nostri mezzi di trasporto (veicoli elettrici, veicoli autonomi e semiautonomi etc.), le nostre case attraverso l'implementazione dell'Internet of things e dalla domotica, potenziando tutto il settore dei dispositivi elettronici.

Tanto nel privato quanto nella pubblica amministrazione si sono infine introdotte forme di lavoro a distanza come lo "smart working" e di riorganizzazione del lavoro che senza lo sviluppo delle nuove tecnologie digitali non sarebbero possibili.

Questa rivoluzione sotterranea, appena visibile al grande pubblico, non ha fatto altro che accrescere enormemente l'impatto su un settore come quello della privacy dei cittadini europei, che costituisce dal 2016 il fulcro di una regolazione unica al mondo.

Da questo punto di vista, di particolare interesse, soprattutto all'inizio della pandemia, è il caso delle app di contact tracing. La necessità di realizzare una rapida individuazione di possibili focolai e di intervenire altrettanto rapidamente isolando subito tutti i contatti di un soggetto risultato positivo per evitare che il contagio si propaghi ha portato a sviluppare applicazioni che hanno avuto una sensibile diffusione soprattutto all'inizio, quando i vaccini dovevano ancora arrivare (Santoro 2020). L'utilizzo delle app di tracciamento serve appunto ad ottimizzare la lotta al virus, ma con chiare implicazioni per quanto riguarda la privacy.

Quello delle applicazioni di tracciamento rappresenta, infatti, un campo privilegiato di applicazione del Regolamento 2016/679/UE (General Data Protection Regulation – in sigla GDPR), in particolare del principio di "privacy by design" che costituisce l'idea guida di tutta la normativa e che trova nelle forme

di tracciamento automatizzato un'applicazione esemplare. Con il principio di "privacy by design" l'implementazione delle misure atte a rafforzare la privacy di un individuo viene a modellare e a ridefinire profondamente un certo quadro tecnologico. Integrare la privacy "by design" comporta, in questo senso, l'abbandono di una logica meramente antagonista tra diritti e sviluppo tecnologico per approdare ad una logica che individua una modalità alternativa dello sviluppo della tecnologia, una modalità che faccia sostanzialmente dei diritti un fattore propulsivo dell'innovazione². Da questo punto di vista, le applicazioni di *contact tracing* rappresentano un'eccellente esemplificazione del modello di innovazione che vige in Europa alla luce della nuova normativa in tema di privacy, un modello che fa appunto dei diritti un booster dell'innovazione e non semplicemente un limite.

10.2 Il tracciamento dei contatti: manuale o automatico

Due sono sostanzialmente i modi per controllare la diffusione di una epidemia mediante il tracciamento (Santoro 2020). O attraverso il tracciamento manuale grazie ad una mappatura il più possibile accurata fatta dagli operatori sanitari dei contatti stretti degli ultimi 14 giorni di un soggetto risultato positivo ad un test molecolare. O attraverso il tracciamento automatico grazie al download di un'apposita applicazione sul proprio smartphone. Anche in questo secondo caso vi è l'intervento di operatori sanitari ma questo è ridotto al minimo e in certi casi persino assente grazie alla tecnologia. La reale differenza sta nel fatto che, nel primo caso, la mappatura individuale porta ad individuare solo i contatti noti del soggetto, mentre nel secondo, si raggiungono tutti i contatti anonimi con cui il soggetto positivo sia entrato inavvertitamente in contatto nei luoghi pubblici, al supermercato, sul tram, sul bus, in un negozio etc. Purché ovviamente tutti abbiano provveduto a scaricare l'applicazione su un telefono sufficientemente recente. La diffusione degli smartphone non fa che agevolare l'efficacia di questi servizi. È però necessario che il download di queste app abbia interessato un numero adeguato di popolazione tale da garantire una copertura sufficientemente accurata di tutto il territorio. Cosa avvenuta solo parzialmente in Italia.

² Considerando 78 del GDPR recita: «La tutela dei diritti e delle libertà delle persone fisiche relativamente al trattamento dei dati personali richiede l'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate per garantire il rispetto delle disposizioni del presente regolamento. Al fine di poter dimostrare la conformità con il presente regolamento, il titolare del trattamento dovrebbe adottare politiche interne e attuare misure che soddisfino in particolare i principi della protezione dei dati fin dalla progettazione e della protezione dei dati per impostazione predefinita».

10.3 Il caso Cambridge Analytica

L'utilizzo di queste applicazioni implica comunque dei rischi, non solo per la privacy, ma anche per altri diritti che possono dipendere dal controllo più o meno esteso delle informazioni delle persone, come appunto il caso Cambridge Analytica ci ricorda (Ma, Gilbert 2019).

Nel 2016 una società inglese, la Cambridge Analytica, attraverso un semplice questionario sulle attitudini caratteriali delle persone fatto circolare su Facebook, raccolse una serie di informazioni essenziali da cui fu possibile profilare, a partire da circa duecentomila persone, non solo queste, ma tutti i loro contatti sino ad arrivare coprire una platea di oltre 87 milioni di persone sparse in tutto il mondo. In questo modo poterono influenzare col concorso della società di Mark Zuckerberg, prima, il referendum sulla Brexit e, poi, le elezioni americane che portarono alla presidenza di Donald Trump.

Questo significa che la forma di controllo esercitata attraverso le attività di tracciamento, anche quelle per la gestione di un'epidemia, per intenderci, non necessariamente comporta una minaccia per le sole informazioni sanitarie interessate (il fatto o meno di essere positivi, che ci si possa esporre a forme di stigmatizzazione se positivi etc.). Poiché attraverso il capillare tracciamento dei nostri movimenti, la contestuale raccolta di altre informazioni trovate sul web e sui social network, tutta la nostra vita può essere profilata e più o meno indirettamente condizionata. Esattamente come si è visto nel caso di Cambridge Analytica.

In altre parole, controllare le informazioni può rappresentare oggi una sensibile minaccia per la nostra libertà. A maggior ragione se si muove dalle informazioni relative alla salute delle persone. Per evitare questo è quindi necessario adottare delle contromisure intervenendo alla radice dei problemi già nella fase di progettazione in modo da minimizzare i rischi per la privacy ab origine o come si dice "by design".

10.4 Il principio di privacy by design nel GDPR

Il principio di "privacy by design", come noto, si ritrova al centro del GDPR. Oltre che nei considerando 78 e 108, il principio di "privacy by design" modella in particolare l'articolo 25 del Regolamento nella sezione 1 del capo IV dedicata agli obblighi del titolare e del responsabile del trattamento imponendo loro di considerare in anticipo i rischi alla luce della natura e delle finalità del trattamento e di adottare tutte le misure tecniche e organizzative idonee ad attuare i

principi di protezione dei dati quali la minimizzazione, la garanzia per la protezione dati, dei diritti dell'interessato già nella fase della progettazione³.

10.5 Dall'approccio *design thinking* al principio di *privacy by design*

Il principio di “*privacy by design*” può essere fatto risalire a quando a partire dagli anni '80, '90 si è iniziato ad adottare nell'ambito della *business ethics* una prospettiva ispirata *design thinking* secondo la quale i problemi complessi, cosiddetti *wicked problems*, richiedono che le loro soluzioni debbano essere affrontate contestualmente nello sviluppo di una certa piattaforma e non quando questa è già ultimata (Hustinx 2010). Questo a maggior ragione per quelle tecnologie note anche come *privacy-enhancing technologies* (PET), quali sono le applicazioni di *contact tracing* (van Rossum et al. 1995).

10.6 Contenuto del principio di *privacy by design*: “protezione dati by default” e “by design”

Il principio di *privacy by design* implica, da una parte, di non raccogliere dati in misura sovrabbondante agli scopi dichiarati con sistemi di rete a strascico (cd. “protezione dati by default”), dall'altra di impiegare sin dalla progettazione di un certo sistema di trattamento tutte le misure tecniche e organizzative necessarie alla protezione dei dati personali in modo che i rischi di sicurezza dei dati personali affinché siano anticipati, ovvero affrontati subito contestualmente allo sviluppo di una certa tecnologia (“protezione dati by design”) (d'Acquisto, Naldi 2018).

³ “1. Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati.

². «Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica».

10.7 Le app di *contact tracing*

Appare subito evidente come quello delle applicazioni di *contact tracing* rappresenti un banco di prova esemplare per il principio della “privacy by design”, la cartina di tornasole per un’innovazione che sia davvero innovativa ma allo stesso tempo venga a ruotare attorno ai diritti delle persone.

Diversi sono infatti i modi con cui queste possono essere realizzate e di conseguenza l’impatto sulla privacy può risultare più o meno importante (Ciaffi 2020). Tutto dipende da quali soluzioni si decide di implementare.

Ci sono soluzioni tecnologiche basate appunto su sistemi di geolocalizzazione, applicazioni che invece utilizzano interfacce bluetooth e vi sono, infine, applicazioni volontarie basate su meccanismi di *data sharing* sul web e sui social network.

A livello mondiale sono state sviluppate diverse app che utilizzano sistemi spesso molto diversi tra loro. La *HaMagen* in Israele, *StoppCorona* in Austria, *Swiss Contact Tracing app* in Svizzera, *Corona App* in Germania, *StopCovid* in Francia, *Chinese Health Code system* in Cina (obbligatoria), *NHS Covid-19 app* in Gran Bretagna e *Immuni* in Italia.

Tutte queste app devono, in genere, essere in grado di: i) ricostruire la rete delle relazioni di un individuo positivo; ii) far sì, poi, che il processo di tracciamento sia automatico; iii) garantire, infine, la non identificabilità delle persone per evitare forme di stigmatizzazione, la diffusione di dati sensibili, la raccolta e la profilazione degli individui al di là del fine del mero contenimento di un’epidemia.

Da quest’ultimo punto di vista il MIT ha pubblicato nel 2020 un lavoro con cui valuta le diverse app sulla base di cinque criteri fondamentali: il fatto che un’app sia o meno volontaria; quanto questa possa essere invasiva; il fatto che alla fine dell’utilizzo i dati vengano o meno distrutti; il fatto che vi sia una minimizzazione dei dati tralasciando quelli non necessari; il fatto che vi sia una certa trasparenza garantita attraverso la condivisione del codice⁴. Appare chiaro, dunque, che il modo in cui un’applicazione viene sviluppata e poi implementata non sia affatto indifferente. In altri termini, non esiste una tecnologia neutrale, soprattutto dal punto di vista dei diritti.

10.8 App basate sulla geolocalizzazione

Ad esempio, le applicazioni basate sulla geolocalizzazione sono app che manifestano tutta una serie di criticità per quanto riguarda la privacy proprio per-

⁴ <https://www.technologyreview.com/2020/05/07/1000961/launching-mittr-covid-tracing-tracker/>.

ché hanno come priorità quella di assicurare un tracciamento efficace. Queste sono utilizzate in Cina (*Chinese Health System*), ad esempio, in Iran (*Mask.ir*), in Bulgaria (*VirusSafe*), in Islanda (*Rakning-19*).

Queste app si basano essenzialmente su meccanismi di geolocalizzazione e sulla rete cellulare per misurare, grazie all'antenna gps che comunica con il satellite, la posizione dell'individuo sulla terra e la sua vicinanza da altre persone. Ogni cellulare misura costantemente l'intensità del segnale rispetto ad una pluralità di satelliti nel mondo in modo che possa essere associato attraverso un meccanismo di triangolazione a delle precise coordinate spazio-temporali (latitudine, longitudine e un orario). Grazie alle antenne dei ripetitori di telefonia cellulare distribuite sul nostro territorio, poi, questo meccanismo di tracciamento può funzionare anche se la funzione gps è spenta misurando comunque il percorso seguito dagli individui ed evidenziando tutti i contatti con i dispositivi delle persone che possano essere risultate positive al tampone molecolare. Quando questo avviene l'app manda un messaggio e chi è entrato in contatto con queste sa se deve farsi un tampone.

10.9 Criticità della geolocalizzazione

Questo tipo di soluzione presenta però diverse criticità. Di tipo tecnico innanzitutto, in quanto è un sistema poco accurato che non funziona in ambienti chiusi mentre all'aperto ha un margine di errore di circa 5 metri. Può poi essere facilmente ingannato con dei segnali falsi (cd. *gps spoofing*). Ma ha anche gravi criticità relative proprio alla privacy. Innanzitutto, poiché in ogni istante si sa dove si trova una persona, e si basa solo su meccanismi di pseudonimità per cui non è possibile garantire che gli individui non vengano reidentificati come l'anonimità (almeno in teoria) garantisce. Non a caso, quando ci spostiamo utilizzando l'applicazione maps, spesso ci viene richiesto di valutare un certo posto, un negozio, un ristorante, un monumento, una piazza, anche se non ci siamo mai stati. Quindi è problematica perché raccoglie indiscriminatamente tutta una serie di informazioni personali. Ad esempio, dal fatto che si sosta dalle 10 di sera alle 8 della mattina in un certo posto, il gps è in grado di evincere dove la nostra abitazione, altri spostamenti rivelano il luogo di lavoro, la nostra fede e le abitudini religiose etc. Infine, un'ultima criticità deriva dal fatto che i sistemi di geolocalizzazione potendo appoggiarsi anche alla rete cellulare vengono per forza di cose a condividere informazioni private con gli operatori telefonici, che, in quanto privati, potrebbero non essere i migliori soggetti nel garantire la privacy degli individui. Specie se in gioco vi sono le informazioni sanitarie a cui

il mercato è oggi fortemente interessato. Per queste ragioni garantire la minimizzazione dei dati risulta davvero arduo con la geolocalizzazione.

10.10 Applicazioni basate su tecnologia Bluetooth

Le app basate su sistemi bluetooth, non cercano invece di privilegiare il tracciamento a scapito della privacy, ma di sviluppare la tecnologia garantendo nello stesso momento la privacy delle persone. Queste applicazioni si basano su protocolli come DP3-T o Blue Trace che, a differenza del gps, funzionano a corto raggio mettendo in comunicazione più dispositivi tra loro. Il bluetooth non serve a individuare un dispositivo grazie ai satelliti o alla rete cellulare che si trova nelle vicinanze del posto in cui ci troviamo, ma a mettere in comunicazione diversi dispositivi (come telefoni, stampanti, auricolari, smartwatch, healthtracker etc.) geograficamente vicini a partire dalla cd. Internet delle cose (*Internet of Things* o IoT) con cui gli oggetti della nostra vita si trovano tutti interconnessi e in grado di dialogare tra di loro. Le moderne versioni di bluetooth, quelle 4.0 e oltre, vengono a basarsi su soluzioni LTE, *low energy*, meno energivore, e su un sistema migliore di criptazione dei dati. Il dispositivo bluetooth non è altro che un'antenna che emette un segnale che rimane locale, limitato geograficamente alle vicinanze, in cui viene indicato solo l'identificativo del dispositivo, il tipo di dispositivo, quali servizi sono attivati e una serie di informazioni tecniche. Nient'altro. La bluetooth ID non è altro che la carta di identità del dispositivo e fornisce una serie di indicazioni essenziali, relative alla nostra persona, non così ampie come il gps. Il bluetooth inoltre non solo fornisce un'indicazione sull'identità del dispositivo, ma anche sull'intensità del segnale, facendo così capire quanto vicini siano stati i dispositivi e quindi permettendo una valutazione del livello di rischio a cui il soggetto è stato esposto. Chiaramente l'identità del dispositivo risulta palese solo nel momento in cui due dispositivi entrano in contatto tra loro, mentre in tutti gli altri momenti non è possibile arrivare ad alcuna identificazione. Per evitare l'identificazione del soggetto nel momento in cui entra in contatto con un'altra persona esistono poi più soluzioni tecniche, da cui viene a dipendere l'implementazione del principio di "privacy by design". Si possono avere, infatti, o sistemi centralizzati in cui tutti i dati vengono memorizzati su un server centrale oppure sistemi decentrati dove il server non conosce l'identità degli utenti che si sono scaricati l'applicazione.

10.11 Sistemi centralizzati

Nei sistemi centralizzati (basati sul protocollo Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing, o PEPP-PT) il server centrale viene a conoscere

l'identità di tutti coloro che si sono scaricati l'applicazione. Qui l'elemento di debolezza sta nel fatto che avvengono due comunicazioni, una tra i due cellulari che sono entrati in contatto tra loro (cd. comunicazione "client to client") e una con il server centrale (cd. comunicazione client to server). Quando ci si scarica l'applicazione ogni cellulare viene associato ad una ID permanente quindi il server centrale, che conosce tutto di tutti, invia una serie di identità fittizie (dette "ephemeral ID") che non servono altro che a nascondere l'identità del proprietario del dispositivo ogni qualvolta entra in contatto con gli altri utenti che si sono scaricati l'applicazione. Attraverso questo meccanismo di pseudonimizzazione il server centrale può però sempre ricollegare ogni identità fittizia a chi si è scaricato l'app. Se un utente che si è scaricato l'applicazione è positivo, il server allora invia un segnale a tutti coloro che quel giorno si sono imbattuti in quella persona, allertandoli. Questo significa però che, da una parte, il server centrale può sempre reidentificare ogni utente e che, dall'altra, se i dati sono conservati in un solo punto (il server centrale, appunto) questi dati sono vulnerabili perché potrebbero essere hackerati, soggetti ad abusi venendo trattati, ad esempio, per scopi diversi da quelli per i quali sono stati raccolti etc. Come appunto nel caso Cambridge Analytica.

Nella versione dei sistemi centralizzati basati su tecnologia Blue Trace, usata per esempio a Singapore e in Australia, o in Israele, vi è poi la possibilità che il dispositivo oltre ad inviare l'informazione della propria ID, invii contestualmente informazioni riguardanti il proprio sistema sanitario così che il server centrale, possa inviare l'informazione della positività anche a sistemi sanitari di altri paesi, in cui l'individuo venga a trovarsi, per lavoro, vacanza etc. senza però rivelare l'identità del soggetto che appunto è conosciuta solo dal server. Questo però, come si può immaginare, amplia a dismisura le vulnerabilità dell'intero sistema.

Nei sistemi centralizzati i problemi per la privacy derivano quindi dal fatto che la sicurezza viene garantita dal server centrale, dal fatto che si basa sempre su un meccanismo solo pseudoanonimo, dal fatto che analizzando il traffico dati della comunicazione del cellulare col server centrale è sempre possibile sapere se qualcuno è risultato positivo (perché è possibile identificare i picchi di traffico col server in un certo momento cd. "traffic profiling"), infine è sempre possibile inserire dei dati falsi (notifiche di esposizione o di positività false, falsi allarmi) per portare così il sistema al collasso ("data pollution"). Per questo di solito si inserisce una procedura di autenticazione con l'autorità sanitaria prima di poter inviare comunicazioni di positività o di esposizione (questo meccanismo, ad esempio è presente in Immuni). È chiaro però che se non viene abilitata la procedura per autorizzare, come è capitato con la Regione Veneto appunto, le comunicazioni di esposizione o di positività, l'app non può funzionare (Longo 2020).

10.12 Sistemi decentralizzati

Nei sistemi decentralizzati (con protocollo DP3T o *Decentralized Privacy-Preserving Proximity Tracing*), come nel caso della app *Immuni*, della Svizzera (SwissContact Tracing App), della Finlandia (Ketju), dell'Estonia (Estonia's App), si segue un approccio "privacy by design", rispondente al nostro GDPR, che garantisce però allo stesso tempo la trasparenza. In questo caso si riesce comunque a far sapere a chi è entrato a contatto con un positivo che è a rischio, e quindi deve fare il tampone, ma si difende allo stesso tempo la privacy, perché non è possibile rivelare l'identità di chi era positivo, perché questa informazione il server centrale non ce l'ha. Anche qui la comunicazione avviene tra client e client e tra client e server. Però, in questo caso non è più il server centrale ma lo stesso dispositivo a generare in maniera ciclica ogni 15 minuti le identità fittizie (*ephemeral ID*), attraverso una chiave che muta anch'essa periodicamente. Le identità quindi, essendo generate dallo stesso dispositivo, non sono note al server centrale. I dati in altri termini sono anonimizzati non pseudonimizzati, e, quindi, non sapendo nulla il server, le identità non sono esposte ad abusi, né a rischi di hackeraggio come nei sistemi centralizzati. I singoli dispositivi però registrano sia tutte le identità fittizie che generano sia tutte le identità fittizie con cui entrano in contatto. Una volta che si scopre di essere positivi, attraverso una procedura di autenticazione con la Asl è possibile comunicare al server che le identità fittizie generate a partire da quel momento provenivano da un dispositivo di una persona positiva e il server centrale procede ad allertare tutti i dispositivi che dopo la scoperta della positività sono entrati in contatto con il nostro dispositivo. In questo caso la procedura di autenticazione può essere attivata o a livello locale da parte delle singole Asl, o (visto che spesso nel caso della app *Immuni* tanto le Asl quanto le Regioni possono essere più o meno collaborative di fatto boicottando l'applicazione) a livello nazionale con un call centre unico (Longo 2020) o infine anche da parte degli stessi utenti saltando direttamente il passaggio intermedio dell'autorizzazione (Longo 2021). In questi casi nessuno può sapere la corrispondenza tra l'identità dell'utente e le identità fittizie generate dal dispositivo. Una volta negativizzati al tampone, il dispositivo genererà un'altra chiave e delle altre identità fittizie garantendo anche in questo caso la nostra privacy.

Nei sistemi decentralizzati quindi i momenti di vulnerabilità della nostra privacy sono ridotti al minimo, essendo state adottate delle soluzioni tecniche a tutela della privacy sin dalla fase di progettazione, "by design".

Ci sono comunque delle vulnerabilità però. Innanzitutto è un meccanismo oneroso poiché la maggior parte dell'elaborazione dati avviene sullo stesso dispositivo. Anche in questo caso si può analizzare l'intensità del traffico dati

(*traffic profiling*) aprendo alla reidentificazione del soggetto con rischi di inevitabili di stigmatizzazione. L'anonimato può essere poi violato nel caso si installi per errore un malware che comunichi ad un server parallelo sia le identità fittizie generate dall'app sia l'identità del dispositivo. Infine, essendo basata sulla prossimità è possibile risalire all'identità dell'individuo. Per questo, per ovviare in parte a questi rischi, l'app Immuni genera delle notifiche finte (che in realtà non comunicano nulla al server) in modo da depistare eventuali tentativi di *traffic profiling*.

Non esiste dunque un sistema bluetooth invulnerabile. Ma vi sono protocolli più o meno buoni e quello DP-3T, realizzato "by design" per proteggere la privacy sin dalla progettazione dell'applicazione, è sicuramente eccellente.

10.13 App basate su piattaforme web e social

Vi sono infine applicazioni basate su piattaforme web o sui social networks sviluppate dalle grandi compagnie del digitale (come Google, Amazon, Apple) dove le informazioni di contatto tra gli utenti vengono integrate da altre informazioni generate dalla community (ad esempio la community di Facebook). Google e Apple stanno poi sviluppando una loro app per il tracciamento volontario (Exposure Notification Framework) che appunto viene ad integrare le informazioni generate dal dispositivo con quelle trovate in internet (ad esempio l'esplosione di un focolaio in una certa zona). La stessa app Immuni integra le informazioni sui contatti con altre informazioni ricavate sul web. Nulla vieta in questi casi, però, che essendo sviluppate da una multinazionale, e non da un soggetto terzo, e essendo i dati conservati oltreoceano al di fuori dall'Europa, sulla base di un quadro regolatorio nettamente diverso, questi grandi player mondiali utilizzino le informazioni raccolte per altri scopi.

10.14 Immuni

L'applicazione Immuni sviluppata dalla milanese *Bending Spoons*, è un'app gratuita, su base volontaria che in linea con le indicazioni della Commissione europea utilizza non la tecnologia di geolocalizzazione ma la tecnologia *bluetooth low energy* e segue un protocollo decentralizzato che viene ad integrare anche dati provenienti da Google e Apple.

Il codice è stato reso disponibile su github.com, integrando così i requisiti di trasparenza richiesti dal nostro Garante della privacy.

Ad oggi è stata scaricata da 16.618.053 utenti ha portato a oltre 112.001 notifiche per 25.919 casi di positività⁵. Un risultato discreto. Ma non eccezionale. E presto superato dalla maggiore diffusione dei vaccini sul territorio italiano che ne hanno reso l'uso, sempre meno necessario.

L'app Immuni viene a gestire due tipi di dati. Dati epidemiologici: (la data in cui si è venuto a contatto con una persona positiva, durata dell'esposizione (dai 5 ai 30 minuti), distanza espressa dall'attenuazione del segnale, viralità degli individui positivi. Si tratta di informazioni molto più affidabili di quelle del gps (che ha un margine di errore molto più ampio, come si è visto. Vi sono poi dati di tipo operativo come dati sulle notifiche, dati sull'ultima esposizione al rischio, dati sul tracciamento, dati sul bluetooth, dati di sistema che vengono integrati attraverso il meccanismo di tracciamento. Come detto, per proteggere il segnale vengono poi inviate delle comunicazioni finte (cd. *dummy uploads*) per evitare che sia possibile attuare forme di reidentificazione attraverso l'analisi del traffico dati (Traffic profiling). Tutti i dati vengono poi immagazzinati su server italiani (non americani o stranieri), soggetti quindi alla legislazione italiana e europea (GDPR). Il data controller è pubblico, il Ministero della salute, non privato (il che comporterebbe ulteriori rischi). La deadline per la cancellazione dei dati poi era stata fissata al 31 dicembre 2021. Vi è quindi la garanzia che l'applicazione non utilizzi di default il gps. Android, il sistema operativo, però può richiedere per la notifica ad esposizione l'attivazione del gps. In questo caso, comunque è possibile, abbassando la precisione del segnale, disattivare il gps e utilizzare Immuni soltanto con il bluetooth. Infine, grazie alla trasparenza garantita da Immuni attraverso la condivisione continua del codice, è possibile individuare bug o falle di sistema in maniera tempestiva e correggerle. Cosa avvenuta, ad esempio a settembre 2020, grazie alla segnalazione degli utenti.

Tutte queste misure servono quindi a minimizzare i rischi per la privacy e ad implementare il livello di protezione secondo un approccio chiaramente "by design" in linea tanto col GDPR quanto con quanto richiesto dal Garante della privacy col provvedimento di autorizzazione del 1° giugno 2020⁶.

10.15 Una sovrabbondanza di applicazioni in Italia

L'app Immuni non ha avuto vita facile, però. Basti pensare che mentre veniva lanciata contemporaneamente in Italia tutte le Regioni hanno lanciato una miriade di applicazioni concorrenti, con caratteristiche a volte simili, spesso diverse ma comunque in grado di ingenerare una certa confusione. Nell'aprile

⁵ Immuni – I numeri di Immuni (italia.it)

⁶ Provvedimento di autorizzazione al trattamento dei dati personali... – Garante Privacy

2020 l'Alta Scuola di Economia e Management dei Servizi Socio-Sanitari dell'Università Cattolica (Milano) aveva calcolato che a quella data esistevano ben quasi 90 app in 17 Regioni⁷ per il monitoraggio a distanza di chi ha contratto il virus o ha altre patologie e aveva bisogno di controlli.

Questa proliferazione di app in Italia ha rischiato di abbassare sensibilmente il livello di efficacia dell'app Immuni, perché queste app possono interferire tra loro e perché chi si è scaricato un'altra applicazione che ha una funzione diversa potrebbe pensare di essere coperto, mentre non lo è.

10.16 Autorizzazione del 1° giugno 2020 del Garante della privacy

Sulla base della valutazione d'impatto trasmessa dal Ministero, il trattamento di dati personali effettuato nell'ambito del sistema può essere considerato proporzionato, essendo state previste misure volte a garantire in misura sufficiente il rispetto dei diritti e le libertà degli interessati, che attenuano i rischi che potrebbero derivare da trattamento. E il 1° giugno 2020 l'app Immuni è stata autorizzata dopo un periodo di rodaggio in quattro regioni nel mese di maggio (Liguria, Marche, Abruzzo e Puglia).

10.17 Le condizioni poste dal Garante della privacy

Per la sua autorizzazione il Garante della privacy ha posto una serie di condizioni per poter rilasciare l'autorizzazione. Cioè che gli individui ricevano delle informazioni complete e chiare (art. 13). Che i dati raccolti siano adeguati, pertinenti e limitati allo stretto necessario per le finalità dell'App (art. 5,1 let. c). Che i dati siano trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti (art. 5, 1 let. f). Che il governo sia in grado di dimostrare tali requisiti (art. 5,2). Che l'applicazione esista solo per il tempo necessario al proprio scopo (art. 5,1 let. e).

⁷ La Regione Calabria ha lanciato a marzo 2020 *RCovid 19* per stimare il livello di diffusione del contagio e creare un collegamento diretto tra istituzioni e cittadini.

La Sicilia ha la sua App (*SiCura*) dal primo luglio 2020 che permette ai cittadini di essere immediatamente in contatto col sistema sanitario regionale.

In Campania è operativa *e-Covid*.

Nel Lazio c'è *Lazio Doctor* per l'autodiagnosi e per essere contattati da un medico.

In Veneto si pensava a lanciare una App obbligatoria per tracciare i contatti, progetto annunciato diverse volte e poi abbandonato.

10.18 Le richieste del Garante

In questo senso, il Garante della privacy ha quindi richiesto: che gli utenti siano informati adeguatamente in ordine al funzionamento dell'algoritmo di calcolo utilizzato per la valutazione del rischio di esposizione al contagio; che siano portati a conoscenza del fatto che il sistema potrebbe generare notifiche di esposizione che non sempre riflettono un'effettiva condizione di rischio (falsi positivi); che sia loro garantita la possibilità di disattivare temporaneamente l'App attraverso una funzione facilmente accessibile nella schermata principale.

Tutte queste richieste hanno contribuito, anche grazie ad un'attenzione mediatica senza precedenti favorita da un intenso dibattito politico, di implementare "by design" l'applicazione riducendo al minimo i rischi per la privacy degli utenti, e di adottare soluzioni con il minor impatto possibile sulla protezione dei loro dati e anticipando le possibili minacce in modo da correggere le vulnerabilità di sistema prima che si potessero palesare.

10.19 Un bilancio in chiaroscuro

La diffusione dell'app Immuni può presentare oggi un bilancio in chiaroscuro. Nata in un momento di forte tensione politica che si è presto focalizzato sulla lotta di contrasto al virus, sugli strumenti messi in campo dal governo e sugli obiettivi da raggiungere, l'app ha avuto un discreto successo. Essere scaricata da oltre 16 milioni di persone non è poco. In genere, si ritiene che per essere efficaci queste applicazioni dovrebbero coprire il 60% della popolazione. In questo senso, Immuni avrebbe mancato il bersaglio. Uno studio Oxford-Google del 2020 stimava che con un'adozione del 15% sulla popolazione c'è un calo fino al 15% dei contagi e fino all'11.8% dei decessi. Se l'adozione sale al 75% della popolazione la riduzione è rispettivamente dell'81% e del 75% (Abueg, *et al.* 2020). In questo senso, la valutazione di Immuni cambia. Certo è che anche grazie alla confusa distribuzione delle competenze in materia sanitaria al livello costituzionale (la sanità è, come noto, ex art. 117 Cost. una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni), alla proliferazione di una miriade di app concorrenti a livello regionale, alla scarsa collaborazione di numerose Regioni (evidente nel caso, ad esempio, della mancata attivazione delle procedure di autorizzazione nel caso di positività che ha costretto il Governo ad attivare prima un sistema nazionale e poi a rendere possibile avviare in autonomia il tracciamento dei contatti stretti), Immuni ha avuto vita tutt'altro che facile. In questo senso il fatto che diversi milioni di italiani l'abbiano scaricata nonostante tutto non è affatto un cattivo risultato.

10.20 Conclusioni

Le app di *contact tracing* hanno rappresentato un campo privilegiato di applicazione del principio di “privacy by design”. In Europa l’esistenza di una regolazione che imponeva il contestuale sviluppo di applicazioni che rispettassero l’esigente normativa in fatto di privacy, ha di fatto imposto una serie di soluzioni che fossero in grado di garantire sin dalla loro fase di progettazione un alto livello di protezione della privacy. Il fatto che l’ampia diffusione dei vaccini sul nostro continente e in Italia abbia reso superfluo il loro uso è di per sé irrilevante dal momento che queste piattaforme (le modalità con cui sono state sviluppate e l’esperienza che ne abbiamo tratto) potranno rendersi utili in futuro nel caso ce ne fosse bisogno.

È evidente che la tecnologia di per sé non è affatto neutra, esattamente come non è neutra la regolazione sulla tecnologia. Le possibilità di sviluppare ogni tecnologia in molteplici direzioni con soluzioni tecniche che diversamente possono impattare sui diritti in gioco mostrano che pressoché è sempre possibile un modo in cui una certa tecnologia può essere realizzata in modo da realizzare contestualmente il quadro di diritti che il sistema intende preservare. Non esiste alcuna alternatività, alcun aut aut, tra innovazione e diritti. Ma diverse forme di innovazione più o meno in sintonia con i diritti implementati in una certa regione (Ruggiu 2018).

La lezione che si trae appunto dal Regolamento Generale Protezione Dati Personali, tutto imperniato sul principio di “privacy by design”, cioè con una chiara opzione *rights-based* (Ruggiu 2016), così come emerge dal quadro delle app di *contact tracing*, è che in Europa vige un ecosistema dell’innovazione in cui i diritti sono posti al centro dell’innovazione e non ne rappresentano un limite o un ostacolo da aggirare o superare in qualche modo. È sempre possibile una modalità che concilia perfettamente sviluppo e diritti, la crescita con il quadro assiologico e giuridico che ci siamo dati. Fatto questo che rappresenta un unicum al mondo.

Riferimenti bibliografici

- ABUEG M., *et al.*, (2020), *Modeling the combined effect of digital exposure notification and non-pharmaceutical interventions on the COVID-19 epidemic in Washington state*, «medRxiv», <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.08.29.20184135v1.full.pdf>
- CIAFFI D. Y., (21.05.2020), *Covid-19 e app di tracing nel mondo: tecnologie e impatti privacy nella lotta al coronavirus*, «Cyber security», 360, <https://>

- www.cybersecurity360.it/legal/privacy-dati-personali/covid-19-e-app-di-contact-tracing-nel-mondo-tecnologie-e-impatti-privacy-nella-lotta-al-coronavirus/
- D'ACQUISTO G, NALDI M., (2018), *Big Data e privacy by design. Anonimizzazione, pseudonimizzazione, sicurezza*, Torino, Giappichelli.
- HUSTINX P., (2010), *Privacy by design: delivering the promises*, «Identity in the Information Society» 3(2), pp. 253–255.
- LONGO A., (18.10.2020), *Coronavirus, per la app Immuni nasce il call center unico nazionale*, «Repubblica», Immuni, per la app nasce il call center unico nazionale – la Repubblica
- Longo A., (09.04.2021), *Nuova vita per l'app Immuni, ecco l'aggiornamento per il tracking Covid fai da te*, «ItalianTech», Nuova vita per l'app Immuni, ecco l'aggiornamento per il tracking Covid fai da te – Italian Tech
- MA A., GILBERT B., (23.08.2019), *Facebook understood how dangerous the Trump-linked data firm Cambridge Analytica could be much earlier than it previously said. Herè's everything that's happened up until now*, «Business Insider», <https://www.businessinsider.com/cambridge-analytica-a-guide-to-the-trump-linked-data-firm-that-harvested-50-million-facebook-profiles-2018-3?r=US&IR=T>
- RUGGIU D., (2016), *Modelli di governance tecnologica e diritti fondamentali in Europa. Per un "rights-based model of governance*, «Rivista di Filosofia del Diritto», 5(2), pp. 341-362.
- ID., (2018), *Human Rights and Emerging Technologies. Analysis and Perspectives in Europe*, con prefazione di R. Brownsword, Singapore, Panstanford Publisghing.
- ID., (2021), *Vaccini anti Covid con blockchain: pro e contro*, «Agenda digitale.eu», <https://www.agendadigitale.eu/sanita/vaccini-anti-covid-la-rivoluzione-blockchain-tra-processi-piu-rapidi-e-sfide-privacy/>
- SANTORO E., (2020), *Covid-19: il tracciamento dei contatti e il supporto delle nuove tecnologie*, «R&P», 36, p. 78.
- VAN ROSSUM H. *et al.*, (1995), *Privacy-enhancing Technologies: the path to anonymity*, The Hague, Registratiekamer.

11.1 Premessa: emergenza socio-economica; nessuno perda il lavoro; nessuno perda l'attività

Le ricadute dell'emergenza sulle dinamiche del diritto del lavoro sono estremamente complesse in quanto, come efficacemente evidenziato, "il contratto su cui l'emergenza Covid-19 impatta con il massimo di forza e di estensione è ovviamente il contratto di lavoro. L'impossibilità di rendere materialmente e materialmente ricevere nei modi tradizionali la prestazione lavorativa altera nel profondo il fisiologico svolgimento del rapporto contrattuale, inducendo laddove possibile una significativa trasformazione delle sue modalità (*smart working*). Per altro verso, la situazione di difficoltà economica e finanziaria in cui molte imprese si trovano [...] minaccia di pregiudicare la continuità aziendale e con essa la conservazione del rapporto (licenziamenti), chiamando massicciamente in causa gli ammortizzatori sociali che lo presidiano. Tutto questo non in modo puntiforme, ma a scala di massa"¹.

L'impossibilità (per impedimento derivante da provvedimento dell'autorità o da difficoltà finanziarie o organizzative) di rendere e ricevere la prestazione di lavoro si è iscritta in un contesto di grave crisi economica e del mercato del lavoro, i cui effetti hanno portata mondiale, con un enorme e disastroso impatto incrementale sulla disoccupazione². Non tutta la dottrina è concorde nel ritenere

¹ Così ROPPO, in ROPPO-R. NATOLI, *Contratto e Covid-19. Dall'emergenza sanitaria all'emergenza economica*, in «Giustizia Insieme», 28 aprile 2020.

² F. SCARPELLI, *Blocco dei licenziamenti e solidarietà sociale*, in «Riv. It. Dir. Lav.», 2020, I, 314 ss.

che le disposizioni emergenziali, ed in primo luogo quella sul divieto di licenziamento, possano essere poste in relazione con la problematica dell'impossibilità temporanea della prestazione. Il divieto di licenziamento costituirebbe, invece, secondo una diversa lettura "una misura di politica del mercato del lavoro, se non di politica economica tout court"³. Secondo questa prospettiva la disciplina in discorso ha attinto "ai valori e alla dimensione giuridica della solidarietà, imponendo al datore di lavoro un comportamento socialmente responsabile ... che va oltre la dimensione individuale, e che è bilanciato da una pluralità di interventi a suo favore".

Nel generale contesto delle misure giuslavoristiche, introdotte in ragione della "emergenza"⁴ si è, comunque, progressivamente assestata una significativa distinzione tra lavoratori e operatori economici impossibilitati a svolgere la propria attività, lavoratori abilitati a prestare "a distanza" le proprie mansioni ed, infine, soggetti che la dottrina francese ha definito "*travailleurs du devoir*". Quest'ultimo gruppo è rappresentato, oltre che, evidentemente, dal personale sanitario e dai lavoratori dei settori ritenuti indispensabili le cui mansioni non sono suscettibili di esecuzione a distanza, dai c.d. "*last mile jobs*", lavoratori dell'ultimo miglio, fornitori di servizi di vario genere, tra i quali rientrano "rider"⁵, trasportatori, conducenti, agenti di sorveglianza, fornitori di servizi alla persona, lavoratori stagionali, braccianti, braccianti agricoli e molto altro, contrattualmente collocati ai margini del diritto del lavoro in quanto, se non rientranti del tutto nell'economia informale, legati alla committenza da contratti di lavoro autonomo, flessibili e temporanei⁶. A questo proposito si è rilevato che "*La crise sanitaire qui justifie le confinement de la population n'affecte pas ceux qui travaillent de la même façon. Une césure est apparue très vite. D'un côté, certains sont interdits de travail ou y parviennent à distance. De l'autre, des travailleurs*

³ Così A. SUPIOT, *Les travailleurs du devoir*, in «*Rev. Droit du Travail*», 2020, 4, 221.

⁴ Cfr. V. FILÌ, *Diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in «*Lav. giur.*», 2020, 4, 332; D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in «*Lav. e giur.*», 2020, 5, 429.

⁵ È significativo, nella prospettiva evidenziata nel testo, che il d.p.c.m. dell'11 marzo 2020 consentisse l'esercizio della ristorazione con sola consegna a domicilio nel rispetto delle norme igienico-sanitarie sia per l'attività di confezionamento, sia per quella di trasporto, con ciò implicitamente onerando l'imprenditore di provvedere a garantire il richiesto rispetto delle prescrizione igienico-sanitarie previste per l'attività di trasporto e consegna a domicilio del cibo, e ciò a tutela della salute non solo degli operatori, ma anche dell'utenza del servizio e, con essa, della collettività intera.

⁶ Si tratta, a ben vedere, di soggetti riconducibili ai "segmenti" I, III, IV, VI e VII della classificazione proposta da L. RICOLFI nella sua ricostruzione dell'attuale "infrastruttura" sociale del nostro paese (cfr. L. RICOLFI, *La società signorile di massa*, Milano, 2019, spec. 71 ss.). In argomento, con attenzione specifica alla c.d. economia digitale, si veda A. CASILLI, *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic*, Seuil, Paris, 2019.

*sont, sinon requis, en tout cas priés avec insistance de poursuivre leurs activités*⁷.

L'emergenza, e le regole eccezionali che ne sono conseguite, ha inciso dunque in modo differenziato a seconda dello statuto giuridico (subordinato o no) dei rapporti di lavoro. Il tema non è nuovo, ma da questo punto di vista è significativo che, per le vicende del caso, una delle più importanti sentenze degli ultimi anni in materia di lavoro sia stata pubblicata il 24 gennaio 2020, giusto una settimana prima della dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario, ed abbia riguardato proprio i "rider", riconoscendo loro, quali lavoratori "etero-organizzati", tutte le tutele approntate dal sistema giuridico per il lavoro subordinato⁸. È purtroppo doveroso notare che, a distanza di oltre due anni, non sia stata assunta alcuna soluzione giuridica ponderata e idonea a prospettare una soluzione stabile del problema.

Più in generale, comunque, la "legislazione" dell'emergenza, susseguitasi, con foga alluvionale, dopo la dichiarazione di pandemia, si è caratterizzata da un lato per la sospensione di un numero sempre crescente di attività produttive ritenute via via non essenziali, e, dall'altro lato, dall'introduzione di regole speciali funzionali alla prosecuzione delle attività non sospese. Nella fase del superamento dell'obbligo di "stare a casa" e della sospensione delle attività non essenziali, è restato il divieto di licenziamento, protrattosi fino alla fine del 2021, e la copertura assistenziale.

La generalità delle misure adottate dal governo può essere sintetizzata nel binomio: divieto di licenziamenti (collettivi e individuali) per motivi economici controbilanciato da integrazioni salariali da un lato e misure di sicurezza e controllo dall'altro. Ammortizzatori sociali e misure di sicurezza, nello scenario complessivo, hanno assunto rilievo strategico: le une perché riconducibili alla presunzione che il mancato lavoro derivi da un'impossibilità non imputabile (che esclude la risoluzione del rapporto per motivo oggettivo), le seconde perché coerenti e funzionali al contenimento e alla gestione dell'emergenza epidemiologica.

⁷ Questa logica si ritrova a livello globale: "*Face aux menaces que l'épidémie fait peser sur le sort de plusieurs millions de salariés, des mesures de plusieurs types ont été adoptées, tendues vers un seul et même objectif : la survie des contrats de travail*", così si esprime A. FABRE, *Il faut sauver les contrats de travail !*, in «*Rev. Droit du Travail*», 2020, 4, 246. Si vedano, quanto ad impatto sociale della pandemia, le stime dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, reperibili alla pagina web https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/comunicati-stampa/WCMS_738986/lang--it/index.htm. Sul sito istituzionale dell'Ufficio Italiano dell'OIL è presente un osservatorio su Covid-19 e mondo del lavoro in Italia e San Marino, costantemente aggiornato, cfr. https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_739997/lang--it/index.htm.

⁸ La sentenza richiamata nel testo è la 1663 del 24 gennaio 2020, con cui la Sezione Lavoro della Corte di Cassazione ha definito la controversia relativa al "caso Foodora". In argomento, fra i tanti, si rinvia a A. SITZIA, G. CINÀ, *Subordinazione ed etero-organizzazione: rider e "debolezza economica" in una prospettiva comparata*, in «*Nuova giur. civ. comm.*», 2020, 4, II, 945 ss.

11.2 Il “blocco” dei licenziamenti

Dal punto di vista generale e sistematico la norma più problematica in materia di lavoro è rappresentata dal “blocco” dei licenziamenti collettivi e individuali per ragioni oggettive imposto dall’art. 46 del d.l. 18/2020 (poi convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2020) inizialmente efficace dal 24 febbraio 2020 per i licenziamenti collettivi, e dal 17 marzo dello stesso anno per gli individuali, rimasto in vigore per circa due anni, seppure con una disciplina parzialmente modificata nel tempo, rispetto alla fase iniziale.

Il divieto di licenziamento per “motivi economici” è stato variamente esteso, prorogato, modificato e ritoccato, con l’introduzione di varie differenziazioni a seconda che i datori di lavoro fossero fruitori del FIS (fondo di integrazione salariale che eroga strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell’attività lavorativa, dedicato ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro, anche non imprenditori, che occupano più di cinque dipendenti in settori nell’ambito dei quali non sono stati stipulati accordi per l’attivazione di fondi di solidarietà bilaterali), oppure appartenenti al settore commercio e pelletterie, oppure ancora per i datori di lavoro che avessero presentato domanda di integrazione salariale (cigo o cigs standard). Il tutto con evidenti difformità di trattamento.

Il divieto di licenziamento determinava la radicale nullità dei licenziamenti eventualmente disposti nel periodo del “blocco”, con conseguente sanzione reintegratoria.

La norma ha impattato in modo evidentemente molto severo sulla libertà d’impresa, e rispetto alla sua compatibilità con l’art. 41 Cost. si può ritenere che lo stato di emergenza possa aver giustificato una compressione eccezionale dei poteri datoriali e della libertà di iniziativa economica privata.

La nostra Costituzione riconosce, naturalmente, la salute come diritto fondamentale che, “in situazioni di grave rischio, prevale sulla libertà di impresa e sul diritto al lavoro”. Al riguardo, veniva segnalato in dottrina già a fine marzo che “più il Governo prende misure sanitarie severe più l’economia si deprime e colpisce i più deboli (le imprese tecnologicamente vecchie o che operano nei settori più esposti, i lavoratori fragili). Quindi bisogna aver presente anche il rischio che il virus diventi un moltiplicatore delle diseguglianze sociali”⁹.

Deroghe alla libertà d’impresa sono ammesse in presenza di situazioni eccezionali, nel rispetto del principio di necessità e proporzionalità, per ragioni di

⁹ Così M. BROLLO, *Coronavirus, il fermo produttivo: incerto blocco alle aziende e al lavoro – L’analisi*, in *Messaggero Veneto*, 23 marzo 2020, consultabile alla pagina web <https://messaggeroveneto.gelocal.it/udine/cronaca/2020/03/23/news/coronavirus-il-fermo-produttivo-incerto-blocco-alle-aziende-e-al-lavoro-l-analisi-1.38627123>.

“ordine pubblico”, ove non sia possibile ricorrere a strumenti e misure idonee a garantire che l’attività di impresa non rechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ovviamente nel rispetto del principio della “massima sicurezza fattibile”.

Più in generale, vale il principio, espressamente previsto a livello sovranazionale dall’art. 52, paragrafo 1, della Carta dir. UE, in coerenza con l’art. 15 della Conv. eur. dir. uomo, in virtù del quale sono ammesse limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali a carattere non assoluto¹⁰ solamente ove previste dalla legge e nel rispetto del contenuto essenziale di detti diritti e libertà e dei principi di proporzionalità, necessità ed effettività rispetto al perseguimento delle finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o dall’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Laddove la pubblica autorità non abbia sospeso l’esercizio dell’iniziativa economica privata, la medesima autorità “ha provveduto essa stessa, in esito alla valutazione del rischio connesso al contagio che aveva effettuato a monte, ad individuare le misure di contenimento e di prevenzione da adottare nelle organizzazioni produttive”, in qualche modo funzionalizzando “la posizione di garanzia datoriale [...] (ad) un interesse pubblico generale”¹¹.

Il bilanciamento, nella prospettiva originaria del d.l. 18/2020, veniva garantito, per i due mesi di operatività iniziale del divieto, attraverso l’ammortizzatore sociale Covid-19¹², realizzando una sorta di “permuta” perfetta tra integrazione salariale e mantenimento dell’occupazione per tutti i lavoratori. Il meccanismo era, dunque, quello del riconoscimento di un ammortizzatore sociale specifico ammesso con la causa presunta che la sospensione o riduzione d’attività fosse non imputabile in virtù di una situazione di impossibilità generale, anch’essa presunta.

Con la dilatazione del divieto, operata via via fino al citato d.l. 73/2021 (peraltro variamente modificato) i dubbi, in termini di opportunità¹³ e legittimità

¹⁰ Sono da considerarsi assoluti e non derogabili il divieto di tortura, trattamenti inumani o degradanti, il divieto di sottoposizione a schiavitù o lavori forzati, il diritto alla dignità umana.

¹¹ P. PASCUCCHI, *Sistema di prevenzione aziendale, emergenza Coronavirus ed effettività*, in *Giustizia civile.com*, 17 marzo 2020, 5. In prospettiva sovranazionale si veda il documento del COMITÉ EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX, *Observation interprétative sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie*, adottata il 21 aprile 2020.

¹² La sospensione delle attività ritenute non essenziali ed il “blocco” dei licenziamenti, lo abbiamo già avvertito, ha richiesto una serie di aiuti poderosa per sostegno al reddito delle imprese e dei lavoratori, la più rilevante delle quali è consistita nella predisposizione di un ammortizzatore sociale specifico (la Cassa Integrazione da Covid-19), la cui regolamentazione ha costituito un elemento preponderante del d.l. 18/2020.

¹³ Autorevole dottrina rileva che “in tempi normali, il divieto è utile solo contro i licenziamenti discriminatori, di rappresaglia, o comunque dettati da motivi illeciti. Al di fuori di questo, può fare

costituzionale della norma sono aumentati in quanto il carattere emergenziale viene ad essere affievolito dalla proroga successivamente introdotta, con qualche riserva circa l'effettivo carattere temporaneo ed eccezionale del divieto, di durata ormai quasi biennale¹⁴.

La problematica di maggiore rilevanza derivante dalla continua proroga del "blocco dei licenziamenti" e dall'allungamento della cassa integrazione d'emergenza consiste nel rischio di edificare un mercato del lavoro virtuale, dove ampia parte dei contratti di lavoro potrebbero risultare scollegati da una strategia imprenditoriale con effetto di potenziale deresponsabilizzazione delle parti nella ricerca di reali ed efficaci soluzioni di ristrutturazione dell'impresa in una fase di crisi.

Per quanto concerne il divieto di avviare procedure di licenziamento collettivo, si deve segnalare, sotto diversa angolazione, l'impatto preclusivo della disposizione normativa rispetto ai diritti di informazione e consultazione delle rappresentanze sindacali¹⁵, che si pone alla base della legge 223/1991 e della normativa europea di riferimento. Anche in questo caso, con la proroga introdotta il 19 maggio dal d.l. 34/2020, la sospensione delle comunicazioni alla rappresentanza sindacale per un periodo così esteso, di ben cinque mesi, rischia di vanificare la possibilità di avviare tempestivamente proficue consultazioni con la controparte sindacale. Non si dimentichi, in questa prospettiva, che la normativa emergenziale, che inizialmente prevedeva (nel rispetto dell'art. 15 del d. legis. 148/2015) l'informazione, la consultazione e l'esame congiunto con le parti sociali per l'avvio delle procedure di ottenimento del trattamento ordinario di integrazione salariale di cui all'art. 19 del d.l. 18/2020, ha poi eliminato questo passaggio in sede di conversione del decreto legge avvenuta con la legge n. 27 del 24 aprile. Più in seguito, con il d.l. 34/2020, l'obbligo di informazione e consultazione, quanto alla cassa integrazione, è stato reintrodotta.

Resta il fatto che è stata imposta una parziale sospensione dei flussi informativi alle parti sociali, temporalmente molto limitata con riferimento al trattamento ordinario di cassa integrazione, e, per contro, piuttosto dilatato in relazione alle procedure di licenziamento collettivo, nonostante l'evidente criticità del momento, in termini di possibili ricadute occupazionali, soprattutto per le attività produttive che siano state autoritativamente sospese.

solo danni: non deve essere un giudice a sostituirsi all'imprenditore nelle scelte gestionali", così P. ICHINO, *Si sbloccano i licenziamenti, ma i lavoratori non hanno gli strumenti per rioccuparsi*, in <https://www.pietroichino.it>, 14 giugno 2020.

¹⁴ Si veda, sul punto, l'intervista al prof. Giulio Prosperetti in COLOMBO, *Lo stop ai licenziamenti legittimo se temporaneo*, ne *Il Sole 24 Ore*, 17 giugno 2020, 9.

¹⁵ Sul tema cfr. C. ARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *Lav. giur.*, 2020, 5, spec. 460.

Adesso, ad emergenza sanitaria in via di apparente ridimensionamento, nell'atteso ritorno alle regole ordinarie, il parlamento ha iniziato ad affrontare il tema delle delocalizzazioni. Questo profilo è significativo. Non sono ancora disponibili dati effettivi sulle conseguenze delle disposizioni emergenziali sulla sopravvivenza del tessuto imprenditoriale nazionale. Il 30 dicembre 2021, tuttavia, con la legge di bilancio n. 234, all'art. 1, commi da 224 a 238, riprendendo in qualche modo il precedente francese (noto come "Loi Florange", che peraltro risale al 2014), è stato introdotto un obbligo di comunicazione in via preventiva dell'intendimento di procedere alla chiusura di una sede, stabilimento, filiale, ufficio, reparto autonomo situato nel territorio nazionale con cessazione definitiva della relativa attività e con un licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a cinquanta, applicabile a "datori di lavoro" che nell'anno precedente abbiano occupato mediamente duecentocinquanta dipendenti. Un'assonanza con le disposizioni emergenziali la si trova nella norma che prevede che "prima della conclusione dell'esame del piano e della sua eventuale sottoscrizione il datore di lavoro non può avviare la procedura di licenziamento collettivo di cui alla legge 23 luglio 1991, n. 223, né intimare licenziamenti per giustificato motivo oggettivo". Licenziamenti che, ove effettuati, sarebbero colpiti dalla sanzione della nullità.

11.3 Finanziamenti alle imprese e obbligo di accordo sindacale

Si è fatto cenno alla tematica relativa al ruolo del sindacato in relazione alle conseguenze occupazionali della pandemia, evidenziandone la parziale marginalizzazione, indotta di riflesso dalla preclusione all'avvio di procedure di licenziamento collettivo. Rimanendo su questo argomento vanno segnalati due profili di rilevante interesse. Il primo concerne la "cogestione" dei livelli occupazionali. Il secondo, al quale verrà dedicato il paragrafo successivo, riguarda i protocolli condivisi di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus negli ambienti di lavoro.

Il c.d. "decreto liquidità" (d.l. 23/2020, conv., con modif. dalla legge 40/2020), all'art. 1, comma 2°, lett. l), nel prevedere alcune misure di sostegno creditizio e fiscale in favore delle imprese, ha imposto una serie di condizioni di ottenimento della garanzia rilasciata da SACE S.p.a. sui prestiti funzionali a fronteggiare in maniera immediata le drammatiche conseguenze economiche della pandemia e delle conseguenti restrizioni. Una di queste condizioni prevede che "l'impresa che beneficia della garanzia assume l'impegno a gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali". La norma non precisa alcunché in merito ai requisiti di rappresentatività dei sindacati ammessi a concludere gli "accordi sindacali".

li”, non precisa quale debba essere l’oggetto degli accordi medesimi, e non chiarisce cosa debba intendersi per gestione condivisa dei “livelli occupazionali”¹⁶.

Accantonando i dettagli tecnici, quello che si può evidenziare è come la norma possa in qualche modo essere riconnessa all’art. 46 Cost., che, come noto, rinvia alla legge per l’individuazione delle forme di “collaborazione” dei lavoratori alla gestione delle aziende. Ora, pur non potendosi affermare che la nozione di collaborazione di cui alla norma costituzionale possa essere estesa sino a ricomprendere al suo interno la necessità di addivenire ad un accordo sindacale in relazione ad un provvedimento imprenditoriale, resta da considerare che questo intervento normativo, inserito ai margini del più generale governo dell’emergenza, apra spazi interessanti nell’ottica della valorizzazione della partecipazione del sindacato.

L’obbligo di “accordo sindacale” previsto dal “decreto liquidità”, che pure avrebbe richiesto un’ampia revisione in sede di conversione del decreto legge, può certamente essere valorizzato nella prospettiva dell’assegnazione di un ruolo primario alle parti sociali, come “un passo avanti fondamentale per un diverso sistema sindacale”¹⁷.

11.4 I “protocolli condivisi” e il ruolo attivo delle parti sociali nell’identificazione delle misure di contrasto e contenimento della diffusione del virus negli ambienti di lavoro

L’altra faccia del binomio che caratterizza, nella sintesi più estrema, la normativa emergenziale, riguarda le misure di prevenzione anti-contagio, funzionali a rendere possibile e sicuro lo svolgimento delle attività lavorative e, dunque, la prosecuzione delle attività di impresa.

La prevenzione della diffusione del contagio da Covid-19, per tutte le aziende autorizzate a svolgere o riprendere la loro attività, è passata attraverso l’adozione di un “protocollo” di sicurezza anti-contagio.

Limitando l’esame ai profili di carattere generale, va segnalato il rinvio, operato dal governo tramite decreto-legge ai contenuti dei protocolli condivisi sottoscritti fra il governo medesimo e le parti sociali. Con l’art. 6 del d.p.c.m. del 26 aprile, riprodotto, nella sostanza, nei successivi d.p.c.m. e decreti legge, è stato generalizzato l’obbligo di rispettare i contenuti del protocollo condiviso di re-

¹⁶ Sul punto si rinvia a A. SITZIA, G. DE LUCA, *Cosa si intende per “impegno a gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali” ai fini del “decreto liquidità” (d.l. 23/2020)?*, in *Bollettino Adapt*, 27 aprile 2020, <http://www.bollettinoadapt.it/cosa-si-intende-per-impegno-a-gestire-i-livelli-occupazionali-mediante-accordi-sindacali-ai-fini-del-decreto-liquidita-d-l-23-2020/>.

¹⁷ M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro in prospettiva da coronavirus*, in *Dir. prat. lav.*, 2020, 22, 1359 ss.

golamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 14 marzo e integrato il 24 aprile, e, per i rispettivi ambiti di operatività, dei protocolli settoriali relativi a cantieri, trasporti e logistica, trasporto pubblico; per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni valgono analoghi protocolli stipulati dal ministro per la pubblica amministrazione e le organizzazioni sindacali di riferimento. Con l'art. 29-bis del d.l. 23/2020, introdotto in sede di conversione dalla legge 40 del 5 giugno 2020, si è disposto che “i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all’obbligo di cui all’art. 2087 del codice civile mediante l’applicazione delle prescrizioni contenute” nei protocolli condivisi come sopra richiamati.

I protocolli d’intesa, la cui violazione comporta la sospensione dell’attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza, sono dei veri e propri accordi interconfederali¹⁸, in quanto tali dotati di efficacia obbligatoria di diritto comune¹⁹. Il recepimento sostanziale dei protocolli, pubblicati, in allegato ai citati d.p.c.m., in gazzetta ufficiale, ha tuttavia introdotto un obbligo legale, valevole *erga omnes*, di “rispettarli”.

Ciò che in ogni caso rileva, è il tentativo del governo di adottare, in relazione alla individuazione delle misure di sicurezza più adeguate al fine di contrastare la diffusione del contagio negli ambienti di lavoro, un criterio di regolazione che valorizza in massimo grado il dialogo sociale²⁰ ed il criterio di prossimità.

11.5 Controlli e “privacy”: le criticità dell’art. 17-bis del d.l. 18/2020

In relazione alla regolamentazione del trattamento dei dati personali dei lavoratori da parte dei datori di lavoro la disciplina emergenziale ha mostrato una notevole carenza di attenzione e di approfondimento tecnico²¹. L’art. 14 del d.l. 14/2020 e, poi, l’art. 17 bis del d.l. 18/2020, introdotto dalla legge di conversione n. 27/2020, ha autorizzato i soggetti “deputati a monitorare e garantire l’esecuzione delle misure” per il contrasto e il contenimento della diffusione del

¹⁸ Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa si veda anche C. GAROFALO, *La sospensione dell’attività lavorativa durante l’emergenza epidemiologica Covid-19*, in *Lav. Giur.*, 2020, 5, 432; nonché BOLOGNA, *Tutela del lavoro e emergenza da COVID-19. Coronavirus e salute e sicurezza: le risposte degli ordinamenti intersindacale e statale*, in http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_del_lavoro/Bologna_Tutela_del_lavoro_e_emergenza_da_COVID-19_Coronavirus_e_salute_e_sicurezza_le_risposte_degli_ordinamenti_intersindacale_e_statale.html.

¹⁹ P. PASCUCCI, *Sistema di prevenzione aziendale*, cit., 9.

²⁰ Per alcune considerazioni, anche in chiave prospettica, si veda C. FRASCHERI, *Il Comitato previsto dal Protocollo condiviso del 14 marzo, integrato 24 aprile. Dalla Fase 1 ... al futuro*, *Boll. Adapt*, 22 giugno 2020, n. 25.

²¹ Sul tema cfr. A. SITZIA, *Coronavirus, controlli e “privacy” nel contesto del lavoro*, in *Lav. e giur.*, 2020, 5, 495.

virus negli ambienti di lavoro previste dapprima (e fino al 3 maggio) dal d.p.c.m. del 10 aprile, seguite, dal 4 al 17 maggio, dal d.p.c.m. 26 aprile e, da ultimo, dal d.p.c.m. del 17 maggio (efficace fino al 14 giugno 2020), all'effettuazione di trattamenti (non meglio specificati) dei dati personali, comuni e particolari, "necessari all'espletamento delle funzioni attribuitegli nell'ambito dell'emergenza".

La norma ha avuto un campo di applicazione molto esteso, nell'ambito del quale rientrano tutti i soggetti che, svolgendo attività imprenditoriali, sono "raccomandati" all'assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio, oltre alle "imprese le cui attività non sono sospese", chiamate ad applicare le misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro in base ai protocolli di intesa più sopra richiamati.

Tutti questi soggetti possono "effettuare trattamenti, ivi inclusa la comunicazione tra loro, dei dati personali, anche relativi agli articoli 9 e 10 del regolamento (UE) 2016/679, che risultino necessari all'espletamento delle funzioni ad essi attribuite nell'ambito dell'emergenza determinata dal diffondersi del COVID-19".

Quello che la norma non ha mai chiarito è se i trattamenti che si richiede vengano effettuati dai datori di lavoro sono connessi all'esercizio di funzioni di interesse pubblico nel contrasto all'epidemia (e allora da ricondurre alle lettere g), h), i) dell'art. 9 del Regolamento europeo) o vanno, invece, ricondotti ad obblighi datoriali di tutela della salute e sicurezza (e dunque da ricondurre alla lettera b).

Il legislatore avrebbe dovuto scegliere chiaramente se affidare ai datori di lavoro vere e proprie funzioni direttamente di interesse pubblico, oppure limitarsi a specificare, per la fase di emergenza sanitaria, quali siano gli obblighi di tutela in capo alle aziende. È in gioco la libertà d'impresa e la dignità dei lavoratori, la salute e la sicurezza. E la certezza del diritto è un bene essenziale, anche e soprattutto in momenti di grave criticità.

L'estrema genericità della norma ha rimesso alla responsabilità del datore di lavoro (e non solo, ma questo è l'ambito preferenziale di attenzione in questa sede) il compito di individuare funzioni, ambiti, attribuzioni e tipologie di trattamenti, da effettuare nel rispetto dei principi di necessità, indispensabilità, liceità, correttezza, trasparenza, adeguatezza, minimizzazione e sicurezza (art. 5 reg. 2016/679), avuto riguardo all'esigenza di temperare la funzione di interesse pubblico rilevante genericamente affermata con quella afferente la salvaguardia della riservatezza degli interessati.

Così facendo il legislatore non solo non si è attenuto alla disciplina sovranazionale, ma ha caricato soggetti privati, estranei allo svolgimento di compiti in

ambito sanitario e di sicurezza pubblica, di una responsabilità dilatata ed indeterminata, in palese violazione dell'art. 23 del regolamento europeo.

La medesima disattenzione per i profili legati al trattamento dei dati personali e alla tutela della riservatezza dei lavoratori si è ravvisata nella disciplina relativa al controllo della certificazione verde Covid-19 di cui all'art. 9 del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, più volte modificato. La norma ha posto a carico del datore di lavoro l'obbligo di verificare il rispetto dell'obbligo ricadente sui lavoratori, con l'onere (anch'esso sanzionato in caso di inottemperanza) di definire "le modalità operative per l'organizzazione delle verifiche del possesso della certificazione verde".

Il datore di lavoro, dunque, è stato chiamato ad organizzare le procedure organizzative di controllo del rispetto di un adempimento complesso e oneroso, che ha implicato un trattamento di dati personali potenzialmente massivo, senza che siano state fornite adeguate prescrizioni tecniche.

Il governo si è limitato a chiarire, tramite il dPCM del 17 giugno 2021, che "la verifica è effettuata mediante la lettura del codice a barre bidimensionale ... che consente unicamente di controllare l'autenticità, la validità e l'integrità della certificazione, e di conoscere le generalità dell'intestatario, senza rendere visibili le informazioni che ne hanno determinato l'emissione" (cfr. art. 13 del dPCM citato).

Questo profilo è della massima rilevanza in quanto ha posto il problema di stabilire se il datore di lavoro potesse o no acquisire informazioni circa la durata della certificazione verde di cui il lavoratore è in possesso, e questo soprattutto al fine, prettamente organizzativo, di poter programmare i turni di lavoro e l'utilizzo della manodopera disponibile. Il Consiglio di Stato, con ordinanza, del 17 settembre 2021, n. 5130, aveva affermato, sul punto, che "gli appellanti, dichiarandosi contrari alla somministrazione del vaccino, nel pieno esercizio dei loro diritti di libera autodeterminazione, non subiscono lesioni del diritto alla riservatezza sanitaria in ordine alla scelta compiuta, dal momento che l'attuale sistema di verifica del possesso della certificazione verde non sembra rendere conoscibili ai terzi il concreto presupposto dell'ottenuta certificazione (vaccinazione o attestazione della negatività al virus)".

Pare evidente la delicatezza del trattamento richiesto e i rischi di discriminazione che ne possono scaturire.

Università e professione accademica nella pandemia. Una riflessione critica

Martina Visentin

12.1 Introduzione: fra divari e disuguaglianze. L'università della pandemia

La situazione emergenziale esplosa a causa di una pandemia mondiale, fra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, non è paragonabile a nessun'altra situazione precedente e già studiata. L'emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha provocato una completa destrutturazione delle routine della scuola e dell'università, dei punti di riferimento educativi esterni alla famiglia, e di quella cornice di senso nella quale studenti e docenti erano immersi. In un modo del tutto inaspettato e inimmaginabile, sia rispetto alla durata sia rispetto agli effetti, si è prodotta una rottura all'interno delle routine nelle organizzazioni educative producendo come esito immediato l'interruzione della didattica in presenza che ha trasformato così relazioni e obiettivi delle stesse istituzioni coinvolte. L'insegnamento in tutto il mondo si è spostato dentro e fuori dalle modalità faccia a faccia, ibride e completamente online nel corso del 2019. L'OECD continua a indagare l'impatto complessivo della pandemia sull'apprendimento e pare ormai confermato come, senza un supporto massivo da parte dei docenti, sia improbabile che gli studenti siano in grado di navigare da soli nel mondo dell'apprendimento online. La maggior parte dei sistemi educativi è chiamato allora a prestare molta attenzione nel fare in modo che la tecnologia non amplifichi ulteriormente le disuguaglianze esistenti nell'accesso e nella qualità dell'apprendimento (Gremigni 2020). Questo non è solo un problema di accesso alla tecnologia e alle risorse

(aperte o meno) per l'apprendimento, ma guarda anche a quegli studenti che non hanno la capacità di recupero, le strategie di apprendimento. La crisi senza precedenti prodotta dalla pandemia ha accelerato una serie di innovazioni che avrebbero richiesto diversi anni di rodaggio e meritato le opportune riflessioni critiche (Salmieri e Visentin 2020). Ciò su cui intendo riflettere attraverso questo contributo è rappresentato dai possibili mutamenti strutturali e culturali che potrebbero prodursi nell'Università della post-pandemia. In un presente dove è necessario convivere con il virus, studenti e docenti, sono chiamati a costruire insieme un'Università dove didattica e ricerca siano più che mai complementari. Per tali ragioni, questa riflessione si focalizza su alcuni punti critici della didattica nella pandemia e (alcuni) effetti dell'emergenza sulla professione accademica.

12.2 Didattica: l'insegnamento

«Non c'è più nessuno. Sembrano tutti morti ma invece no, per fortuna sono reincarnati in smart working, uomini e donne in piccole stanze, bambini che razzolano e foto di famiglia sul comò. Siamo agli sgoccioli di marzo, via Zamboni 32, Bologna. Nel vecchio palazzo sono rimasti il custode, la signora della portineria e l'ultimo docente che si ostina a far lezione dai locali della più antica università del mondo occidentale. Si sente un po' l'ultimo giapponese, armi in pugno, che si nasconde nella giungla e presidia valorosamente l'isola del Pacifico dopo che la guerra è finita, e anche perduta» (Bertoni 2021, 1). Questo è l'incipit di uno dei primi volumi, se non il primo, scritto da un accademico e rappresenta una efficace sintesi etnografica dello spaesamento e dei paradossi vissuti dai docenti in ogni angolo del nostro Paese. Che cosa ha significato questa repentina trasformazione dell'Università e dei suoi metodi di insegnamento? Si è creata una dicotomia di posizioni: lo stesso Bertoni ci ricorda che, il dibattito sulla didattica on line si è spesso, per mesi, bloccato fra le categorie del celebre libro di Umberto Eco del 1964, *Apocalittici e Integrati*. Da un lato troviamo i vecchi docenti apocalittici, conservatori e antimoderni, che rifiutano cocciutamente le innovazioni; dall'altro i docenti (e soprattutto i dirigenti) integrati, sacerdoti della tecnologia, che venerano l'innovazione come divinità buona a prescindere, senza una vera riflessione sui mezzi e sui fini (Bertoni, 2020, p. 2 e ss.). Ciò che qui vorrei sottolineare è che la didattica a distanza e la didattica digitale sono due strumenti diversi dove il primo è compreso nel secondo. La digital education è un insieme di opzioni a rinforzo delle esperienze di apprendimento condiviso e di accrescimento della quantità e della qualità delle interazioni on site con i suoi pro e i suoi contro mentre la didattica a distanza è un surrogato della didattica face to face, con in aggiunta i problemi di attenzione, interazione, comunica-

zione che derivano dalla non presenza. Sinora l'apprendimento con strumenti digitali in situ si era spesso dimostrato un potenziale elemento di pluralizzazione creativa delle metodologie a disposizione di docenti e studenti nell'ambito della didattica in presenza, un rafforzamento delle potenzialità di recupero per gli studenti meno assidui (Albano et al., 2011; Cecconi et al., 2019). Da questo punto di vista, il digitale, il multimediale e il virtuale possono essere variamente incorporati nella didattica a distanza, ma ciò non comporta automaticamente un miglioramento o un peggioramento delle modalità di apprendimento, sono semplicemente ulteriori strumenti di supporto (Salmieri e Giancola, 2018). Ma possono diventare un reale aiuto se il corpo docenti è consapevole dell'impatto di questi mezzi e del loro migliore utilizzo in base alla materia e alla classe di riferimento. La didattica a distanza quindi diventa sicuramente un'occasione che indirettamente può spingere il corpo docente a ripensare le proprie modalità didattiche, ridefinire la logica frontale dell'insegnamento, auto-apprendere competenze digitali altrimenti non considerate e avanzare così nel livello delle abilità digitali della docenza. Va quindi sottolineato che, dove manca l'attività di formazione dei formatori e un piano generale e strutturato per l'impiego di piattaforme specifiche, la didattica a distanza continua a essere erogata sulla base di competenze digitali molto diverse e diseguali da docente a docente. Ognuno agisce in situazioni e condizioni di svolgimento delle lezioni online molto eterogenee, frastagliate e diseguali, a volte con l'effetto di creare una dispersione cognitiva da parte degli studenti. Non si tratta quindi di togliere l'autonomia didattica dei docenti o porre l'accento sull'estrema variabilità di metodi e approcci, ciascuno consono ai contenuti degli insegnamenti ma di formare i docenti in questa nuova frontiera inesplorata dell'insegnamento. La questione dirimente riguarda il livello e il tipo di competenze necessarie a rendere efficaci gli strumenti che rendono possibile la didattica a distanza. Si potrà accertare solo a posteriori se e come i protagonisti della didattica a distanza, siano essi docenti o studente, abbiano in questo periodo migliorato le proprie competenze nell'uso di piattaforme, applicazioni e strumenti. Andrebbero condotte analisi approfondite, fattuali e puntuali; possibilmente non basate sulle auto-percezioni. È evidente la necessità di riflettere ulteriormente sulla professione docente e nello specifico sugli effetti di un così rapido passaggio alla performatività online. Diventare docenti in grado di assicurare e-learning di qualità in un rapporto con gli studenti dinamico, costante e accattivante presuppone un percorso di formazione e autoformazione che include la capacità di manipolare e plasmare l'ambiente e il setting di riferimento (Salmieri e Visentin 2020, 7 e ss.). Perciò è e sarà necessario continuare a coltivare una "nuova e ragionevole ecologia culturale" (Bertoni 2020, pr.6) per un uso riflessivo dei dispositivi tecnologici in

grado di aumentare il senso dell'essere dei docenti capaci di saper rispondere alla ridefinizione dell'insegnamento anche in questo stato di emergenza.

12.3 Gli effetti della pandemia sulla professione accademica

I docenti universitari hanno affrontato una quantità significativa di cambiamenti relativi ai loro ruoli e ambienti di lavoro. Secondo l'interessante ricerca di Fidelity Investments¹ più della metà dei docenti (55%) delle istituzioni della cosiddetta Higher Education, ha seriamente considerato di cambiare lavoro o di andare in pensione anticipata. Anche se la ricerca, che include le risposte di più di 1.100 membri di diverse facoltà, è stata progettata e somministrata oltreoceano vale la pena immaginare che anche nel nostro Paese possa essere presente una situazione simile. In un periodo così unico è stato rilevato un ingente aumento del carico di lavoro e il deterioramento dell'equilibrio tra lavoro e vita privata, tutti elementi che potrebbero portare a pensionamenti anticipati e cambiamenti di carriera. Nella convivenza con il virus, stiamo probabilmente sperimentando ancora uno stato costante di sovraccarico e affaticamento, causato anche da un lavoro online che richiede uno sforzo fisico, cognitivo ed emotivo continuo e a lungo termine. Sono cambiate molte cose.

12.3.1 Le conferenze accademiche

Nei primi mesi della pandemia, le conferenze sono state cancellate o rimandate, ma poi la situazione emergenziale è stata il *trigger* per produrre una ricchezza di eventi online gratuiti. I limiti finanziari, di viaggio e temporali alla partecipazione alle conferenze sono stati, in teoria, eliminati. Ciò ha e avrà sicuramente un impatto su più livelli. Le conferenze accademiche hanno molteplici scopi: comunicare la ricerca, fare rete, conoscere la ricerca emergente ed aggiornare i confini di un campo disciplinare. Nella cosiddetta 'accademia neoliberale' dove la performance del docente è misura sul valore scientifico², presentare

¹ "On the Verge of Burnout: COVID-19's impact on faculty wellbeing and career plans" è un'indagine basata su una survey di 1,122 professori di college e università, condotta e organizzata da at colleges and universities, conducted by The Chronicle of Higher Education. I dati sono stati raccolti nell'Ottobre 2020.

² «Come è noto, si sono manifestate negli ultimi decenni crescenti pressioni dei governi nazionali per il controllo delle politiche degli atenei (in ragione dell'utilizzo delle crescenti necessità finanziarie), alle quali si sono unite le pressioni indirette derivanti dal diffuso utilizzo della conoscenza per lo sviluppo dei sistemi economici. Da qui anche le logiche della competizione e dell'incentivazione delle prestazioni accademiche attraverso speciali programmi di eccellenza, oltre all'accentuarsi delle differenze tra atenei sanzionate dalle graduatorie (ranking) stilate da

conferenze ‘prestigiose’ è ancora più importante, soprattutto in un periodo così particolare. La conferenza è un microcosmo di relazioni e le reti che si creano e si attivano in questi spazi non solo rappresentano ma plasmano attivamente il mondo accademico. La pandemia è stata particolarmente dannosa per le reti di ricercatori all’inizio della carriera, perché questi rischiano di rimanere indietro mentre gli accademici strutturati solidificano sempre di più la loro posizione. Attualmente stanno emergendo nuovi spazi informali on line dove il networking offre delle opportunità per porre rimedio a questi potenziali danni, ma sono relativamente sottoutilizzati e ancora poco accessibili. Il potenziamento di modelli ibridi (on line e in presenza) dovrebbe essere prioritario nel sostenere e costruire comunità accademiche. Tali modelli possono offrire anche uno spazio per incontrare altri studiosi e costruire soluzioni alternative, vie possibili di essere ricercatori e affrontare le pressioni neoliberali dall’interno dell’accademia. Vale la pena ricordare che, all’inizio della pandemia, il ‘pivot virtuale’ era basato sul bisogno immediato, piuttosto che su impegni etici ponderati in questo spazio. Questo ha portato all’uso quasi onnipresente di grandi piattaforme come Zoom e Microsoft Teams in un mercato che si prevede crescerà di valore di quasi il 20% entro il 2026 (Oliver 2021). Parallelamente le piattaforme open-source stanno cominciando a diventare più comuni negli eventi più piccoli, così come per la gestione tangenziale di spazi di networking virtuale. La pandemia ha trasformato lo spazio delle conferenze accademiche ed è stato un promemoria di quanto siano preziose le comunità di studiosi. Gli spazi virtuali che si stanno aprendo offrono nuove opportunità ma sembrano riprodurre le disuguaglianze: il ruolo della conferenza online nello sviluppo e nel nutrimento delle reti non ha avuto lo stesso successo delle conferenze in presenza. Continuano però a spuntare piattaforme virtuali di networking complementari alle conferenze in presenza e online, che cercano di riprodurre la necessità di nutrire le interazioni e le relazioni informali tipiche di una conferenza in presenza.

12.3.2 Il fare ricerca (nelle scienze sociali)

I ricercatori sociali abituati a essere in presenza sul campo d’indagine, sono stati obbligati a causa delle misure di isolamento per contenere la diffusione del Covid-19, a considerare modi diversi di fare ricerca. Ciò ha significato utilizzare forme mediate (digitali o non digitali) per raggiungere gli stessi (o simili) scopi di ricerca (Lupton, 2020-2021). Ci sono molti esempi di utilizzo di strumenti di

istituzioni diverse. In buona sostanza hanno finito per prevalere le regole del mercato attraverso la formula neoliberal del New Public Management» Mosconi 2021 in un commento su Giancola e Colarusso 2020.

sondaggio online o di analisi dei contenuti o di etnografie che utilizzano interazioni online esistenti come materiale di ricerca. Le interviste sono state condotte per telefono o Skype per molto tempo. La ricerca on line è stata condotta per molti anni, ma, certamente, la pandemia ha visto un'accelerazione di tali approcci e metodi. Vale la pena sottolineare, alcuni strumenti di ricerca che la stessa Lupton ritiene particolarmente creativi e innovativi non perché del tutto nuovi, ma perché rivisti in una maniera nuova alla luce dei limiti imposti dalla pandemia. Sono state usate, per esempio videocamere indossabili (e altre tecnologie di prospettiva in prima persona) per le etnografie più pure. L'uso di piccole telecamere indossabili come le action camera GoPro (spesso usate dalle persone per filmare la loro partecipazione agli sport d'azione) può essere un modo di seguire il proprio 'oggetto della ricerca' che diventa parte attiva della ricerca in atto. Hanno dato una GoPro ai ciclisti da indossare sui loro caschi durante uno dei loro spostamenti regolari al lavoro. La videocamera veniva accesa dal ciclista quando si preparava a partire per il lavoro, registrava la sua corsa e veniva spenta una volta giunti a destinazione. I video sono stati visti insieme dai ricercatori e dai partecipanti, con domande sulle esperienze dei ciclisti sull'uso dei dispositivi di auto-tracking e sulla revisione dei loro dati. Le interviste epistolari sono uno strumento ben noto nella ricerca sociale. Sono interviste asincrone, *one-to-one*, mediate dalla tecnologia. Il metodo permette sia all'intervistatore che all'intervistato di selezionare i tempi dell'intervista, fornisce il tempo per considerare le domande e le risposte, ed elimina la necessità di trascrizione. Poiché l'intervistatore e l'intervistato non hanno bisogno di essere compresenti nel tempo, gli intervistati hanno la possibilità di scegliere quando rispondere. Hanno il tempo di considerare le loro risposte e possono, se lo desiderano, fare riferimento a materiali di supporto. Il metodo permette anche al ricercatore di condurre diverse interviste simultaneamente, così i dati di un'intervista possono essere testati o usati per sviluppare altre interviste. Alcuni ricercatori hanno sperimentato le app di messaggistica, come WhatsApp, per condurre questo tipo di interviste e il successo è stato immediato e importante anche per offrire ulteriori prospettive sulle problematiche sociali della pandemia (si veda ad esempio Santagati e Barabanti 2020). Gli strumenti sono molteplici, per questo si rimanda nuovamente a Lupton 2020-2021. Vi è però un altro elemento che, nel passaggio dalla ricerca in presenza alla ricerca in remoto, va considerato per i gruppi di ricerca e i singoli ricerca. Esso è rappresentato dalla dimensione etica del fare ricerca on line. Per cominciare si ricorda l'importanza delle commissioni etiche a cui presentare una richiesta di modifica e/o approvazione dei metodi on line. Vanno poi considerate le dimensioni emotive della conduzione di qualsiasi tipo di ricerca sociale in una pandemia, quando le normali routine sono

interrotte e molte persone si sentono incerte e preoccupate o in ansia costante, o sono malate o si prendono cura di familiari malati. I problemi di privacy sono molto importanti da considerare in questi contesti. Dall'altra parte, persone più confinate, che si sentono annoiate o irrequiete ma in buona salute, possono accogliere l'opportunità di far parte di un progetto di ricerca. Considerare e riflettere molto attentamente sul proprio target di ricerca è un'operazione euristica, nella pandemia e in quella che sarà la ricerca postpandemica, di assoluta importanza.

È necessario quindi riflettere opportunamente sui metodi digitali/online che potrebbero essere più adatti al proprio progetto di ricerca, valutare se ci sono problemi di privacy; problemi di sicurezza personale (mettendo in sicurezza i partecipanti alla ricerca e lo staff); di sicurezza di tutela dei dati; di scarso accesso online o difficoltà di competenze digitali³ per i partecipanti alla ricerca.

Un'ulteriore riflessione merita di essere posta anche sull'altro fronte del fare ricerca, ossia vale la pena riflettere sulla research agenda delle cosiddette SSH (scienze umane e sociali) che si sta interrogando sulla portata dei cambiamenti in atto in tutte le sfere del sociale, poiché tali cambiamenti attengono in prima istanza proprio alla dimensione delle relazioni. Sarebbe importante, per la ricerca futura, indagare ad esempio l'impatto differenziato della pandemia (e della convivenza con il virus) su gruppi di studenti economicamente e socialmente più svantaggiati.

Il recente decreto-legge 34 del 19 maggio 2020 prevede un ingente finanziamento di 1,4 miliardi euro per l'università e la ricerca, di cui una buona parte stanziati per l'assunzione di oltre 3.000 ricercatori universitari e 1.300 ricercatori presso gli enti pubblici di ricerca.

Oltre a risorse destinate alle attrezzature, si rileva un cospicuo fondo destinato all'esonero delle tasse di iscrizione per gli studenti di famiglie a basso reddito. Si tratta senz'altro di misure rilevanti. Così come importanti sono le risorse e le disposizioni per consentire a dottorandi e assegnisti di recuperare i mesi di blocco delle ricerche. Tuttavia, sarebbe auspicabile innalzare i livelli di finanziamento della ricerca e al contempo sovvenzionare i costi necessari per estendere il più possibile gli orari di apertura delle strutture universitarie, organizzare la canalizzazione degli insegnamenti, con le aule e strutture aperte anche a oltranza, per consentire così il riavvicinamento a quel mondo che nel frattempo abbiamo perso ed è da ricostruire (Salmieri e Visentin 2020, 8). La Missione 4 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) copre l'intero percorso educativo, dagli asili nido all'università con un finanziamento davvero importante. Gavo-

³ Per ulteriori approfondimenti mi permetto di rimandare il lettore all' Association of Internet Researchers, nello specifico al seguente link: <https://aoir.org/reports/ethics3.pdf>

sto e Turri (2021) offrono un'efficace e sintetica analisi sul Pnnr. Il Pnrr, secondo gli Autori, prevede diverse misure che possono essere raggruppate in tre ambiti: studentati e diritto allo studio, ammodernamento della didattica e dottorati. L'ambito del diritto allo studio prevede 960 milioni di euro nella costruzione di alloggi per gli studenti, con l'obiettivo di portare da 40 mila a 100 mila il numero di posti fuori sede. L'intervento ha quindi il pregio di andare a sostenere la mobilità studentesca e l'autonomia degli studenti. In materia di diritto allo studio si prevedono invece: i) 250 milioni di euro per migliorare la transizione scuola-università declinati in corsi di orientamento nella scuola secondaria, con l'obiettivo di interessare 1 milione di studenti; ii) 500 milioni per incrementare l'ammontare e l'estensione delle borse di studio. Sono interventi importanti, di sostegno a due elementi che fondano il diritto allo studio. Dispersivi, sempre secondo gli Autori, appaiono, invece, gli interventi per l'innovazione della didattica. Attraverso una copertura finanziaria di 430 milioni è previsto un aumento della flessibilità delle classi di laurea rafforzando le competenze multidisciplinari, l'attenzione alle tecnologie digitali e ai temi ambientali e la costruzione di soft skills; l'ampliamento delle classi di laurea professionalizzanti; la creazione di tre non meglio precisati hub "per migliorare la capacità del sistema di offrire istruzione digitale a studenti e lavoratori universitari" e di tre teaching and learning centres per la formazione didattica dei docenti (peraltro, ormai già presenti in molti atenei). I riferimenti alla didattica a distanza sono però piuttosto scarsi. Una maggior connessione al patrimonio di pratiche, abilità e infrastrutture sarebbe auspicabile tanto quanto sarebbe un errore non capitalizzare il recente passato per, ad esempio, favorire studenti lavoratori o attività integrative. Il terzo ambito preso in considerazione dal Pnrr è quello del dottorato di ricerca con uno stanziamento di 1,04 miliardi di euro. Si prevede di rafforzare gli sbocchi lavorativi dei dottorandi nell'industria (cuore pulsante del Pnrr). Le misure previste dispongono lo stanziamento di 3 mila borse in tre anni nelle discipline Stem (Science, Technology, Engineering, Mathematics); 3.600 per le competenze delle pubbliche amministrazioni e lo sviluppo del patrimonio culturale; 500 per la transizione digitale e ambientale. Concludendo, il Pnrr appare un piano interessante e potenzialmente importante per il futuro della nostra Università poiché ha colto alcuni dei nodi centrali dell'istruzione universitari. Gli interventi programmati, probabilmente anche a causa della complessità e stratificazione del settore, sono tuttavia piuttosto frastagliati e poco collegati fra loro. Va da sé che, per un impatto significativo sarebbe opportuno importante prevedere un coordinamento stretto fra tutti i soggetti chiamati a realizzarli, una governance verticale e orizzontale ma centrata sul raggiungimento degli effetti prefissati più che sulla proceduralità delle misure disposte.

12.3.2.1 Donne, giovani ricercatori e vita accademica: il peso della pandemia

Le più recenti ricerche, nello specifico quelle di Minello, Martucci e Manzo (2021) ci ricordano che dovremmo imparare una lezione importante rispetto alla nostra vita personale: madri e padri insieme continuano ad affrontare una riorganizzazione a breve termine dei tempi di cura e di lavoro. A lungo termine, questi cambiamenti però influenzeranno le carriere di uomini e donne in maniera diversa. Coloro che hanno meno compiti di cura hanno pubblicato e pubblicheranno di più. Rimane evidente, nella comunità accademica l'approccio squilibrato alla cura della famiglia e al lavoro. Tutti noi parteciperemo insieme alla competizione aperta per la promozione e le posizioni, genitori e non genitori. Il lavoro accademico – in cui l'avanzamento di carriera si basa sul numero e la qualità delle pubblicazioni scientifiche di una persona, e la sua capacità di ottenere finanziamenti per progetti di ricerca – è fondamentalmente incompatibile con la cura dei bambini. Il lavoro di cura è, infatti, sbilanciato – anche tra le coppie altamente istruite. Le donne dedicano molto più tempo al lavoro domestico rispetto agli uomini. Se si confrontano madri e padri sposati negli Stati Uniti, le prime dedicano quasi il doppio del tempo ai lavori domestici e alla cura dei figli. Nei paesi del nord Europa, dove vige l'uguaglianza di genere, le donne fanno ancora quasi i due terzi del lavoro non retribuito. Anche tra le coppie eterosessuali con donne capofamiglia, le donne fanno la maggior parte del lavoro di cura. Nel complesso, l'esperienza Covid-19 sta cambiando il modo in cui si fa ricerca, soprattutto in alcuni settori: i nuovi meccanismi di peer review accelerata, la maggiore quantità e velocità dei dati disponibili e la distribuzione dei finanziamenti tra i settori stanno cambiando gli equilibri del mondo accademico, e dovremo prestare attenzione agli effetti che questo ha sulle disparità di genere. Ciò è soprattutto evidente per chi è donna e madre all'inizio della carriera accademica, che, solitamente è segnato da un periodo prolungato di precarietà, che coincide con il periodo riproduttivo delle donne. Non è stata considerata né una riduzione delle ore di insegnamento né uno spostamento della durata del semestre. Le Autrici sottolineano bene (Ivi, 591 e ss.) come – sia per le ricercatrici italiane che per quelle statunitensi – questo abbia spostato completamente il centro delle attività delle madri accademiche, che hanno investito gran parte della loro attenzione sui compiti di insegnamento. Queste donne hanno dovuto rimandare o scartare la loro ricerca, con conseguenze per la loro carriera. Questo spostamento ha influenzato la percezione del futuro delle madri accademiche. La competizione di fondo con i padri accademici o con i coetanei che non hanno compiti di cura le mette in una posizione di evidente svantaggio. Il fatto che le università non abbiano preso in considerazione nessuna misura di

sostengo (ad esempio un semestre/ore ridotte) per aiutare i genitori accademici ha inviato un messaggio alle donne sul loro valore e su quanto sia invisibile il peso della maternità nel mondo accademico.

I risultati preliminari di un'ulteriore ricerca sui ricercatori in posizioni vulnerabili durante la pandemia (Kınıkoğlu & Can 2021, pp.5825 e ss.) hanno fatto luce sui diversi gradi di precarietà sperimentati dagli accademici all'inizio della carriera che lavorano con contratti temporanei. Il genere (nuovamente) e le caratteristiche strutturali dell'occupazione come lo status occupazionale e il supporto istituzionale dell'università influenzano come gli accademici all'inizio della carriera negoziano la precarietà sotto le incertezze amplificate della pandemia globale. Le ricercatrici all'inizio della carriera con condizioni di vita favorevoli potrebbero strumentalizzare la flessibilità che deriva dalla borsa di studio post-dottorato e utilizzare l'isolamento come ritiro di scrittura, mentre quelle in posizioni di insegnamento sono rimaste intrappolate nel peggioramento delle condizioni di lavoro e di vita peggiori in assenza di supporto istituzionale dall'università. Il sostegno istituzionale e il capitale sociale sembrano funzionare soprattutto quando gli accademici all'inizio della carriera dimostrano di poter portare soldi all'università. Nella pandemia, ottenere fondi diventa molto più difficile, soprattutto sul versante Humanities. Così il sostegno istituzionale ai giovani ricercatori diminuisce mentre aumenta il divario nel dividersi fra ricerca e insegnamento ricerca e le differenze nei gradi di precarietà diventano sempre più nette sotto la pandemia.

4. Note conclusive

Dopo aver riflettuto sulla didattica on line e su alcuni effetti della pandemia sulla professione accademica, vale la pena concludere con uno sguardo verso il futuro. Il tema è quello dell'università nel post-pandemia. Cosa possiamo imparare e cosa dobbiamo portare avanti come docenti e come ricercatori?

Il primo punto torna sull'insegnamento a distanza. La fruizione da remoto non va eliminata, rimane un passo in avanti compiuto dentro l'alveo della *digital education* e dal quale non bisogna tornare indietro. Ha sicuramente un valore aggiunto nell'integrazione alla didattica in presenza, ma va pensata, strutturata e collegata in maniera complementare senza tramutarsi solo in un sovraccarico lavorativo del docente. Ciò va a vantaggio sicuro degli studenti, soprattutto per quelli in condizioni più svantaggiate. Tra uno studente che per ragioni socio-economiche non frequenta, ma può collegarsi e attivamente interagire con il docente e uno studente passivo in aula, cosa è meglio? La didattica online/a distanza, se integrativa della didattica in presenza, permette di superare barriere

e di percorrere una via per ridurre discriminazioni che la pandemia ha certamente amplificato (Mesini 2021). Si tratta di perfezionare e coordinare gli strumenti e i meccanismi di controllo per evitare sia i comportamenti opportunistici sia la nascita di percorsi a “due velocità” che potrebbero avere invece effetti peggiori.

Il secondo punto riguarda il corpo docente. La professione accademica conosceva già quello che poi in pandemia è stato etichettato come *smart-working*. Studiare, scrivere articoli e progetti di ricerca, confrontarsi in videoconferenza con altri ricercatori, rispondere alle richieste degli studenti, leggere le tesi e correggere compiti, fare ricevimento studenti...e via di questo passo... sono cose che da sempre appartengono al lavoro del ricercatore. La novità è stata rappresentata dalla messa on line di tutte quelle attività collegiali (riunioni, consigli di dipartimento, di corso di studio, di dottorato) che hanno consentito di abbreviare (ma anche moltiplicare) i tempi delle decisioni, ha eliminato i tempi degli spostamenti, ridotto i ritardi. Vi è però un equilibrio da ricercare maggiormente. Non siamo animali digitali, siamo animali sociali. Il rapporto informale tra docenti è un elemento essenziale del tessuto accademico, quanto lo è quello con il personale tecnico e amministrativo e con gli studenti. Anche qui si tratta di trovare una via ibrida, la presenza e il virtuale che sia davvero smart. Si potrebbero svolgere online solo alcune attività collegiali di routine a discrezione di ciascun Dipartimento, salvaguardando, al tempo stesso, periodiche occasioni di riunione in presenza su temi strategici, conferenze o altro.

Imparare dall'esperienza di una università completamente on line, ci porta alla seconda domanda posta nelle note conclusive. Cosa dobbiamo portare avanti?⁴

Innovazione nell'insegnamento e nell'apprendimento

Indipendentemente da come un corso viene erogato – online, di persona o in modo ibrido – le ricerche ci dicono che i docenti si augurano e sperano di portare avanti varie innovazioni nell'insegnamento e nell'apprendimento. Tali innovazioni includono elementi innovativi come la capacità di invitare altri esperti ai loro corsi per apparizioni virtuali come docenti o per favorire discussioni più ampie con gli studenti. Altre includono il continuare a sviluppare nuove pratiche di valutazione, a favore di valutazioni più frequenti, partecipative e autentiche dell'apprendimento.

⁴ Questo paragrafo è una rielaborazione personale da: <https://postpandemicuniversity.net/2021/09/01/a-return-to-normal-on-campus-5-ways-university-students-and-faculty-hope-for-better/>. Ringrazio il Professor George Veletsianos per lo scambio via mail sui punti trattati a partire da questo post.

Maggior supporto

I docenti e gli studenti mostrano di volere un maggiore sostegno da parte delle loro istituzioni e del governo che li aiuti a mantenere la salute fisica e mentale durante e dopo la pandemia. Un recente sondaggio di Statistics Canada su circa 100.000 studenti del maggio 2020 ha identificato che il 67% degli intervistati “era molto o estremamente preoccupato di non avere prospettive di lavoro nel prossimo futuro”. La facoltà ha espresso ansia per il carico di lavoro, i tagli ai programmi e la precarietà del lavoro accademico, sperando che possano essere coinvolti nelle discussioni su questi temi e sulla sicurezza del campus.

Flessibilità

Un’idea che è emersa costantemente sia nel nostro lavoro che in quello di altri ricercatori è il valore che la flessibilità offre a studenti e docenti (Veletianos 2021; 2020). Gli studenti, per esempio, hanno apprezzato la flessibilità nelle scadenze, quando dovevano affrontare incertezze nelle loro vite al di fuori dei loro studi. I docenti, sostenuti dalle istituzioni nel lavorare in remoto, hanno espresso gratitudine per tale flessibilità. Alcuni hanno anche apprezzato il fatto di poter affrontare i loro corsi con progetti flessibili che hanno sostenuto l’apprendimento degli studenti (per esempio, spostando le lezioni verso sessioni preregistrate e utilizzando incontri in tempo reale per i workshop). Gli approcci flessibili all’insegnamento e all’apprendimento probabilmente aiuteranno i college e le università ad affrontare le future sfide locali e globali come il cambiamento climatico e l’aumento delle disuguaglianze sociali.

Fiducia e solidarietà

Mentre l’educazione è uno sforzo che implica la definizione di standard di apprendimento e di valutazione, è anche uno sforzo che coinvolge gli esseri umani, con tutta l’imprevedibilità e la variazione della vita che accade. Nell’avvicinarsi all’educazione con uno sguardo umanizzante, docenti e studenti sperano che le istituzioni e i governi non perdano di vista la fiducia e la solidarietà che è stata estesa a loro durante la pandemia. In termini pratici, fiducia e solidarietà possono tradursi in un ripensamento delle pratiche di valutazione che sono basate sulla sfiducia, come l’uso di tecnologie di sorveglianza per gli esami online. Può significare avere fiducia nella facoltà di determinare le migliori valutazioni per i loro corsi. Per esempio, vale la pena sottolineare come sia necessario un “cambiamento culturale” verso la fiducia negli studenti, lontano da un “tipo di relazione conflittuale” che presuppone che tutti stiano imbrogliando.

Concentrarsi sull'equità

La pandemia ha portato alla luce le difficoltà, i gap e le lacune che gli studenti di diversi contesti socio-economici e demografici devono affrontare, come l'accesso ineguale alla tecnologia e agli spazi di studio privati, così come le disuguaglianze nel soddisfare le loro esigenze di base. Studenti e docenti desiderano che le istituzioni e i governi continuino ad agire per affrontare le disuguaglianze. Alcune idee offerte includono la progettazione mirata dei corsi per accogliere i bisogni di persone diverse, e i supporti istituzionali per consentire un più ampio accesso ai programmi e alle risorse.

Piuttosto che regredire a quella che è definibile come la 'normalità pre-pandemia', ciò che le ricerche di Velestianos (2021; 2020) evidenziano è come studenti e docenti sperino in un futuro migliore – migliore di quello dominato da Covid-19, e migliore dello status quo precedente alla pandemia.

Riferimenti bibliografici

- ALBANO, G., D'APRILE, M. e MACCARINI, R. (2011), «Opinioni di studenti su pratiche di blended learning». *Italian Journal of Educational Technology*, 19 (3), 189-94.
- BERTONI, F. (2020). *Insegnare e (vivere) ai tempi del virus*. Milano, Nottetempo.
- CECCONI, L., Sannicandro, K. e Bellini, C. (2019), «La percezione degli studenti nella valutazione dei corsi universitari erogati in modalità blended», *Italian Journal of Educational Technology*, 27 (3), 7-26.
- COLARUSSO, S. & GIANCOLA, O. (2020), *Università e nuove forme di valutazione. Strategie individuali, produzione scientifica, effetti istituzionali*. Roma, Sapienza Università Editrice.
- FIDELITY INSTITUTIONS, (2020). "On the Verge of Burnout: COVID-19's impact on faculty wellbeing and career plans", https://connect.chronicle.com/rs/931-EKA-218/images/Covid%26FacultyCareerPaths_Fidelity_ResearchBrief_v3%20%281%29.pdf, ultimo accesso: settembre 2021.
- GAVOSTO, A. e TURRI, M. (2021). Sull'istruzione universitaria il Pnrr è dispersivo, in <https://www.lavoce.info/archives/74731/sullistruzione-universitaria-il-pnrr-e-dispersivo/>, 28.05.21, ultimo accesso: settembre 2021.
- GREMIGNI, E. (2020). Disuguaglianze di opportunità educative in Italia nell'epoca della 'grande recessione'. *Scuola democratica*, 11(1), 121-138.
- GUARDIAN, (2020), <https://www.theguardian.com/education/2020/may/12/womens-research-plummets-during-lockdown-but-articles-from-men-increase>, ultimo accesso: settembre 2021.
- KINIKOĞLU, C.N & AYSEGUL CAN, A. (2021). Negotiating the different degrees

- of precarity in the UK academia during the Covid-19 pandemic, *European Societies*, 23:sup1, S817-S830, DOI: 10.1080/14616696.2020.1839670
- LUPTON, D. (2021), Doing fieldwork in a pandemic, (Crowdsourced document initiated and edited by Deborah Lupton in 2020; revised by Deborah Lupton 5 July 2021)
- MESINI, D. (2021), L'aumento delle diseguaglianze in tempo di pandemia (a cura dell'Istituto per la Ricerca Sociale), <https://welforum.it/il-punto/laumento-delle-diseguaglianze-in-tempo-di-pandemia/>, ultimo accesso: settembre 2021.
- MINELLO, A., MARTUCCI, S., & MANZO, L. K. (2021). The pandemic and the academic mothers: present hardships and future perspectives. *European Societies*, 23(sup1), S82-S94.
- MOSCATI, R. (2021), recensione di Colarusso, S. e Giancola, O. (2020), *Università e nuove forme di valutazione. Strategie individuali, produzione scientifica, effetti istituzionali*, (doi: 10.12828/100660), Scuola democratica (ISSN 1129-731X), Fascicolo 1, gennaio-aprile 2021.
- NATURE, (2021). Pandemic burnout is rampant in academia, <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00663-2>,
- OLIVER, C. (2021). Post-pandemic conferences: academic networks and changing conferences spaces, in <https://postpandemicuniversity.net/2021/03/30/post-pandemic-conferences-academic-networks-and-changing-conference-spaces/>, ultimo accesso: settembre 2021
- SALMIERI, L., & VISENTIN, M. (2020). Il mondo che abbiamo perso. L'università e l'ecologia della presenza. *Scuola democratica. Scuola Democratica, Early Access*, pp.1-8.
- SANTAGATI, M., & BARABANTI, P. (2020). Connessi? Alunni, genitori e insegnanti di fronte all'emergenza Covid-19. *Media Education*, 11(2), 109-125.
- VELETSIANOS, G. (2020). *Learning online: The student experience*. JHU Press.
- VINICHENKO, M. V., VINOGRADOVA, M. V., NIKIPORETS-TAKIGAWA, G. Y., & RYBAKOVA, M. V. (2021). The impact of the pandemic on the quality of education and the image of a university. *XLinguae*, 17-37.

Note biografiche

ANTONELLA BARZAZI

Antonella Barzazi è professoressa ordinaria di Storia moderna presso il Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali dell'Università di Padova. La sua attività di ricerca si è concentrata su temi di storia politico-culturale e religiosa italiana, lungo un arco cronologico compreso tra il secondo Cinquecento e il Settecento. Ultimamente ha dedicato particolare attenzione al ruolo di Venezia come snodo della circolazione libraria e di reti intellettuali europee tra XVI e XVII secolo.

LUCA BASSO

Luca Basso è professore ordinario di Filosofia politica e coordinatore del Dottorato in Filosofia presso l'Università di Padova. Tra le sue pubblicazioni: *Individuo e comunità nella filosofia politica di G. W. Leibniz* (Rubbettino, 2005), *Socialità e isolamento: la singolarità in Marx* (Carocci, 2008), trad. ingl. riv. e agg., *Marx and Singularity. From the Early Writings to the Grundrisse*, (Brill, 2012), *Agire in comune. Antropologia e politica nell'ultimo Marx* (2012, II ed. il manifesto-libri, 2021, trad. ingl. riv. e agg., *Marx and the Common. From Capital to the Late Writings* (Brill, 2015), *Inventare il nuovo. Storia e politica in Jean-Paul Sartre* (ombre corte, 2016), *Leibniz und das Naturrecht* (a cura di, Steiner, 2019)

ELENA CALANDRI

Elena Calandri è professoressa ordinaria di Storia delle relazioni internazionali all'Università di Padova, presidente della LM in Relazioni internazio-

nali e diplomazia. È membro del Comitato scientifico per la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani del Ministero degli Affari Esteri, componente del comitato editoriale della rivista “Journal of European Integration History”, coordinatrice del Gruppo di lavoro Integrazione europea della Società Italiana di Storia internazionale. I suoi interessi di ricerca riguardano la storia internazionale post-1945, le relazioni esterne della CEE/UE, la politica estera dell’Italia repubblicana, le relazioni internazionali nell’area del Mediterraneo

LUCIA COPPOLARO

Lucia Coppolaro è professoressa associata di Storia delle relazioni internazionali all’Università di Padova. I suoi temi di ricerca riguardano la storia del commercio internazionale, il GATT/OMC e l’integrazione europea. Tra le sue pubblicazioni: *Making of a World Trading Power. The European Economic Community (EEC) in the GATT Kennedy Round Negotiations (1963-1967)* (London: Routledge, 2016), “In the Shadow of Globalization. The European Community and the United States in the GATT negotiations of the Tokyo Round (1973-1979)”, *The International History Review*, 4/2018, 18-36, “Globalising GATT. The European Union and the trade regime in the 1980s – 1990s”, *Journal of European Integration History*, 2018, 24(2), 335-352

SERGIO GEROTTO

Sergio Gerotto è professore ordinario di Diritto pubblico comparato. È presidente del corso di laurea in “Scienze politiche, studi internazionali, governo delle amministrazioni”. Fa parte del collegio dei docenti del dottorato inter-ateneo Udine-Trieste in scienze giuridiche, fa parte della redazione della rivista “Diritto pubblico comparato ed europeo”. Fra le sue pubblicazioni in volume: *La partecipazione di Regioni e Cantoni alle funzioni dello Stato centrale. Gli ordinamenti italiano e svizzero a confronto* (Helbing & Lichtenhahan, 2004); *Premesse metodologiche ad una teoria del dialogo tra giudice costituzionale e legislatore* (Cleup, 2008); *Svizzera* (il Mulino, 2011).

LORENZO MECCHI

Lorenzo Mechi è professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell’Università di Padova. È vice-direttore del Master in Integrazione Europea.

È membro del comitato di direzione della rivista “Storia e Politica”. Fra i suoi interesse vanno ricordati i seguenti temi: il processo di integrazione europea, le politiche sociali europee, i sindacati dei lavoratori nel contesto internazionale, la questione sociale nelle organizzazioni internazionali. È membro della SISI e della SISL. Fra le sue pubblicazioni in volume: *L'Europa di Ugo La Malfa. La via italiana alla modernizzazione (1942-1979)* (Franco Angeli, 2003); *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea. Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)* (ediesse, 2012).

PATRIZIA MESSINA

Patrizia Messina è professore associato confermato di Scienza politica dell'Università di Padova, dove insegna Governo locale, Politiche dell'UE per lo sviluppo locale e Governance delle reti di Turismo Sostenibile. È direttore del Master *Manager dello sviluppo locale sostenibile*. È direttore del Centro Interdipartimentale di Studi Regionali “Giorgio Lago” (CISR) e direttore scientifico della rivista *Regional Studies and Local Development* (Padova Universtiy Press).

ELENA PARIOTTI

Elena Pariotti è professoressa ordinaria di Filosofia del Diritto e direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova. È membro del comitato di direzione e responsabile scientifico del “Centro di ricerca sulle decisioni legali, etiche e sociali delle nuove tecnologie”, è stata membro del programma di dottorato in “Diritti umani: evoluzione, garanzia e limiti” ed è membro del comitato scientifico del dottorato internazionale in “Human Rights, Society and Multi-Level Governance”. È membro del comitato scientifico di varie riviste ed è stata “visiting fellow” presso le università di Melbourne, Amsterdam e Muenster. Fra le sue pubblicazioni in volume: *La Comunità interpretativa nell'applicazione del diritto* (Giappichelli, 2000); *La giustizia oltre lo stato: forme e problemi* (Giappichelli, 2004); *I diritti umani tra giustizia e ordinamenti giuridici* (UTET, 2008); *I diritti umani: concetto, teorie, evoluzione* (CEDAM, 2013)...

DANIELE RUGGIU

È ricercatore di Filosofia del Diritto presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova. È membro

della redazione della rivista “Ars Interpretandi” e della Società italiana di filosofia del diritto. Fra i suoi principali interessi vi sono: diritto e interpretazione, filosofia ermeneutica del diritto, l’impatto delle tecnologie emergenti sui diritti degli individui. Fra le sue pubblicazioni in volume: *Human Rights and Emerging Technologies. Analysis and Perspectives in Europe* (Pan Stanford Publishing, 2018); *Diritti e temporalità. I diritti umani nell’era delle tecnologie emergenti* (il Mulino, 2012).

ALBERTO SARAVALLE

Alberto Saravalle è professore di Diritto dell’Unione europea all’Università di Padova. È consigliere giuridico del sottosegretario per gli Affari europei e componente del Comitato scientifico istituito dalla Presidenza del Consiglio sul futuro dell’Europa. Da ultimo, ha scritto *An introduction to the law of Economic and Monetary Union* (2021). È editorialista per vari giornali in Italia e all’estero e autore di saggi di economia e politica: con Carlo Stagnaro ha pubblicato *Contro il sovranismo economico* (2020) e *Molte riforme per nulla* (2022).

ANDREA SITZIA

Andrea Sitzia è professore associato di diritto del lavoro presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell’Università di Padova, dove insegna diritto del lavoro e diritto comunitario del lavoro. È responsabile dell’insegnamento di “diritto, informatica e società” nel corso di laurea triennale in Informatica. È presidente della Commissione di certificazione dei contratti di lavoro istituita presso l’Università di Padova. È autore di oltre 100 pubblicazioni scientifiche su riviste nazionali e internazionali.

FABRIZIO TONELLO

Fabrizio Tonello insegna “International Relations” all’università di Padova. È stato *Fulbright Professor* alla University of Pittsburgh e *Visiting Fellow* presso l’Italian Academy for Advanced Studies in America alla Columbia University. Ha insegnato all’università di Bologna e alla SISSA di Trieste. I suoi interessi di ricerca riguardano l’evoluzione di lungo periodo del sistema politico americano e il rapporto tra capitalismo e sistemi politici, oltre alla comunicazione politica. I suoi ultimi libri sono *Democrazie a rischio* (Pearson 2019) e *Desolation Row. From Democracy to Oligarchy 1976-2016* (Fondazione Feltrinelli 2017).

ANTONIO VARSORI

Antonio Varsori è professore emerito di Storia delle relazioni internazionali dell'Università di Padova. È membro del Comitato per la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani presso il Ministero degli Affari Esteri, socio dell'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti; responsabile del gruppo di collegamento degli storici dell'Europa contemporanea presso la Commissione Europea. È direttore della rivista "Ventunesimo Secolo", membro della direzione/comitato scientifico delle riviste "Journal of European Integration History", "Cold War History", "Res Publica", "Instituta". Fra le sue più recenti pubblicazioni in volume: *L'Italia e la fine della guerra fredda (1989-1992). La politica estera dei governi Andreotti* (il Mulino, 2013), *Radioso maggio. Come l'Italia entro' in guerra* (il Mulino, 2015), *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda 1989-2017* (il Mulino, 2018), *Storia internazionale dal 1919 a oggi* (il Mulino, 2020, 2 edizione), *Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana* (il Mulino, 2022).

MARTINA VISENTIN

MARTINA VISENTIN è ricercatrice a tempo determinato in Sociologia dei Processi Culturali e Comunicativi (Rtd-B) presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali, Università di Padova. I suoi interessi di ricerca convergono sulle culture del welfare locale, le transizioni alla vita adulta e le trasformazioni culturali.

1. Epidemie, paura, politica. Una prospettiva di lungo periodo – *Antonella Barzazi*

Il contributo riflette sul possibile apporto alla discussione intorno ai problemi sollevati dalla recente emergenza sanitaria di uno sguardo ‘lungo’, rivolto ai secoli che precedettero l’Ottocento, caratterizzati dalla costante convivenza con epidemie di portata distruttiva e dalla mancanza di efficaci strumenti medici e tecnologici.

2. Covid-19 e disuguaglianze – *Luca Basso*

Dall’esplosione del Covid nel febbraio 2020, i mezzi di comunicazione si sono soffermati principalmente sulle sue implicazioni medico-sanitarie, indiscutibilmente molto pesanti, ma spesso non è stata affrontata in modo approfondito la dimensione sociale e politica del problema, che ha modificato profondamente non solo le modalità del lavoro, ma i rapporti stessi fra gli individui. E tale cambiamento trova la sua origine in un elemento naturale, in una sorta di rivolta della natura, rispetto a cui è stato stabilito un rapporto sbilanciato, sulla base di un’urbanizzazione senza freni. L’articolo è diviso in due parti. La prima contiene una sorta di panoramica di alcune questioni, connesse al Covid, con riferimento al dibattito filosofico odierno al riguardo, e la seconda si concentra sul forte aumento delle disuguaglianze

3. Populismo 2020: Stati Uniti, India e Brasile alla prova del Covid-19 – *Fabrizio Tonello*

L’epidemia di SARS-CoV-2 ha offerto agli studiosi la possibilità di verificare sul campo la capacità dei governi populistici di far fronte a uno shock esterno. In letteratura, il populismo è considerato un fenomeno politico di difficile definizione che resiste alle generalizzazioni. L’epidemia ci ha tuttavia permesso di osservare i comportamenti comuni dei governi populistici di fronte a un fe-

nomeno che toccava l'intero pianeta e quindi di far avanzare la riflessione sul populismo moderno in quanto tale. Questo saggio ha indagato le politiche di Stati Uniti, India e Brasile durante la pandemia, concludendo che esse sono state notevolmente simili, in particolare in quattro aree: – ostilità verso gli esperti e la scienza, unita a ingiustificato ottimismo e verso e proprio negazionismo rispetto alla pandemia – autoritarismo, culto quasi religioso del leader, corruzione e caos istituzionale – uso sistematico della menzogna e di un linguaggio violento contro i “nemici” reali o percepiti, associato a una profonda indifferenza verso le sofferenze umane.

4. L'Unione europea alla prova della pandemia – *Alberto Saravalle*

La pandemia da Covid-19 ha colto l'Unione europea in un momento di particolare fragilità: sfiancata dalla lunga crisi (prima finanziaria e poi dei debiti sovrani) e sotto scacco dai movimenti sovranisti e populistici alimentati dal risentimento popolare verso le politiche di *austerità* imposte ai paesi che in quegli anni avevano richiesto assistenza finanziaria alle istituzioni europee. Poteva essere un momento fatale che portava all'implosione dell'Unione. Invece, la risposta alla crisi pandemica ha consentito di modificare radicalmente la sua rappresentazione nell'opinione pubblica. Le istituzioni europee questa volta hanno saputo reagire con rapidità ed efficacia, giungendo a infrangere quelli che apparivano come veri e propri tabù. In estrema sintesi, è stata attivata la clausola di salvaguardia che ha consentito di sospendere l'applicazione del *Patto di Stabilità e Crescita*, si è creata una funzione di stabilizzazione a supporto dell'occupazione in una situazione di shock macroeconomico e soprattutto è stato attivato il programma NGEU (che prevede nuove ingenti risorse proprie e debito comune garantito dal bilancio dell'Ue) per concedere prestiti e finanziamenti a fondo perduto agli Stati membri in funzione delle loro effettive necessità (non delle quote di partecipazione al bilancio). In tal modo non solo si è fornita una efficace risposta alla crisi, ma si sono poste le premesse per nuovi interessanti sviluppi sul piano istituzionale che potrebbero portare a modifiche dei Trattati volte a realizzare una maggiore integrazione economica.

5. Emergenza e democrazia: qualche spunto di riflessione guardando al caso svizzero – *Sergio Gerotto*

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Sars-Cov 2 è stata affrontata in modi molto diversi. A parità di condizioni per quanto riguarda la gravità dell'emergenza, la varietà delle soluzioni si spiega anche con i diversi assetti istituzionali dei paesi più fortemente colpiti. Le situazioni di emergenza impongono rapidità di risposta, e per tale ragione accentramento delle decisioni. Ciò mal si

concilia con il principio della più ampia autonomia delle entità periferiche negli ordinamenti territoriali. Per le stesse ragioni, risultano difficilmente operativi gli strumenti di democrazia diretta, che com'è noto richiedono tempi più lunghi delle decisioni prese nei circuiti della democrazia rappresentativa. La Svizzera è un paese di consolidata democrazia, con forte impiego di istituti di democrazia diretta, e caratterizzata da un accentuato federalismo. Il saggio esamina la risposta svizzera all'emergenza sanitaria ponendola a confronto con quella italiana.

6. “Geopolitica dei vaccini” in prospettiva storica: emergenze sanitarie e relazioni internazionali nel XX secolo e oltre – *Elena Calandri*

Dalle incertezze sulle origini del virus all'annuncio del vaccino Sputnik, alla campagna di vaccinazione britannica sotto il segno della “Global Britain” alla riformulazione in chiave sanitaria della Belt and Road Initiative cinese fino al proporsi dell'Ue “farmacia del mondo”, quella che i media chiamano la “geopolitica dei vaccini” mescola politica di influenza e salute, sembra offendere il valore della vita umana, ma anche invertire la tendenza verso una cooperazione internazionale tecnica e depoliticizzata. Non è però una novità. La salute è da tempo considerata uno strumento della politica estera e la “diplomazia sanitaria globale” un fatto accettato, mentre cooperazione, umanitarismo e power politics si combinano e rappresentano specchi, ma anche acceleratori di trasformazione globale. Questo contributo offre alcuni esempi e riflessioni sull'interazione fra emergenze sanitarie e dinamiche internazionali nel periodo post-1945, nei tre casi dell'eradicazione del vaiolo, dell'epidemia globale di HIV/AIDS e dell'epidemia di Ebola in Africa occidentale nel 2013-101

7. Il commercio internazionale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e la pandemia del Covid-19: soluzioni globali per sfide globali – *Lucia Coppolaro*

Il contributo ricostruisce l'impatto della pandemia del covid-19 sul sistema commerciale multilaterale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Già prima dello scoppio della pandemia, l'OMC attraversava una profonda crisi che interessava le sue funzioni di foro negoziale e di soluzione delle controversie. La crisi era poi stata esacerbata dalle politiche protezioniste dell'amministrazione Trump. Il paper mostra come l'emergenza sanitaria si è inserita in questo contesto, rischiando di compromettere ulteriormente la tenuta del sistema commerciale multilaterale e la capacità dell'Organizzazione di garantire la certezza e la stabilità del diritto nei rapporti commerciali internazionali. Dopo lo shock iniziale, dovuto alle misure sanitarie adottate dalle maggiori economie al fine di fronteggiare la pandemia, l'OMC è riuscita a fornire un forum per la coo-

perazione internazionale, permettendo ai membri di coordinare le loro politiche commerciali e discutere ulteriori passi necessari per combattere la pandemia

8. La crisi Covid e l'Europa sociale: l'inizio di una svolta? – *Lorenzo Mechi*

La politica sociale ha rappresentato un tema controverso nella storia della costruzione europea. Essa si manifestò fin dalla creazione della CECA, ma sembrò avere minore rilievo nel quadro della Comunità Economica Europea; venne “riscoperta” negli anni '70, ma con risultati nel complesso modesti. Gli sviluppi subiti dalla Comunità negli anni '80/90 e il trattato di Maastricht parvero aprire la strada a un'Unione Europea caratterizzata da politiche sostanzialmente neo-liberiste. Il Saggio indica come la crisi economica del 2008 e degli anni successivi, nonché la pandemia sembrano al contrario aver riproposto all'attenzione dell'UE il ruolo centrale di una politica sociale europea in grado di fronteggiare i numerosi gravi problemi che questi due fenomeni hanno posto agli stati membri.

9. L'impatto dell'emergenza sanitaria Covid-19 sul welfare del Veneto. La rilevanza della rete dei servizi per aree omogenee per rilanciare lo sviluppo regionale – *Patrizia Messina*

A partire dall'analisi di due aree omogenee del Veneto, Conselvano e Camposampierese, entrambe appartenenti alla provincia di Padova e all'Azienda ULSS Euganea, il contributo focalizza l'attenzione sull'impatto della pandemia Covid 19 sui servizi sociosanitari regionali, alla luce della recente riforma sanitaria (l.r. 19/2016) di aziendalizzazione e accorpamento delle ULSS. La tesi sostenuta dall'autrice è che l'emergenza sanitaria in Veneto sia stata gestita meglio là dove la riforma sanitaria non si è ancora radicata e persiste invece un'organizzazione sul territorio espressione della «governance comunitaria» ancora presente, che fa capo alle reti dell'integrazione socio-sanitaria (reti intercomunali, volontariato, medicina di base) che possono essere rilevabili, per esempio, anche attraverso la rete di protezione civile che si è attivata proprio in seguito all'emergenza sanitaria. Mettendo in luce la rilevanza delle reti intercomunali per aree omogenee per la gestione di servizi di prossimità, che consente di passare da una logica aziendale a una territoriale, diventa possibile individuare alcune linee di indirizzo utili per la ripresa economica della regione nell'era post-Covid.

10. App di contact tracing e principio di privacy by design – *Daniele Ruggiu*

La pandemia da covid 19 ha posto l'esigenza di “tracciare” i soggetti portatori della malattia e dei loro “contatti”. Le nuove tecnologie hanno offerto in tal senso una ampia gamma di opportunità e di strumenti, conducendo al cosiddetto fenomeno di “contact tracing”. Il saggio indica però come queste innovazioni,

se utili nel combattere il covid, abbiano anche posto seri problemi di “privacy” di natura giuridica, etica e in fondo politica. Il contributo dopo aver illustrato i vari problemi nati appunti nel periodo della pandemia mira a individuare soluzioni che possano conciliare il diritto alla “privacy” con le esigenze di natura sanitaria.

11. Misure emergenziali e lavoro – *Andrea Sitzia*

L’articolo propone una sintetica ricostruzione delle misure emergenziali in materia di lavoro focalizzando l’attenzione su di un tratto caratterizzante le disposizioni adottate dopo la dichiarazione di pandemia, sintetizzabile nel binomio divieto di licenziamenti (collettivi e individuali) per motivi economici, da un lato, controbilanciato, dall’altro lato, da integrazioni salariali e misure di sicurezza e controllo. Nel tentativo di sviluppare un ragionamento sistematico l’A. mette in evidenza l’incidenza differenziata delle disposizioni emergenziali a seconda dello statuto giuridico, subordinato o no, tipico o atipico, dei rapporti di lavoro.

12. Università e professione accademica nella pandemia. Una riflessione critica – *Martina Visentin*

Il presente contributo, a partire dalla crisi senza precedenti prodotta dalla pandemia, intende riflettere sui possibili mutamenti strutturali e culturali che potrebbero prodursi nell’Università della post-pandemia. In un presente dove è necessario convivere con il virus, studenti e docenti, sono chiamati a costruire insieme un’Università dove didattica e ricerca siano più che mai complementari. Per tali ragioni, vengono affrontati alcuni punti critici della didattica nella pandemia e (alcuni) effetti dell’emergenza sulla professione accademica.

Elena Pariotti è professoressa ordinaria di Filosofia del Diritto e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali dell'Università di Padova. Fra le sue pubblicazioni in volume: "I diritti umani tra giustizia e ordinamenti giuridici" (UTET, 2008); "I diritti umani: concetto, teorie, evoluzione" (CEDAM, 2013).

Antonio Varsori è professore emerito di Storia delle relazioni internazionali dell'Università di Padova, membro del Comitato per la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani presso il Ministero degli Affari Esteri. Fra le sue pubblicazioni in volume: "Storia internazionale dal 1919 a oggi" (il Mulino, 2020); "Dalla rinascita al declino. Storia internazionale dell'Italia repubblicana" (il Mulino, 2022).

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato uno dei fenomeni recenti che ha maggiormente colpito il mondo ponendo autorità politiche, medici e ricercatori di fronte a una sfida di carattere globale per le sue ricadute di una portata eccezionale. In prima battuta sono stati medici e ricercatori a individuare delle risposte attraverso la realizzazione vaccini che potessero contrastare la pandemia. In tale ambito l'Università di Padova ha partecipato in maniera efficace a tale sforzo; l'Ateneo ha poi sentito l'esigenza di compiere una riflessione che si estendesse ad altri settori della ricerca, fra cui quello delle scienze politiche e sociali, dando vita a una pubblicazione alla quale contribuiva con un capitolo anche il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali. Quest'ultimo successivamente riteneva opportuno un ulteriore approfondimento che trovava espressione in due workshop con contributi di storici, giuristi, sociologi, scienziati politici, filosofi. Il Dipartimento ha ritenuto che le relazioni per il loro rilievo e per le importanti note interpretative meritassero di essere pubblicate in modo da offrire ulteriori elementi di riflessione. Il presente volume raccoglie dunque studi che toccano temi vari, quanto connessi tra loro. Ne emerge un quadro variegato quanto stimolante, denso di importanti considerazioni che confermano il rilevante contributo che il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali ha inteso offrire agli studiosi di vari settori disciplinari sulle conseguenze del covid-19.

ISBN 978-88-6938-312-0



9 788869 383120

€ 25,00