

# Politiclic

L'in-formazione a portata di clic\_

Rivista mensile

n.0 Aprile 2020

## COVID-19

LA SFIDA PIÙ GRANDE ALLA SOCIETÀ GLOBALE.  
SIAMO PRONTI A RISPONDERE?

POLITICA • STORIA • FILOSOFIA • DIRITTO • ECONOMIA • SCIENZE





# Policlic

L'In-formazione a portata di clic\_



[www.policlic.it](http://www.policlic.it)



[PoliclicBachecaUfficiale](https://www.facebook.com/PoliclicBachecaUfficiale)



[@Policlic\\_it](https://twitter.com/Policlic_it)

Per scrivere alla redazione:

[redazione@policlic.it](mailto:redazione@policlic.it)

## LA REDAZIONE

William De Carlo  
Guglielmo Vinci  
Luca Di San Carlo  
Vincenzo Martucci  
Francesco Finucci  
Gianpaolo Plini  
Federico Paolini  
Lucia Polvanesi

[Copertina ideata e realizzata da](#)



**WHITE BRACE**  
STUDIO

# Indice interattivo

## EDITORIALE

[Policlic Numero Zero. Un nuovo progetto di In-Formazione](#)  
[Stampa, tecnologia e società: le debolezze del giornalismo e la sfida di Policlic](#)  
di *William De Carlo*

## POLITICA INTERNA

[L'Italia non è in guerra](#)  
[Sicurezza totale, controllo e solidarietà dal coronavirus](#)  
di *Francesco Finucci*

[Un Paese, tante sanità. La pandemia ha messo a dura prova il SSN, facendo emergere \(ancora una volta\) gli squilibri tra le sanità regionali. Qual è la situazione attuale?](#)  
di *Luca Di San Carlo*

## DIRITTO

["Sventurata la terra che ha bisogno di eroi"](#)  
[I medici, tra la COVID-19 e il business degli studi legali](#)  
di *Francesco Battista*

## ECONOMIA

[Fase 2: liquidità, smart working, transizione energetica e sviluppo economico europeo](#)  
[Risponde il sottosegretario al MiSE Alessandra Todde](#)  
di *Vincenzo Martucci e Gianpaolo Plini*

## POLITICA ESTERA

[L'Italia al bivio europeo della COVID-19](#)  
[Ne parliamo con l'europarlamentare Dino Giarrusso \(M5S\)](#)  
a cura di *Guglielmo Vinci e Denise Campaniello*

["Go big or go home" è davvero l'unica alternativa per l'Europa post COVID?](#)  
di *Denise Campaniello*

[La fine di un'illusione: la COVID-19 svela le fragili fondamenta dell'Unione Europea](#)  
di *Guglielmo Vinci*

## DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

[Diritto alla salute nel quadro istituzionale europeo](#)  
[L'azione delle istituzioni europee nei limiti dell'arco costituzionale dell'Unione](#)  
di *Francesco Spera*

## FILOSOFIA POLITICA

[Il coronavirus e il successo del confucianesimo](#)  
[Il confronto tra Oriente e Occidente nell'opera di contenimento della COVID-19](#)  
di *Alessandro Lugli*



## **SCIENZA E SANITÀ**

[COVID-19: protocolli di cura e prospettive per la Fase 2](#)

[Intervista all'infettivologo ed epatologo dott. Claudio Puoti](#)

di *Marcello Salvagno*

## **SCIENZA E TECNOLOGIE**

[Lo standard 5G per i sistemi di comunicazione mobile: torniamo ai fatti](#)

[Un'analisi oggettiva dei tratti distintivi del nuovo standard di quinta generazione](#)

[Cambierà davvero tutto? Siamo in pericolo?](#)

di *Danilo Spano*

## **MEDIA E COMUNICAZIONE**

[Tutti i Freud nelle case degli altri](#)

[La serie Netflix più vista del momento parla dello spazio più occupato del momento:](#)

[la nostra abitazione, quindi il nostro corpo](#)

di *Simone Di Biasio*

## **STORIA**

[La forza dirompente dei processi storici e la fine di un sistema politico](#)

[Le conseguenze politiche della caduta del muro di Berlino e la fine della Prima Repubblica](#)

di *Federico Paolini*

[La DC raccontata da Marco Follini. Testimonianza diretta e analisi di vizi e virtù del partito che ha governato l'Italia per un cinquantennio](#)

di *Riccardo Perrone*

# Policlic Numero Zero

*Un nuovo progetto di In-Formazione*

*Stampa, tecnologia e società: le debolezze del giornalismo e la sfida di Policlic*



a cura di William De Carlo

Il primo numero della rivista mensile di *Policlic* che qui vi proponiamo è l'ultimo prodotto di un lavoro di redazione che dura dal 2017 e che, alla luce dello stato di salute del giornalismo 2.0, mira a offrire un'alternativa credibile all'attuale panorama italiano dell'informazione.

Il contesto storico delineato dalla pandemia ascrivibile alla COVID-19 ha senz'altro evidenziato alcune degenerazioni che da tempo privano il giornalismo delle sue principali funzioni sociali: In-Formare i lettori e contribuire alla maturazione di un'opinione pubblica consapevole e dotata di senso critico.

Per meglio descrivere il punto di vista da cui origina e verso cui muove la volontà del progetto editoriale di *Policlic*, si rende anzitutto inevitabile analizzare, pur nei limiti imposti dalla stesura di un singolo articolo, il decadimento che ha colpito il mondo della informazione.

## LE TRASFORMAZIONI DEL GIORNALISMO

Nel 1702 le tipografie londinesi davano alla luce il *Daily Courant*, ovvero il primo quotidiano della storia e l'antesignano del moderno giornale. Interessante risulta essere il motto che per lo stesso si scelse di adottare: "credibilità e imparzialità"[1]. Durante e dopo le grandi rivoluzioni inaugurate nel diciottesimo secolo, inoltre, i giornali (in tutte le loro forme: quotidiani, settimanali, mensili) divennero lo strumento in possesso delle classi emergenti per enfatizzare i cambiamenti sociali in atto ed entrare in contatto con i protagonisti del potere politico, contribuendo, così, a elevare i giornalisti al ruolo di paladini degli interessi delle masse.

Questo atteggiamento avrebbe affibbiato alla Stampa il termine *Watchdog*, inteso come "cane da guardia della libertà e dell'indipendenza al servizio dei cittadini per rappresentare le istanze e smascherare il potere davanti al tribunale dell'opinione pubblica"[2]. La sempre crescente influenza esercitata dalla

stampa sull'opinione pubblica le valse la definizione di Quarto Potere[3]. Insieme ai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, spettò quindi all'informazione rappresentare il nuovo pilastro dello stato di diritto.

La libertà di stampa divenne, così, una delle "libertà civili fondamentali garantita da tutte le costituzioni liberali, forse la pietra di paragone più certa per misurare la democraticità di qualsiasi Stato"[4]. In questa fase della storia, la stampa si affermò come potere indipendente dagli altri e come contraltare alla prevaricazione degli ordini costituiti nei confronti dei cittadini.

Al giorno d'oggi il giornalismo reclama ancora questa indipendenza? La risposta va ricercata principalmente in due fenomeni congiunti che caratterizzano la società moderna: la progressiva compenetrazione tra potere politico e società civile, e lo sviluppo delle nuove tecnologie con il relativo aumento dei canali comunicativi.

Il primo fenomeno si verificò nel momento in cui la stampa perse la sua indipendenza dagli altri poteri. Con una nuova organizzazione dei modi di produzione, con la nascita dei partiti politici di massa e delle organizzazioni sindacali, nonché attraverso un livello di scolarizzazione sempre crescente, i cittadini si fecero istituzione. In questa fase di democratizzazione della società, si rese quindi necessaria la ricerca del consenso da parte degli attori istituzionali e non, al fine di affermare la propria idea politica. La comunicazione a mezzo stampa divenne, dunque, lo strumento principe di propaganda ideologica, perdendo la sua primaria funzione di potere indipendente.

Il secondo fenomeno da analizzare è quello relativo allo sviluppo delle nuove tecnologie. La prima fase della rivoluzione digitale si ebbe con l'avvento della televisione, strumento simbolo dell'avanzamento tecnologico. Il merito della TV fu quello di modificare i tempi della notizia e la frequenza della sua diffusione: venne introdotta la comunicazione in tem-



po reale dei più rilevanti fatti quotidiani, causando un'alterazione del codice genetico del giornalista, che da unico divulgatore di notizie assunse sempre più le vesti di interprete a posteriori della realtà[5].

Ciò che ha tuttavia mutato per sempre il volto del giornalismo è stata la "scoperta" di Internet. Nel mondo del web, infatti, il cittadino non risulta essere più un semplice ricettore di notizie, ma entra a far parte di una comunità interattiva continuamente esposta a flussi di informazione multilaterali. Le nuove tecnologie, inoltre, hanno ulteriormente ridotto la distanza tra il Palazzo e i cittadini. Ai cittadini è garantito un ruolo più diretto ed esplicito nei processi politici decisionali finalizzati all'amministrazione della comunità. Non è un caso, infatti, che contestualmente al giornalismo 2.0 si sia iniziato a diffondere il concetto di "democrazia partecipativa" o di "democrazia dal basso". Nella galassia del web, quindi, ogni internauta è in potere di creare dei contenuti fruibili da tutta la comunità e di ritagliarsi piccoli o grandi spazi di espressione e di visibilità, prescindendo dai classici mezzi di comunicazione mainstream. La fine dell'oligopolio dell'informazione e della comunicazione detenuto dalla stampa ci ha dunque condotti a una nuova e complessa fase nella costante evoluzione giornalistica.

Volendo analizzare questo nuovo periodo, non si può sottacere la rivoluzionaria metamorfosi avvenuta nella società contemporanea. Il periodo storico che viviamo è un periodo di [transizione](#) da una "società dell'informazione" a una "società della comunicazione". Nel primo caso ci si trova dinanzi a una tipologia di società caratterizzata dall'informazione *one to many*, "da uno a molti", nella quale i flussi di notizia sono unilaterali e vengono gestiti dai media tradizionali a favore dei cittadini-lettori. Dopo la rivoluzione digitale, però, si è passati a una differente redistribuzione delle informazioni nel tessuto sociale. In questo nuovo contesto comunicativo, dove l'informazione è divenuta *many to many*, "da molti a molti", "[il soggetto è allo tempo stesso destinatario e fonte di messaggi polidirezionali](#)".

Queste considerazioni ci costringono a formulare un'ulteriore domanda: può il giornalismo difendere gli interessi del popolo se – per via delle nuove tecnologie – è divenuto esso stesso popolo?

Si ritiene doveroso dar risalto alla [tesi](#) del professor Alessandro Barbano:

*se anche il giornalismo si riduce a una pratica, rischia di diventare un mestiere in via di estinzione di fronte all'abilità diffusa degli individui di fare da sé. Noi riteniamo che oggi più di ieri il giornalismo abbia il dovere diritto*

*di rappresentare un elemento di qualificazione della comunicazione. Ma potrà vincere la sfida se sarà capace di governare e non di soccombere alla forza d'urto dei processi tecnologici.*

## LE DEGENERAZIONI DEL GIORNALISMO

Il passaggio di consegne dalla rotativa al web ha determinato una rottura del classico oligopolio dell'Informazione e allo stesso tempo ha generato una potenziale diffusione capillare del Sapere. Nel migliore dei mondi possibili, il verificarsi di queste due condizioni avrebbe generato un ecosistema ideale per la proliferazione di contenuti dall'altissimo valore culturale. Nel nostro mondo, tutt'altro che perfettibile, esse sono state invece la causa di numerose degenerazioni in ambito giornalistico e di gravi patologie sociali.

## INFODEMIA

In questi giorni il termine in questione è salito agli onori di cronaca, soprattutto grazie ai continui [ap-pelli](#) lanciati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Per [infodemia](#) si intende la

*circolazione eccessiva di informazioni, talvolta non vagliate con accuratezza, che rendono difficile orientarsi su un determinato argomento per la difficoltà di individuare fonti affidabili.*

Infodemia deriva da *Infodemic*, un neologismo sin-cratco coniato dal professor David J. Rothkopf nel 2003 che si regge sull'unione di due vocaboli inglesi *information* ed *epidemic*. Questo termine fece l'esordio [in un articolo](#) del *Washington Post* dal titolo *When The Buzz Bites Back*. L'argomento principe della riflessione fu l'eccessiva attenzione mediatica riservata all'epidemia di SARS divampata in Cina nel novembre 2002. Il professore notò che le conseguenze politiche, economiche e sociali dell'epidemia risultavano essere del tutto sproporzionate rispetto agli effetti reali della malattia. Le responsabilità principali di questo dislivello furono addossate ai media del tempo (non ancora divenuti social) per via delle "voci infondate" e della "disinformazione" che avevano diffuso. Ci si trovò dinanzi a un primo tentativo di speculare sulle paure collettive.

Le analogie con la situazione attuale sono lampanti, con un'eccezione: le informazioni riguardanti la COVID-19 godono di una rapidità e capillarità di diffusione inimmaginabile ai tempi dell'epidemia di SARS. [Secondo](#) Andrea Fontana, infatti, all'epidemia biologica segue una vera e propria epidemia cognitiva:

*mentre l'epidemia biologica avanza [...] l'epidemia cognitiva accelera con informazioni di tutti i tipi date da fonti rilevanti. Medici, virologi, esperti della salute pubblica in queste ore hanno fatto affermazioni che sono poi state spesso riportate, dai mezzi informativi, in modo contraddittorio tra di loro.*

Cosa genera, quindi, questa sovrabbondanza di informazioni? Su che livelli si distribuisce la comunicazione? A tal proposito risulta utile riprendere l'[analisi](#) proposta dal professor Nicola Grandi, secondo il quale vi sono tre diversi agenti comunicativi: istituzionali, giornalistici, altri. In quest'ultima categoria si inseriscono i partigiani della comunicazione "amatoriale" che non necessitano di titoli (o conoscenze) particolari. È necessario, inoltre, far riferimento ai canali di trasmissione di cui questi agenti si servono per diramare i loro messaggi (sia in situazioni di crisi epidemiologiche, che di crisi politiche o economiche). Nel caso delle istituzioni, i canali ufficiali sono rappresentati dai siti del Governo o degli enti pubblici di riferimento. Nel caso del giornalismo classico, invece, ci si riferisce alle pubblicazioni cartacee e digitali sulle testate più autorevoli o alla presenza nei salotti in TV. Per ciò che concerne la divulgazione amatoriale, infine, si fa riferimento ai canali figli del progresso tecnologico: Facebook, Twitter, Instagram, Whatsapp, eccetera.

Le interazioni di questi tre livelli e dei relativi mezzi di comunicazione non avvengono *ex aequo*. Se i primi due livelli si possono servire dei social network come amplificatori per le loro comunicazioni, lo stesso non vale per i "comunicatori amatoriali". L'internauta con velleità comunicative, infatti, non potrà quasi mai servirsi di canali ufficiali o pubblicare su testate autorevoli e sarà costretto ad affermarsi nel cosmo dei social network. Ciò non significa, però, che il suo messaggio non possa giungere a un numero maggiore di individui: esattamente il contrario.

È proprio per questo motivo, ovvero la necessità di arrivare a un numero di cittadini sempre maggiore, che le comunicazioni dei leader politici, degli "addetti ai lavori" e dei giornalisti più autorevoli si fondono, in un calderone generalista offerto dai social network, alle considerazioni (non sempre verificate e verificabili) dei giornalisti fai da te o divulgatori scientifici improvvisati, generando così un cortocircuito informativo che porta al verificarsi del fenomeno dell'infodemia. Questo effetto è eccessivamente dannoso non solo per la tutela di un sano giornalismo, ma anche per la tenuta sociale dello Stato.

Giunti a questo punto è sempre forte la tentazione di chiamare in causa il fenomeno delle [fake news](#), ma si ritiene che queste non possano fungere da capro

espiatorio per il verificarsi dell'infodemia. Certamente occupano un posto di prestigio nell'universo della disinformazione, così come si rendono necessarie per la generazione di sentimenti quali odio, incertezza e paura. Ma la colpa di una tale sovrabbondanza di notizie è da attribuirsi principalmente al fenomeno della comunicazione istantanea, largamente utilizzato anche dai media mainstream. Cosa spinge, quindi, sia autorevoli firme sia autori minori del giornalismo nostrano a comunicare in tempo reale qualsivoglia avvenimento tacciabile di [notiziabilità](#), senza concedersi il tempo di analizzare "a freddo" la questione?

## COMUNICAZIONE ISTANTANEA E CHURNALISM

Propedeutico per il verificarsi di crisi "infodemiche", e seconda importante degenerazione nel mondo dell'informazione, è dunque l'"istantismo". Coniato da Andrea Coccia e Alberto Puliafito, questo termine racchiude in sé buona parte del codice genetico del nuovo giornalismo 2.0. Nella [definizione](#) proposta dagli autori, ciò che più preoccupa è la rilevazione di un'esigenza fisiologica a commentare un qualsiasi fatto, vero o presunto, con rielaborazioni approssimative sotto vesti di analisi scientifica. Ciò è ancora più grave se da stortura comunicativa diviene pratica giornalistica diffusa tra i soggetti preposti all'informazione pubblica.

Analizzando attentamente l'[infosfera](#), però, ci si accorge che per il giornalista di professione è vitale essere celere nella pubblicazione di notizie, informazioni e commenti a caldo, se non altro per non perdere terreno nei confronti della comunicazione social, del tutto indipendente da criteri qualitativi e priva di qualsivoglia barriera all'entrata nel mercato dell'informazione. In accordo con quanto sostenuto da Alberto Puliafito nel saggio *Slow Journalism* (redatto a quattro mani con Daniele Nalbhone), si ritiene che

*inseguire la comunicazione social ha abbassato l'asticella del criterio minimo per la pubblicazione di un pezzo: la verifica delle notizie è stata progressivamente soppiantata - perlomeno in termini volumetrici, non vogliamo generalizzare - dalla verosimiglianza[6].*

Epifenomeni di tale degenerazione, poi, sono le *breaking news*, gli exit poll, le notizie degli uffici stampa e qualsiasi contenuto fruibile immediatamente, che, per dirla con Oscar Wilde, "dura poco e lascia insoddisfatti". L'istantismo, quindi, costringe gli operatori dell'informazione 2.0 a produrre contenuti in grado di mantenere sempre alta la soglia di attenzione del lettore e di alimentare il dibattito sui social al fine di creare "movimento" intorno alla testata e sopravvivere alla brutale concorrenza del traffico dati.



Ci troviamo dinanzi al fenomeno del [churnalism](#). Anche questo termine è un neologismo e deriva dall'unione tra l'espressione inglese *churn out*, ovvero tutela della quantità a dispetto della qualità, e *journalism*. Waseem Zakir, il suo ideatore, denunciava già nel 2008 la circolazione di pacchetti di notizie preparate da agenzie di news o da addetti alla comunicazione aziendale che venivano copia-incollate e distribuite su diverse testate cartacee mainstream. In un'[indagine](#) coeva sullo stato di salute della stampa del tempo, il *Guardian* scoprì che nel mercato britannico dell'informazione di qualità solo il 12% degli articoli poteva considerarsi frutto di un reale lavoro giornalistico. Il restante 88%, invece, era la conseguenza della rielaborazione di materiale non originale (80%) e della pubblicazione di articoli basati su fonti non verificabili (8%).

Bisognerebbe partire dal presupposto che il ruolo principale del giornalista è dato dal racconto e dall'interpretazione successiva di ciò che è già avvenuto, non dalla condivisione di pacchetti di notizie confezionati altrove o dalla ripetizione pedissequa di notizie inutili alla comprensione reale del fatto verificatosi. Alimentando il fenomeno del *churnalism* si è progressivamente creata una sfiducia collettiva nei confronti del nuovo giornalismo, percepito dai lettori alla pari della comunicazione amatoriale proposta da amatoriali informatori sui social network.

## MARKETING DIGITALE

Al netto degli introiti provenienti dall'edicola, la fonte di guadagno principale degli editori della carta stampata è sempre stata la pubblicità. Con il cambiare dei tempi, però, il ruolo dell'inserzionista (proprio come quello del giornalista) ha subito una metamorfosi radicale. Mentre in precedenza il legame simbiotico tra pubblicità ed editoria risultava proficuo, se non addirittura necessario, per garantire la qualità dell'informazione, oggi il medesimo legame risulta essere deleterio[7]. Anche qui ci troviamo dinanzi a una mutazione dettata dall'avanzamento tecnologico. I social network e i motori di ricerca – che del progresso tecnologico sono figli – garantiscono agli inserzionisti del nuovo millennio un numero sterminato di potenziali clienti disposti a lasciare traccia delle loro preferenze (commerciali, sessuali, religiose, eccetera).

A differenza della pubblicità generalista, unica possibile sulla stampa classica, Internet offre al marketing la possibilità di targhettizzare gli utenti e confezionare annunci pubblicitari *ad hoc*, liberandoli da tutti i limiti imposti dalla carta e causando un progressivo slittamento degli annunci pubblicitari sul web.

Dopo la [crisi della carta stampata](#), quindi, per poter sopravvivere a queste mutazioni tecnologiche, [nuovi](#)

e vecchi media hanno dovuto cedere alle sirene del marketing digitale e adottare dei piani di business basati sulla vendita di spazi pubblicitari in grado di generare guadagni proporzionali al numero di clic ottenuti. Non potendo, nell'economia del lavoro, analizzare il processo di trasformazione dei clic in denaro, ci si accontenta di sapere che il numero di visualizzazioni di un articolo determina considerevolmente gli introiti degli editori. La tentazione, quindi, è sempre più quella di "[riempire spazi con contenuti](#)". Non è importante il livello qualitativo dell'elaborato proposto, purché questo generi un traffico tale da garantire un utile: è la dittatura del *clickbait*.

Le nuove strategie commerciali adottate dai media online hanno quindi contribuito ad assottigliare la linea di demarcazione tra un reale giornalismo e la creazione di contenuti basati sull'intrattenimento o sulla pubblicità, generando fenomeni come l'[infotainment](#), il [newsjacking](#), il [brand journalism](#), il [clickbaiting](#) et similia. Il titolo sensazionalistico, per intendersi, garantisce un ritorno maggiore in termini di clic, quindi di visibilità, quindi di guadagno.

La necessità di ottenere più visualizzazioni richiede inevitabilmente una sovrapproduzione di articoli. Un piano editoriale da "100-500-1000" articoli al giorno non permette una verifica accurata delle fonti, né tantomeno una reale assunzione di responsabilità da parte della direzione del giornale. Gli editori tendono oggi a delegare la responsabilità del contenuto di ogni lavoro al singolo giornalista, bypassando la classica verifica piramidale che da sempre garantisce una maggiore qualità nella stesura degli articoli. A tal proposito, si ritiene doveroso riportare la [testimonianza](#) di Andrea Daniele Signorelli, autore di numerose testate mainstream:

*spesso ci si immagina un giornalista che lavora tutto il giorno per scrivere un singolo pezzo che viene pagato 3/5/15 euro. Le cose non stanno così. L'ho sperimentato per anni sulla mia pelle: ciò che viene richiesto è di scrivere moltissimi articoli ogni giorno (anche dieci); articoli brevi e da produrre all'istante, in cui si riprendono polemiche, dichiarazioni sui social dei vari politici, gossip e quant'altro. In questo modo, per il giornalista che li produce, diventa possibile mettere assieme un compenso che, in alcuni casi, può persino essere dignitoso. Il problema è (anche) un altro: è dignitoso il giornalismo che si produce in questo modo, fatto di tonnellate di articoli che diventano inutili nel giro di un paio d'ore?*

Come si è visto, allora, vi è un altro endemico problema che il mondo dell'informazione digitale reca con sé. Il giornalista, o l'aspirante tale, è troppo spesso

costretto a oscillare tra una sincera ricerca della verità e la necessità di dover sopravvivere in un sistema eccessivamente competitivo e poco remunerativo. Ne viene da sé che chi opera nel mondo dell'informazione dovrebbe essere immune al mondo dell'industria e del capitale per mettersi al servizio di una causa più elevata. Seppur la Verità sia in sé un concetto complesso e non pacificamente dibattibile, la Ricerca della Verità è attività necessaria per definirsi giornalista. La parola chiave degli operatori dell'informazione del futuro deve essere, a parer di chi scrive, "Ricerca".

Ecco perché è ragionevole pensare che la rinascita di questa professione possa prendere le mosse proprio da un giornalismo slegato dalle logiche commerciali e pubblicitarie imposte dalla nuova generazione di editori. Un rinato giornalismo dovrebbe infatti trovare linfa vitale principalmente (ma non solo) nelle università e nei luoghi della cultura, non in aziende mediatiche dedite al profitto. La parcellizzazione dell'informazione e l'eccessiva specializzazione nel mondo del sapere, poi, non permettono più una narrazione approssimativa della realtà. Se a questo non irrilevante problema si aggiunge il fenomeno diffuso in rete del "giornalista fai da te" (e l'attuale situazione mondiale lo dimostra), il rischio concreto è quello di non poter più differenziare quello che è Informazione, ovvero un prodotto figlio della ricerca e della verifica delle fonti, da quello che non lo è, ovvero un prodotto *commodity* o *infotainment*.

## LA SOSTENIBILITÀ DEL GIORNALISMO IN RETE

Si è detto che le redazioni dei nuovi progetti giornalistici dovrebbero essere composte da personale reclutato nei luoghi del Sapere, ma non si è accennato alla sostenibilità economica di queste nuove proposte editoriali. Come è possibile mantenere in piedi una redazione senza i proventi derivanti dalla pubblicità? È possibile sottrarsi alla dittatura del *clickbaiting*? Si può tornare a riempire gli spazi con contenuti di alto livello e non con annunci mascherati da articoli giornalistici?

In alcuni casi questo è stato possibile. Per avere un'idea di quello che è il mondo dell'informazione di qualità, perché sul digitale esiste anche la qualità, è bene riportare alcuni esperimenti virtuosi realizzati da media nativi digitali in Italia. Tra tutti svettano [Valigia Blu](#) e [Slow News](#).

Una caratteristica che accomuna questi progetti è la scelta di mettere al centro dell'informazione il rapporto tra autore e lettore. Il difficile compito a cui si votano questi attori dell'informazione di qualità è quello di riacquistare la fiducia del lettore per riconsegnare al giornalismo il posto che merita nell'eco-

sistema sociale. È un percorso di sensibilizzazione sulla crisi che ha investito questa professione e di creazione di una comunità di lettori fedeli e attenti. Sono questi ultimi che nell'era del digitale hanno le redini del giornalismo. A questi, i lettori, si richiede di partecipare attivamente alla costruzione del giornalismo 2.0. Ed è sempre ai lettori che si chiede di valutare economicamente il lavoro svolto dalla redazione. Interessante, allora, la strategia usata da *Slow News*. Nella *mission* del progetto si legge, infatti: "La leva di sostenibilità di *Slow News* è il tuo sostegno economico. Non c'è pubblicità. I padroni sono i lettori. Siete voi. E quanto costa lo decidi tu".

*Valigia blu*, invece, ha adottato un altro metodo che nel corso di questi ultimi due anni ha fruttato alti compensi e ha permesso alla redazione di mantenere alto il livello di informazione offerta: il *crowdfunding*. Nella sezione About us si legge: "Basata sui fatti. Aperta a tutti. Sostenuta dai lettori. Questa è Valigia Blu. Verifica, contesto, approfondimento sono le nostre principali attività giornalistiche. Senza pubblicità e al servizio della community".

Grazie a questi esempi virtuosi è ancora possibile sperare in un giornalismo diverso, in un mondo dell'informazione scevro da condizionamenti commerciali e in grado di rimettere il lettore al centro del progetto editoriale.

## L'IN-FORMAZIONE DI POLICLIC

Rileggendo il motto del primo quotidiano della storia, "credibilità e imparzialità", ci si accorge di quanto realmente sia cambiato il mondo dell'informazione.

Laddove il giornalismo rappresentava un presidio di democraticità, oggi rappresenta il braccio armato di un sistema politico e commerciale. Laddove si combatteva per la libertà e per gli interessi del cittadino, oggi si combatte per il primato sui motori di ricerca. Dopo aver ripreso in più punti le degenerazioni del giornalismo, risulta più facile descrivere *Policlic* partendo da quello che non è. *Policlic* non è comunicazione istantanea, non è *infotainment*, non è *clickbaiting*, *churnalism* o marketing. *Policlic* è un progetto editoriale a lungo termine che trova nell'approfondimento culturale la propria missione sociale.

La nostra redazione si caratterizza per la sua stratificazione multidisciplinare e per la presenza di studiosi, oltre che di giornalisti *tout court*. Lo scopo che ci si propone è quello di affidare l'analisi dei maggiori fatti sociali a esperti del settore di riferimento, in modo tale da poter consegnare al lettore un prodotto editoriale il più vicino possibile alla realtà oggettiva. Questo approccio mira a redigere lavori basati su co-



noscenze acquisite nel corso del tempo e non reperite rapidamente per la stesura di un articolo in più.

Ciò che si vuole proporre a vecchi e nuovi lettori è una tipologia di informazione diversa, un'In-Formazione che si collochi esattamente a metà tra la tipologia di ricerca condotta nelle università e l'informazione mainstream.

Per raggiungere tale scopo è necessario sottrarre al mondo accademico il metodo scientifico (basato sulla ricerca di fonti primarie e attendibili) e riadattarlo al modello di comunicazione convenzionale. Tale sistema ibrido permette di ricostruire in profondità le tematiche trattate, senza tralasciare il contesto di riferimento. L'utilizzo delle note a piè di pagina e i collegamenti ipertestuali sono quindi strumento necessario sia per la stesura che per una migliore comprensione degli articoli di *Policlic*.

Esattamente dopo tre anni di attività nel mondo dell'Informazione, abbiamo deciso di inaugurare una nuova fase del nostro progetto: la pubblicazione di

una rivista digitale a cadenza mensile. Questa nuova proposta editoriale, che si aggiunge alla consueta attività di informazione proposta sul nostro sito, nasce dall'esigenza di offrire, in un unico "volume", un'analisi delle più rilevanti questioni che di mese in mese si verificano nel contesto nazionale e internazionale, nonché della loro possibile interconnessione.

Ultima, ma non per importanza, è la ricerca continua di interazione con voi, i lettori, utilizzando in maniera intelligente gli strumenti che la tecnologia mette a nostra disposizione. Per combattere il virus della disinformazione e andare oltre alla schizofrenia comunicativa che caratterizza i nostri tempi è necessario un coinvolgimento sempre maggiore di lettori, di scrittori e di amanti della ricerca.

Nella speranza che il nostro lavoro possa offrire ulteriori chiavi di lettura utili a comprendere la complessa società in cui viviamo, non ci resta che augurarvi una *buona lettura!*

---

[1] A. Barbano, *Manuale di giornalismo*, Editori Laterza, Edizione Digitale: settembre 2013, p. 10.

[2] Ivi, p. 11.

[3] "La leggenda vuole che a coniarla sia stato il politico e intellettuale irlandese Edmund Burke, che rivolgendosi ai giornalisti presenti nella galleria del Parlamento avrebbe esclamato: 'Voi siete il quarto potere, e il più importante'. In realtà l'episodio è citato da Thomas Carlyle, ma non trova riscontro negli scritti di Burke. Peraltro, la presunta espressione di Burke 'fourth estate', dovrebbe essere tradotta meglio come 'quarto stato' (quarto elemento dell'organismo socio-politico). La frase comunque è passata alla storia per indicare la forza e l'indipendenza della stampa anglosassone; un fatto, e in parte un mito, destinato a consolidarsi ulteriormente negli anni a venire." In O. Bergamini, *La democrazia della Stampa*, Editori Laterza, Lecce 2018, p. 31.

[4] O. Bergamini, *La democrazia della Stampa*, Editori Laterza, Lecce 2018, p. VII.

[5] Scrive Alessandro Barbano a proposito della nascita della TV: "è uno snodo cruciale nell'evoluzione del giornalismo: per la prima volta il suo obiettivo non è più la rappresentazione della realtà, così come era stata fino ad allora, ma una sua ricostruzione mediatica. Questo spostamento dell'oggettività del reale a una sua interpretazione riguardava anche le tecniche di narrazione dei fatti, i quali da quel momento in poi sarebbero stati raccontati in maniera diversa, privilegiando lo stile di scrittura soggettivo". In A. Barbano, *Manuale di giornalismo*, Editori Laterza, Edizione Digitale: settembre 2013, p. 14.

[6] D. Nalbony, A. Puliafito, *Slow Journalism. Chi ha ucciso il giornalismo?*, Fandango Libri s.r.l., Roma, edizione digitale, p. 126.

[7] Giorgio Bocca nel 2008 [aveva intuito](#) la pericolosità dei mutamenti in atto in ambito pubblicitario: "Che cosa è cambiato profondamente nella stampa? È cambiato l'editore che non è più un politico o un imprenditore, ma il mercato, e precisamente quel suo braccio armato che è la pubblicità, la creatrice irresistibile di desideri e di consumi, la potentissima locomotiva che trascina il genere umano verso nuovi sprechi e forse nuove guerre".

# L'Italia non è in guerra

*Sicurezza totale, controllo e solidarietà dal coronavirus*



a cura di Francesco Finucci

## CORONAVIRUS

### INCERTEZZA

Dall'inizio della pandemia scatenata dalla COVID-19, molto è stato scritto sull'effetto che il virus ha avuto sui media mondiali. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) [ha parlato](#) apertamente di infodemia, [utilizzando](#) il termine per descrivere le teorie del complotto e le cure "miracolose" diffuse in Cina dall'esplosione della crisi. Su *StatNews*, John Gregory [ha spiegato](#) come l'infodemia abbia generato risultati assolutamente rilevanti, come l'engagement di 2.1 milioni di utenti generato dall'ipotesi che COVID-19 fosse un'arma biologica. Nello stesso periodo, gli americani *Centers for Disease Control* (CDC) [contavano](#) solo 175mila engagement. Il sito dell'OMS, [solo 25mila](#).

Questa reazione dell'infosfera non risulta affatto anomala, considerando l'allineamento delle fonti di informazione sulla COVID. La galassia della disinformazione non ha fatto altro che inserirsi nel monolite offerto da media e istituzioni. D'altra parte, però, è anche vero che l'epidemia opera il suo esercizio di pressione lungo numerose linee di faglia della società, alimentando le tensioni che la convivenza tendeva a sopire.

Diverse sono le fonti dell'incertezza epidemica:

- Liquidità: dove troverò il denaro per vivere?
- Beni/servizi: dove troverò ciò di cui ho bisogno?
- Normativa: cosa posso e non posso fare?

L'incertezza di questi tre fattori opera inoltre in una comunità frastagliata e permeata continuamente da almeno quattro linee di faglia:

- Il nemico esterno: perché gli altri Stati non ci aiutano?
- Il nemico interno: perché le altre persone non rispettano le regole?
- Il nemico sé: sarò infetto/a?
- Il nemico invisibile: il virus è intorno a me?

Sembra chiaro come le fonti di incertezza siano affrontate con maggiore difficoltà, tanto sono profonde le prime tre linee di faglia; altrettanto fondato sembra il ragionamento che vuole l'ultima faglia – il nemico invisibile – come l'innescò delle prime tre. Se nemici e incertezze sono gli esplosivi dell'estraneazione sociale, il virus è dunque la carica che li fa esplodere.

Si entra qui in un mondo perfetto per ospitare metafore. [Scrivi](#) Battistelli:



*Di fronte a fenomeni che non si conoscono, o si conoscono soltanto in parte, questa razionalità limitata si sforza di colmare il divario tra ciò che si sa e ciò che si ignora attivando strumenti tecnicamente definiti “euristici”, cioè di avanscoperta ... il più comune di essi è la metafora. Se devo relazionarmi a uno sconosciuto, per capire che tipo è chiedo un parere a un amico [...]. La risposta dell'amico “quell'uomo è un lupo” [...] è un elemento di giudizio. Fornisce un'approssimazione, imperfetta ma immediatamente disponibile, circa la natura di quell'uomo che non conosco.*

I giornali divengono qui un elemento estremamente sensibile, perché sono creatori di metafore politiche proprie o portatori di quelle delle istituzioni. Non solo, però. Nella limitazione del diritto di circolare e riunirsi della cittadinanza, sono anche gli unici veri detentori del controllo democratico del territorio altrimenti liberamente esercitato dai cittadini. Se gli analisti possono delineare i fenomeni di larga scala, i cronisti possono battere città e paesi e riportare alla società eventi che sono altrimenti esclusi dall'occhio pubblico.

## LO STATO DI GUERRA

I giornali, di converso, sono stati per diverse settimane oggetto di una precisa metafora del virus, quella della guerra. Una metafora [individuata](#) da Daniele Cassandro nel linguaggio della “trincea negli ospedali, ... fronte del virus, ... economia di guerra”. Con lui concorda di nuovo Battistelli, [trovando](#) in questa metafora la più ovvia:

*Pochi altri fenomeni come la guerra, infatti, includono significati [...] evocati da un fenomeno grave come la pandemia generata dal Corona virus. Dal punto di vista sociologico la metafora bellica emergeva già in riferimento a un'emergenza sanitaria che presenta impressionanti analogie con quella attuale: l'epidemia di Sars del 2003 (Galantino 2000). Era solo questione di tempo [...].*

Di guerra [parlano](#) politici come Zaia, Toti e Gallera, [Salvini](#), [Crimi](#), [Meloni](#) e [Casini](#), ma anche gli imprenditori Preziosa e Pasini e il direttore dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) Walter Ricciardi. Ne [parlano](#) scienziati come Burioni, ma anche la politica internazionale, da [Draghi](#) a [Tajani](#), da [Boris Johnson](#) a [Emmanuel Macron](#).

La terminologia militare era in fondo già [endemic](#) nel mondo clinico (spesso [utilizzata](#) per malattie come il cancro). Il suo scopo è la mobilitazione sia di medici, pazienti, famiglie, sia di cittadini e amministratori. Questo potere solidaristico, però, si scontra pesantemente con i suoi effetti collaterali, *in primis*, quello di [legare strettamente](#) il destino del paziente alle sue “virtù di guerriero”, invece che alla qualità delle cure. Inoltre, la metafora della guerra, dopan-

do la reazione psicologica al virus, ne diminuisce la lucidità. La metafora [ci dice](#) chi è il nemico, riconnettendoci tramite gli esempi di eroismo al fronte e alla storia nazionale, ma ci porta a non valutare i costi e i risultati. [In una guerra](#)

*niente è considerato eccessivo, nessun sacrificio troppo grande. Ogni sfumatura perde di significato e tutto diventa bianco o nero [...]. Persino nella quotidianità delle nostre nuove vite non è più ammesso sgarrare: ogni cittadino deve seguire le nuove regole con disciplina marziale.*

Risulta innegabile, dunque, quanto [affermato](#) da Matteo Pascoletti: “la guerra è uno stato di eccezionalità che incide sul tessuto democratico”. Questo è un punto chiave che giova ripetere: mantenere alta la pressione sulla tenuta degli istituti democratici, di fronte alla parziale sospensione di diritti centrali nella nostra Costituzione, non è solo necessario, ma sarà uno degli elementi fondanti dell'Italia post-coronavirus. Il rischio, dall'altra parte, è quella che è stata [definita](#) “isteresi sociale e politica”, una deformazione scatenata dalle tensioni causate dal virus e non più riassorbita. La mancanza di flessibilità nel ritorno alla normalità, viene da pensare, deriverà da quanto saremo capaci di riconoscere il coronavirus come un problema *safety*, derivato da fattori naturali solo parzialmente influenzati dall'uomo, e non *security*, un effetto della volontà di qualcuno. Quello epidemico [è infatti un pericolo](#), non una minaccia.

## INFORMATION OVERLOAD E IL NEMICO ALLE PORTE

L'isteresi di cui si accennava si mescola con quanto spiegato in un recente studio di Harvard proprio relativo al coronavirus in Italia. Lo studio [parla](#) di *information overload*, spiegando l'inutilità di ulteriori informazioni nel modificare i comportamenti di cittadini già coscienti delle norme da seguire. Infatti, la COVID è stata l'unica tematica capace, negli ultimi trent'anni, di monopolizzare giornali, telegiornali, radio e social network. Risulta molto difficile, dunque, valutarne gli effetti in termini psicologici, [navigando “in acque sconosciute”](#). La percepibile ansia collettiva arriva in seguito alla volontà di negare il cambiamento già in corso.

Da questa situazione di tensione, l'ansia sfoga dove riesce a trovare terreno fertile. Non è casuale, dunque, che in prima battuta essa abbia seguito la consolidata via del “nemico straniero” o della “Big Pharma”. Sappiamo della [lotta ideologica](#) portata avanti dal governo americano nel voler ridefinire il virus come “virus cinese” o “virus di Wuhan”. Non diversa [l'ipotesi](#) molto ripresa in Italia che voleva la COVID come arma biologica o la [paura russa](#) – non totalmente infondata – in occasione della presenza militare di Mosca in Italia. Storicamente, l'epidemia è sempre [un](#)

[morbo che proviene da altrove](#). Non sorprende dunque che si cerchi l'untore anche internamente.

L'untore è in fondo un disertore dell'epidemia e, dunque, mentre si serrano i ranghi, [la guerra alla COVID ha già puntato a forme di nemico interno](#). È tramite questi veicoli di contagio che sulla malattia [si invoca lo stigma](#): “come un marchio d'infamia, il contagio svela e castiga la trasgressione, l'indecenza, l'immoralità”. Se il nemico è invisibile, bisogna individuarlo e renderlo riconoscibile. Dunque, se non posso trovare il virus, posso trovare gli untori, e per individuarli facilmente devo trovare indicatori inequivocabili: vestiario da runner e buste della spesa troppo vuote (o troppo piene). Entrare in conflitto necessita di strumenti di certezza. Quindi gli indicatori rispondono alla necessità di rendere riconoscibile il male. Inoltre viene minimizzato il rischio che il moralizzatore, dichiarando in pubblico un individuo come untore, finisca per sbagliare bersaglio, danneggiandosi.

Il risultato è quello spaventoso della ulteriore deflagrazione di un tessuto sociale già costretto alla separazione dei corpi. [Si perde la consapevolezza](#) degli obiettivi comuni, per dare campo alla [delazione di massa](#). I cittadini possono così scaricare tra di loro le paure e la rabbia dell'isolamento, causando focolai di violenza e certamente alimentando l'umiliazione pubblica che accompagna l'epidemia. La lotta per il controllo paritario da parte dei cittadini può così agire dove non arriva l'ospedalizzazione, già di per sé strumento classico di massimo controllo dei corpi e oggi frontiera della lotta alla COVID. Mentre alcuni cittadini ottengono i distintivi degli untori, altri il [passaporto di malati](#). Un esempio di studio è quello offerto da Lodovico Poletto in un [articolo](#) che non potrebbe far peggio nel rappresentare l'Italia già eccitata all'idea di un governo militare: “Ecco questa è la Torino a due velocità: rigorosa e sfrontata nel trasgredire. Attenta e menefrehghista”. Bisognerebbe [aiutare le persone a capire](#), invece di umiliarle come stiamo spesso facendo. Ma piace troppo l'idea di vedere gli altri manganellati.

## LA TENUTA ISTITUZIONALE, LE POLITICHE DI GOVERNO E LE REGIONI

Visto quanto detto, il Governo deve muoversi in uno scenario estremamente delicato. Innanzitutto, sappiamo che il Governo deve agire [all'interno dell'ordinamento](#), tenendo conto del diritto vigente. Ma come rispondere, quando l'eccezione ha fatto saltare ogni regola?

Sappiamo oggi, [da dichiarazioni del Governo](#), che l'exkursus normativo nasce nel Nord Italia, con la dichiarazione dell'emergenza nazionale il 31 gennaio, qualche settimana dopo il primo caso identificato a Codogno. Le prime misure nazionali prendono il via con il [DPCM 1 marzo 2020](#). Le dichiarazioni alla

stampa sono però ancora estemporanee, in alcuni casi [“di volata”](#), segno della difficoltà del momento, ma anche di problematiche emerse più tardi. È il caso del [DPCM 4 marzo 2020](#), il decreto con il quale iniziano le prime vere norme di distanziamento sociale. La situazione però accelera, ed ecco che [l'8 marzo](#) le zone rosse sono estese a livello regionale. È in questo frangente che si inceppa il meccanismo tra emanazione dei decreti e comunicati stampa. Un testo di bozza viene passato ai giornali e quindi Conte è costretto a [spiegare](#): parla di due zone, una con misure restrittive più rigorose dell'altra. La “zona rossa”, di fatto, non esiste più.

Qui la comunicazione politica è studiata nei dettagli, introducendo alcuni elementi politici chiave della gestione di questa emergenza. Conte sottolinea la volontà del governo di agire in maniera trasparente, chiedendo ai cittadini di avere fiducia, sottolineando al contempo che alcune libertà non è più possibile permettercele. Da parte sua, il Governo afferma le proprie prerogative: “lavoriamo con tutte le cognizioni scientifiche che ci forniscono i nostri esperti [...] e da lì noi maturiamo la base per assumere le decisioni. Ci assumiamo tutta la responsabilità politica di queste decisioni”. Potrà sembrare una dichiarazione di poco conto, ma è un'indicazione precisa del ruolo del potere politico all'interno di una democrazia: essere supportato da evidenze tecniche e scientifiche, ma mantenere su di sé la responsabilità e il diritto di prendere decisioni.

Nel frattempo, però, il danno è già fatto. A Milano si è [consumata](#) la storica “fuga dalla Stazione Centrale”. Soprattutto, il contagio non è ormai solo regionale: con il [DPCM 9 marzo 2020](#), le misure ormai testate al Nord vengono estese in tutta l'Italia. L'urgenza è anch'essa nella [comunicazione](#) del Governo: tempo non ce n'è, dobbiamo rinunciare tutti a qualcosa, perché se non lo faremo, non ce la faremo. Nasce [#ioresto-acasa](#). L'Italia – anche qui le parole sono essenziali – è “zona protetta”. Per la prima volta, Conte usa un termine bellico: i medici sono in trincea.

Le limitazioni alla libertà personale sono così arrivate in tutto il Paese. Manca però l'economia. E infatti l'11 marzo viene emanato un nuovo [decreto](#), con lo scopo di sospendere le attività di vendita al dettaglio e di ristorazione. Di nuovo, Conte interviene con una [dichiarazione](#): non servono corse agli alimenti. Usa di nuovo un termine bellico, parlando di “battaglia contro la pandemia”, ma sottolinea: i risultati non si possono vedere già da subito, quindi dobbiamo evitare “corse verso il baratro”, aumentando necessariamente le misure. È un altro passaggio importante, perché mirato a stabilizzare: un'epidemia non si risolve brutalizzando i diritti e uccidendo il Paese assieme al virus.

Il Paese, però, se non morto, inizia ad annaspere. Ar-



riva così il [decreto](#) “Cura Italia”, la prima iniezione di liquidità nel sistema economico. Emergono tuttavia altri elementi. Con [DL 17 marzo 2020](#), il commissario straordinario all'emergenza è autorizzato alla requisizione in uso di immobili, mentre l'esercito è autorizzato all'arruolamento eccezionale volontario di un anno, e le strutture di sanità militare sono potenziate. Nei giorni seguenti, con [DPCM 22 Marzo 2020](#), vengono chiuse le attività produttive non essenziali, in quello che Conte [definisce](#) un rallentamento del motore produttivo del Paese. È una misura estremamente rilevante, perché colpisce in maniera ancora più capillare l'economia italiana. L'emergenza sanitaria, [ammette](#) Conte, si sta trasformando in emergenza economica, ma “non abbiamo alternative”.

Emergono in questi giorni tre altri attori: prefetture, Parlamento e sindaci. I prefetti, rispondendo direttamente al Governo, sono [chiamati](#) a vigilare sull'effettiva ottemperanza delle attività produttive. Il Parlamento, d'altra parte, è coinvolto con informativa alle Camere, realizzando un primo dialogo, pur limitato.

Il Presidente del Consiglio [rivendica](#) qui la mancanza di una disciplina per la trattazione di crisi tanto profonde, spiegando l'uso del DPCM come strumento garante della collaborazione con Regioni, associazioni di categoria e sindacati. Conte indica di voler inviare immediatamente i futuri provvedimenti ai presidenti delle Camere e riferire al Parlamento ogni due settimane. Infine, dato che la situazione economica rischia di esplodere, il [29 marzo](#) ai sindaci viene concessa liquidità per 400 milioni, per provvedere con buoni spesa, mentre 4,3 miliardi vengono immessi sul fondo di solidarietà comunale.

È così che si chiude l'exkursus, sulla linea economica. Mentre Conte [estende](#) le misure parlando di nuovo di “nemico invisibile”, con il [DL 6 aprile 2020](#) il Governo offre garanzia di stato su 200 miliardi concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti; intanto ulteriori misure vengono dichiarate per la continuità aziendale e vengono sospesi IVA, ritenute e contributi.

Nell'exkursus, però, si apre un problema: le Regioni?

Queste, infatti, non sono state ferme, dando vita a una massiccia [produzione](#) di misure e chiarimenti. Le Regioni rimangono in gran parte esecutrici delle normative disposte dal Governo, ma se quelle del Nord, per motivi di urgenza, seguono la stessa falsariga, si notano già difformità con la diffusione del virus nel Centro-Sud. Se si scende [al livello comunale](#), l'enorme complessità normativa risulta ancora più evidente. Al di là di questo, però, la complessità lascia spazio anche ad altro. [L'apertura](#) concessa alle Regioni sull'imposizione di misure ancora più restrittive, seppur sotto il coordinamento del Governo, non apre solo a quello che è stato definito il “[caos mascherine](#)”, ma anche a pressioni affinché la gestio-

ne della salute pubblica e dell'ordine pubblico venga presa in mano dalle Regioni, in particolare [quelle a statuto speciale](#). Tra i vari scogli di questa navigazione, dovremo far attenzione non solo ai colonnelli, ma anche agli sceriffi.

## LE POLITICHE EMERGENZIALI

Le difficoltà governative nell'affrontare l'emergenza sono [spiegate](#) bene da Raffaele Alberto Ventura: “la Costituzione non è in grado di regolamentare con precisione il ricorso alla decretazione d'urgenza: non può definire le condizioni di straordinarietà perché non può prevederle”. È, in fondo, ciò che distingue la normale amministrazione dalla gestione delle crisi: il saltare degli schemi preposti al normale funzionamento di un sistema, in favore di una gestione estemporanea, creativa, ma imprecisa. L'Italia è poi [culturalmente abituata alla trasformazione di tutto in emergenza](#); ma è proprio questo ad aver eroso le risorse infrastrutturali, finanziarie, etiche e politiche affinché l'arrivo della “vera emergenza” non finisse per spazzare via ogni cosa. In mancanza di solide barriere contro la marea, lo tsunami ha inondato la terraferma.

Non sorprende che, in uno scenario normativo e strutturale già deficitario, siano intervenute prima una comprensibile iperproduzione normativa, poi una pericolosa corsa a punizioni più severe. Lo stesso governo ha [incrementato](#) le sanzioni da 400 a 3000 euro, creando lo scenario perfetto per il fallimento di ogni prevenzione: punire più duramente, perché si ha la sensazione di perdere il controllo. Non a caso, proprio nella volontà di controllo è convogliata l'invocazione del modello cinese, nonostante questo sia [incasellato](#) in una struttura istituzionale lesiva dei diritti. Il modello più vicino alla “via europea alla privacy” è [incardinato](#) sulla potenza computazionale di Google e Apple, che però non manca di presentare un conto. L'autoritarismo, [spiega](#) Joseph Cannataci, nasce spesso per far fronte a una minaccia.

## SISTEMI FUORI CONTROLLO

È così che si manifesta l'isteresi, nella [generazione del rischio zero](#): “la generazione del Vietato Vietare e della guerra al patriarcato si consegna con zelo militare ai professionisti del divieto [...] pronta a sacrificare ogni pensiero critico alla promessa (impossibile) dell'eliminazione del rischio”. Con precise conseguenze. I sistemi [possono caratterizzarsi](#) come auto-stabilizzanti o instabili: si stabilizzano se portano alla concatenazione di eventi che si mitigano a vicenda.

Una scarsa comprensione della nostra necessità di convivere con il rischio, bilanciando diritti e libertà, non fa altro che creare un sistema profondamente instabile, modellabile come segue:

- I cittadini chiedono misure più restrittive.

- Aumenta la sicurezza percepita, diminuisce la libertà.
- Le misure non portano a una diminuzione sostanziale del contagio.
- Diminuisce la sicurezza percepita e aumenta il disagio economico.
- I cittadini chiedono misure più restrittive.

È così che ci ritroviamo senza una fase di collegamento tra l'entusiasmo dei balconi e la via di diminuzione delle restrizioni. Dove [dovrebbe persistere](#) una comunicazione volta a rendere la quarantena più vivibile, si crea invece un vuoto dove l'effetto depressivo dell'isolamento si trasforma in una pericolosa oscillazione tra violenza autoinflitta e conflitto sociale. Piombiamo in uno stato che molto somiglia all'autolesionismo sanguinario degli animali in cattività.

### "MANDATE L'ESERCITO"

Se il conflitto sociale è imbevuto nella narrativa della guerra, non è troppo strano che [molti cittadini abbiano richiesto](#) l'intervento dell'esercito, finendo per allineare l'intera vita del Paese [sulla scelta tra vita e libertà](#). È l'emergenza di una cultura totalitaria diffusa, anche se non equamente tra destra e sinistra, come [sostenuto](#) da Flavia Perina. Da questo punto di vista, il Governo si è mosso in maniera eccellente, offrendo garanzie contro un pericolo reale e terribile. Conte stesso ha [delineato](#) perfettamente la differenza tra ordine pubblico e difesa militare:

*Quindi assolutamente ben venga anche l'aiuto dell'esercito, però i cittadini non devono pensare che la tenuta dell'ordine pubblico debba essere solo ed esclusivamente affidata a un'immagine di militarizzazione dei centri abitati.*

Permane però [l'infatuazione](#) per l'autoritarismo, ancor più oggi che servono misure rapide ed efficaci. Termometro ne può essere l'ennesima dichiarazione fuori luogo dell'ex comandante Alfa.

[In un post](#), si spingeva alle ovvie conseguenze dello stato di guerra: "i decreti non servono più a nulla", "chiudete tutto, lasciando aperti i servizi essenziali per la sopravvivenza... Schierate l'esercito, istituite il coprifuoco, chiudete i confini, i porti, sigillate il nostro paese".

Il post, che ha ricevuto 11mila mi piace, è stato ripreso da schiere di giornali. Che il tono fosse vagamente eversivo non sembra però una semplice considerazione dell'autore. A [rispondere](#) è stato infatti proprio il Ministro della Difesa Guerini:

*[Sono parole] gravissime e inaudite e che condannano con tutta forza, pur se pronunciate da chi è in congedo da anni. Le Forze Armate sono presidio a servizio del Paese e delle sue istituzioni democratiche.*

Sono parole che [rappresentano](#) un'inquietudine diffusa, ma è importante che le più alte cariche governative rigettino tale narrativa, perché attori chiave di eventuali tentativi golpisti.

L'esercito [è solo un effetto placebo](#)? Forse, ma di fatto è già nelle strade di città come [Bari](#), [Milano](#), [Palermo](#), [Roma](#) e [Torino](#), nonché in Regioni come [la Campania](#) e [la Sicilia](#). Se non si vuole parlare di placebo, sicuramente si dovrebbe capire quanto pericolosa sia una [narrazione](#) come quella offerta, di nuovo, da Poletto: "se al Valentino c'è gente che corre in maglietta e cuffiette [...] È zona off limits. Anzi, sarebbe, perché a mezzogiorno ci sono gli incoscienti, gli imprudenti che si allenano lo stesso [...] Perché ormai questa è una guerra, e la sola sicurezza che puoi avere è restare in casa". Da qui alle [richieste istituzionali](#) di "segnalazione dell'untore", il passo è breve, arrivando a vette distopiche come la [promessa](#) del sindaco di Messina di droni che possano utilizzare la sua voce per intimare ai passanti di stare a casa. I media non si sono fatti lasciare indietro, [seguendo i sindaci](#) alla ricerca degli untori, perché potessero essere sottoposti in diretta al tribunale dell'opinione pubblica.

### LE ZONE D'OMBRA

Nel frattempo, oltre a osservare con molta attenzione le dinamiche descritte, sarà il caso di tenere l'attenzione alta sulle zone d'ombra, cioè quelle aree sociali dove il modello italiano ha finora sfogato i propri fallimenti. Ogni sistema politico, anche democratico, giova di ambienti dove l'irrisolvibile enigma della convivenza umana possa accatastare i propri sacrificati. Questi sacrificati, però, hanno e avranno diritto di sentirsi ascoltati, specialmente adesso, perché sono gli ultimi degli inclusi nella catena di protezione o, peggio, sono i primi degli esclusi. E dobbiamo rendere loro conto. Sono in molti a operare su quelle che il ministro Peppe Provenzano [definisce](#) "linee di faglia".

Il gruppo più massiccio è sicuramente quello dei [lavoratori in nero](#). Sappiamo che sarebbe difficile per uno stato agire per supportare chi di fatto lavora in maniera irregolare. Sappiamo però anche che la perdita di ogni forma di sussistenza non bada alle leggi, che dalla fame dobbiamo togliere chiunque e che chi ha fame non guarda in faccia a nessuno. L'impatto, tanto sulla dignità di una Repubblica che punisca con la fame, quanto sul mero ordine pubblico, può essere devastante. È tutto fuorché casuale che le forze dell'ordine [monitorino](#) attentamente i supermercati.

Il problema è poi che il lavoro nero colpisce molte fasce di persone, a volte le più fragili, come i [senza-tetto](#), ma anche [figure](#) come badanti e babysitter. A volte, colpisce ancora più a fondo nelle contraddizioni del sistema Italia, rischiando di compromettere uno degli elementi chiave per la tenuta civile di



questi mesi: l'approvvigionamento di cibo. Ricordiamo la questione dei braccianti sfruttati? Forse no, ma ricorderemo certamente la più recente tendenza del Governo a garantire la presenza di cibo nei supermercati. Se provassimo a combinare le due cose, otterremmo, da una parte, che neanche la paura del padrone sovrasta la paura della morte, dall'altra, che il padrone è padrone perché ti scarica appena non gli sei più conveniente. Viene da sé che la tenuta del settore primario dovrebbe essere osservata con grandissima attenzione. Sia perché [dovremmo chiederci](#) chi si sta prendendo cura degli sfruttati dei campi, sia perché se il presidente di Confagricoltura Massimiliano Giansanti si trova a spiegare che "il coronavirus rischia anche di mettere in crisi il settore agricolo per mancanza di manodopera", allora dovremmo avere tutti molta paura.

La preoccupazione, infine, non può non escludere chi oggi è particolarmente esposto agli effetti fisici e psicologici del virus. Zone d'ombra esistono nell'ormai nota [bolla](#) delle case di riposo, una vera e propria linea di faglia a se stante, dove la delicatezza della cura degli anziani si è scontrata frontalmente con la loro particolare fragilità di fronte al virus e con il [rischio](#) che operino da innesco per focolai più estesi. Sono esposti poi psicologicamente i [pazienti psichiatrici](#), più vulnerabili alle ricadute del virus. Un mix dei due rischi, infine, va riconosciuto a questioni difficili e delicate come le priorità di difendere i [senzateo](#) e i carcerati, i primi perché abbandonati alla strada, i secondi perché sepolti in focolai pronti a esplodere.

### **SOLO CAPACI DI RESISTERE**

Molto si è detto sul fatto che le società contemporanee non siano capaci di resistere all'idea della morte. Se fame e morte non hanno politica né partito, ma solo azione e violenza, questo è forse ancor più certo in collettività in cui il potere è valutato in base alla sua efficacia nel garantirci l'immortalità.

Ognuno trarrà da questo virus la propria riflessione, ma gioverebbe dare risposta alla domanda [posta](#) dalla professoressa Nadia Urbinati: "Dobbiamo per caso attendere il vaccino prima di uscire di casa? E dobbiamo sentirci in colpa per la resilienza di questo virus o subire reprimende da parte di chi ci governa per sollevare questi dubbi?". Dobbiamo, in sintesi, esclusivamente subire?

Forse no. Però dobbiamo chiedere, nel nostro piccolo, che [le misure siano necessarie, non semplicemente](#)

[utili](#). Le politiche richiedono pianificazione, comunicazione, risorse, sacrifici. La massima repressione e il massimo sforzo non possono e non devono essere il metro di giudizio di qualsiasi risposta alla COVID. Di certo dovremo cambiare, ma possiamo provare a scegliere come ricostruire i frammenti della nostra esistenza. Questi ["non sono tempi normali"](#).

Possiamo certamente [fare nostro il concetto medico della cura in ogni gesto](#), così come possiamo ripensare almeno una parte delle nostre vite attuali verso un [paradigma solidaristico](#). Sicuramente, possiamo vedere la COVID come un'enorme [prova di cittadinanza](#), rifiutando qualsiasi semplificazione del rapporto tra libertà e salute. Potremmo, sicuramente, ritrovare umiltà nel nostro rapporto con la natura, che comunque resta [più potente di qualsiasi sovrastruttura economica o politica](#). Forse l'unica cosa in cui Renzi abbia visto giusto, prima di dichiarare guerra al Governo, è [l'idea](#) che "noi dobbiamo convivere con il COVID". Le [conseguenze dureranno anni](#). Peggio: l'attuale ciclo potrebbe ripetersi anche dopo la fine delle misure. La scelta, allora, sarà se ognuno di noi vorrà attaccarsi al proprio pezzettino di stato di eccezione, sperando di poterlo tenere per sé quando la crisi sarà passata, oppure se decideremo di [agire da cittadini](#), cioè da esseri umani qualunque, ma consapevoli che ["se davvero di emergenza si tratta, ognuno dovrebbe poter avere il necessario"](#).

In questo, l'epidemia è una potente tempesta: esercita una forza invisibile, un magnetismo globale di riassetto e rigerarchizzazione delle priorità, generando nuovi bisogni e desideri. Tale riassetto deriva i propri criteri di analisi dalla biologia, ma anche da pratiche sociali, normative, etiche individuali e collettive. La solidarietà non ne è l'unico e inevitabile risultato, ma neanche lo è lo spirito di sopravvivenza a scapito degli altri. Le società umane, in una forma o nell'altra, hanno continuato a vivere in forma di comunità, società e civiltà negli ultimi diecimila anni. Questo non cambierà. Quello che cambierà, in meglio o in peggio, saranno le nostre piccole, banali e potentissime scelte individuali, quanto le nostre piccole, banali e potentissime scelte collettive. Come esseri umani non abbiamo il potere di creare, ma certamente di scegliere come trasformare le immense risorse a nostra disposizione. È la sottile linea tra subire il coronavirus e scegliere di tenere saldo il testimone per chi verrà dopo. Abbiamo il potere di resistere. E lo faremo.

# Un Paese, tante sanità

*La pandemia ha messo a dura prova il SSN, facendo emergere (ancora una volta) gli squilibri tra le sanità regionali. Qual è la situazione attuale?*



a cura di Luca Di San Carlo

**P**er trattare della sanità del nostro Paese occorre partire da quel comma che, incastonato nell'art. 32 della Costituzione, sancisce un diritto per tutti:

*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.*

Non a caso si è usato il termine “incastonato”. Da sempre, o almeno da quando è nato come sistema nazionale integrato, il nostro sistema sanitario ha rappresentato un vanto e un punto di forza del nostro Paese. Un modello che garantisce (o dovrebbe garantire) l'accesso alle cure a tutti, indipendentemente dai livelli di reddito.

Croce e delizia del vissuto quotidiano di ciascuno, preoccupazione numero uno in sede di bilancio per Governo e Regioni, in questo mese il sistema sanitario nazionale ha subito un attacco frontale di notevole impatto, a opera di un nemico tanto forte quanto invisibile. Per i nostri ospedali era certamente impossibile prevedere un impatto del genere, eppure, anche in tempi ordinari, spesso alcune strutture sanitarie si trovano in condizioni di difficoltà. Quanti gridi d'allarme sono rimasti inascoltati? Nonostante il diritto universale sancito dalla Costituzione, l'assistenza sanitaria italiana è caratterizzata da un'asimmetria territoriale, per cui eccellenze e criticità sono distribuite in maniera tutt'altro che equa.

Così, accanto alla parola “vanto”, bisogna purtroppo attribuire un altro termine al nostro SSN: “squilibrato”. Questa situazione è il risultato di un processo storico di differenziazione che obbedisce a criteri di autonomia territoriale ed economicità. Ma non è sempre stato così: investimenti insufficienti hanno aggravato le disparità territoriali esistenti. Il riferimento è chiaramente al contrasto tra le differenti aree del Paese, Nord, Centro e Sud; realtà diverse e, purtroppo, lontane non solo dal punto di vista economico ma anche sociosanitario.



La fretta con cui i governatori delle Regioni meridionali [hanno dato l'allarme](#) per le conseguenze catastrofiche che potrebbe avere una massiccia diffusione del virus è la manifestazione più evidente di una classe politica che, alla prova dei fatti, non può fare altro che ammettere la verità: noi non saremmo in grado.

Come si è arrivati a questo punto? Per farsi un'idea conviene partire dal principio, ricostruendo i principali passaggi storici e legislativi della sanità italiana assieme a dati e statistiche. Per quanto riguarda le conseguenze da analizzare, potrà sembrare superfluo ribadirlo, ma sono sotto gli occhi di tutti.

## UN SISTEMA RIFORMATO TRE VOLTE

La storia del Servizio Sanitario Nazionale non ci porta così tanto indietro nel tempo. Tre tappe fondamentali ne hanno scandito la vita.

A creare l'SSN fu la legge 833/1978, che lo istituì basandosi sul modello del *National Health Service* inglese, superando così il vecchio sistema mutualistico[1]. Questa legge è il punto di partenza del nostro sistema sanitario e del suo funzionamento, tuttora in vigore. In essa sono contenute le linee guida della gestione politica, amministrativa, territoriale ed economica. L'obiettivo di questo provvedimento fu quello di rendere omogeneo il sistema a livello nazionale, poggiandosi sulle articolazioni istituzionali presenti sul territorio, Regioni *in primis*. Venne istituito il Fondo

Sanitario Nazionale, con il quale finanziare il Servizio Sanitario Nazionale; venne indicato il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) come organo incaricato della ripartizione dei fondi alle Regioni; vennero istituiti il *Piano Sanitario Nazionale* e il *Piano Sanitario Regionale*, due strumenti di programmazione e coordinamento sanitario legati tra loro, con una preminenza di quello nazionale in merito alle linee guida da seguire.

Già durante gli anni Ottanta si tentò diverse volte di modificare il Servizio sanitario; la prima riforma incisiva arrivò però soltanto nel 1992, con il decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 502. Questo provvedimento riordinò, integrandoli, alcuni aspetti della disciplina prevista dalla legge 833/1978. Riassumendo, i cambiamenti principali riguardarono la redazione dei piani sanitari nazionali e di quelli regionali, sia in merito alle tempistiche sia relativamente ai contenuti. Venne stabilito, infatti, che il PSN dovesse essere approvato entro il 31 luglio dell'ultimo anno di vigenza del precedente.

Le Regioni, di conseguenza, avrebbero dovuto approvare o adattare il proprio piano sanitario entro cinque mesi dall'approvazione di quello nazionale. Oltre alle tempistiche, un'importante novità fu l'introduzione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), che, indicati dal PSN, sarebbero stati garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Parallelamente a questa garanzia comune, venne stabilito che le USL dovessero agire come aziende, per cui oltre alla nuova denominazione (AUSL: Azienda Unità Sanitaria Locale), si introdusse anche il tema dell'autofinanziamento e della responsabilità della gestione delle risorse; a partire da quel momento, le Regioni avrebbero dovuto tenere conto delle proprie disponibilità finanziarie.

Arriviamo così alla terza revisione generale del sistema, quella del 1999. Il decreto legislativo n. 229/1999, noto anche come riforma *ter* o riforma Bindi, rappresenta il punto di arrivo di quanto cominciato nel 1992. In quel provvedimento vennero chiariti i punti focali del sistema sanitario e della sua regolamentazione: ASL sempre più aziendalizzate, centralità della sostenibilità finanziaria della spesa e ruolo preminente attribuito ai LEA, che lo Stato avrebbe dovuto garantire a tutti sul territorio nazionale (gratuitamente o con pagamento di ticket). Inoltre, le Regioni videro accrescere il proprio peso nella definizione della strategia nazionale, avendo acquisito maggiore voce nella definizione del PSN.

Un punto ulteriore di riforma, che però tocca buona parte dei servizi erogati dalle Istituzioni, riguarda la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, soprattutto in merito al nuovo art. 117, che ripartisce le

competenze esclusive in capo allo Stato e quelle concorrenti con le Regioni. La tutela della salute rientra fra queste ultime, per cui, secondo lo schema della legislazione concorrente, lo Stato fornisce gli indirizzi generali alle Regioni che, seppur attenendosi a quelli, hanno una certa autonomia.

Ultima, ma non per importanza, la questione del federalismo fiscale (ancora non applicato del tutto). Il problema in questo caso è evidente, perché se da una parte si vuole garantire una maggiore responsabilità in termini di gestione delle finanze pubbliche, dall'altra è chiaro che non tutte le Regioni hanno le stesse disponibilità economiche. Bisognerebbe, inoltre, tenere conto dei diversi [piani di rientro](#) vigenti ai quali le Regioni (quasi tutte meridionali) devono adeguarsi, nel rispetto degli equilibri di bilancio e dell'erogazione dei servizi essenziali.

Da questo breve excursus risulta abbastanza evidente che numerosi sono gli aspetti che toccano la sanità e che ne condizionano l'andamento. In ogni caso, indipendentemente dalle cause di cui si voglia tenere conto, lo squilibrio economico territoriale si traduce in evidenti e pericolosi squilibri sociali e in una palese difficoltà a garantire tutti i servizi.

## LA PAROLA AI NUMERI

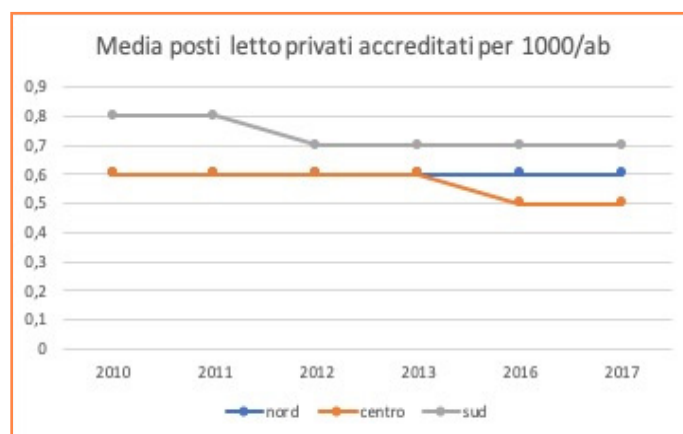
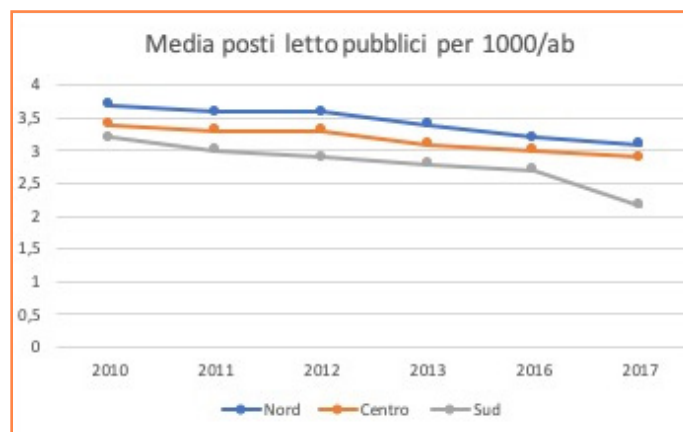
Oltre a ricostruire il percorso legislativo che ha caratterizzato la storia della sanità, è opportuno citare alcuni dei suoi numeri. Per comprendere le disparità, si farà riferimento al dato dei posti letto, sia allo stato attuale, sia in una prospettiva storica recente. In verità, per un'analisi realmente completa, sarebbe necessario far riferimento ad altri aspetti numerici, come la ripartizione dei fondi tra le Regioni e i criteri che la guidano o i budget che ogni Regione garantisce per le prestazioni dei propri cittadini.

L'analisi poi dovrebbe essere ponderata e contestualizzata, poiché vi sono differenze di costi e servizi. Tuttavia, quello che serve ora è capire l'entità delle differenze fra le Regioni in termini di prestazioni sanitarie, e il numero di posti letto (pubblici e privati accreditati) presenti sui territori è un indice empirico di chiara evidenza.

Seguono dunque i numeri dei posti letto pubblici e privati accreditati nelle varie Regioni italiane, in base ai dati raccolti attraverso l'[annuario statistico del Ministero della Salute](#). L'ultima pubblicazione del Ministero riporta i dati del 2017 e si terrà conto dei numeri fino al 2010. Oltre alla tabella con i dati regionali, si riportano anche dei grafici con le medie dei posti letto per 1000 abitanti relative a Nord, Centro e Sud, seguendo la classificazione territoriale operata dall'Istat (le isole sono state incluse nel gruppo Sud).



Regione	Posti letto pubblici	Posti letto per 1000 abitanti	Posti Letto Privati accreditati	Posti letto per 1000 abitanti
Piemonte	13.508	3,1	3.212	0,7
Valle d'Aosta	419	3,3	73	0,6
Lombardia	29.964	3	8.062	0,8
Prov. Auton. Bolzano	1.761	3,3	285	0,5
Prov. Auton. Trento	1.561	2,9	570	1,1
Veneto	15.989	3,3	1.658	0,3
Friuli	3.898	3,2	471	0,4
Liguria	5.484	3,5	335	0,2
E.R.	13.580	3	4.007	0,9
Toscana	10.531	2,8	1.630	0,4
Umbria	3.005	3,4	293	0,3
Marche	4.505	2,9	880	0,6
Lazio	16.520	2,8	5.090	0,9
Abruzzo	3.362	2,6	989	0,8
Molise	1.199	3,9	154	0,5
Campania	12.203	2,1	6.131	1,1
Puglia	10.291	2,5	2.301	0,6
Basilicata	1.885	3,3	40	0,1
Calabria	3.859	2	2.018	1
Sicilia	11.698	2,3	4.438	0,9
Sardegna	4.756	2,9	1.054	0,6



## CONCLUSIONI

Due considerazioni emergono dai dati sopra riportati. Innanzitutto, si evince una tendenza generale alla riduzione dei posti letto su tutto il territorio nazionale; ogni zona indicata, infatti, riporta una flessione che tuttavia è meno forte per i posti letto privati accreditati. In secondo luogo, mentre il Nord e il Centro presentano più posti letto pubblici per 1000 abitanti, nel Sud del Paese vi è un numero maggiore di posti letto privati accreditati per 1000 abitanti rispetto al Centro e al Nord, situazione che permane nonostante il calo generale dei posti.

Questi due punti ci conducono a una serie di interrogativi molto interessanti, soprattutto alla luce dell'attuale emergenza sanitaria. Un primo interrogativo

riguarda il calo dei posti letto: perché lasciare che si verifichi, nonostante la tutela della salute sia un diritto costituzionale, oltre che uno strumento di benessere e tranquillità sociale? Secondo interrogativo: qual è il motivo di un numero di posti letto privati accreditati più alto nel Sud rispetto al Nord? Probabilmente un possibile denominatore comune delle risposte è la presenza del criterio della sostenibilità finanziaria. Tuttavia, la realtà è troppo complessa per identificare una sola risposta e un solo articolo non è sufficiente. Valga questa prima retrospettiva sulla sanità italiana come uno spunto e uno stimolo per il lettore, al quale, unitamente alle tracce storiche e legislative e ai dati, si lasciano due domande per il futuro: dove ricercare e identificare le radici degli squilibri sanitari italiani? Può la tutela della salute sottostare a criteri di efficienza finanziaria?

[1] G. Preite, *Welfare State, storie politiche e istituzioni*, Tangram Edizioni Scientifiche, Trento, 2011, p. 50.

# “Sventurata la terra che ha bisogno di eroi”[1]

*I medici, tra la COVID-19 e il business degli studi legali*



a cura di **Francesco Battista**

L’emergenza sanitaria indotta dal SARS-CoV-2 ha aumentato la fiducia che gli italiani ripongono verso i propri medici. Questi, tuttavia, sono divenuti facile preda del marketing forense. Quali sono le norme che regolano la responsabilità sanitaria? Quali le proposte avanzate per tutelare coloro che si trovano a più stretto contatto con il virus?

## GLI “EROI DAL CAMICE BIANCO”[2] PREDA DELLE TOGHE?

Nell’attesa di conoscere di quali sfumature si tingerà il futuro economico e sociale del Paese, la sanità italiana, già fiaccata dalla lotta al SARS-CoV-2[3], si trova a dover fronteggiare una minaccia dai contorni non meno oscuri di quelli del nuovo virus. Da un lato, infatti, gran parte degli italiani mostra di aver riacquisito fiducia nella competenza professionale, specialmente in quella ammantata di un camice bianco. Dall’altro, però, una sparuta minoranza appartenente a una diversa classe di professionisti, quella forense, si lascia tentare dalle ammalianti sirene del business. Una pletora di studi legali, palesando il proprio discutibile bagaglio etico in strategie di marketing fin troppo audaci, tenta di sedurre, con la promessa di facili guadagni, l’animo fragile di chi più o meno direttamente si è scontrato con la COVID-19[4]. La ricetta proposta è elementare: citare in giudizio o, addirittura, querelare i sanitari, addebitando loro imperdonabili negligenze nella logorante battaglia quotidiana contro il virus. Lo scopo ultimo di queste strategie è fin troppo evidente: ottenere un pingue risarcimento del danno.

Dalla classe politica italiana, inizialmente ricompattata dall’emergenza in un fronte comune, si è sollevato un unico coro di protesta verso queste poco commendevoli pratiche forensi. In Parlamento sono quindi proliferate variopinte proposte che, pur passando per vie diverse, mirano tutte a bardare i sanitari non con le indispensabili mascherine, ma, piuttosto, con un gagliardo scudo legale.



Per raffrontare efficacemente le differenti soluzioni prospettate dai rappresentanti popolari e dalla dottrina giuridica, occorre prima dar conto dell’attuale panorama normativo volto a regolare gli equilibri, invero delicati, che si sono delineati nell’ambito della responsabilità sanitaria.

## LA RESPONSABILITÀ MEDICA. L’ATTUALE STATO DELL’ARTE IN AMBITO PENALE...

La responsabilità penale del sanitario si muove, salvo rarissime eccezioni in cui l’operatore cagioni volontariamente delle lesioni al paziente, nelle maglie della colpa.

Parafrasando il disposto dell’art. 43 c.p., il delitto è colposo quando, nonostante non sia voluto da chi lo compie, si realizza a causa della violazione di regole di cautela. In particolare, l’inosservanza delle norme cautelari dà luogo alla c.d. “colpa specifica” laddove esse siano poste direttamente dalla legge (si pensi, ad esempio, all’obbligo di fermarsi al semaforo rosso di cui al Codice della strada). Per contro, si avrà “colpa generica” nei casi in cui il soggetto, violando regole di fonte sociale, tenga una condotta definita dal legislatore come negligente, imprudente o imperita (l’esempio più lampante è quello del medico che, dimenticando per distrazione un attrezzo nel ventre operato del paziente, ne cagiona la morte). Sinteticamente, la letteratura giuridica tende a definire la

negligenza come “noncuranza”, l’imprudenza come “avventatezza operativa” e l’imperizia come frutto della “insufficiente preparazione”.

Scendendo più in dettaglio, la colpa rimproverabile al sanitario è di tipo “professionale”, ossia quella che si configura nell’ambito di attività che, pur essendo intrinsecamente rischiose come quella medica, sono comunque consentite dall’ordinamento poiché utili alla collettività. Qui lo scopo delle norme cautelari non può essere quello di costringere il professionista all’inerzia, alla totale astensione dal tenere la condotta pericolosa, poiché si priverebbe la società di un contributo del quale non può fare a meno. Piuttosto, le regole che governano la colpa professionale mirano a contenere il rischio entro limiti accettabili, dando luogo alla responsabilità penale del soggetto solo laddove egli travalichi, con la propria condotta, gli argini tracciati dall’ordinamento.

Guardando ancor più da vicino alla responsabilità sanitaria, il legislatore penale è da sempre chiamato a temperare due contrapposte esigenze. Da un lato, egli deve garantire ai medici la serenità indispensabile per assolvere il proprio dovere nel migliore dei modi; dall’altro, tuttavia, deve evitare di riconoscere loro aree di ingiustificato privilegio, imponendo pur sempre il rispetto delle regole proprie dell’*ars medica*.

All’esito di un lungo dibattito giurisprudenziale<sup>[5]</sup>, che per decenni ha tenuto impegnati i giudici di merito e di legittimità arrivando persino a coinvolgere la Corte costituzionale, è stata di recente avvertita la necessità di valorizzare il contenuto delle linee guida. Queste ultime costituiscono un autentico faro per il medico, poiché mettono a sua disposizione una “utile guida per orientare agevolmente, in modo efficiente ed appropriato, le decisioni”<sup>[6]</sup> terapeutiche. Come specificato dalla giurisprudenza più recente, le linee guida non contengono regole vincolanti né hanno finalità cautelare, sicché la loro violazione non dà luogo a colpa specifica e, soprattutto, laddove siano inadeguate al caso concreto debbono essere disattese dal medico.

Tenendo ferme queste basi, per meglio comprendere in cosa consista lo scudo che i parlamentari hanno proposto di erigere in difesa dei medici impegnati nella lotta alla COVID-19, è bene schematizzare il contenuto della legge Gelli-Bianco<sup>[7]</sup>. Con essa, il legislatore del 2017 ha inteso riformare, sia in materia penale che civile, le regole deputate a governare la responsabilità sanitaria. Come insegna la Corte di Cassazione<sup>[8]</sup>, la legge in discorso ha introdotto un’autentica causa di non punibilità per il medico che, pur avendo peccato d’imperizia, abbia comunque rispettato “le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge”, a patto

che esse “risultino adeguate alle specificità del caso concreto”<sup>[9]</sup>.

Insomma, la legge Gelli-Bianco chiama il medico a intraprendere scelte terapeutiche che siano, al contempo, corrette rispetto alle linee guida e personalizzate in rapporto alle condizioni del paziente. Laddove, nonostante ciò, il sanitario cagioni una lesione o addirittura la morte al suo assistito, non sarà penalmente perseguibile per la sua eventuale imperizia.

Nell’interpretare queste norme, i giudici di legittimità hanno ulteriormente circoscritto la latitudine applicativa della causa di non punibilità. Infatti, anche rievocando l’operatività di una disposizione civilistica in ambito penale<sup>[10]</sup>, hanno ritenuto scusabile il medico nei soli limiti della colpa “lieve”, da valutare sulla base di canoni oggettivi e soggettivi. Così, la rimproverabilità del sanitario dipenderà dal suo grado di specializzazione, dalla difficoltà di raccogliere e applicare le informazioni cliniche e – per quanto d’interesse ai nostri fini – dal grado di atipicità della malattia, nonché dalla situazione, normale o d’emergenza, in cui egli ha operato<sup>[11]</sup>.

In definitiva, allo stato attuale non risponderà penalmente del danno provocato al paziente il medico imperito che abbia correttamente riconosciuto e applicato le linee guida adeguate, a patto che il suo errore nell’esecuzione della terapia sia stato “lieve”. Per contro, risponderà dell’errore il medico che abbia sbagliato a eseguire la terapia per imperizia “grave” o per imperizia (di qualsiasi grado) nella selezione delle linee guida. Ancora, sarà penalmente responsabile il medico imperito (per qualsiasi grado di colpa), qualora il caso concreto non sia inquadrabile in alcuna raccomandazione; infine, risponderà del proprio errore pure il sanitario negligente o imprudente.

### ... E LE PROPOSTE DI UNO “SCUDO PENALE”

Dal quadro normativo riferito nel paragrafo precedente, possono ricavarsi due punti fermi utili ai fini della nostra indagine.

Innanzitutto, in difetto di linee guida idonee a orientare le scelte terapeutiche nel caso concreto, il sanitario risponderà del proprio errore anche per colpa lieve.

In secondo luogo, pur se tali linee guida vi fossero e il medico le avesse individuate e applicate correttamente, l’accertamento della sua responsabilità, in questo caso limitata alle sole ipotesi di colpa per imperizia “grave”, dovrebbe comunque passare per le forche caudine del dibattimento penale. Come intuibile, l’esser sottoposti a un procedimento giudiziario, pur se con esito assolutorio, incide negativamente sulla persona e sulla sua reputazione sociale e professionale. Parafrasando il Calamandrei, il processo non sempre conduce a una pena, ma è una pena in sé.



Tenendo a mente queste due imprescindibili coordinate, è ora possibile esaminare le proposte che, in dottrina e in Parlamento, sono state avanzate per limitare la responsabilità penale dei sanitari che si trovino a operare nell'attuale contesto emergenziale.

In particolare, è possibile suddividere le varie prospettazioni in due gruppi contrapposti. Da un lato, è stato ipotizzato un vero e proprio "scudo procedimentale", teso a neutralizzare sul nascere la possibilità di sottoporre il sanitario a un processo penale<sup>[12]</sup>. Dall'altro, è stata prospettata un'espressa restrizione della responsabilità medica ai soli casi di colpa grave, fornendo di essa una chiara definizione<sup>[13]</sup>.

In merito al secondo orientamento, è utile sin d'ora ricordare che la giurisprudenza già limita, in via interpretativa, la rimproverabilità dei sanitari ai soli errori connotati da colpa non lieve. Tuttavia, ciò vale solo per quelli cagionati dall'imperizia del medico (e non dalla sua eventuale negligenza o imprudenza) e solo nelle ipotesi in cui questi abbia correttamente applicato delle linee guida idonee a inquadrare il caso concreto.

Pertanto, considerando quantomeno dubbio che, almeno in un primo momento, esistessero raccomandazioni adeguate per curare dal SARS-CoV-2, e tenendo conto del fatto che, nel contesto emergenziale indotto dalla nuova patologia, ben possano essersi verificati anche errori per negligenza o imprudenza, si spiega la *ratio* del secondo gruppo di proposte. Queste, infatti, vogliono limitare *tout court* la responsabilità del medico ai soli casi di colpa grave, indipendentemente dalla qualifica della sua condotta come imperita, negligente o imprudente, e a prescindere dal rispetto delle linee guida.

Tanto premesso, il *discrimen* tra l'uno e l'altro gruppo di proposte poggia su differenti valutazioni di carattere politico. In sostanza, per consentire ai medici di operare con serenità nell'attuale contesto emergenziale, alcune voci ritengono giusto paralizzare sul nascere qualsiasi procedimento penale; altre, invece, pur essendo compiacenti della volontà di circoscrivere la responsabilità dei sanitari, reputano comunque imprescindibile sottoporli a un compiuto accertamento processuale.

Qualora venisse tradotto in legge il primo orientamento, il procedimento aperto a carico del medico che, per errore, abbia cagionato un danno al paziente affetto da COVID-19, certamente naufragherebbe sul nascere. Il pubblico ministero, infatti, una volta accertata la commissione del fatto nel periodo di emergenza e l'assenza di volontà lesiva del sanitario, non potrebbe che chiederne l'archiviazione. Quella appena prospettata, che è la scelta di campo

più forte, nella sostanza priva le vittime della possibilità di ricorrere alla giustizia penale, lasciando per loro aperte le sole porte della tutela civile. Peraltro, l'adesione a questa prospettiva non consentirebbe di valorizzare in alcun modo le specificità del caso concreto, dipendenti non solo dall'area geografica in cui il medico si è trovato a operare, ma pure dall'organizzazione della struttura in cui ha prestato servizio e dal suo grado di professionalità ed esperienza.

Per contro, se venissero approvate dal Parlamento le proposte riconducibili al secondo dei due gruppi sopra schematizzati, che come visto limitano la responsabilità del sanitario alle sole ipotesi di colpa grave, egli non potrebbe comunque sottrarsi al processo. Anzi, proprio in quella sede il giudice si avvarrebbe, con tutta probabilità, di una consulenza tecnica d'ufficio per meglio individuare il grado di colpa del medico, con tutto ciò che ne consegue in termini di complessità e durata dell'accertamento.

In definitiva, pur non dubitando dell'imprescindibilità di una maggiore garanzia per chi si trovi quotidianamente impegnato nella lotta al virus, non sembra prospettabile una soluzione immune da censure. Tutte le conclusioni rassegnate, infatti, recano con sé delle criticità: alcune, in quanto implicano un autentico "colpo di spugna"; altre, poiché non sottraggono il sanitario allo stress del processo.

Pertanto, come accade tutte le volte in cui non sia possibile individuare una soluzione univocamente vantaggiosa, la scelta ultima non può che competere alla volontà della politica. Spetterà infatti al legislatore approvare o meno delle norme che, eccezionalmente, mandino esenti da responsabilità colposa i medici. La concreta latitudine della disciplina di favore dipenderà, come ovvio, dall'altrettanto eccezionale contesto in cui versa la nazione a seguito della diffusione epidemica.

## **L'ATTUALE STATO DELL'ARTE IN AMBITO CIVILE...**

Per ottenere il risarcimento del danno patito in occasione di un trattamento sanitario, quella della querela e del conseguente incardinamento di un processo penale non è l'unica via che si staglia all'orizzonte della vittima. Essa può infatti rivolgersi pure al giudice civile, facendo valere le proprie pretese risarcitorie nella sede loro più consona.

Anche la materia civile è stata interessata da una recente riforma della disciplina dettata in tema di responsabilità sanitaria. Nel 2017, con la già citata legge Gelli-Bianco, il legislatore è infatti intervenuto con il dichiarato scopo di contenere la c.d. "medicina difensiva". Si tratta di quelle pratiche con cui i sanitari difendono sé stessi da eventuali azioni di responsa-

bilità medico-legale, idealmente suddivise dalla letteratura in due tipologie. Alla medicina difensiva positiva, con cui il medico prescrive esami diagnostici superflui, si contrappone, infatti, quella negativa, con la quale egli si astiene dal compiere un intervento necessario. In ogni caso, entrambe le varianti chiamano il Servizio Sanitario Nazionale a sostenere costi enormi, pari al 10,5% della sua spesa totale nel 2015<sup>[14]</sup>.

Queste ragioni fecero avvertire, nel decennio scorso, il bisogno di una riforma condotta nell'ottica della *spending review*. Nel realizzarla, il legislatore si è avvalso di peculiari strumenti giuridici, la cui piena comprensione non può prescindere dalla fissazione di alcuni punti fermi in materia di responsabilità civile.

L'ordinamento italiano conosce due differenti tipologie di responsabilità: quella da inadempimento, di cui all'art. 1218 c.c., e quella extracontrattuale (o "aquiliana")<sup>[15]</sup>, regolata dal successivo art. 2043 c.c. Le due forme di responsabilità poggiano su premesse e perseguono scopi differenti.

La prima insorge, infatti, tra soggetti già legati da un rapporto preesistente (ad esempio, un contratto), in base al quale uno dei due (il debitore) doveva eseguire una prestazione a vantaggio dell'altro (il creditore). Questa forma di responsabilità, che si attiva nei casi in cui il debitore non esegua correttamente quanto dovuto, chiama quest'ultimo a compensare il creditore insoddisfatto con un'utilità dello stesso valore di quella che avrebbe percepito a fronte di un corretto adempimento. Semplificando, se il debitore non esegue correttamente una prestazione valutata € 1000, egli dovrà corrispondere al creditore proprio quella somma.

La seconda forma di responsabilità, quella di natura aquiliana, insorge invece tra soggetti non avvinti da un preesistente legame giuridico (quali sono, ad esempio, i conducenti degli autoveicoli coinvolti in un sinistro stradale). Essa impone, a chi abbia violato il precetto del *neminem laedere*, ossia a chi abbia cagionato ad altri un danno ingiusto, di rifonderne il relativo valore. Per maggiore chiarezza, se in un incidente la macchina di Caio riporta un danno per € 500, Tizio, responsabile del sinistro, dovrà corrispondergli lo stesso valore.

A una prima lettura di quanto appena riferito, si potrebbe ragionevolmente ritenere di origine extracontrattuale la natura della responsabilità civile del medico per i danni cagionati al paziente. È infatti molto raro che il sanitario stipuli un contratto con l'ammalato, sicché, in assenza di un preesistente vincolo tra i due, il risarcimento dovrebbe esser regolato dalla disciplina aquiliana.

Ciononostante, ricorrendo a un artificio giuridico<sup>[16]</sup>, la giurisprudenza ha per lungo tempo ricondotto la responsabilità civile del medico in quella da inadempimento. Le ragioni sottese alla scelta dei giudici sono da ricercare nel loro intento di favorire il paziente, essendo la responsabilità da inadempimento governata da una disciplina più vantaggiosa in punto di onere probatorio. In altri termini, il malato danneggiato dal sanitario potrà ottenere un più agevole risarcimento del danno ai sensi dell'art. 1218 c.c., piuttosto che alla stregua del successivo art. 2043 c.c.

Proprio l'esposizione a facili pretese risarcitorie ha indotto i medici, preoccupati dai costi ormai esorbitanti delle proprie polizze assicurative, a praticare la medicina difensiva. Questa, in una pericolosa reazione a catena, ha a sua volta depauperato il bilancio dello Stato, chiamando il legislatore a una pronta reazione.

La legge Gelli-Bianco ha dunque qualificato espressamente la responsabilità del sanitario come extracontrattuale<sup>[17]</sup>, in modo da disincentivare la proliferazione di richieste risarcitorie veicolate direttamente contro il medico. In questo modo, si è inteso offrire all'operatore sanitario una maggiore tranquillità nello svolgimento delle proprie mansioni, evitando così che prescriva esami inutili o, al contrario, che si astenga dal compiere interventi necessari.

Se è fuor di dubbio che il legislatore della riforma sia stato mosso dall'intento di contrastare la medicina difensiva, non bisogna tuttavia pensare che egli abbia lasciato privo di tutele il paziente. In primo luogo, infatti, sono state implementate le possibilità di rivalsa che questi ha nei confronti della struttura sanitaria, che rimane responsabile tanto dei danni direttamente cagionati ai malati, quanto di quelli arrecati loro dai propri dipendenti (in quest'ultimo caso, peraltro, la responsabilità della struttura è oggettiva ai sensi dell'art. 1228 c.c., ossia svincolata dalla colpa).

Infine, sempre nell'ottica di garantire ai pazienti un pronto ristoro del danno, da un lato, l'azienda sanitaria è obbligata a stipulare una polizza per la responsabilità civile e, dall'altro, i malati danneggiati possono agire direttamente nei confronti della compagnia assicuratrice. Non è superfluo segnalare, infine, che la struttura chiamata a risarcire il paziente per i danni cagionati dal medico potrà rivalersi sul proprio dipendente nei soli casi in cui questi abbia agito con dolo o colpa grave.

In definitiva, con lo scopo di ottenere un risparmio di spesa pubblica, la legge Gelli-Bianco ha temperato gli eccessi di responsabilità medica, rendendo sconveniente l'azione diretta dei pazienti contro i sanitari. Tuttavia, per compensare questa *deminutio* di tutela

dei danneggiati, è stata parallelamente rafforzata la loro possibilità di rivalersi sull'azienda sanitaria per i danni subiti.

### ... E LE PROPOSTE DI UNO "SCUDO CIVILE"

Quanto sinora esposto consente di affermare che, allo stato attuale, laddove il paziente patisca un danno a seguito di una prestazione medica, egli potrà facilmente agire in sede civile contro la struttura sanitaria, che, a sua volta, potrà poi rivalersi sul personale dipendente solo nei casi di dolo o colpa grave. In tal modo, i sanitari operanti all'interno di un'azienda che non abbiano al contempo un rapporto contrattuale con il paziente risponderanno in sostanza dei soli danni commessi con colpa grave[18].

È su questo panorama normativo che si saldano le recenti proposte parlamentari, tutte tese a circoscrivere la responsabilità civile delle strutture e degli operatori sanitari in considerazione dell'emergenza indotta dalla COVID-19.

Senza soffermarsi su quelle che si limitano – ingiustificatamente, ad avviso di chi scrive – a mandare esente da responsabilità individuale i dirigenti delle strutture sanitarie, lasciando al contempo esposti alle pretese risarcitorie dei danneggiati tanto le aziende di appartenenza, quanto il personale medico dipendente[19], conviene esaminare partitamente le singole prospettazioni.

La prima, elaborata dagli esponenti di Area Democratica, mira a tutelare le strutture e i singoli operatori dalle conseguenze avverse prodottesi nella fase emergenziale, tranne che nei casi di dolo o colpa grave. Quest'ultima, in particolare, consisterebbe nella "palese e ingiustificata violazione dei principi basilari che disciplinano la professione sanitaria" e la sua valutazione dovrebbe tener conto anche della "situazione organizzativa e logistica della struttura, in relazione alla novità ed eccezionalità del contesto emergenziale[e] al numero di pazienti su cui è necessario intervenire". La valutazione giudiziaria do-

vrebbe poi valorizzare la gravità delle condizioni dei malati, nonché il numero di attrezzature disponibili e, infine, il "livello di esperienza e di specializzazione del singolo operatore".

Occorre sin d'ora sottolineare come questa prima proposta, limitando non solo la responsabilità dei medici ma pure quella delle strutture d'appartenenza, finisce con il comprimere il diritto al risarcimento del danno che spetta al paziente danneggiato. Per questa ragione, il testo potrebbe esser in odore d'incostituzionalità, poiché si risolve in una *deminutio* delle tutele esperibili dal soggetto che, per mano d'altri, abbia patito una lesione del proprio diritto alla salute.

Una seconda proposta, sollevatasi dai banchi del Movimento 5 stelle, è volta a limitare la responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie ai soli casi in cui abbiano agito con dolo, prevedendone peraltro la difesa in giudizio a spese dello Stato[20]. Non è invece prevista alcuna limitazione di responsabilità delle strutture di appartenenza, sulle quali dunque andrebbe a ricadere per intero il costo degli eventuali sinistri.

In definitiva, le varie prospettazioni esaminate sono tutte compartecipi della volontà di contenere, pur da diversi punti di vista, la responsabilità dei medici e delle aziende sanitarie per i danni cagionati nel periodo emergenziale che il Paese sta attraversando. Del resto, diversamente si correrebbe il rischio d'indurre il personale all'autodifesa, con il conseguente rifiuto di prestare soccorso se non in condizioni ottimali. Il che, ovviamente, andrebbe a discapito dell'intera popolazione.

Anche qui, però, non è dato individuare una soluzione vantaggiosa in termini assoluti, poiché si corre il rischio, da un lato, d'incappare in pronunce d'incostituzionalità dettate dall'eccessivo arretramento delle tutele offerte al paziente e, dall'altro, di far ricadere l'intero costo dei danni sulle strutture sanitarie. La conseguenza di quest'ultima eventualità sarebbe,

---

[1] La citazione è tratta da *La vita di Galileo*, del drammaturgo tedesco Bertolt Brecht.

[2] Così il Presidente del Consiglio, prof. Giuseppe Conte, si è recentemente rivolto ai medici italiani. Cfr. [QUI](#).

[3] Acronimo dell'inglese *Severe Acute Respiratory Syndrome-Coronavirus-2*, che indica il nuovo coronavirus, mai identificato prima nell'uomo, che è in grado di causare la malattia chiamata COVID-19. Cfr. [QUI](#).

[4] Il tentativo di speculare sull'epidemia di SARS-CoV-2 è stato oggetto delle critiche, tra le altre, della Federazione nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri (FNOMCEO) e delle associazioni di categoria degli avvocati. Le posizioni da questi espresse sono consultabili, rispettivamente, [QUI](#) e [QUI](#).

[5] Il dibattito è stato efficacemente riassunto, tra gli altri, da R. Garofoli, *Manuale di Diritto penale. Parte generale*, Roma, NelDiritto ed., 2019, pp. 859 ss.

[6] La definizione è di Cass. pen., sent. 7 giugno 2017, n. 28187.

[7] Si tratta della l. 8 marzo 2017, n. 24, c.d. "legge Gelli-Bianco".

[8] Il riferimento è a Cass. pen., SS.UU., 22 febbraio 2018, n. 8770.

[9] Il testo è dell'art. 590-sexies c.p., inserito dall'art. 6, comma 1, della l. 8 marzo 2017, n. 24.

[10] La Cassazione, collocandosi sul solco di una consistente giurisprudenza precedente, valorizza il disposto dell'art. 2236 c.c., per cui "Se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave".



come intuibile, quella di accollare tutti gli oneri risarcitori alle assicurazioni delle aziende ospedaliere, con un naturale e inevitabile rincaro dei premi delle relative polizze. L'aumento dei costi andrebbe poi a gravare sulle casse dello Stato, dilapidando così il risparmio a fatica conseguito con le recenti riforme.

Conclusivamente, anche qui la scelta della via da seguire competerà alla politica, la cui valutazione non potrà però prescindere da un'attenta considerazione dei delicati equilibri che legano la sanità al mondo assicurativo. Al fine di non alterare l'armonia di questo

rapporto, la dottrina giuridica<sup>[21]</sup> ha proposto di costituire un fondo per il risarcimento delle vittime del SARS-CoV-2, evidentemente attingibile nei soli casi in cui sussistano profili di responsabilità da parte dei sanitari. Al contempo, per scongiurare il rischio di comportamenti medici manifestamente errati, si potrebbe prevedere, da un lato, la responsabilità diretta dell'operatore che abbia agito con dolo e, dall'altro, la possibilità che il fondo, chiamato a risarcire il danno, si rivalga su di esso e sulle strutture nei casi di colpa grave.

---

[11] Cfr. L. Risicato, *Le sezioni unite salvano la rilevanza in bonam partem dell'imperizia "lieve" del medico*, in *Giur. it.*, IV, 2018, pp. 948 ss. In senso analogo, per Cass. pen., Sez. IV, sent. 10 giugno 2014, n. 24528 "la colpa professionale del medico deve valutarsi tenendo conto della qualifica ricoperta dal professionista, delle specializzazioni ricoperte dallo stesso e del grado di difficoltà e urgenza di cui debba occuparsi".

[12] Traducendo in norma questo primo orientamento, A. R. Castaldo, C. Fabio, ne *Lo scudo (dei medici), la spada (delle Procure). La riforma mancata della colpa medica da Coronavirus*, in [www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it), hanno proposto di aggiungere all'art. 590-sexies c.p. il seguente terzo comma: "Qualora il fatto sia stato commesso durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e in essa abbia trovato causa, l'esercente la professione sanitaria è punito esclusivamente a titolo di dolo".

[13] L'emendamento del Sen. Andrea Marcucci, prima presentato in sede di conversione del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, c.d. "Cura Italia" e poi ritirato, disponeva testualmente che "Per i fatti indicati nell'articolo 590-sexies del codice penale che si siano verificati durante l'emergenza epidemiologica di cui al comma 1 o che in essa abbiano trovato causa, la punibilità è limitata ai soli casi di colpa grave. La colpa si considera grave laddove consista nella palese e ingiustificata violazione dei principi basilari che disciplinano la professione sanitaria o dei protocolli o programmi emergenziali eventualmente predisposti per fronteggiare la situazione in essere, tenuto conto di quanto stabilito nell'ultimo periodo del comma 2".

[14] Lo riferisce A. Cavaliere, in *Responsabilità medica alla luce della Riforma*, 2017, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

[15] La responsabilità extracontrattuale è chiamata anche "aquiliana" poiché riconosciuta per la prima volta dalla *Lex Aquilia de damno* del 286 a.C.

[16] Il riferimento è alla teoria del contatto sociale, che affonda le proprie radici nella dottrina tedesca e, in particolare, nel pensiero di Rudolf von Jhering. Per approfondire, v. C. Castronovo, *L'obbligazione senza prestazione. Ai confini tra contratto e torto*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, vol. I, Milano, 1995, pp. 147 ss.

[17] In realtà il legislatore tentò di ricondurre la responsabilità del medico in ambito aquiliano già nel 2012, col c.d. "decreto Balduzzi". L'intenzione dei compilatori della riforma è stata però frustrata dalla sua concreta applicazione ad opera della giurisprudenza, che rimase ferma nel ricomprendere il danno da lesione alla salute sotto l'egida dell'art. 1218 c.c.

[18] È bene specificare che questa limitazione di responsabilità del personale sanitario non vale nei casi in cui il danneggiato esperisca, a titolo aquiliano, un'azione risarcitoria direttamente contro il medico, che in tal caso risponderebbe anche dei danni arrecati con colpa lieve. Trattandosi, però, di una strategia particolarmente dispendiosa sul piano probatorio, l'eventualità che il paziente provi a far valere le proprie ragioni direttamente sull'operatore sanitario è ormai molto rara.

[19] Questo pare essere lo scopo perseguito dall'emendamento, presentato in sede di conversione del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, c.d. "Cura Italia", degli esponenti della Lega. Cfr. M. Capecchi, *Coronavirus e responsabilità sanitaria: quali prospettive di riforma*, cfr. [QUI](#).

[20] Si prevede, in particolare, che lo Stato si farà carico della difesa anche in deroga ai limiti di reddito previsti per il gratuito patrocinio.

[21] Cfr. M. Capecchi, *Coronavirus e responsabilità sanitaria: quali prospettive di riforma*, cfr. [QUI](#).

## Fase 2: liquidità, smart working, transizione energetica e sviluppo economico europeo

Risponde il sottosegretario al MiSE Alessandra Todde



Vincenzo Martucci

a cura di



Gianpaolo Plini

*Questa può essere un'occasione importante per mettere al centro della nostra economia non l'essere umano che consuma, ma che produce e crea valore.*

Così riferisce a *Policlic* Alessandra Todde, sottosegretario del Movimento 5 Stelle presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE). Una carriera accademica brillante la porta a conseguire due lauree: ingegneria la prima, informatica la seconda. Per buona parte della sua vita, la politica non è al centro dei suoi pensieri, orientati dalla passione per lo sviluppo di aziende nell'ambito digitale. Per questo si trasferisce negli Stati Uniti, incubatore di start-up innovative. Dopo 11 anni negli USA, la guida del progetto per il risanamento dell'Olidata (azienda informatica) come amministratore delegato la riporta in Italia. Da questo momento, inizia la sua carriera politica per "restituire qualcosa alla società", come ammette lei stessa. Oggi, Alessandra Todde è una delle donne di spicco del movimento fondato da Beppe Grillo e decisore importante per le linee guida della Fase 2: la ricostruzione post-coronavirus.

**Quali sono le relazioni tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la task force guidata dal dott. Vittorio Colao per l'attuazione della Fase 2? Sono emerse posizioni specifiche in merito alla elaborazione di un piano strategico di ripartenza economica?**

Il confronto tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la task force, come tra il ministro Patuanelli e il dottor Vittorio Colao, è costante. Ogni ministero sta lavorando senza sosta per offrire spunti e proposte sia per il lavoro della task force sia per l'elaborazione del decreto di aprile, che sarà un intervento poderoso, senza precedenti, necessario per sostenere e aiutare il Paese in questo momento così difficile.

Per quanto riguarda il MiSE, l'obiettivo non è solo sostenere le imprese, ma anche rappresentarle, tute-



larle, proteggerle, svilupparle – soprattutto in questo momento così complicato – in modo che ripartano in sicurezza e con le giuste agevolazioni economiche. Nel decreto di aprile, che verrà approvato nei prossimi giorni, ci saranno circa 30 miliardi di ulteriori garanzie per la liquidità alle imprese e 50 miliardi di dote a CDP, sempre per il sostegno al mondo produttivo.

**Le misure adottate dal governo, volte a snellire le macchinose procedure burocratiche, rispondono anche all'esigenza di impedire che l'immediata disponibilità di liquidità della criminalità organizzata possa anticipare l'intervento statale. Considera sufficienti le misure sinora adottate?**

Il Governo sta lavorando duramente e sta cercando di trovare le giuste soluzioni per tutti i cittadini e per tutte le categorie in difficoltà a causa dell'emergenza coronavirus. Soltanto con il primo decreto di marzo, il "Cura Italia", abbiamo coperto oltre 19 milioni di

persone. Siamo intervenuti anche con un importante decreto per le imprese. Riporto alcuni dati: al 17 aprile sono pervenute quasi 1,3 milioni di domande o comunicazioni di moratoria su prestiti per oltre 140 miliardi. Poco più della metà delle domande proviene dalle imprese (a fronte di prestiti per 101 miliardi). Le oltre 600.000 domande delle famiglie riguardano prestiti per 36 miliardi. Circa 42.500 domande hanno riguardato la sospensione delle rate del mutuo sulla prima casa (accesso al c.d. "Fondo Gasparrini"), per un importo medio di circa 99.000 euro. Si può stimare che circa il 70% delle domande o comunicazioni relative alle moratorie sia già stato accolto dalle banche. Solo l'1% circa è stato sinora rigettato, mentre la parte restante è in corso di esame. Infine, stiamo per approvare un'altra enorme manovra da decine di miliardi per supportare le famiglie, la sanità, gli autonomi, cancelliamo tutti gli aumenti dell'IVA previsti per i prossimi anni e continuiamo a proteggere le nostre aziende. Sicuramente stiamo lavorando per fare ancora di più, non esiste la perfezione, ma tutto questo non mi sembra poco.

**Lei si è più volte espressa favorevolmente circa l'implementazione di piani aziendali incentrati sullo smart working. In questo senso, la crisi rappresenta un'opportunità per una trasformazione delle modalità di lavoro, con conseguenze positive anche sulla mobilità urbana. Cosa le suggerisce, in merito, la sua esperienza professionale?**

Nella mia esperienza imprenditoriale, il lavoro a distanza è stato un fattore abilitante importante per il successo della mia azienda. Mi sono resa conto, ben prima di questa emergenza, che in alcuni contesti, garantire al lavoratore flessibilità e obiettivi chiari può fare la differenza. Inoltre, incrementare lo smart working ha degli effetti immediati sulla mobilità, agendo come leva benefica nei confronti dell'inquinamento. Lo smart working non è soltanto una reazione all'emergenza, ma rappresenta una modalità di lavoro che può aumentare l'efficienza delle aziende e della PA. La creazione di questo patto di fiducia tra azienda e lavoratori costringe a essere organizzati e fa diminuire la discrezionalità nell'approccio al lavoro, permettendo alle aziende la focalizzazione sugli obiettivi e non solo sul controllo dei risultati. È ovvio che la flessibilità deve essere ripagata con la serietà di risposta dei lavoratori e non deve essere una scusa per i furbetti del cartellino.

**Centrali pertanto sono il potenziamento delle reti di comunicazione e l'accessibilità a internet anche alle zone cosiddette "grigie". A che punto si trova lo sviluppo della Banda Ultra Larga (BUL) e della rete di nuova generazione 5G, fondamentali per la fluidità delle relazioni digitali (scuola, università, lavoro, sicurezza, informazione)?**

Stiamo lavorando con gli operatori e Infratel per coprire sempre più efficacemente non solo le zone grigie, ma anche le cosiddette "aree bianche". L'Italia deve investire sempre più nella banda larga e in infrastrutture digitali, per consentire la creazione di ecosistemi tecnologici che portino alla realizzazione di nuovi modelli di sviluppo. Deve usare la tecnologia per semplificare la burocrazia. Nell'ultimo anno sono stati fatti passi avanti importanti, specialmente per quanto riguarda gli investimenti nella banda larga e la costituzione di un fondo per l'innovazione a favore delle start-up italiane, ma ora è il tempo dell'efficacia. Abbiamo il vantaggio di avere nuove generazioni totalmente digitali in grado di comprendere e maneggiare la tecnologia in modo nativo. La ripartenza deve mettere al centro le loro competenze e usare la loro capacità e il loro entusiasmo come acceleratore per la ripartenza del Paese.

**Come intende muoversi il MiSE in relazione alle politiche di sviluppo industriale e di transizione energetica? C'è il rischio che la necessità di interventi mirati alla soluzione di problemi economici di breve periodo oscuri l'urgenza di concrete soluzioni politiche alla crisi climatica e ambientale?**

In questi sette mesi al MiSE, mi sono occupata principalmente di ambiti quali innovazione, crisi aziendali, sostenibilità, attuazione e semplificazione per le PMI. E di finanza etica e di imprese sociali. Sto portando avanti programmi internazionali, come lo sviluppo delle *Smart Cities*. Gestisco vertenze complesse come quella dell'Ex Alcoa nel Sulcis in Sardegna, che durano da oltre dieci anni. Lavoro sul *Piano Nazionale Energia e Clima* e sul *Phase Out* dell'Italia dal carbone. È chiaro che le scelte che dovremo fare non saranno facili, anche perché dobbiamo ripensare a tutto il modello produttivo e al rilancio del sistema Paese nel suo complesso. Inoltre, dobbiamo definire le giuste strategie d'azione per l'ingresso nella fase di post emergenza e di convivenza con il virus, e questa può essere un'occasione importante per mettere al centro della nostra economia non l'essere umano che consuma, ma che produce e crea valore. E il cui rapporto con l'ambiente diventa un volano di sviluppo e non una costrizione.

**Le difficoltà conseguenti alla diffusione pandemica, come avvenuto nelle recenti crisi, accendono un riflettore sulle dinamiche che coinvolgono le relazioni economiche, monetarie e fiscali dell'area euro, rendendo trasparenti ed eccezionalmente evidenti i meccanismi distorsivi che impediscono una sinergia negli sforzi e obiettivi dei singoli Paesi dell'eurozona. A tal proposito, l'Unione Europea, e in particolare l'area euro, si caratterizza per la compresenza di totale libertà di movimento dei capitali, di paradisi fiscali *de facto* e, al contempo, di politiche di**



**bilancio nazionali vincolate al rispetto di radicalizzati principi ordoliberalisti, combinazione che genera evidenti squilibri macroeconomici. Cosa pensa a tal proposito e quali misure dovrebbero adottarsi a livello europeo per favorire un bilanciato sviluppo economico?**

Una UE egoista non è quella in cui vogliamo vivere e non è quella in cui vogliamo far vivere i nostri figli e nipoti. O trova la sua essenza, i suoi valori e dimostra un contesto in cui si può investire insieme, oppure si sfalda e ci sarà molto da mettere in discussione. Le economie europee sono strettamente connesse, dobbiamo pensare a strumenti che non promuovano l'Europa dei più forti. Dobbiamo pensare a un nuo-

vo modello d'Europa, incentrato sulla solidarietà, su Stati che si confrontano reciprocamente su basi eque e non su paradigmi di punizione. Credo che a una situazione straordinaria come questa, si debba rispondere con strumenti straordinari che consentano agli Stati di reagire. Creiamo l'Europa di valori, oltre quella finanziaria ed economica. Sulla crisi in atto, credo che sia giusto continuare a parlare di strumenti comuni, come il *Recovery Fund*, il fondo garantito dal Bilancio dell'Unione da utilizzare per emettere *Recovery Bond*. Parlare solo di incremento del debito di Paesi che sono già duramente colpiti dalla crisi COVID ha dei limiti evidenti. Questo è il tipo di discorso che l'Europa deve fare.

# L'Italia al bivio europeo della COVID-19

## Ne parliamo con l'europarlamentare Dino Giarrusso (M5S)

*Green Deal, fake news e reazione dell'Unione alla pandemia*



Guglielmo Vinci

a cura di



Denise Campaniello

Vorremmo cominciare elencandole alcuni numeri: stando ai dati riferiti alla giornata di ieri, nel mondo ci sono oltre 1.300.000 contagiati e 120.863 morti in conseguenza diretta o indiretta dell'epidemia di COVID-19, di cui circa 79.252 in Europa e 20.465 nel nostro Paese<sup>[1]</sup>.

Secondo lei, la pandemia sta rappresentando il solco irreparabile, a livello nazionale, comunitario e mondiale, di un sistema sorretto dalla globalizzazione dei mercati e dal consumismo di massa?

Secondo me la pandemia rappresenta solo una delle possibili drammatiche conseguenze di uno sviluppo che non ha mai guardato a un orizzonte temporale medio-lungo – la globalizzazione selvaggia, non monitorata, ne è un esempio lampante – e dunque ha creato squilibri, povertà e il peggioramento della qualità della vita per miliardi di persone.

Dopo la pandemia saremo capaci di smetterla di pensare solo al “qui e ora” e di proiettarci con il cervello e il cuore, insieme, verso il futuro dell'umanità?

Mi auguro di sì, ma non credo affatto sia facile. Dietro ogni miopia, errore e sottovalutazione del rischio, vi sono interessi. E dietro ogni povero, o qualunque malato senza cure o uomo senza cibo, c'è qualcuno che si è arricchito.

**Entrando nel merito della cronaca degli ultimi giorni che hanno visto coinvolto il nostro Paese e l'Unione Europea, in questo momento crede che la Commissione stia facendo tutto ciò che è in suo potere per aiutare imprese e cittadini o si tratta solo di un impegno retorico?**

No, ma ci sono forze che stanno spingendo in quella direzione, a partire proprio dal Presidente Conte. La linea che deciderà oggi la Commissione segnerà nel bene o nel male il futuro dell'Europa e di tutti noi. Spero ne siano tutti consapevoli.

**In questi giorni è stato molto impegnato, come europarlamentare del M5S, nell'informare la Rete**

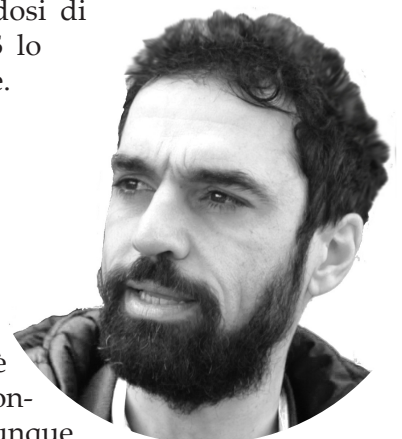
**sull'andamento dei negoziati volti alla creazione di un piano d'approccio comune per l'emergenza sanitaria, e soprattutto economica, legata alla COVID-19; ci può spiegare meglio? Può spiegarci meglio anche il suo attacco alle forze di opposizione, ree, a suo dire, di una campagna di pura disinformazione sull'operato del Governo a livello comunitario?**

L'obiettivo del M5S è avere un'Europa diversa: che sostenga davvero i cittadini che più ne hanno bisogno, che non crei squilibri fra gli Stati membri e che corregga errori e aberrazioni del passato come l'austerità, la *Troika*, il *Fiscal Compact* e il terribile tasso di cambio dell'euro, catastrofico per l'Italia.

L'opposizione ha tutto il diritto di dire la propria e criticare anche aspramente, purché non si inventi balze: è stato detto e scritto che “Conte firmerà il MES”, ma, come ho dimostrato carte alla mano, il MES è stato firmato in Europa nel 2011 dal governo Berlusconi, di cui erano ministri la Meloni, Fitto, La Russa, Bossi, Maroni, Calderoli, Tremonti... praticamente tutto il *gotha* di Fratelli d'Italia e Lega.

È imbarazzante che dicano tali bugie perché peraltro, per modificare il *Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea* (ciò che è stato fatto nel 2011 proprio con il loro voto) serve l'unanimità. L'entrata in vigore del MES ha dunque dei responsabili chiari, ed è incredibile fare sciacallaggio politico in un momento del genere inventandosi di

sana pianta che il MES lo avrebbe “firmato” Conte. Peraltro, anche dire che loro avevano voluto un “MES buono”, che venne stravolto in seguito da Monti, è falso: la ratifica del Parlamento italiano, votata nel luglio 2012, è un DDL a firma Tremonti-Frattini-Bernini, dunque



sempre responsabilità di quel Governo con Meloni e la Lega. La diffusione di incredibili fake news su un argomento così facilmente riscontrabile rivela il drammatico stato dell'informazione italiana, troppo legata a certi poteri e incapace di dire a un potente: "Guardi, sta dicendo il falso, glielo dimostro".

**Stiamo sperimentando in questi giorni l'importanza del digitale per lo smart working, ma non solo, perché siamo di fronte a un banco di prova anche per la disciplina della privacy in UE (ad esempio dal punto di vista della sanità e dei dossier sanitari elettronici).**

**In questo contesto il Presidente dell'EDPB Andrea Jelinek ha affermato che "il GDPR è stato concepito come una normativa flessibile e contempla anche le regole da applicare ai trattamenti dei dati personali in contesti come quello venutosi a creare a seguito della pandemia COVID-19".**

**L'Europa, secondo lei, si sta impegnando a sufficienza nella tutela dei dati dei suoi cittadini? E questo ci porta a chiederle: in una Europa post-COVID, questa sarà ancora considerata una priorità oppure *A Europe Fit for the Digital Age* richiederà molto più tempo del previsto?**

La tutela della privacy e dei dati personali è una delle chiavi del nostro futuro.

L'Europa non ha fatto abbastanza, ma riconosco che sia davvero complesso conciliare le opportunità e le libertà regalate dal digitale con la tutela della sicurezza.

Però, da questo punto di vista, il dramma COVID-19 ci ha dato un'opportunità: investire più risorse e farlo al più presto, perché di connessione veloce e di sicurezza digitale c'è tantissimo bisogno.

**Facendo riferimento anche al suo intervento in aula del 12 febbraio su digitale e politica della concorrenza, lei ritiene che si stia facendo abbastanza in questo momento di crisi nell'ambito degli aiuti agli Stati e del sostegno digitale alle imprese, soprattutto le PMI?**

Finora no, non si è fatto abbastanza. Ma ripeto: abbiamo una realtà che bussa alla porta e ci urla "Sbrigatevi!". Io mi auguro che l'ascolteremo.

**Il documento preparatorio dell'Eurogruppo, pubblicato dopo i lunghi negoziati degli ultimi giorni, verrà presto sottoposto al vaglio dei Capi di Stato e di Governo europei nella prossima riunione del 23 aprile. La nostra preoccupazione, nel giorno della riapertura dei mercati finanziari, è la seguente: l'Italia è concretamente in grado di arrivare a quella data?**

Sì che è lo è, ma la mia preoccupazione è: l'Europa è in grado di tollerare un uomo forte e competente come Giuseppe Conte, che come mai nessuno prima va a rivendicare condizioni giuste e necessarie per l'Italia?

**Una domanda secca: il Premier Giuseppe Conte si sta comportando come Alexis Tsipras a suo tempo in Grecia con il governo SYRIZA?**

No, credo sia più capace e concreto. Inoltre, va riconosciuto a Tsipras di avere affrontato allora una situazione ben più dura di quella che affronta oggi l'Italia.

**Nei suoi interventi in Parlamento ha fatto riferimento al *Green Deal*, un progetto avviato proprio per porre nuove fondamenta dopo le crisi dell'ultimo decennio (economica e migratoria tra le tante). Secondo lei, l'Europa post-COVID sarà pronta a continuare nell'implementazione di questa strategia o l'*European Green Deal* diventerà solo un bel "motto"?**

Anche questa è una scommessa importante, perché i rischi di un banale e disonesto *green washing* ci sono tutti. Però la COVID-19 sta raccontando, fra le tante cose, che basta ridurre l'inquinamento e le emissioni per avere grandi miglioramenti dal punto di vista ambientale. Quindi anche qui il dramma diventa un'opportunità: sapremo ripartire con nuovi criteri di sviluppo che tengano davvero conto delle esigenze ambientali?

Questi nuovi criteri nei settori dell'economia, dello sviluppo e dell'ambiente dovranno diventare la nostra stella polare. Per quanto paradossale sia, questa opportunità di cambiamento connessa a un terribile dramma mondiale potrebbe non ripresentarsi più: dobbiamo coglierla al volo e migliorarci, sia come politici che come singoli cittadini, nella vita e nelle abitudini di ogni giorno.

**In conclusione, riallacciandoci all'oggetto di una recente conferenza alla quale ha partecipato come relatore presso la Link Campus University di Roma, vorremo farle un'ultima domanda secca: qual è per lei il futuro di questa Europa, la sua fine o il suo nuovo inizio?**

Se si rinnovasse autenticamente, sarebbe un nuovo, luminoso inizio. Se invece non cogliesse questo momento per modificare totalmente i tanti errori commessi finora, sarebbe la fine, credo definitiva. Un'implosione impietosa che lascerebbe solo macerie.



## “Go big or go home” è davvero l’unica alternativa per l’Europa post-COVID?

di Denise Campaniello

Dove si è fermata l’Europa? Torniamo indietro di pochi mesi, all’ambizioso programma annunciato dalla Commissione von der Leyen, la Rivoluzione Industriale del XXI secolo: l’*European Green Deal* e la *Digital European Sovereignty*. Una strategia per creare nuove fondamenta dell’Europa unita dopo gli effetti a lungo termine della crisi del 2008-2009: ridare vigore e autonomia all’Unione con una strategia di crescita per emissioni di CO<sub>2</sub> pari a zero entro il 2050, creazione di posti di lavoro *high-skilled*, rivisitazione del sistema agricolo, GDPR e sistemi cloud unicamente europei. Il sogno di ogni europeista.



L’*European Green Deal* significa la rivoluzione dell’intero sistema economico-produttivo, una manovra da almeno 500 miliardi (per la prima decade) dal budget della Commissione, cui andrebbero aggiunti fondi statali e privati per almeno altri 400 miliardi. E secondo il think-tank Bruegel, questi fondi sommati assieme non sono realisticamente sufficienti, sarebbe necessario almeno il triplo.

Dall’altro lato il digitale, un passo fondamentale per il futuro dell’Europa nel quale c’è bisogno di un intervento rapido prima che diventi una trappola. Il pensiero che il 94% dei dati del mondo occidentale siano conservati negli Stati Uniti non è molto rassicurante per gli europei; da qui i progetti della von der Leyen per la *Digital European Sovereignty*, un piano per la sicurezza dei nostri dati personali e per la credibilità stessa dell’Unione a livello globale, che non dovrebbe più fare affidamento alle celebri piattaforme statunitensi come Microsoft.

Ma cosa ne sarà di questo progetto a lungo termine nell’Europa post COVID-19? Bisogna ammettere quanto sembri irrealistico un investimento e un im-

pegno di questo genere, ancor di più dopo aver letto il rapporto del Fondo Monetario Internazionale, che parla di una contrazione dell’economia globale del 3% per il 2020 (altro che lo 0,1% della crisi del 2009). Si può immaginare una versione soft di questo progetto almeno per i primi anni, probabilmente un piano d’azione per una “ripartenza green” nel medio termine.

Tuttavia, non è detto che l’Europa sarà pronta o, soprattutto, disposta; d’altronde, la reazione dell’Unione alla crisi sta generando profonda sfiducia nell’intero sistema europeo.

La reazione infatti non è stata quella sperata. Da un lato, se c’è un settore in cui la Commissione ha già avuto esperienza durante una crisi economica è quello dello *State aid*: ha infatti imparato la lezione sugli aiuti alle imprese dalla crisi economica del 2008-2009, quando pubblicò il *Temporary Framework for State Aid* per agire rapidamente senza perdere la fiducia dei Paesi membri. Proponendo la sua versione aggiornata e migliorata, il *Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19*, la Commissione inserisce una misura che garantisce grande flessibilità e rapidità decisionale.

Non si può dire che la Commissione non si sia mossa rapidamente in questo settore e quasi tutti gli Stati ne stanno approfittando: per l’Italia, ad esempio, è stato approvato un regime di aiuti per 200 miliardi di euro e in questo modo, grazie al DL Liquidità, diventano sempre più ampie le possibilità di accesso alle garanzie di Stato tramite SACE e FCG (Fondo Centrale di Garanzie). Inoltre, il DL permette di fornire garanzie pubbliche sul rifinanziamento di prestiti esistenti e su nuovi prestiti per piccole, medie e grandi imprese, così da sopperire al fabbisogno tempestivo di capitale di esercizio.

Ma purtroppo non è sufficiente: vediamo un’Europa annaspante tra MES ed Eurobond, vediamo un’Europa che non agisce di fronte al soffocamento del sistema democratico ungherese, un’Europa in cui si approfitta dell’attenzione mediatica e della noia generale per guadagnare consensi, o perlomeno attirare l’attenzione. Vediamo anche un’Europa che non riesce a garantire chiarezza sulla diffusione del virus sul proprio territorio: risulta piuttosto evidente, ad oggi, la mancanza di un sistema unanime per la comunicazione pubblica del numero di contagi, morti e infetti da COVID-19.

Molti Paesi effettuano test solo a pluri-sintomatici gravi, alcuni non effettuano tamponi ai deceduti mentre altri includono le morti presunte per coronavirus senza effettuare i test, senza dimenticare chi non include i decessi nelle case di riposo nel calcolo complessivo.

Questo causa una grave confusione all'interno dell'Unione e a livello mondiale, perché qualsiasi cittadino inconsapevole di questa situazione leggerà i numeri forniti da Paesi esteri con il metodo di valutazione del proprio Paese. Una grave mancanza che crea disinformazione, in quanto porta i cittadini a valutare la condotta di ciascun Paese sulla base di numeri che (probabilmente) sono veri, ma fuorvianti se decontestualizzati.

Questa crisi potrebbe essere l'ultimo fondamentale banco di prova per la fiducia dei cittadini verso l'Unione e se continuasse a colare a picco – come sta accadendo ora – sarebbe faticoso riconquistare il benessere della popolazione. Per non perdere del tutto la fiducia, è importante dare uno sguardo al passato.

Torniamo all'Europa del secondo dopoguerra, che, nonostante le debolissime fondamenta, doveva affrontare la prima crisi economica mondiale post-bellica: il disastro petrolifero del 1973. La Comunità Europea allora era giovanissima, molto più piccola di quella attuale e con basi meno solide, senza un sistema monetario unico.

Non era chiaro cosa fosse in grado di fare questa nuova "Europa", eppure, pochi anni dopo, i Paesi membri svilupparono il Sistema Monetario Europeo (SME), primo passo per l'unione monetaria. Quella crisi ha anche puntato i riflettori per la prima volta su temi come le fonti di energia pulita, il risparmio energetico e l'ecologia, mostrando un profondo cambiamento di mentalità che ormai fa parte della nostra vita quotidiana e dei progetti futuri dell'attuale Commissione.

Nel 2008, poi, l'Europa ormai unita e solida ha dovuto affrontare l'inaspettata crisi finanziaria, che ha richiesto interventi drastici – e per molti poco piacevoli – da parte della BCE. La Commissione aveva compreso di dover agire in modo deciso nel breve periodo per "spegnere l'incendio senza far crollare le fondamenta"<sup>[1]</sup>, cercando di mantenere nel lungo periodo la fiducia appena guadagnata da parte dei 27 Stati membri. Il *Trattato di Lisbona* veniva firmato in questo periodo turbolento ed è ora il pilastro fondamentale dell'Unione.

Dopo uno shock petrolifero e un collasso finanziario, appena un decennio dopo l'UE affronta un'emergenza sanitaria. La Commissione sta facendo tutto il possibile? No, bisogna ammetterlo: non è un lavoro facile conciliare ventisette Paesi che per istinto di so-

pravvivenza tendono a chiudersi in se stessi durante una crisi. Il 1973 e il 2008 sono serviti solo in parte da lezione per la Commissione e gli effetti della crisi COVID-19 saranno anche molto più dannosi. Ma oggi siamo in un'Europa molto diversa rispetto a quella del 1973 e del 2008; siamo nell'Europa dell'euro e del *Trattato di Lisbona*. L'evoluzione di questa Europa potrebbe essere un punto di riferimento per noi, per non dimenticare da dove siamo partiti, cosa abbiamo attraversato e decidere da che parte stare, guardando al lungo periodo. D'altra parte, pensando alla ripresa dell'Europa post-COVID, qual è l'alternativa?

---

## La fine di un'illusione: la COVID-19 svela le fragili fondamenta dell'Unione Europea

di Guglielmo Vinci

**S**ono passati più di due mesi dalla diagnosi del primo contagiato italiano da COVID-19, avvenuta il 20 febbraio scorso a Codogno, nel Lodigiano.

Due mesi nei quali il virus si è diffuso a macchia d'olio nella regione lombarda, nel Nord Italia e poi nell'intero Paese, aiutato anche da una totale sottovalutazione della questione da parte della politica italiana, della comunità scientifica e della popolazione stessa.



Una drammatica sequenza di eventi concatenati che hanno erto l'Italia a simbolo – secondo una sciagurata ricostruzione giornalistica delle prime fasi della pandemia – di una "nazione di untori", tanto nel continente europeo quanto nel resto del globo.

Un'interpretazione smentita clamorosamente solo in seguito, quando gli studi scientifici e le ricerche hanno permesso di individuare le origini del primo caso (nonché focolaio) europeo a Monaco di Baviera il 24

---

[1] M. Botta, "Competition Policy: safeguarding the Commission's competences in State aid control", in G. Falkner (a cura di), *EU Policies in Times of Crisis*, Routledge, Londra, 2018.



gennaio scorso.

Nel frattempo, quella che doveva essere “[una banana influenza](#)” che “non doveva creare allarmismi” di alcun tipo ha mietuto più di 26.600 morti nel nostro Paese (con il numero destinato a salire ancora, chissà per quanto). Numeri che hanno portato il Governo italiano a estendere, lo scorso 11 marzo, le drastiche misure di quarantena sull'intero territorio nazionale per contrastare la diffusione spasmodica del virus, una prima fase che si concluderà il prossimo 4 maggio, nella speranza che non venga poi revocata.

Intanto l'Italia è stata oggetto di scherno e insulto da parte della “satira” francese di [Canal+](#), di un popolare “medico” britannico che ha definito l'agire italiano contro il virus come “[una scusa per una lunga siesta](#)” e, infine, dell'ipocrisia delle testate tedesche *Bild* e *Die Welt* che nel giro di due giorni (8 e 9 aprile) hanno mostrato fredde vicinanza e brutale disprezzo giocando sull'immagine stereotipata del nostro Paese.

Questa digressione è necessaria per avere un riscontro cronologico sui fatti che hanno visto coinvolto in prima linea il nostro Paese e sulla stessa percezione dell'immagine del sistema Italia nel mondo, come stimolo per comprendere il ruolo dell'Unione Europea nel fronteggiare la pandemia di COVID-19 e nel sostenere la situazione emergenziale che sta coinvolgendo gli stessi Stati membri. Un'istituzione che dimostra vicinanza e solidarietà verso determinati attori solo sulla carta, con una retorica alquanto nauseante: alle allora “rassicuranti” parole della nuova guida della Commissione Europea Ursula von der Leyen dello [scorso 11 marzo](#), hanno fatto seguito le “[parole al miele](#)” della nuova guida della BCE Christine Lagarde e il conseguente [tonfo di Piazza Affari](#) (-16,9%, la peggior seduta della sua storia).

Era il 12 marzo e sovvienne il dubbio che forse non fossero “tutti italiani in Europa”.

Così come probabilmente non lo erano il 18 marzo, quando il governatore della *Oesterreichische Nationalbank* Robert Holzmann dichiarava al *Der Standard* che “[la crisi avrebbe fatto pulizia](#)”, contribuendo a una nuova burrasca sul già debilitato sistema economico-finanziario del nostro Paese. Come non lo erano gli sloveni, al pari degli stessi austriaci, quando nello stesso giorno provvedevano a chiudere i propri confini con l'Italia.

È alquanto più logico pensare che nessuno, in Europa, sia italiano, ma che ognuno, in Europa, sia cittadino della propria nazione d'appartenenza e ragioni, di conseguenza, secondo gli interessi del proprio Paese travolto da questa emergenza. Egoismo? No, interesse nazionale.

Ed è altrettanto logico pensare che l'unico Paese che

non abbia ben chiaro questo assioma sia proprio quella martoriata Italia travolta dalla COVID-19, che nonostante i numeri tragici degli ultimi due mesi, nonostante sia stata lasciata da sola nella fase più critica della pandemia salvo poi essere “aiutata” – a pagamento, va specificato – dalla “redenta” Cina con una magistrale opera di *soft power* (da spiegare a chi stoltamente ringrazia Pechino), persiste nel perseguire una visione che guardi al bene collettivo dell'Unione Europea anziché focalizzarsi sulla salvezza del proprio Paese.

Le “scuse ufficiali e formali” della von der Leyen dello scorso 16 aprile sono utili nella sola forma, quando appaiono più che altro un senso di colpa passeggero. L'intervento prepotente della BCE, per rimediare ad alcune “dichiarazioni inopportune” con l'acquisto dei titoli di Stato italiani in sofferenza, permette di dare ossigeno ai polmoni finanziari di quel paziente oncologico che è la nostra Nazione, rimandando i problemi sostanziali di questo aiuto a tempi lontani, chissà quanto lontani. Ma non può mutare il fatto che nel primo trimestre del 2020 [la Borsa di Milano abbia perso il 27,5%](#), bruciando così tre anni dei suoi guadagni.

Infine, l'intervento europeo nella tripla battaglia che si sta affrontando (sanitaria, economica e sociale) è di dubbia utilità nel momento in cui gli strumenti selezionati, concepiti e discussi (BEI, SURE e MES) risultino inadeguati oltre che poco efficaci nel proprio ammontare complessivo (se dobbiamo prendere a riferimento le catastrofiche stime del Fondo Monetario Internazionale sul crollo del PIL globale) e rappresentano un cappio da stringere al collo dei PIIGS per il bene dei ben più floridi sostenitori del rigore: l'ampio stormo di falchi che si muove dall'area Benelux alla Finlandia, passando per la Lettonia, l'Austria e la Germania (con l'intervento machiavellico aggiuntivo della Francia).

La cronaca recente sugli ultimi due incontri dell'Eurogruppo (26 marzo e 9 aprile) ha mostrato come lo scontro polarizzato tra il fronte del “debito comune” guidato dall'Italia e quello del ligo rigore dell'Olanda – vera e propria pedina tedesca – abbia visto prevalere quest'ultima.

Nel mezzo, sono state sprecate due settimane al costo di vite umane.

Intanto, la linea italiana dell'emissione di titoli di debito comune e del rifiuto del MES come opzione valutabile nel pacchetto di soluzioni comunitarie si è sciolta come neve al sole, mentre il Ministro dell'Economia Roberto Gualtieri e l'attuale Commissario Europeo per l'Economia Paolo Gentiloni comunicavano soddisfatti il risultato (e “l'avanzamento”) negoziale



ottenuto dal governo Conte.

Contemporaneamente va in scena l'avanspettacolo di una classe politica divisa tra chi difende il risultato per il bene dell'Europa (e poi dell'Italia) e chi guarda – con presunto “fare costruttivo” – a formule economico-sociali di stampo liberale stantie di venticinque anni o a un cambio della guida del Paese, puntando su figure come quella dell'ex-guida della BCE Mario Draghi in mezzo a tante piroette comunicative tramite social.

Una menzione d'obbligo anche sul dibattito interno che sta avendo luogo nel Movimento 5 Stelle, che al riguardo ha da sempre mostrato una propria opposizione al MES a livello di base politica ma che deve tenere conto anche delle dinamiche governative in atto.

Insomma, pur di salvare l'Unione Europea e di non squarciare definitivamente il velo dietro al suo sistema e alle sue fragili fondamenta, svelate forse nella loro più autentica meschinità da questa catastrofe, si è disposti a fare qualsiasi cosa – ad accettare di vivere

da soggiogati per qualche tempo fino a quando, alla fine, la campana non suonerà a morto – e non si è disposti a fare l'unica cosa che andrebbe fatta: decretare la morte della stessa Unione.

Fare autocritica circa la recente storia politica italiana degli ultimi tre decenni a livello nazionale e comunitario è importante, anche per chi non ha vissuto e visto il percorso storico del secondo dopoguerra.

Essere ciechi e pagare il prezzo delle scelleratezze di generazioni passate per poi darlo in lascito alle generazioni future, però, è da stolti; o, fatto assai più grave, vuol dire essere in evidente malafede, quando è divenuto palese, proprio grazie a questa pandemia, come il pensiero ispiratore dei “padri fondatori” dell'Unione (tra i quali Alterio Spinelli, promulgatore del Manifesto di Ventotene) altro non fu che una mera illusione utopica, di cui coloro che non hanno abbandonato la propria “ragion di Stato” hanno saputo approfittare, al netto degli schieramenti politici.

# Diritto alla salute nel quadro istituzionale europeo

*L'azione delle istituzioni europee nei limiti dell'arco costituzionale dell'Unione*



a cura di **Francesco Spera**

Il presente contributo ha come scopo quello di presentare brevemente, dal punto di vista del diritto europeo, lo spazio di manovra costituzionale attribuito all'Unione Europea nell'ambito del diritto sanitario. L'analisi si limita a quei riferimenti al diritto alla salute e alla sanità nei due trattati principali della costruzione europea, il *Trattato sull'Unione Europea* (TUE) e il *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TFUE). In questo contesto, il dibattito corrente sulla risposta alla COVID-19 dell'Unione Europea è concentrato principalmente sugli strumenti finanziari ed economici che quest'organizzazione sovranazionale dovrebbe mettere a disposizione.

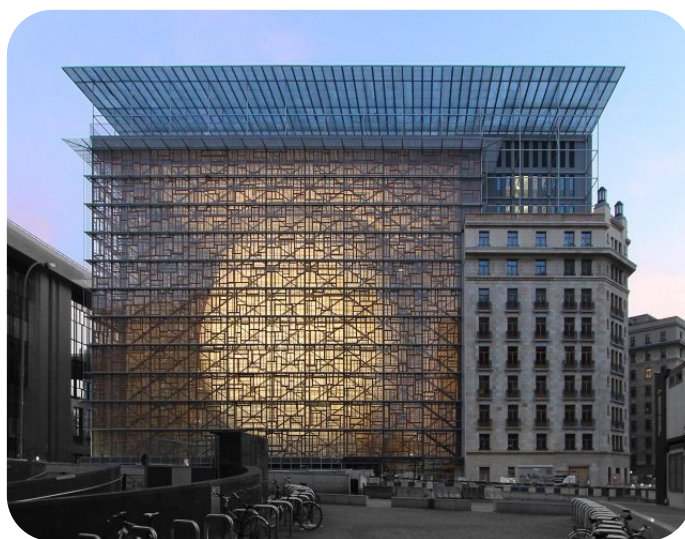
Tuttavia, appare alquanto chiaro che l'attuale costruzione europea richieda una riforma strutturale che ne accresca il raggio d'azione e l'efficienza. Per questo motivo, già nell'[Agenda della nuova Commissione europea](#) a guida von der Leyen e sotto presidenza tedesca del Consiglio (foto al centro), era prevista l'inaugurazione della "[Conferenza per il futuro dell'Europa](#)". Tuttavia, il dibattito pubblico manca

di una riflessione sull'esistenza di norme e organismi europei che provino a coordinare l'azione sanitaria degli Stati membri e attribuiscono diritti sanitari individuali. Tutto, in mancanza ancora di una volontà degli Stati membri di attribuire la competenza della sanità all'Unione. L'articolo cercherà di colmare questa lacuna nel dibattito. L'obiettivo è quello di rendere consapevole il lettore dei limiti costituzionali dell'Unione Europea, dovuti alla non disponibilità degli Stati membri a concedere la competenza della sanità a un organismo sovranazionale. D'altro canto, si cercherà di mostrare come le istituzioni europee abbiano agito anche in questo spazio limitato offerto dai trattati. In questo modo, si cercherà anche, in

modo limitato, di rendere il dibattito meno politico ma più "oggettivo", ossia entrando nel merito di obblighi preesistenti e non rispettati.

È dunque necessario partire da un presupposto fondamentale: il diritto sanitario europeo è una competenza trasversale, vale a dire che attraversa diverse aree del diritto europeo, dove si manifesta in forme diverse e complesse. Per questo motivo, prima di garantire all'Unione una competenza formale nell'adozione di misure sanitarie trasversali, questa poteva contare sulle cosiddette [competenze implicite](#): l'Unione pertanto poteva adottare direttive in ambito sanitario basandosi

sull'art. 2 CEE, in particolare facendo leva su tutte quelle azioni che puntavano al "miglioramento degli standard di vita". Infine, una competenza esplicita nell'adottare misure pubbliche sanitarie è stata attribuita al legislatore europeo dal *Trattato di Maastricht*. Tuttavia, la maggior parte del quadro del diritto sanitario europeo si basa su misure interne,



ne, in particolar modo quelle che hanno creato e che sostengono il mercato interno. Solo nel momento in cui il legislatore europeo emana delle norme in ambiti che direttamente o indirettamente coinvolgono la sanità, allora sarà obbligato a tenere presente determinati requisiti. Ne è esempio "la protezione della salute umana", ex art. 9 e 168, par. 1, del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TFEU). Il diritto sanitario europeo si è sviluppato nel tempo attraverso l'effetto diretto di norme dei trattati di Lisbona (TEU e TFEU, 2009), specialmente quelle sulla libera circolazione dei fattori di produzione, e sulla libera e leale competizione, e nella legislazione che sostiene queste norme. Inoltre, la *Corte di Giustizia dell'Unione*

Europea (CGEU) ha evidenziato che la normativa europea sulla libera circolazione di beni, servizi, lavoratori e libertà di stabilimento e prestazione di servizi si applica al settore sanitario.

Il primo riferimento alla salute in ambito europeo si ha nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali* o [CEDU](#), firmata a Roma il 4 novembre 1950. In questa carta, si fa riferimento alla “protezione della salute” quale limite alle libertà personale, di espressione, di riunione, di associazione e di circolazione. A questo si affianca la [Carta Sociale Europea](#) che, sin dal 1961, contempla una disposizione dedicata espressamente al “Diritto alla protezione della salute”, ex art. 11. Questo articolo è stato oggetto di particolare attenzione in quanto definisce gli obblighi degli Stati, che si sono impegnati a rispettare il diritto alla salute<sup>[1]</sup>.



Palazzo Justus Lipsius, prima sede del Consiglio Europeo

Gli Stati di conseguenza si sono impegnati ad “assicurare l'esercizio effettivo” di questo diritto mediante l'adozione di misure adeguate. Questo si traduce in [misure positive](#) (legislative, amministrative, formative e tecnico-sanitarie) idonee al raggiungimento dello scopo di salvaguardia del diritto alla salute.

È stato evidenziato che questo articolo è stato interpretato in modo estensivo, ovvero nell'obbligo per gli Stati di adottare misure volte a rimuovere le cause di una salute deficitaria, affinché ogni persona possa godere del miglior stato di salute possibile. Ciò implica, inoltre, che gli Stati sono impegnati a garantire che i rispettivi sistemi sanitari siano in grado di rispondere in modo adeguato (tenuto conto delle conoscenze esistenti) ai “rischi sanitari evitabili”, ossia a quei rischi “che possono essere controllati dall'azione umana”. “Tale diritto, come parte di quello alla protezione della salute, è stato affermato e valorizzato soprattutto con riferimento al paragrafo 3 dell'art.

11, che obbliga gli Stati all'adozione delle [misure necessarie](#) per prevenire malattie epidemiche, endemiche o di altro genere”. Ex art. 6 TUE, le disposizioni della Carta hanno lo stesso valore dei Trattati.

Riguardo al quadro più prettamente europeo, come si è già accennato nell'introduzione, il concetto di salute è trasversale. Per questo motivo, di salute si parla all'art. 6 del TFUE, il quale prevede che l'Unione abbia la competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Tra i settori di tali azioni vi è la “tutela e miglioramento della salute umana”. A questo si collega il suddetto art. 9, il quale obbliga l'Unione, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, a tener conto “delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”.

Più in dettaglio, il Titolo XIV del TFUE si riferisce alla Sanità Pubblica. Un articolo di particolare rilevanza è sicuramente l'art. 168. Esso riprende la garanzia di un livello elevato di protezione della salute umana per tutte le azioni dell'UE. Quindi, l'Unione post-Lisbona ha una competenza concorrente in materia di salute pubblica. Per questo motivo, l'articolo in questione precisa che l'azione dell'Unione

*completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro [gravi minacce per la salute](#) a carattere transfrontaliero.*

Di conseguenza, l'Unione non definisce le politiche sanitarie, bensì ha una azione perlopiù di coordinamento.

Ancora più interessante è il paragrafo successivo dell'articolo in considerazione, secondo il quale l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri nei settori di cui al presente articolo e, ove necessario, appoggia la loro azione. Bisogna considerare che, normalmente, ex art. 15 del TFEU, i Consigli Europei si tengono due volte a semestre a Bruxelles. Dalla dichiarazione di pandemia mondiale da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, il Consiglio europeo si è riunito (in videoconferenza) ben quattro volte<sup>[2]</sup> in due mesi. Con riferimento all'Eurogruppo,



ossia il centro di coordinamento europeo che riunisce i Ministri delle finanze dei 19 Stati membri che adottano l'euro (la cosiddetta eurozona), si è riunito anch'esso cinque volte in trenta giorni. Solitamente la [scadenza è quella di una volta per mese](#).

Inoltre, secondo l'articolo in considerazione, "l'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica". In questo senso, nell'ultimo mese non si sono visti molti punti di contatto e coordinamento, tuttavia quello che non appare nei media è la celerità degli studi e di tentativi di coordinamento a livello EU/OMS nel definire parametri comuni in una serie di pubblicazioni costituenti un corpus che la maggior parte dei governi europei [semberebbe ignorare](#). Inoltre, il Consiglio ha attivato i dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi ([IPCR](#)), ha organizzato tavole rotonde settimanali che hanno riunito le istituzioni dell'UE, gli esperti delle agenzie dell'UE e i rappresentanti degli Stati membri colpiti.

Secondo quanto indicato dallo stesso articolo, l'Unione ha avuto la possibilità di coordinare la propria azione per tutelare il diritto alla salute dei propri cittadini con Paesi terzi aiutando i cittadini UE bloccati. Infatti, nell'ultimo mese, le delegazioni dell'UE hanno lavorato insieme alle ambasciate degli Stati membri per coordinare il [rimpatrio dei cittadini](#) dell'Unione. Le riunioni del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e le linee guida EU/OMS rappresentano, infatti, quei pochi strumenti che la Commissione ha a disposizione per affrontare il problema. A questi si sono aggiunti nuovi strumenti di carattere finanziario, come [SURE](#) e MES senza condizionalità (solo per sanità e altri strumenti che verranno discussi nel prossimo Consiglio europeo).

In aggiunta, è necessario sottolineare che l'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. Una previsione sicuramente di rilievo, dato il [dibattito](#) sul blocco dell'export di mascherine da parte di Francia e Germania. Situazione imbarazzante e [sbloccata](#) dopo dieci giorni dalla mediazione della Commissione europea e sotto pressione di Thierry Breton, francese e Commissario europeo al Mercato Interno. Infatti, agli Stati rimangono le responsabilità della gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e l'assegnazione delle risorse loro destinate. Con riferimento alle forniture mediche, l'Unione sta lavorando insieme agli Stati membri per garantire la fornitura di dispositivi di protezione individuale e materiale medico in tutta Europa attraverso il quadro degli appalti pubblici europei, con lo scopo di agevolare l'acquisto rapido di attrezzature, facendo leva e derogando su [norme](#)

[già esistenti](#). Inoltre, L'UE ha autorizzato la massima flessibilità nell'applicazione delle sue norme per quanto riguarda gli aiuti di Stato a sostegno delle imprese e dei lavoratori, e le politiche in materia di finanze pubbliche e di bilancio, ad esempio per consentire le spese eccezionali.

Da evidenziare, in conclusione, il paragrafo 5, che indica la possibilità per il Parlamento europeo e il Consiglio (deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni) di poter anche adottare misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera; misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero; e misure il cui obiettivo diretto sia la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco e all'abuso di alcol, a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Infine, nonostante una risposta in questo senso non si sia ancora avuta, degna di nota è la nuova proposta di risoluzione comune del Parlamento europeo sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue [conseguenze](#).

Infine, a livello istituzionale, vi sono diversi organi europei che si occupano anche di sanità pubblica. Tra i più rilevanti si segnalano due Agenzie europee e due divisioni della Commissione e del Parlamento europeo.

*In primis*, l'Agenzia Europea per i medicinali (EMA) è un organo decentrato dell'Unione Europea che aveva sede a Londra e con la Brexit si è recentemente trasferita ad Amsterdam. Il suo [compito principale](#) è quello di tutelare e promuovere la sanità pubblica e la salute degli animali mediante la valutazione e il controllo dei medicinali per uso umano e veterinario. L'EMA è responsabile della valutazione scientifica delle domande finalizzate a ottenere l'autorizzazione europea di immissione in commercio per i medicinali (procedura centralizzata). Nell'ambito della procedura centralizzata, le aziende presentano all'EMA un'unica domanda di autorizzazione all'immissione.

In secondo luogo, il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC), con sede a Stoccolma, raccoglie e trasmette informazioni su minacce sanitarie attuali ed emergenti e collabora con gli organismi nazionali competenti per mettere a punto sistemi di sorveglianza e allarme a livello europeo. Il Centro pubblica [valutazioni del rischio](#) e aggiornamenti epidemiologici per la popolazione dell'UE.

Per quanto riguarda la Commissione, esiste la Divi-

sione Salute e Sicurezza alimentare [che sostiene gli sforzi](#) dei Paesi dell'UE per proteggere e migliorare la salute dei loro cittadini e garantire l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei loro sistemi sanitari. Questo viene fatto in vari modi, tra cui: proposte di legislazione; fornitura di supporto finanziario; coordinazione e facilitazione dello scambio delle migliori pratiche tra i Paesi dell'UE e gli esperti sanitari. A livello legislativo, la Commissione può proporre bozze legislative nel campo sanitario ai sensi dell'articolo 168 (protezione della salute pubblica), articolo 114 (ravvicinamento delle legislazioni) e articolo 153 (politica sociale). In questo senso, le aree in cui l'UE, su proposta della Commissione, ha adottato norme in ambito sanitario includono: diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera; prodotti farmaceutici e dispositivi medici (farmacovigilanza, medicinali falsificati, studi clinici); gravi minacce sanitarie transfrontaliere; tabacco; organi, sangue, tessuti e cellule. Inoltre, la Commissione ha creato un sito denominato ["Lo stato di salute nell'UE"](#) il quale mira a rendere le informazioni, le competenze e le migliori pratiche del sistema sanitario facilmente accessibili ai responsabili politici e a tutti coloro che contribuiscono a definire le politiche sanitarie. Gestito dalla Commissione, beneficia del lavoro dell'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OCSE) e dell'*Osservatorio Europeo sui Sistemi e le Politiche Sanitarie* (Osservatorio), nei suoi sforzi in corso per sostenere la condivisione delle conoscenze tra l'Unione Europea.

Infine, per quanto riguarda il Parlamento europeo, la Commissione salute pubblica e sicurezza alimentare è competente nell'affrontare le tematiche in questione. I coordinatori sono stati impegnati in modo permanente dall'ultima riunione ordinaria del 5 marzo, durante le quali hanno tenuto conferenze telefoniche settimanali con il commissario per la salute e la sicurezza alimentare Kyriakides e con Janez Lenarčič, commissario per la gestione delle crisi e il direttore dell'ECDC. Da segnalare che nel prossimo meeting verranno discussi inoltre con il vicepresidente esecutivo della Commissione, Frans Timmermans, il *Green Deal* europeo e la [legge europea sul clima](#).

Il panorama degli organismi, delle istituzioni e dei network europei non si limita certamente a questa lista, ma è di sicuro significativo l'apporto organizzativo e di coordinamento di queste istituzioni, considerando la difficoltà di cooperazione tra 27 Paesi e sistemi sanitari diversi. In conclusione, e per riassumere questa analisi, si può affermare che i paesi dell'UE hanno la responsabilità primaria nell'organizzazione e nella fornitura di servizi sanitari e cure mediche. La politica sanitaria dell'UE serve pertanto a integrare le politiche nazionali e a garantire la protezione della salute in tutte le politiche dell'Unione.

Pertanto, le politiche e le azioni dell'UE in materia di sanità pubblica mirano a: proteggere e migliorare la salute dei cittadini dell'UE; supportare la modernizzazione delle infrastrutture sanitarie; migliorare l'efficienza dei sistemi sanitari europei. I problemi strategici di salute pubblica sono discussi dai rappresentanti degli Stati membri, dalle autorità nazionali e dalle istituzioni europee (Commissione, Parlamento, agenzie) in gruppi di lavoro di alto livello. Infatti, istituzioni, Paesi, autorità regionali e locali dell'UE e altri gruppi di interesse contribuiscono all'attuazione della strategia sanitaria dell'Unione.

In sintesi, il diritto dell'Unione presenta un catalogo di 14 situazioni giuridiche soggettive riguardo al diritto alla salute, enucleate a partire da una ricognizione dei diritti del paziente nelle singole legislazioni nazionali.

Possono essere raggruppati in quattro grandi aree:

- Organizzazione del sistema sanitario: diritto di accesso ai servizi sanitari, diritto alla libera scelta.
- Contenuti delle prestazioni: diritto a misure di prevenzione, diritto al rispetto dei tempi del paziente, diritto all'osservanza degli standard di qualità, diritto alla sicurezza, diritto all'innovazione.
- Rapporto medico-paziente: diritto di informazione, diritto al consenso, diritto alla privacy e alla segretezza delle informazioni sanitarie personali, diritto di evitare sofferenze e dolore non necessari, diritto a programmi di trattamento personalizzati
- Tutela dei diritti: diritto di reclamo, diritto di risarcimento.

---

[1] Il Comitato europeo dei diritti sociali – l'organo di controllo della Carta sociale – ha progressivamente individuato e chiarito i contenuti concreti e le implicazioni dell'obbligo di garantire la salute, e anche il valore e la portata giuridica di quest'obbligo. Ciò è avvenuto nel contesto sia della valutazione da parte del Comitato dei rapporti presentati periodicamente dagli Stati, sia dell'esame e della decisione di alcuni "reclami collettivi" presentati contro gli Stati per violazione dell'Articolo 11. In *Il Diritto alla Protezione della Salute nella Carta Sociale Europea*, SIDiblog, Diritto Internazionale Pubblico, Giuseppe Palmisano, 27 maggio 2016, disponibile [QUI](#).

[2] Videoconferenze Consiglio: [10 marzo](#) [17 marzo](#) [26 marzo](#) [23 aprile](#)

# Il coronavirus e il successo del confucianesimo

*Il confronto tra Oriente e Occidente nell'opera di contenimento della COVID-19*



a cura di Alessandro Lugli



## IL CORONAVIRUS E IL SUCCESSO DEL CONFUCIANESIMO

In soli cento giorni l'epidemia di COVID-19 [è riuscita](#) a ribaltare gli equilibri mondiali come solo una guerra sarebbe stata capace di fare. Mentre le grandi democrazie occidentali arrancano di fronte all'avanzata del virus e sembrano incapaci di concordare una linea comune per far fronte ai danni economici che la pandemia ha comportato, i Paesi del Sud-Est asiatico si stanno accreditando a livello globale come esempi virtuosi di efficienza politico-istituzionale.

Mentre in Italia Governo e Regioni sembrano non saper trovare una direzione unanime in merito alle modalità di riapertura delle imprese, e all'orizzonte [si profila addirittura l'ipotesi](#) di un ricorso alle urne per identificare le forze politiche che dovranno occuparsi della ricostruzione del Paese, la Corea del Sud è salita agli onori della cronaca per essere stata la prima nazione a condurre delle elezioni nazionali durante l'epidemia di coronavirus e a [rieleggere](#) il Premier uscente Moon Jae-in – il tutto senza imporre

alcun tipo di isolamento o chiusura delle imprese.

Per l'Occidente il confronto con l'Asia si fa ancora più impietoso se si prendono in considerazione i problemi che l'Unione Europea sta riscontrando relativamente alle problematiche economiche del continente, con le nazioni del Nord a sostegno di interventi rigoristi e quelle del Sud favorevoli ad accantonare, almeno per il momento, i parametri finanziari stabiliti dai trattati comunitari.

Per non parlare degli Stati Uniti, dove lo scontro tra il Presidente Donald Trump e l'esperto virologo Anthony Fauci [ha messo in luce](#) le falle nel sistema di gestione dell'epidemia, con le immagini delle fosse comuni a Hart Island che continuano a fare il giro del mondo. Mentre in Corea del Sud, Cina, Taiwan e Singapore si lavora facendo ricorso a dati e controlli a tappeto, in Occidente si alzano le frontiere e si lascia che prevalgano gli egoismi nazionali.

Queste considerazioni, perciò, non possono prescindere da un'analisi delle motivazioni alla base del successo dell'Asia di fronte alla pandemia di COVID-19



e delle ripercussioni che questo fenomeno potrà avere nel contesto globale.

#### **LA DOTTRINA CONFUCIANA E IL LEGAME SIMBIOTICO TRA LO STATO E IL POPOLO**

Molti sono gli intellettuali che hanno intravisto nel coronavirus l'occasione per il modello asiatico di ergersi a parametro sociale, politico ed economico di riferimento, così come numerosi sono gli osservatori che hanno intravisto nella pandemia il fenomeno destinato ad affossare definitivamente il sistema democratico occidentale.

Di certo, l'epidemia di coronavirus, proprio come un conflitto armato, ha accelerato il confronto silenziosamente in atto ormai da decenni tra liberalismo e confucianesimo e ha finito per mettere in luce pregi e difetti di entrambi i sistemi, al punto da prendere sempre più le sembianze di una vera e propria guerra fredda. In un'Europa lacerata da secolari egoismi nazionali e istituzioni ancora molto disfunzionali, il modello cinese, come dimostra il caso dell'Italia, si eleva giorno dopo giorno a esempio di decisionismo e pragmatismo politico, fomentando la propaganda anti-europeista dei partiti sovranisti a danno dei partiti tradizionali. Ma dove risiede il successo del modello asiatico?

Benché molte di queste siano a tutti gli effetti delle democrazie, Cina, Corea del Sud, Taiwan, Giappone e Singapore sono tutte nazioni caratterizzate da una cultura autoritaria figlia della dottrina morale e politica confuciana, la quale prevede una maggior obbedienza e una fiducia quasi incondizionata nei confronti dello Stato. Per comprendere l'importanza del confucianesimo nello sviluppo della moderna società asiatica, è utile pensare a come esso sia stato utilizzato per oltre 2000 anni dagli imperatori cinesi per giustificare e formalizzare il rispetto di un sistema sociale di tipo gerarchico e un complesso legislativo autocratico. Secondo la dottrina confuciana, infatti, l'universo è regolato da un ordine naturale che deve riflettersi anche nelle relazioni umane; la famiglia è l'istituzione sociale primaria e da essa dipendono tutte le altre. Stando agli insegnamenti di Confucio,

*Al mondo ci sono cinque rapporti universali: tra principe e suddito, tra padre e figlio, tra marito e moglie, tra fratello maggiore e fratello minore, tra amico e amico. [...] Tutti coloro che governano l'Impero, lo Stato e la famiglia hanno nove norme: perfezionare la propria persona, onorare i virtuosi, amare i parenti, rispettare i grandi ministri, formare un sol corpo con i funzionari, trattare il popolo come figlio, attirare gli artigiani, essere ospitali con gli stranieri, ricevere graziosamente i feudatari[1].*

Alla luce di questa interpretazione, è perfettamente comprensibile come una visione della società di questo tipo abbia potuto influenzare il rapporto tra le istituzioni e il popolo e, soprattutto, abbia potuto determinare la centralità del ruolo dello Stato all'interno delle società asiatiche. Il governo, inteso come "padre della nazione", ha il dovere di intervenire in tutte le questioni che riguardano il popolo, mentre quest'ultimo è assolutamente incline ad accettare l'ingerenza dello Stato in virtù del rispetto delle gerarchie stabilito dalla dottrina confuciana. Vi è, in buona sostanza, un rapporto simbiotico tra élite e cittadini e, di fronte alle difficoltà, il singolo individuo è in grado di sacrificare la propria libertà personale per il raggiungimento del bene della collettività.

Tuttavia, con l'avvento del Novecento, la moltiplicazione dei contatti tra i continenti asiatico ed europeo e il crollo dell'Impero, in Cina il confucianesimo cominciò a essere interpretato come un mero strumento di repressione incapace di far fronte alle esigenze della modernità.

Quando Mao Zedong diede vita alla Repubblica popolare cinese, il confucianesimo subì un vero e proprio assalto culturale. Il Partito comunista cinese si impegnò in un processo di sradicamento dei retaggi culturali confuciani sopravvissuti alla rivoluzione, determinando un rigetto di fenomeni quali l'elitismo e il burocratismo, ma anche l'idealismo, l'umanesimo e il conservatorismo tipici della dottrina confuciana. A titolo illustrativo, durante la Rivoluzione Culturale (1966-1976) le Guardie Rosse [vennero spedite](#) a Qufu, città natale di Confucio, per distruggere i monumenti a lui dedicati e per profanarne la tomba.

Oggi, a Qufu, i monumenti dedicati a Confucio sono stati restaurati, nel 2004 è stato fondato il *Confucius Institute* e nel giro di pochi anni in tutto il mondo si sono moltiplicati centri di ricerca che portano il nome del filosofo. Come immaginabile, il fautore della riabilitazione del confucianesimo è stato il Segretario generale del Partito comunista cinese Xi Jinping. Al leader della seconda economia mondiale, infatti, spetta il merito di aver capito la centralità del pensiero confuciano nel contesto culturale cinese, specialmente in relazione alle capacità di rafforzamento del sostegno popolare. Xi Jinping sembra aver compreso l'enorme potenziale che un'interpretazione in chiave moderna del confucianesimo potrebbe avere relativamente ai futuri sviluppi del "Dragone", in una fase storica in cui Pechino si appresta a diventare la principale candidata per il ruolo di potenza egemonica a livello globale. Inevitabilmente, una dottrina morale che professa la disciplina, l'aderenza alle dottrine stabilite dal governo e, soprattutto, l'obbedienza nei confronti del monarca, [non può che facilitare](#) il ruolo di uno stato autocratico e fortemente interventista

come quello cinese.

## **LA DOTTRINA LIBERALE: IL RITIRO DELLO STATO E IL RAFFORZAMENTO DELL'INIZIATIVA PRIVATA**

In Occidente la situazione appare diametralmente opposta. Il pensiero liberale, che trova la propria origine in epoca rinascimentale durante le lotte per la libertà religiosa, stabilisce il primato dell'individuo rispetto a qualsiasi altra istituzione di tipo politico, sociale, economico, religioso e culturale, al punto da determinare una riduzione dell'intervento statale e la formalizzazione di una radicale distinzione tra sfera pubblica e sfera privata. Senza alcun dubbio, la dottrina liberale ha avuto il solenne merito di rendere inalienabile tutto il complesso di diritti individuali e sociali che oggi giorno si ergono a garanzia di qualsivoglia prevaricazione assolutistica e che costituiscono la base fondativa del moderno diritto internazionale. Grazie a questa dottrina, l'Occidente ha avuto la possibilità di ergersi a esempio paradigmatico di efficienza democratica, riuscendo a porre in essere sistemi politico-istituzionali fondati sulla limitazione dello Stato in favore delle libertà di azione degli individui.

Tuttavia, un approccio che favorisce l'azione individuale rispetto a quella collettiva mal si concilia con una concezione dello Stato di tipo collettivista, dove il bene comune è affidato all'azione di governo e non all'iniziativa privata. Basta leggere i testi dei più importanti autori liberali per comprendere l'aura di scetticismo che avvolge l'intervento statale – Henry David Thoreau, uno dei padri fondatori del pensiero liberale americano, arrivò ad affermare che “il miglior governo è quello che non governa affatto”[2]. Ecco perché i processi politici che hanno contraddistinto l'Occidente negli ultimi secoli sono stati caratterizzati, seppur a vicende alterne, da un progressivo ritiro dello Stato e da un sempre più consistente rafforzamento dell'iniziativa privata. Così, negli ultimi quarant'anni, si è assistito a un indebolimento delle strutture politiche occidentali e al primato dell'individualismo rispetto alla collettività. La radicalizzazione del pensiero liberale degli ultimi quarant'anni sembrerebbe aver diffuso, su larga scala, la convinzione secondo cui la libertà degli individui sia possibile solo in un sistema di governo in cui l'ingerenza statale sia ridotta al minimo e in cui lo Stato debba limitarsi solamente a circostanziare il raggio d'azione dell'individuo.

Per avere un'idea degli effetti che la diffidenza nei confronti dello Stato assistenzialista ha provocato in Occidente, è utile far riferimento a quanto accaduto al sistema sanitario italiano a causa della progressiva contrazione dell'intervento statale. Quello che sta accadendo in Lombardia da quasi due mesi non è il frutto dell'impossibilità di contenere una pandemia molto aggressiva, ma il risultato di quarant'anni di

tagli al welfare. Secondo [uno studio](#) della Fondazione Gimbe, infatti, solamente

*nel periodo 2010-2019 alla sanità pubblica sono stati sottratti oltre € 37 miliardi, di cui: circa € 25 miliardi nel 2010-2015, in conseguenza di “tagli” previsti da varie manovre finanziarie; oltre € 12 miliardi nel 2015-2019, in conseguenza del “definanziamento” che ha assegnato meno risorse al SSN rispetto ai livelli programmati, per l'attuazione degli obiettivi di finanza pubblica; nel periodo 2010-2019 il finanziamento pubblico è aumentato di soli € 8,8 miliardi, crescendo in media dello 0,90% annuo, tasso inferiore a quello dell'inflazione media annua (1,07%).*

### **Inoltre,**

*Come si legge nell'annuale relazione della Corte dei Conti, la frenata più importante è arrivata dagli investimenti degli enti locali (-48% tra il 2009 e il 2017) e dalla spesa per le risorse umane (-5,3%), una combinazione che in termini pratici si ripercuote sulla quantità e sull'ammodernamento delle apparecchiature, oltre che sulla disponibilità di personale dipendente, calato nel periodo preso in considerazione di 46mila unità (tra cui 8mila medici e 13mila infermieri). I mancati investimenti si fanno sentire soprattutto nel sud Italia, dove tutte le regioni (eccezion fatta per il Molise) spendono meno della media nazionale.*

A questo proposito, il caso più emblematico è, senza dubbio, quello del sistema sanitario lombardo, considerato uno dei più efficienti al mondo, ma alle prese con una drammatica ondata di contagi e decessi. Quanto accaduto nel cuore pulsante dell'economia italiana è la fotografia del processo di abdicazione al settore privato da parte delle istituzioni, in atto da decenni. Un sistema che trova origine nella legge regionale n. 31 dell'11/7/1997, introdotta dall'amministrazione Formigoni, [che prevede](#) “la sussidiarietà solidale per assicurare l'erogazione uniforme dell'assistenza sanitaria”:

*Attraverso questo principio il privato entra prepotentemente nel Servizio Sanitario Regionale, formalmente per cooperare alla pari con le strutture pubbliche, nei fatti per essere supportato e foraggiato dal [settore] pubblico, riservando per sé i settori più remunerativi della sanità e dell'assistenza, quali ad esempio i reparti di alta specializzazione in cardiologia o le Residenze Socio Assistenziali lasciando al pubblico la gestione dei settori meno redditizi quali ad esempio i servizi di pronto soccorso e la psichiatria. In questa gara im-*

*pari il pubblico si vedrà tagliare migliaia di posti letto sostituiti dalle strutture private accreditate. La riforma inserisce la separazione in aziende differenti dei servizi sul territorio e degli ospedali, con un continuo impoverimento dei primi sia in risorse materiali che umane. Anche le assunzioni del personale vengono orientate in modo da potenziare alcuni reparti più remunerativi e abbandonare ulteriormente a se stessi gli altri. [...] In nome dell'eccellenza la regione si riserva di distribuire una parte delle risorse economiche destinate alla sanità secondo criteri soggettivi che non a caso hanno fatto la fortuna di più d'una struttura privata.*

Un sistema di questo tipo, volto ad alleggerire la pressione sulle strutture pubbliche – almeno formalmente – si è dimostrato del tutto impreparato di fronte alla necessità di ricoverare migliaia di persone, molte delle quali in terapia intensiva. Gli ospedali pubblici sono al collasso e si è dovuto ricorrere al reintegro di medici, anestesisti e infermieri ormai in pensione. Così, oggi assistiamo al fallimento di un sistema sanitario basato sulla centralità delle Regioni, sulla concorrenza tra le aziende sanitarie locali (ASL) – in competizione tra loro come in un sistema di mercato – e su un concetto di salute che ha smesso di essere annoverato tra i diritti inalienabili dell'individuo. In definitiva, il risultato del processo di de-statalizzazione degli ultimi quarant'anni.

Naturalmente, il ritiro dello Stato è un fenomeno che non riguarda solo l'Italia. Anzi, studiando attentamente la storia dello Stato sociale dei Paesi anglosassoni, è possibile notare l'adozione di politiche ben più radicali. Per esempio, secondo [uno studio](#) di *Human Rights Watch*, tra il 2010 e il 2018 nel Regno Unito si è verificata una riduzione della spesa pubblica per i servizi di welfare del 44%, lasciando molti genitori della quinta economia mondiale nell'impossibilità di nutrire i propri figli. Una situazione prodotta dai tagli operati dal governo conservatore guidato da David Cameron, volti a snellire la burocrazia e a ridurre l'ingerenza dell'apparato statale, [costringendo](#) molti cittadini britannici a chiedere l'aiuto di organizzazioni di volontariato e fondazioni private.

Senza alcun dubbio, la contrazione dell'operato statale ha contribuito a esacerbare la diffidenza nei confronti del governo – considerato dall'opinione pubblica come incapace di far fronte ai bisogni di ampi strati della società – e a generare una mentalità collettiva fortemente individualistica. La radicalizzazione di una dottrina che mira a massimizzare le libertà individuali – siano esse economiche, religiose, sessuali, politiche o culturali – ha determinato la creazione di una società in cui i cittadini non sono certamente inclini ad anteporre il bene collettivo a quello indivi-

duale. La conseguenza di tutto ciò è una sostanziale incapacità, da parte delle élite, di generare una connessione profonda con il popolo.

## **ORIENTE CONTRO OCCIDENTE: IL SUCCESSO DEL MODELLO CONFUCIANO TRA BIOTECNOLOGIA E CONTROLLO SOCIALE**

Quanto al Sud-Est asiatico, è inopinabile che Cina, Corea del Sud e Taiwan appaiano, almeno per il momento, come i veri vincitori del conflitto silente tra Oriente e Occidente generato dalla COVID-19. Il discorso è un po' diverso per Singapore e Giappone, il primo alle prese con un'impennata di casi dopo un azzeramento dei contagi [a causa](#) di un'apertura troppo repentina delle attività lavorative, il secondo reo di [aver fatto poca chiarezza](#) sul reale numero degli infetti prima dello slittamento ufficiale delle Olimpiadi.

In ogni caso, basta aprire i social network o le chat di WhatsApp per imbattersi in video di cittadini cinesi orgogliosi della risposta del proprio governo e perfettamente favorevoli a tutte le misure restrittive adottate dalle alte cariche del Partito comunista cinese. Nel giro di soli due mesi, anche in virtù di una risposta popolare molto positiva, la Cina è passata dal ruolo di untrice del mondo a modello di efficienza gestionale. L'adesione popolare nei confronti della roboante macchina propagandistica messa in piedi dal PCC è un esempio del solido legame che in Asia tiene insieme popolo ed élite. Come prevedibile, il successo di Pechino [ha spinto](#) molti esponenti del mondo politico italiano a elogiare le istituzioni cinesi, dimenticando, vale la pena ricordarlo, che quello di Xi Jinping è a tutti gli effetti un sistema dittatoriale. Lo stesso discorso vale per la Corea del Sud, dove il sostegno del popolo nei confronti del governo è stato democraticamente celebrato con la rielezione del Presidente uscente Moon Jae-in.

A impressionare, più di ogni altra cosa, è il divario di efficienza che ha separato Oriente e Occidente in relazione alle misure di contenimento dell'epidemia. Laddove in Europa e Stati Uniti si continua a discutere sulla liceità del ricorso a sistemi di vigilanza digitali gestiti dal governo per il rilevamento dei contagiati (non senza ipocrisie, considerando l'immensa mole di dati personali che ogni giorno riversiamo su Google, Facebook, Instagram o Amazon), i Paesi del Sud-Est asiatico hanno disposto fin da subito un sistema di *Contact Tracing* che ha permesso, a un Paese come la Corea del Sud, di isolare pazienti sintomatici fin dalle prime fasi e di risalire a tutte le persone entrate in contatto con essi.

Una strategia che si avvale della collaborazione delle persone contagiate e che, mediante il ricorso a telecamere di sicurezza, dati di carte di credito e smartphone, [permette di ricostruire](#) tutti gli spostamenti degli



individui entrati in contatto con persone infette.

Tutto ciò sembra essere stato possibile proprio in virtù di quel legame, frutto della dottrina confuciana, che unisce popolo e istituzioni. Una fiducia quasi incondizionata da parte dei cittadini che, per esempio, [ha agevolato](#) il Partito comunista cinese nel processo di introduzione di sistemi di riconoscimento facciale anche in presenza di mascherine protettive e che ha spinto la società a ricoprire pubblicamente di elogi il sistema politico nazionale e, soprattutto, il leader del Partito Xi Jinping. Si è trattato di una risposta collettiva che ha persino permesso alla Cina, una volta risolta l'emergenza interna, di compiere molti [gesti di solidarietà](#) nei confronti dell'Occidente.



Per avere un'idea ancora più chiara delle differenze che intercorrono tra Oriente e Occidente, è utile sapere che nel vocabolario cinese non esiste un termine che equivalga a "sfera privata" e che in tutti gli Stati del Sud-Est asiatico non sembra esserci spazio per discorsi critici nei confronti della vigilanza privata operata mediante il ricorso ai *big data*. In tutti questi Stati, in cui la collettività è considerata come un valore e non un limite, il controllo digitale è accettato dalla popolazione come un utile strumento per il raggiungimento del bene comune.

Nella stessa Wuhan, epicentro della COVID-19 e prima città a ricorrere al *lockdown*, il *Contact Tracing* è

[stato utilizzato](#) da migliaia di investigatori digitali per identificare gli infetti sulla base di soli dati tecnici.

Così, a tre mesi dalla comparsa dei primi contagiati di coronavirus, il modello confuciano sembra aver inflitto un durissimo colpo al sistema liberale occidentale. La vigilanza digitale si è rivelata molto più efficace rispetto all'isolamento, e i Paesi asiatici – con la sola eccezione del Giappone – si apprestano a far ripartire le proprie economie. Laddove l'Occidente ha alzato frontiere facendo ricorso a strategie di contenimento tipiche di un sistema politico fortemente legato al concetto di Stato-Nazione, i Paesi del Sud-Est asiatico hanno messo in campo, seppur in modalità differenti, una strategia biotecnologica molto più efficace, dimostrando grande lungimiranza e capacità di adattamento alle sfide della modernità.

Di certo, l'epidemia di coronavirus passerà alla storia come un fenomeno capace di mettere in luce molte delle falle del sistema occidentale: l'ortodossia liberale, la contrazione dello Stato sociale, la crisi del sistema sanitario, l'incapacità di concertare politiche economiche di respiro continentale e la difficoltà di conciliare questioni chiave come libertà individuali, bene comune e digitalizzazione. Allo stesso tempo, la pandemia ha costretto i Paesi del blocco liberale, così come quelli del blocco orientale, a ricorrere a politiche autoritarie. Che si tratti del *lockdown* in Occidente, dei sistemi di riconoscimento facciale in Cina o del *Contact Tracing* in Corea del Sud, in questi ultimi mesi il mondo ha dovuto fare i conti con un irrobustimento di politiche considerate tradizionalmente antidemocratiche, facendo destare non poche preoccupazioni circa gli scenari globali futuri.

Tuttavia, è altrettanto vero che il ricorso a provvedimenti di questo tipo ha determinato il successo, almeno sul piano del prestigio internazionale, delle nazioni del Sud-Est asiatico, dove la diffusione su larga scala della dottrina confuciana ha certamente facilitato l'attuazione di strategie inconciliabili con il rispetto delle libertà individuali – almeno così come sono intese in Occidente. Basterebbe confrontare gli entusiasmi della popolazione cinese con l'insofferenza di milioni di occidentali costretti da quasi due mesi a trascorrere le proprie giornate tra le mura di casa.

Senza ombra di dubbio, lo scontro tra il modello liberale e quello confuciano è destinato a prolungarsi e a divenire il pilastro attorno al quale si struttureranno le relazioni internazionali dei prossimi decenni. Allo stesso tempo, qualora la classe politica occidentale non riuscisse a mettere in campo valide strategie per la ricostruzione dell'Occidente, il successo del modello confuciano sarebbe ricordato come un fenomeno capace di acuire tutti i contrasti preesistenti nelle

democrazie europee e anglosassoni. Il rischio è quello di vedere aumentare il numero dei partiti favorevoli a una riproposizione dei modelli asiatici anche in Europa, dove, questo è certo, le intrinseche caratteristiche del sistema liberale resteranno sempre incompatibili con quelle del modello confuciano. Anzi, spingendosi oltre con le previsioni, una riproposizione dello Stato di polizia digitale sul modello cinese, nel contesto delle democrazie liberali, rischierebbe di dare vita a esperimenti politici pericolosamente assolutistici e a malcontenti popolari che agevolerebbero la carica eversiva dei movimenti antisistema.

L'Occidente, invece, si trova di fronte alla necessità di adottare una strategia che possa prendere quello che di buono è stato fatto in Paesi democratici come la Corea del Sud e riproporlo nel contesto liberale – nel breve periodo, per porre un freno ai contagi; nel lungo periodo, per sviluppare tecnologie di controllo sociale che possano salvaguardare la sicurezza nazionale senza sfociare in derive antidemocratiche. Di fronte al successo del modello confuciano, le nazioni occidentali sono chiamate, per esempio, a sviluppare sistemi di *Contact Tracing* gestiti direttamente dal governo. Il ricorso ai *big data* per ridurre al minimo i contagi si rivelerà una strategia fondamentale per scongiurare la creazione di nuovi focolai sul territorio nazionale. Ciononostante, è essenziale che questa

attività sia gestita direttamente dagli Stati, e che questi, allo stesso tempo, si impegnino a far sì che tali sistemi non diventino strumenti di controllo sociale. In fin dei conti, il monitoraggio degli spostamenti è una realtà che società come Google e Facebook hanno consolidato ormai da anni – sarà capitato a tutti di recarsi in un determinato luogo e di ricevere notifiche riguardanti la presenza, nelle vicinanze, di alcuni dei propri contatti – ed è importante ricordare, oltretutto, [il ruolo oscuro](#) giocato dalle società di Mark Zuckerberg in occasione di Brexit e dell'elezione di Donald Trump.

Di certo, di fronte al successo di Cina, Corea del Sud e Taiwan, la classe dirigente occidentale dovrà formalizzare un'approfondita riflessione che possa prendere in considerazione tutti gli errori generati dal radicalismo liberale degli ultimi quarant'anni. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato, ancora più della Grande recessione, le pericolosità insite nell'indolimento dello Stato e la necessità di riportare la politica al ruolo centrale che le spetta. Il coronavirus verrà ricordato come il primo vero successo del modello confuciano su quello liberale, ma, allo stesso tempo, potrà fornire all'Occidente un'importante possibilità di rigenerazione e un'occasione per interrogarsi sull'importanza del ruolo dello Stato in relazione a questioni di rilevanza capitale come la sanità.

---

[1] *L'invariabile mezzo 20*, in Confucio, *Opere*, a cura di F. Tomassini, Tea, Milano, 1989.

[2] H. D. Thoreau, *La disobbedienza civile*, «Corriere della Sera», Milano, 2010, p. 15.

# COVID-19: protocolli di cura e prospettive per la Fase 2

*Intervista all'infettivologo ed epatologo Dott. Claudio Puoti*



a cura di Marcello Salvagno

**I**l dottor Claudio Puoti è infettivologo ed epatologo dell'istituto INI di Grottaferrata. Tra le altre cose, ha partecipato come medico volontario alle missioni navali di soccorso "Mare Nostrum" e "Mare Sicuro" della Marina Militare Italiana.

**Dottor Puoti, facciamo un po' di chiarezza sulla difficile situazione che stiamo vivendo.**

**Il 4 maggio è previsto l'inizio della cosiddetta "Fase 2", ovvero un graduale ritorno alla vita lavorativa e sociale. Quali azioni saranno fondamentali dal punto di vista sanitario per far sì che si possa continuare a tenere l'epidemia sotto controllo?**

Il giorno del "D-Day" non ci sarà la libera uscita per tutti e ovunque. Non si può dare luce verde a tutti. Qualcuno dovrà avere semaforo giallo e altri dovranno avere la pazienza di attendere, perché il loro semaforo sarà rosso ancora per un po'. Bisogna identificare criteri di rischio di malattia e soprattutto di letalità, oggi ben chiari. Certo non farei uscire immediatamente persone sopra i 65 anni, anche se non hanno malattie di base importanti, e non farei uscire tutti quelli che hanno patologie severe, a prescindere dall'età (per esempio, diabete mal controllato, cirrosi scompensata, neoplasie, immunodepressione, chemioterapia, cardiopatie importanti, bronchite cronica, ecc.). Al momento non farei ancora uscire tutti quelli che possono avvalersi del telelavoro. Andranno inoltre implementati i sistemi di sorveglianza e di controllo e le attività territoriali.

**C'è molta confusione relativamente all'uso dei dispositivi di protezione individuale. Quanto sono importanti per evitare la trasmissione del contagio? Quali sono i dispositivi più funzionali a questo scopo?**

Sono un sostenitore assoluto delle mascherine; le renderei obbligatorie, sanzionando chi non le indossa. Se il 100% della popolazione in giro le usasse (usare vuol dire metterle bene, non sotto il mento, sulla fronte o come fermacapelli), la circolazione del virus



rallenterebbe enormemente. Oltretutto, le mascherine impediscono di portare inavvertitamente le mani alla bocca. Ho invece qualche dubbio sui guanti, che a mio parere non servono molto. Possono creare un falso senso di sicurezza: se si portano le mani alla bocca o ci si strofina l'occhio, anche con i guanti, il guaio è bello che fatto. Meglio avere paura e usare cautela, e lavare accuratamente le mani il più possibile.

**La situazione a livello nazionale sta progressivamente migliorando, ma in alcune Regioni, come Lombardia e Piemonte, continua a esserci uno scenario estremamente difficile. Non sarebbe giusto pensare a una ripartenza diversa per ciascuna Regione?**

Assolutamente sì: le riaperture dovrebbero avvenire in base a un gradiente di incidenza regionale o zonale della COVID. La diffusione dell'epidemia non è stata identica su tutto il territorio nazionale, pertanto non possono essere identiche le modalità di apertura. Credo che si debbano immediatamente riaprire le aree in cui il virus si è diffuso poco. Dopo 15-20 giorni si dovrà valutare se ci sono stati nuovi casi in misura significativa, nuovi ricoveri, un eccesso di morti rispetto all'atteso, e solo a quel punto procedere con altre aree a maggiore impatto.

**Molti suggeriscono di statuire delle norme più restrittive per gli anziani, visto che sono la categoria di persone più colpita dal virus. Lei ritiene che sarebbe una decisione corretta?**

Non si può ragionare in termini meramente astratti



di libertà costituzionali, ma bisogna studiare i dati epidemiologici, soprattutto esaminando la mortalità per fasce di età. Esiste un chiarissimo effetto coorte: chi è più anziano rischia di più. Non immagino sanzioni per gli anziani che escano, ma serve adeguata attività di informazione.

**Rimanendo sul tema anziani, sono in corso decine di indagini sulla gestione delle RSA durante la pandemia. È quasi sicuro che il numero degli anziani morti in queste strutture sia molto più ampio di quello che conosciamo. Per quale motivo è accaduta questa tragedia? Crede che sia legata alle condizioni di salute originarie di queste persone o pensa che ci siano state anche delle negligenze da parte degli enti controllanti?**

È un insieme di cause che hanno giocato contemporaneamente potenziandosi tra loro. Età avanzata, co-patologie, pochi controlli, magari condizioni igieniche precarie hanno creato in tutta Europa un mix esplosivo. Mi pare che altri Paesi siano nelle stesse nostre condizioni, se non peggio.

**Una questione che sta causando qualche discussione è quella relativa ai test sierologici per la rilevazione dell'anticorpo IgM e dell'anticorpo IgG. Secondo lei il Governo ha sbagliato a non prevedere il requisito della rilevazione dell'anticorpo IgM nel bando per i 150.000 test da effettuare per l'indagine campione?**

No, è stata una decisione assolutamente corretta. Non sappiamo ancora quali test siano attendibili e solo ora ne abbiamo identificati alcuni adeguatamente sensibili e specifici. Ove fossero disponibili su grande scala, e soprattutto attendibili, sarebbero utili, fermo restando che ancora non è del tutto chiaro quanto anticorpi IgG possano essere neutralizzanti e protettivi, visto che ci sono stati dei casi di recidive in soggetti dichiarati guariti.

**A Vo' Euganeo è stato fatto il tampone a tutti i cittadini, tracciando così anche tutti gli asintomatici, e conseguentemente si è cercato di ricostruire anche i loro contatti. Perché in Lombardia, invece, si è puntato tutto sull'ospedalizzazione? L'assenza di una forte rete di medicina territoriale sarà un problema anche in altre Regioni a partire dalla Fase 2?**

Sono assolutamente convinto che l'ospedalizzazione eccessiva sia stata fonte di contagi a catena anche tra gli operatori sanitari e che la COVID dovesse essere gestita precocemente a domicilio. Così non è stato, con tutte le attenuanti generiche di un evento epocale e di immensa portata.

**In queste settimane si è parlato molto di farmaci che potessero curare i malati di COVID-19. Trump, ad esempio, continua a sponsorizzare la cloroquina. Lei cosa ne pensa?**

Sulla base dei dati disponibili, insieme a un gruppo di esperti, ho elaborato un protocollo per la terapia domiciliare precoce con la cloroquina, che è stato firmato da oltre 2000 persone tra medici, ricercatori, cittadini. Ho avuto modo di parlare della proposta su reti nazionali, alla radio, sui giornali, ma ad oggi non vi è stata alcuna risposta. Sappiamo che in molte Regioni italiane l'associazione cloroquina-azitromicina viene prescritta e in altre no, in una situazione di confusione totale e senza che siano noti gli esiti dei casi trattati, e vi è il forte timore che le persone possano assumere autonomamente la terapia senza controllo medico e senza indagini preliminari. Per tale motivo ho chiesto l'avvio immediato di uno studio nazionale pilota per definirne l'efficacia.

**Un altro farmaco di cui si discute è il tocilizumab. Cosa ci può dire al riguardo?**

Innanzitutto voglio specificare che non vi è alcuna terapia "nuova", ma l'applicazione alla COVID di trattamenti già utilizzati in altri ambiti e applicati al SARS-CoV-2 in base alle conoscenze che abbiamo della storia naturale della malattia.

L'ormai famosissimo tocilizumab appartiene al gruppo degli anticorpi monoclonali. Essi sono anticorpi sintetici, cioè non derivano dal plasma di esseri viventi, il cui organismo li ha prodotti naturalmente dopo essere stato esposto a un antigene. Si chiamano "monoclonali" perché derivano da un solo tipo (clone) di cellule immunitarie (linfociti B), che vengono isolate, coltivate, purificate e messe in contatto con l'antigene che interessa, costituendo così una preziosissima "miniera" di anticorpi.

Il tocilizumab è dunque un anticorpo monoclonale con attività di immunosoppressione, che agisce legandosi al recettore di una sostanza che si chiama interleuchina-6 (IL-6). Questa è una citochina, cioè una proteina prodotta normalmente dal nostro organismo coinvolta nella fisiopatologia della febbre e della cosiddetta risposta della fase infiammatoria acuta, con azione pro-infiammatoria. Legandosi al suo recettore, il tocilizumab ne impedisce l'azione; un po' come mettere della colla in una serratura, in modo che la chiave non possa più entrare. In questo modo si inibisce l'azione dell'IL-6, che è uno dei fattori che scatenano quella che viene definita *cytokine storm*, o tempesta citochinica; questa a sua volta innesca la sindrome della risposta infiammatoria siste-

mica (SIRS), condizione gravissima che peggiora in maniera drammatica il decorso della COVID come di molte altre malattie, infettive e non.

**In tutto il mondo si stanno testando decine di molecole antivirali già note da tempo e utilizzate per la cura di malattie virali come HIV ed Ebola. Qual è il loro meccanismo di azione? E quanto sono efficaci nella cura della COVID-19?**

I farmaci antivirali diretti non agiscono sulla conseguenza come gli anticorpi monoclonali (risposta infiammatoria), ma sulla causa (virus).

Quando un virus entra in una cellula legandosi a uno specifico recettore (per il coronavirus si chiama ACE2), all'inizio cerca di non uccidere la cellula stessa, perché ne ha bisogno per replicarsi. I virus quindi utilizzano le strutture della cellula ospite per garantire la propria sopravvivenza. Per fare ciò, i virus usano delle proprie strutture (ad esempio, polimerasi o proteasi). All'interno della cellula alveolare del polmone, l'RNA del coronavirus, cioè il suo materiale genetico, dà tutte le informazioni per produrre altri virioni e funziona in pratica come un messaggero.

La polimerasi mette in fila i nucleotidi, attaccandoli gli uni agli altri e producendo altre catene di RNA; al tempo stesso il virus produce delle lunghissime catene proteiche (poliproteine), che però per funzionare devono essere tagliate in pezzetti più piccoli. A questo punto subentra la proteasi, un enzima che funziona letteralmente come una forbice e spezzetta le poliproteine in strutture più piccole e funzionanti. Ad oggi l'opzione migliore è ricorrere a cocktail di farmaci, perché l'esperienza della virologia ci insegna che le politerapie, soprattutto di farmaci antivirali che agiscono a livelli diversi, sono più efficaci delle monoterapie.

**Alcuni studiosi sembrano suggerire che l'epidemia in corso sia correlata all'inquinamento atmosferico. Quanto c'è di vero in questa affermazione?**

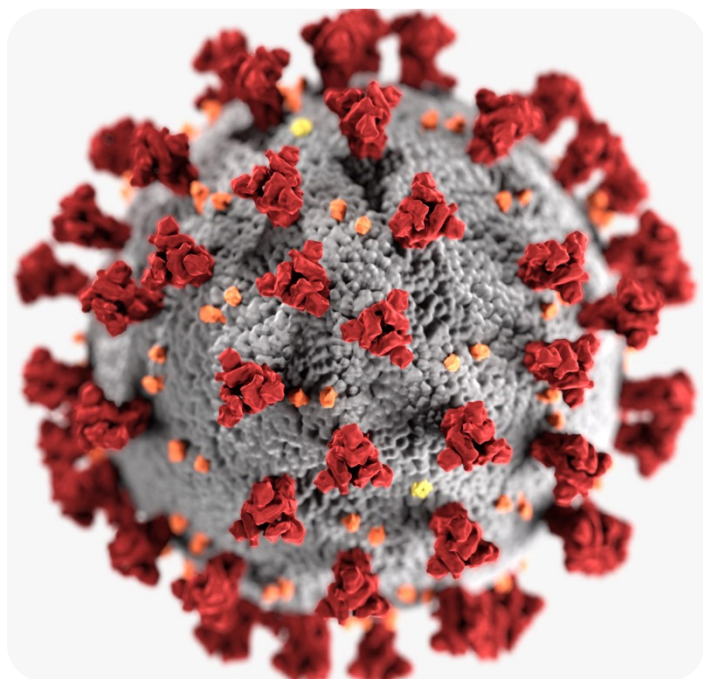
Ci sono degli studi italiani molto seri che ventilano questa ipotesi. A mio parere è una teoria attendibile, che ovviamente va verificata con ulteriori indagini e che comunque non è che una delle tessere del mosaico che stiamo cercando di comporre. Siamo ancora in fase di emergenza; ci sarà tempo per studi epidemiologici, clinici, ambientali, virologici, strumentali.

**Il tempo di produzione del vaccino è incerto. Qualcuno afferma che l'epidemia potrebbe sparire con il caldo. È possibile? E quanto è probabile una seconda ondata in autunno?**

I coronavirus, noti da oltre 60 anni, sono virus tipicamente invernali e scompaiono o rimangono sotto traccia nel periodo primavera-estate. È praticamente sicuro che in autunno la COVID tornerà a trovarci, forse in modo meno violento.

**In conclusione, dottore, fino a quando dovremo convivere con questo virus? Dobbiamo essere pronti alla comparsa di un altro coronavirus in breve tempo?**

Sicuramente per molti mesi, se non per anni, fatta salva la variabile del vaccino. Quanto alla comparsa di un altro coronavirus, sicuramente arriverà, ma farà parte della famiglia dei virus cui siamo abituati. Se intendiamo invece un altro coronavirus "nuovo", come quello della COVID-19, mi sembra molto difficile. Il SARS-CoV-2 è così pericoloso perché il genere umano non lo aveva mai incontrato, e a causa di una mutazione è stato in grado di fare il cosiddetto "salto di specie". Le mutazioni virali sono un evento frequentissimo in natura, ma la quasi totalità porta a specie virali inefficienti e non in grado di replicare. Tutto è statisticamente possibile, ma è un'evenienza improbabile, almeno a breve.



# Lo standard 5G per i sistemi di comunicazione mobile: torniamo ai fatti

*Un'analisi oggettiva dei tratti distintivi del nuovo standard di quinta generazione. Cambierà davvero tutto? Siamo in pericolo?*



a cura di **Danilo Spano**

L'introduzione dello standard di quinta generazione per le comunicazioni mobili è un argomento ampiamente dibattuto negli ultimi tempi, sia per le nuove opportunità offerte da questa nuova generazione delle telecomunicazioni che per i presunti effetti della stessa sulla salute umana. Se il crescente interesse sul tema da parte della popolazione è senz'altro un fatto positivo, e il conseguente dibattito persino auspicabile, esiste tuttavia un non trascurabile rischio di disinformazione, presente del resto ogniqualvolta questioni di natura tecnico-scientifica vengano trattate con approcci qualitativi e senza avere le necessarie conoscenze e competenze.

Diviene dunque importante, se non essenziale, fare un passo indietro e trattare il tema del 5G in maniera oggettiva da una prospettiva tecnica, tornando in definitiva ai fatti, ovvero ai fondamenti dei sistemi di telecomunicazioni e della propagazione elettromagnetica. Questo è l'obiettivo che ci si propone in questo articolo, mantenendo tuttavia un approccio divulgativo e senza alcuna pretesa di esaustività. Più nello specifico, l'obiettivo di questo articolo è duplice: da un lato, descrivere le principali novità del 5G rispetto ai precedenti standard di comunicazione, sia in termini di infrastruttura che di tipologia di segnali utilizzati; dall'altro lato, discutere gli effetti dei campi elettromagnetici sui sistemi biologici (quindi le possibili conseguenze sulla salute umana) e la misura in cui i campi associati al 5G saranno differenti, rispetto agli standard attuali, in relazione a questi aspetti.

## UN PASSO INDIETRO

Prima di addentrarsi nella caratterizzazione dei tratti distintivi dello standard di quinta generazione, è opportuno fare un passo indietro, focalizzandosi su una descrizione più generale dei sistemi di comunicazione wireless e identificandone gli elementi e i parametri fondamentali. In estrema sintesi, come senz'altro noto ai lettori, l'obiettivo di un sistema di comunicazione wireless è la trasmissione di dati (sotto forma di bit, negli attuali sistemi digitali) da una sorgente

a un destinatario, sfruttando la propagazione di segnali elettromagnetici attraverso un canale fisico, costituito dallo spazio che ci circonda. Affinché tale comunicazione sia possibile, è necessario che l'informazione (ovvero i bit da trasmettere) venga trasferita, o impressa, nel segnale elettromagnetico che verrà propagato: questa fondamentale operazione, eseguita da ogni trasmettitore, è nota come modulazione, e l'onda elettromagnetica risultante è nota come "onda portante" (in quanto "trasporta" con sé l'informazione da trasmettere al ricevitore). Gli standard per le telecomunicazioni (come ad esempio il 4G e il 5G) hanno il compito di definire tutte le operazioni necessarie per processare opportunamente i segnali elettromagnetici che trasportano l'informazione (che vanno ben oltre la semplice modulazione), sia al trasmettitore che al ricevitore (che avrà il compito di recuperare i dati a partire dal segnale ricevuto). Inoltre, è necessario definire le caratteristiche delle infrastrutture e dei terminali mobili (ad esempio le rispettive antenne). Il fine ultimo è garantire una trasmissione di dati che rispetti degli specifici requisiti in termini di velocità (quantità di dati trasmessa nell'unità di tempo, in bit al secondo), consumi energetici, latenza (ovvero ritardo nella trasmissione), copertura.

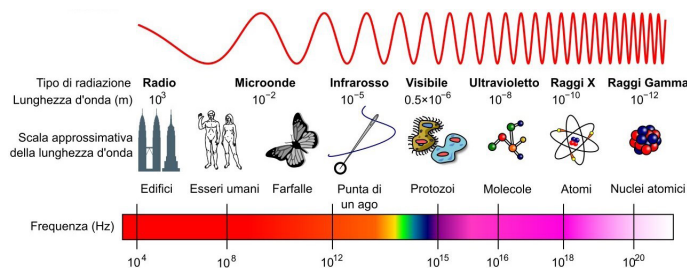
Una descrizione approfondita delle specifiche tecniche di elaborazione dei segnali e delle infrastrutture che garantiscono l'efficienza delle comunicazioni wireless non è tra gli obiettivi di questo articolo[1]. Tuttavia, è importante caratterizzare almeno due importanti parametri dei segnali elettromagnetici utilizzati, che influenzano direttamente le prestazioni dei sistemi di comunicazione in esame.

**Potenza trasmessa:** la potenza elettromagnetica irradiata dall'antenna (o dalle antenne) in trasmissione è un parametro particolarmente importante nell'economia dei sistemi di telecomunicazioni. Com'è facile immaginare, a una maggiore potenza trasmessa corrisponde una maggiore potenza ricevuta e di conseguenza una migliore qualità del segnale e migliori prestazioni (per quanto queste non crescano linearmente con la potenza). D'altra parte, la potenza in



trasmissione è una risorsa limitata, sia per motivi di costo (associato al consumo energetico) che per limiti fisici di alcuni componenti hardware come gli amplificatori. Inoltre, è fondamentale limitare la potenza elettromagnetica irradiata per rispettare i limiti imposti in relazione alle interazioni bioelettromagnetiche (che verranno discusse in seguito).

Illustrazione 1: Rappresentazione schematica dello spettro elettromagnetico, con riferimento ai tipi di radiazione e alle rispettive frequenze (in Hertz) e lunghezze d'onda (in metri).



**Bande di frequenza utilizzate:** un parametro fondamentale che caratterizza i segnali elettromagnetici è costituito dalla loro banda di frequenza, ovvero dalla porzione di spettro elettromagnetico da essi occupata. Senza entrare nei dettagli, e accettando qualche inevitabile semplificazione, si può affermare che ogni onda elettromagnetica è caratterizzata da una certa frequenza, o meglio un insieme (o banda) di frequenze attigue, che sono direttamente collegate al modo in cui l'onda si propaga nello spazio: frequenze più alte corrispondono a lunghezze d'onda più corte, ovvero a una maggiore variazione spaziale dei segnali (in altri termini, segnali a frequenza maggiore variano più velocemente nello spazio). Per maggiore chiarezza, vale la pena far riferimento alla rappresentazione schematica dello spettro elettromagnetico riportata in figura, dove si può osservare la corrispondenza (di inversa proporzionalità) tra frequenze (in Hertz) e relative lunghezze d'onda, nonché una rappresentazione (puramente illustrativa) del corrispondente segnale nello spazio. È inoltre riportata la differente denominazione delle onde elettromagnetiche a seconda delle bande di frequenza da esse occupate, dalle onde radio alle frequenze più basse fino ai raggi gamma, caratterizzati da frequenze estremamente elevate. Vale la pena evidenziare, come peraltro indicato in figura, che anche la luce visibile è un'onda elettromagnetica, che occupa una banda di frequenze ampiamente superiori a quelle utilizzate nei sistemi di telecomunicazioni (incluso il 5G, come discusso più avanti), ovvero le onde radio e le microonde.

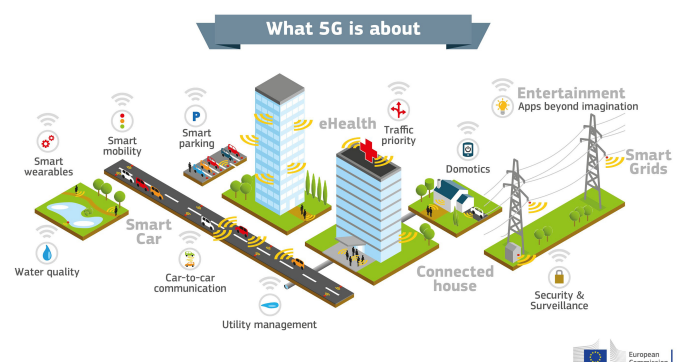
La scelta delle bande di frequenza da utilizzare nei diversi standard di telecomunicazioni è ovviamente tutt'altro che casuale. Le frequenze utilizzate sono infatti caratterizzate da specifiche tecniche e fisiche che le rendono più o meno adatte a diversi servizi, in funzione dell'infrastruttura presente. In generale, al

crescere della frequenza corrisponde una maggiore larghezza di banda a disposizione, anche per via di uno spettro meno congestionato da diversi servizi, e di conseguenza una maggiore velocità di comunicazione. Al contempo, le onde elettromagnetiche a frequenze alte sono soggette a un'attenuazione maggiore, per cui coprono distanze minori, e sono inoltre più facilmente schermate dagli ostacoli che incontrano nella propagazione (ad esempio muri ed edifici). In definitiva, si può affermare che le frequenze più basse sono più adatte a garantire una copertura diffusa a minore capacità (velocità di trasferimento dati raggiungibile), mentre le frequenze più alte garantiscono capacità maggiori in zone, o celle, più circoscritte. Come facilmente intuibile, in questo secondo caso è necessario avere una maggiore densità di trasmettitori distribuiti sul territorio per garantire una copertura pervasiva, fatto comunque facilitato dalle minori dimensioni delle antenne (che diminuiscono al crescere della frequenza).

Gli attuali standard di telefonia mobile utilizzano differenti frequenze radio dello spettro elettromagnetico a seconda dei servizi messi a disposizione degli utenti. Lo standard 4G, [in particolare](#), utilizza diverse bande di frequenza che vanno dai 600 MHz ai 2.5 GHz.

## LE PRINCIPALI NOVITÀ DEL 5G

Lo standard 5G, come anche i precedenti, è stato sviluppato dalla comunità scientifica e dalle associazioni di industrie del settore, e in particolare dall'associazione industriale [3GPP](#). La spinta verso la creazione di un nuovo standard per le telecomunicazioni è legata da un lato alla necessità di far fronte all'esorbitante crescita del traffico dati previsto [nei prossimi anni](#) (trasferimento di contenuti multimediali, realtà aumentata, alta definizione, *smart working*), e dall'altro per permettere lo sviluppo di nuove architetture di rete in aree emergenti, come il cosiddetto "Internet delle cose" (o *Internet of things* - IoT), la guida autonoma e la *e-Health*. Queste ultime richiedono la connessione simultanea di un elevato numero di dispositivi con requisiti spesso molto stringenti in termini di latenza, affidabilità e consumo energetico.



I principali aspetti che differenziano il 5G dai precedenti standard in termini di prestazioni sono i seguenti:

- Velocità di trasmissione dei dati estremamente elevata, fino a 100 volte superiore a quella del 4G, con un bitrate potenziale di picco di 20 Gbps (Gigabit al secondo).
- Latenza (ovvero ritardo tra l'invio di un segnale e la sua ricezione) fino a 50 volte inferiore al 4G, con risvolti particolarmente rilevanti in campi quali la guida autonoma di veicoli e l'*e-Health*.
- Elevata densità di connessioni simultanee, con risvolti considerevoli sullo sviluppo dell'IoT.

Queste prestazioni sono rese possibili da una serie di caratteristiche completamente innovative rispetto ai sistemi attuali, sia dal punto di vista dei segnali trasmessi che delle infrastrutture, oltre che ad architetture di rete estremamente flessibili e riconfigurabili. Lungi dall'essere esaustivi, [alcuni elementi innovativi](#) particolarmente rilevanti sono i seguenti:

- Utilizzo di nuove bande di frequenza per la trasmissione, sia a frequenze simili a quelle degli standard precedenti (al di sotto di 6 GHz) sia a frequenze più elevate, nella banda delle onde millimetriche. Queste ultime sono onde elettromagnetiche caratterizzate da lunghezze d'onda tra un centimetro e un millimetro ovvero da frequenze comprese tra 30 GHz e 300 GHz (per quanto spesso si denotino come onde millimetriche anche onde con frequenze leggermente inferiori ai 30 GHz). In Italia, come in moltissimi altri Paesi dell'UE e anche extra UE, le frequenze licenziate per i sistemi 5G sono nella banda a 700 MHz, nella banda a 3.7 GHz e nella banda a 26 GHz (ma in alcuni Paesi, come la Cina e l'Australia, [sono licenziate anche frequenze superiori](#), intorno ai 40 GHz). Come già discusso in precedenza, l'avere a disposizione bande di frequenza molto diverse permette un alto grado di flessibilità, poiché le basse frequenze possono essere utilizzate per garantire copertura su vaste zone a basso traffico, mentre le alte frequenze (millimetriche) garantiscono elevate velocità di trasferimento (grazie alla maggiore larghezza di banda disponibile) su zone a maggiore densità di antenne. Vale la pena evidenziare come, in questo secondo caso, l'utilizzo di un maggior numero di antenne distribuite più densamente sul territorio comporti anche una riduzione delle potenze trasmesse, con un conseguente miglioramento dell'efficienza energetica.

- Utilizzo di antenne multiple, spesso in gran numero, sia in trasmissione che in ricezione, implementando il cosiddetto *massive MIMO* (*multiple-input multiple-output*). Questo tipo di architettura permette di sfruttare la dimensione spaziale (costituita dalle diverse antenne utilizzate congiuntamente) per rendere

più efficiente la trasmissione. Più nello specifico, la presenza di più antenne rende possibile il cosiddetto *beamforming*, una tecnica di elaborazione del segnale che concentra la potenza elettromagnetica irradiata nella direzione degli utenti serviti (che possono essere tanti simultaneamente), e di conseguenza evita di irradiare onde dove non servono. Il vantaggio è duplice: efficienza energetica migliorata (poiché non si spreca potenza in trasmissione) e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico.

- Possibilità di utilizzare bande di frequenza non licenziate, ovvero non riservate al 5G e possibilmente riservate ad altri sistemi, attraverso meccanismi adattativi di coesistenza spettrale: in altri termini, è possibile utilizzare banda aggiuntiva riservata ad altri sistemi (come alcune reti Wi-Fi) a patto di adattarsi a essi e non interferire con gli stessi (ad esempio trasmettendo solo quando la banda in questione non è occupata).

- Un ulteriore possibile sviluppo dello standard 5G è costituito dall'integrazione con reti satellitari, in maniera da poter garantire copertura in zone remote difficilmente accessibili all'infrastruttura terrestre.

## **EFFETTI SULLA SALUTE UMANA: SIAMO IN PERICOLO?**

È ora il caso di affrontare lo spinoso tema dei presunti effetti dei segnali utilizzati dal 5G sulla salute umana, spinoso non tanto per la sua natura intrinseca quanto per il suo essere facilmente oggetto di fenomeni di disinformazione.

Il tema può essere affrontato facendo riferimento in generale alle radiazioni elettromagnetiche nelle bande delle onde radio e delle microonde, ovvero con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz, i cui effetti sui sistemi biologici vengono studiati da diversi decenni. Va notato che tutti i sistemi di telecomunicazioni operano all'interno di questo range di frequenze, per cui quanto verrà discusso vale indipendentemente dallo specifico standard di comunicazione considerato. Tuttavia, le peculiarità dello standard 5G verranno comunque prese in considerazione in seguito, per discutere se e in che misura le conclusioni cambino nel caso specifico.

Per evitare confusione, è dappprima opportuno sottolineare che le radiazioni in questione, ovvero con frequenza sino ai 300 GHz, sono radiazioni non ionizzanti: non trasportano cioè sufficiente energia per ionizzare atomi o molecole, ossia liberare elettroni da essi. Questa precisazione è fondamentale per distinguere le onde elettromagnetiche in esame, che d'altronde hanno frequenze inferiori a quelle della luce visibile, dalle radiazioni ionizzanti, come i raggi X e

i raggi gamma (si faccia riferimento alla rappresentazione schematica dello spettro elettromagnetico discussa in precedenza), che hanno meccanismi di interazione con la materia totalmente differenti.

Sulla base degli studi effettuati nel corso degli ultimi decenni sotto la gestione congiunta dell'*Organizzazione Mondiale della Sanità* (OMS) e dell'ICNIRP (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection*), gli unici effetti ad oggi confermati delle radiazioni non ionizzanti sui sistemi biologici sono effetti termici: si tratta di effetti legati al surriscaldamento dei tessuti umani esposti ad onde radio, in misura variabile a seconda della tipologia di tessuto, che possono essere nocivi se la potenza delle onde eccede certe soglie. In seguito agli studi condotti sugli effetti termici, sono stati dunque introdotti degli specifici limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, per garantire una protezione della popolazione dagli eventuali rischi associati a tali effetti nel breve, medio e lungo termine. Questi limiti, introdotti a livello europeo nella [Raccomandazione del Consiglio Europeo del 12 luglio 1999 \(1999/519/CE\)](#), sono regolamentati a livello nazionale nei vari Paesi, che li adottano in maniera più o meno conservativa. L'Italia è garantita in questo senso dal [D.P.C.M. 8 luglio 2003](#), che stabilisce limiti di esposizione fra i più restrittivi in Europa. Per maggiore chiarezza, vale la pena menzionare più nello specifico in cosa consistono i suddetti limiti di esposizione: si tratta di precisi limiti imposti, alle varie frequenze in esame, su campo elettrico, campo magnetico e densità di potenza elettromagnetica misurati in ogni ambiente libero. Tali quantità sono direttamente correlate tra loro, per cui spesso si fa riferimento al solo campo elettrico, misurato in V/m (Volt per metro). In base a considerazioni cautelative, la normativa italiana prevede un'ulteriore riduzione dei valori soglia per i centri abitati, nei quali il "valore di attenzione" da non superare per il campo elettrico è di 6 V/m indipendentemente dalla frequenza, valore molto più basso (sino a 10 volte) del corrispondente valore in diversi Paesi europei. È anche importante evidenziare che questi limiti di esposizione hanno a che fare con la radiazione elettromagnetica presente sul territorio, e devono essere rispettati indipendentemente dagli specifici sistemi di telecomunicazioni utilizzati e dalle rispettive infrastrutture installate sul territorio, che naturalmente si sono evoluti negli ultimi vent'anni e continueranno a evolversi. Campagne di misura *ad hoc* vengono estensivamente condotte sul territorio per verificare il rispetto dei limiti, che impone dei vincoli sulla potenza irradiata dalle stazioni radio base.

Per quanto riguarda effetti non termici dei campi elettromagnetici sui sistemi biologici, effetti associati cioè a dinamiche non legate al surriscaldamento dei tessuti, diverse ricerche sono state condotte negli

anni e non ci sono ad oggi [evidenze scientifiche](#) di effetti nocivi a lungo termine per radiazioni che rispettino i limiti succitati.

Avendo descritto il quadro generale riguardo alle interazioni tra radiazioni non ionizzanti e salute umana, ci si potrebbe chiedere ora se qualcosa in merito vada aggiunto nel caso specifico dello standard 5G. In realtà la risposta sarebbe negativa, in quanto i segnali associati al 5G rientrano appieno nella categoria di radiazioni discusse in precedenza, e di conseguenza valgono le stesse considerazioni e conclusioni. Tra le principali preoccupazioni associate all'introduzione del 5G figurano senz'altro l'utilizzo di frequenze più alte rispetto ai precedenti standard (le onde millimetriche trattate in precedenza) e il crescente numero di antenne distribuito sul territorio. Per quanto riguarda le onde millimetriche (con frequenze licenziate intorno ai 26 GHz e, in alcuni Paesi, intorno ai 40 GHz), oltre a rimarcare nuovamente come esse rientrino nel range studiato, va anche evidenziato che la loro "profondità di penetrazione" nei tessuti umani è persino inferiore rispetto alle frequenze minori, in quanto tale profondità diminuisce al crescere della frequenza (per radiazioni non ionizzanti). In merito invece al crescente numero di antenne che verranno utilizzate e alla maggiore densificazione delle stesse sul territorio, è stato già sottolineato come questo comporti in realtà un utilizzo più efficiente della potenza irradiata e conseguentemente una riduzione della stessa, in particolar modo laddove tecniche di *beamforming* siano implementate. Questo suggerisce che i trasmettitori 5G, anche in scenari ad alta densità come l'internet delle cose, possano persino ridurre il livello di emissioni elettromagnetiche complessivo (che tiene cioè conto cumulativamente di tutti i dispositivi presenti) rispetto ai precedenti standard. Si può dunque verosimilmente affermare che i dispositivi mobili di cui siamo circondati in questo momento ci esponga a livelli di radiazione superiori a quelli associati alle antenne dei sistemi futuri.

Naturalmente, tutte le considerazioni fatte valgono a patto che il monitoraggio dei livelli di campo negli ambienti abitati e delle emissioni elettromagnetiche dei dispositivi mobili sia effettuato in maniera scrupolosa, in modo tale da garantire che i limiti imposti non vengano superati in nessun caso. È inoltre molto importante che la comunità scientifica continui a studiare gli effetti non termici dei campi elettromagnetici, come del resto viene fatto da svariati anni.

In ultima analisi, va sottolineato come tematiche scientifiche complesse, come quella in esame, debbano necessariamente essere affrontate in maniera quantitativa e non discorsiva, alla luce di un'attenta analisi degli scenari specifici che utilizzi gli strumenti teorici e pratici a disposizione. Ogni tentativo di



semplificazione o generalizzazione di questi temi risulta improprio e può portare a conclusioni molto lontane dalla realtà, e l'assunzione di atteggiamenti giacobini in ambiti così specialistici sfocia inevitabilmente in fenomeni di disinformazione, i quali possono avere pericolose conseguenze nell'attuale società iperconnessa (ironicamente, grazie agli standard di telecomunicazioni). Nell'opinione di chi scrive, è assolutamente lecito e anche normale avere dei dubbi o preoccuparsi in relazione alle nuove tecnologie con cui non si ha familiarità. Basti pensare come molti fossero impauriti all'introduzione delle prime centrali elettriche alla fine dell'Ottocento. D'altronde, la tendenza ad avere timore nei confronti di ciò che non si conosce a fondo e non si può controllare

è probabilmente una caratteristica innata dell'uomo, e di certo è questo il caso dello sviluppo tecnologico, che ha un'influenza considerevole nelle vite di tutti. Per dirla con Don DeLillo, "man mano che la tecnologia avanza in termini di complessità e portata, la paura diventa più primitiva"[2]. Se questo senso di paura e incertezza è dunque comprensibile, è però fondamentale non diventarne vittime, ma piuttosto incanalarlo nella giusta direzione, ovvero quella di una ricerca critica e coscienziosa delle informazioni, e di un'analisi delle stesse alla luce delle proprie conoscenze. Questo richiede senz'altro uno sforzo, ma è l'unico modo per non alimentare un pericoloso trend di disinformazione che spesso sfrutta e accresce le nostre paure.

---

[1] Per approfondire cfr.: D. Tse, P. Viswanath, [\*Fundamentals of Wireless Communication\*](#), Cambridge University Press, 2005.

[2] Edited by Thomas de Pietro, *Conversations with Don DeLillo*, University Press of Mississippi, Ed. 2005.

# Tutti i Freud nelle case degli altri

*La serie Netflix più vista del momento parla dello spazio più occupato del momento: la nostra abitazione, quindi il nostro corpo*



a cura di Simone Di Biasio

**S**econdo Sigmund Freud, a inizio Novecento l'uomo aveva dovuto subire già due mortificazioni, ma si avviava inerme verso la terza. La prima è rappresentata dalla scoperta che la terra non è al centro dell'universo; la seconda, dal momento in cui Darwin aveva chiaramente detto di non essere – noi uomini – troppo diversi dalle scimmie, di essere stretti parenti del regno animale.

*Ma la terza e più scottante mortificazione, la megalomania dell'uomo è destinata a subirla da parte dell'odierna indagine psicologica, la quale ha intenzione di dimostrare all'Io non solo che egli non è padrone in casa propria, ma deve fare assegnamento su scarse notizie riguardo a quello che avviene inconsciamente nella sua psiche[1].*

Sintetizzando al massimo, per Freud l'Io agisce da equilibratore tra due istanze, quelle della specie che chiama Es e quelle sociali che afferiscono al Super-Io: così ogni parziale invasione dello spazio dell'Io genera nevrosi, la quale si trasforma in psicosi se questo spazio è completamente occupato dall'una o dall'altra istanza, dall'Es o dal Super-Io.

Dev'essere da tale riferimento allo spazio domestico che il "Sighi" della serie Netflix *Freud* enuncia questo pensiero:

*Io sono una casa, è buio al mio interno, la mia coscienza è una luce solitaria, una candela al vento. Tremola da una parte e dall'altra, tutto il resto è avvolto nell'ombra, tutto il resto giace nell'inconscio. Ma le altre stanze ci sono: nicchie, corridoi, scale, porte. Sono sempre lì. Tutto ciò che vive dentro di essa, tutto ciò che vaga dentro di essa, è sempre lì. Continua a vivere e operare all'interno della casa che sono io. L'istinto, l'eros, i tabù, i pensieri proibiti, i desideri proibiti. Tutti quei ricordi che non vogliamo vedere in piena luce, che abbiamo spinto via dalla luce, continuano a ballare intorno a noi nel buio.*



Forse è l'unico momento degno di attenzione dell'intera serie – insieme alla ricostruzione scenografico-architettonica della Vienna di fine Ottocento: una citazione – che a me risulti – completamente inventata, eppure che bene restituisce l'intricata rete di cunicoli alberganti nella mente dello studioso. Nella totale finzione della serie televisiva, questa finta citazione si mostra persino plausibile.

Oggi nelle nostre case siamo costretti, e non sappiamo ancora per quanto, cioè non sappiamo nemmeno per quanto tempo sceglieremo di rimanerci pur di non fingere una socialità che ci viene proposta come "distanziata" – un bell'ossimoro politologico, non c'è che dire. Ovvero: se dobbiamo mangiare in un locale una pizza al plexiglass con un'amica, non preferiremmo invitarla a casa e farci giungere la pizza a domicilio (certo, c'è il rischio che l'amica Fleur Salomé si trasformi in un "táltos", però...)? Almeno così possiamo decidere noi se, quando e quanto avvicinarci al suo corpo, e viceversa, se sfiorarle un braccio mentre le parliamo o addirittura proporle di assaggiare un pezzo della nostra pizza direttamente dal nostro stesso piatto. Riprendendo il discorso freudiano, in questo momento la permanenza in casa rischia di generare una nevrosi – se intendiamo la casa come prodotto della specie (è nostra la tendenza a considerare l'uomo l'unico animale con una casa *tout court*) – o

anche una psicosi – se pensiamo la casa un fatto sociale, una maniera di abitare il mondo –, qualora cioè in entrambi i casi il suo spazio continuasse a invadere il nostro Io. Oggi è la casa che entra dentro di noi e non noi che rientriamo a casa.

In tempi non sospetti, nel 2016, un saggio dal titolo “Le case dell’uomo. Abitare il mondo” metteva insieme l’opinione di architetti, antropologi, psicologi, studiosi circa la “questione domestica”. Io la definirei “domottica”, perché è una serie di visioni sulla casa e richiama, al contempo, le innovazioni tecnologiche che investono la sua evoluzione – proprio come noi umani. Ed è davvero singolare l’incipit dell’intervento in merito di Alessandro Mendini, architetto di fama mondiale (*Chevalier des Arts et des Lettres* in Francia):

*Le definizioni dell’arredo oscillano fra due limiti estremi, come il moto di un pendolo. A un estremo c’è la casa intesa esclusivamente nella sua funzione, come freddo strumento d’uso. All’altro estremo c’è la casa intesa come espressione poetica, come sentimento, come spazio psichico[2].*

Eccolo, Freud, persino il Freud farsesco della serie austriaca Netflix, farsesco perché prima con un pendolo e poi con tre tocchi di polpastrelli ipnotizza la sua cliente, che non è una cliente, ma un’amante, una medium, una ninfomane, è tutto è niente: è bella (*Unheimliche?*). Le mani al centro di questo processo, e sempre in una casa, in una stanza.

Mendini ipotizza nel suo intervento proprio una sorta di “artigianato digitale” da cui siamo e saremo ipnotizzati: si riferisce agli oggetti, alla possibilità, ridotti adesso noi “nelle nostre tiepide case”, di fabbricare quegli oggetti nati in serie, da sé, di crearli colle nostre mani – quanti lo stanno facendo, mani sul pane, mani sul pene (per restare in termini squisitamente freudiani). L’Austria ha costruito non una serie su Freud, ma un altro sé di Freud, una possibilità, una proiezione: ha partorito un altro Freud da sé, uno Sherlock Holmes che, come Freud, ipotizza e ipnotizza – Sherlock ha sempre ipnotizzato tutti, lettori e investigatori, e si è sempre drogato per meglio ipotizzare, proprio come l’altro sé Sighi – e in casa torna perché c’è qualcuno ad aspettarlo (il Watson di Freud è una governante molto complice). Netflix ha dato spazio a una serie di Freud, non su Freud, una serie di cliché: gli altri Freud che ci siamo fabbricati

nella nostra conoscenza *prêt-à-porter* di chi cita autori citando autori che citano autori. La casa di Freud della serie Netflix più vista del momento è colma di gingilli, e lo sono anche le nostre case, adesso più che mai, piene di “oggetti”: per Mendini dobbiamo trasformare gli oggetti in “cose” – le “cose” emozionali? (aggettivo stra-abusato). Quello in cui gli oggetti non sono ancora cose

*è il tempo dove non si crede, dove tutto scivola in orizzonti di indifferenza progettuale, elaborata in uno stato di solipsismo. Lo sguardo resta basso, l’orizzonte è corto e privo di teorizzazioni. Si fa, ma non si sa cosa si fa[3].*

Stiamo facendo lievitare dolci, ma non sappiamo cosa è lievito: il tempo non trascorre, si alza ma non passa oltre.

Quello che manca, per dirla alla Erving Goffman (*La vita quotidiana come rappresentazione*) è il retroscena, anzi meglio: il tempo del retroscena. Solitamente, a dire il vero, è la casa il luogo del retroscena perché la casa è rifugio, rifugio da occhi altrui, dal nemico, tempo per sé, tempo di sé. Adesso è tutto: scena e retroscena. Abbiamo perso il teatro e adesso ce ne accorgiamo e ci manca. Abbiamo “più tempo” e invece no: ci pare meno di quando ne disponevamo meno. Sembra accadere quanto raccontato da un medico tedesco alla giornalista ebrea Charlotte Beradt, che ebbe l’incredibile idea di raccogliere i sogni dei tedeschi durante il regime nazista prima del secondo conflitto mondiale. Lo riporta Francesco Remotti nel suo saggio “Abitare, sostare, andare: ricerche e fughe dall’intimità”:

*A visite concluse, verso le nove di sera, mentre sono in procinto di sedermi pacificamente sul divano con un libro su Matthias Grunewald, improvvisamente le pareti scompaiono dalla mia stanza, dal mio appartamento. Mi guardo attorno costernato, tutti gli appartamenti che riesco a vedere non hanno più pareti. Sento gracchiare un altoparlante: “In conformità al decreto del 17 del mese corrente, relativo alla rimozione delle pareti”[4].*

L’incubo potrebbe essere, specularmente, per noi oggi identico: sognare di stare in un posto, all’aperto, con amici o da soli, al bar o in una grande biblioteca, e improvvisamente compaiono quattro mura a separarci da tutto il resto: il regime del virus versus il virus del regime.

[1] S. Freud, *Vorlesungen zur Einführung in die Psychoanalyse* (1915-1917); tr. it. *Introduzione alla psicoanalisi*, in *Opere*, Boringhieri, Torino, vol. VIII, 1978, p. 446.

[2] Aa. Vv., *Le case dell’uomo. Abitare il mondo*, Utet, Novara, 2016, p. 57.

[3] Ivi, p. 60.

[4] Ivi, p. 98.



# La forza dirompente dei processi storici e la fine di un sistema politico

*Le conseguenze politiche della caduta del Muro di Berlino e la fine della "Prima Repubblica"*



a cura di **Federico Paolini**

Nel gergo giornalistico e anche in quello più diffuso, quando si parla della fase di cambiamento che ha avuto luogo in Italia all'inizio degli anni '90, si esprime il concetto di "fine della Prima Repubblica".

L'obiettivo di questo articolo è di analizzare i fattori principali di quella svolta, per comprenderne la natura di vera e propria cesura con il passato.

Innanzitutto, risulta opportuno azzardare una definizione di sistema politico:

*Ogni organizzazione crea al suo interno un "sistema politico" cioè un livello istituzionale di formazione delle decisioni, nel quale si scontrano e negoziano interessi concorrenti[1].*

Sono evidentemente definizioni prese a prestito dalla Sociologia e dalla Scienza Politica che ci saranno utili nel prosieguo dell'analisi e che ci portano a individuare quelli che sono gli elementi costitutivi di un sistema politico:

*Easton afferma che qualsiasi sistema politico ha tre componenti: la comunità politica, il regime e le autorità. La comunità politica è composta da tutti coloro che sono esposti alle procedure, alle norme, alle regole e alle istituzioni, cioè al regime, del sistema politico. [...] Infine, le autorità sono i detentori del potere politico, coloro che sono autorizzati dalle procedure, dalle norme, dalle regole e dalle istituzioni del regime a produrre "assegnazioni imperative di valori"[2].*

In base a tali classificazioni scientifiche, nel 1992-1994, abbiamo davvero assistito alla fine di un sistema politico e quindi della Prima Repubblica?

Riferendosi agli avvenimenti dell'inizio degli anni



'90, alcuni autori parlano di una "slavina". In realtà, a modesto avviso di chi scrive, appare più emblematica la metafora della valanga, che a differenza della slavina è una massa di neve che, staccatasi dall'alto di un pendio e rotolando verso il basso, assume dimensioni sempre maggiori, trascinando e sommergendo quanto incontra lungo il percorso.

La valanga dei processi storici di cui parliamo è quella che ha travolto il muro di Berlino e che di conseguenza ha prodotto effetti dirompenti su tutto l'assetto geopolitico della Guerra fredda. L'importanza di tale evento è facilmente intuibile, se si pensa al peso specifico avuto dal condizionamento internazionale in tutti i Paesi europei. Con il crollo del muro, crolla anche il simbolo della divisione dell'Europa tra occidente capitalista e mondo sovietico socialista, ma esso apre anche la strada alla disgregazione dell'Unione Sovietica compiuta nel 1991.

Prevedibilmente, i grandi cambiamenti avvenuti nell'Europa dell'Est provocarono conseguenze anche nel nostro Paese, il cui sistema politico era caratterizzato dalla presenza di un Partito Comunista molto forte[3].

Con il crollo dell'impero sovietico, venne meno la ragion d'essere di un certo tipo di sistema partitico italiano, definito dal politologo Giovanni Sartori a pluralismo polarizzato:

*L'alternanza appare qui impraticabile e non praticata. [...] Se nei sistemi in questione vi fosse stata l'alternanza, che avrebbe dovuto necessariamente includere i partiti definiti da Sartori "antisistema", sarebbe cambiato non soltanto il governo, ma lo stesso regime politico, nell'accezione di Easton, cioè le regole, le procedure, le istituzioni, la Costituzione. Nel pluralismo polarizzato, la competizione è centrifuga, poiché i partiti collocati ai due poli estremi del sistema cercano di crescere svuotando il centro dello schieramento. [...] Le tensioni cui è sottoposto un sistema politico nel quale il sistema partitico funziona secondo la logica del pluralismo polarizzato rischiano di diventare insostenibili e di provocarne il collasso. Nel caso italiano, il lungo rinvio del collasso – poi comunque avvenuto in forme peculiari nel 1993, senza provocare la scomparsa delle caratteristiche democratiche del regime – è attribuibile sia alle dimensioni del partito che presidiava il centro e ne impediva lo svuotamento, cioè la Dc, sia alla politica, meno irresponsabile rispetto a quella di attori simili negli altri sistemi di pluralismo polarizzato, attuata dal Pci, comprensibilmente interessato alla sopravvivenza del regime democratico[4].*

All'inizio degli anni '90, i partiti di maggioranza non poterono più contare sul plusvalore posizionale che gli aveva garantito una posizione egemone fino a quel momento, mentre quelli di opposizione dovettero elaborare il fallimento ideologico dei propri modelli e non riuscirono a liberarsi del tutto dal fardello del passato[5].

È stato in particolare il Partito Comunista a dover fare i conti con la storia e con una fase di accesa discussione, aperta nel 1989 dal segretario Achille Occhetto.

Il dibattito verteva su tutto l'impianto del partito nato nel 1921 dalla scissione di Livorno, sia dal punto di vista ideologico che da quello più simbolico legato al nome. A questo punto si aprì un confronto duro tra gli innovatori e coloro che non avevano alcuna intenzione di rinunciare alla propria identità comunista. Nonostante l'evidenza dei fatti storici avvenuti in URSS, infatti, una cospicua parte della compagine comunista riteneva che gli ideali originari andassero mantenuti[6].

Come per altre vicende di questi anni frenetici, ad avere la meglio fu, però, il "nuovo che avanza" e nel 1991 il PCI venne sciolto e sostituito da un nuovo soggetto politico socialdemocratico: il Partito Democratico della Sinistra (PDS).

La parte "irriducibile" del Partito Comunista non si arrese all'abbandono del nome e degli ideali del comunismo e fondò il Partito della Rifondazione Comunista che tolse una parte relativa di peso politico-elettorale alla compagine di Occhetto. Ad ogni modo, il processo avviato con il passaggio dal PCI al PDS "rilancia le potenzialità politiche di questo nuovo partito, non più emarginato dalla sua identificazione con i regimi comunisti di stampo sovietico"[7].

Analizzati gli elementi internazionali e le relative conseguenze subite dal PCI, non possiamo non spostare il focus sull'inchiesta della magistratura partita da Milano nel 1992. "Mani pulite" avrà infatti effetti nefasti sulla vecchia classe politica, togliendo dalla scena i partiti egemoni della prima fase repubblicana.

Vediamo come ne parlano Indro Montanelli e Mario Cervi nel loro libro *L'Italia del millennio*:

*La data di nascita dell'inchiesta di Tangentopoli è stata fissata al 17 febbraio 1992, ossia al giorno in cui un modesto imprenditore, Luigi Magni, consegnò una mazzetta di sette milioni al socialista Mario Chiesa, presidente del Pio Albergo Trivulzio (un istituto per anziani meglio conosciuto a Milano come Baggina). Magni s'era precedentemente accordato con un magistrato, Antonio Di Pietro, che irruppe poco dopo nell'ufficio di Chiesa, affidandone l'arresto ai carabinieri. Sette milioni furono il sassolino che formò la valanga di "Mani pulite", rivelando l'esistenza d'un sistema generalizzato ed efficiente per la tassazione illegale – e per i metodi e i fini spregevole – d'ogni transazione e concessione nella quale il "pubblico" fosse parte in causa[8].*

Tangenti, corruzione e concussione finirono per travolgere tutte le forze politiche che negli anni avevano ricoperto posizioni di governo. Non ne subirono più di tanto le conseguenze i partiti toccati dalla cosiddetta *conventio ad excludendum*, il PCI e l'MSI, che avrebbero avuto, in vesti diverse, un ruolo importante nella fase successiva.

L'inchiesta avrà conseguenze irrimediabili dal punto di vista politico:

*[...] i partiti maggiormente coinvolti tentano di avviare un processo di cambiamento della leadership, del nome e della struttura organizzativa, che tuttavia non riesce effettivamente a salvarli: negli anni seguenti tutti i partiti coinvolti (Dc, Psi, Pri, Pli) scompaiono di scena, o perché non reggono*

*all'urto della condanna etica dell'elettorato che non li vota più, o perché – come nel caso della Dc – sono spaccati da tutta una sequenza di scissioni che danno vita a una nuova costellazione di formazioni politiche[9].*

Quello che avvenne in Italia in quegli anni è qualcosa di epocale dal punto di vista partitico e va ad affiancarsi a una riforma elettorale capace di mettere in soffitta la convenzione proporzionale che aveva caratterizzato tutte le tornate elettorali fino a quel momento. Seppure il “cambiamento del sistema elettorale non consente di individuare un nuovo regime<sup>[10]</sup>” è abbastanza evidente che, come evidenziato da Vittorio Foa, venne meno quello che era stato il centro del sistema politico italiano.

Il vuoto lasciato dalla “balena bianca” al centro verrà colmato attraverso la nascita di forze nuove, che andranno a comporre i due poli del sistema. Se del centrosinistra abbiamo parlato in precedenza, quello

che avvenne a destra esprime ancora più eloquentemente che l'aria era cambiata. In pochi anni, infatti, il Movimento Sociale Italiano subì una riforma interna che lo avrebbe trasformato in Alleanza Nazionale. Si affermarono inoltre due forze completamente nuove – Lega Nord e Forza Italia – capaci di avere la meglio sul centrosinistra alle elezioni del 1994.

Cambiamenti importanti, dunque. Ma tali da darci la possibilità di parlare di fine di un'epoca storica o di crollo di un sistema politico? Evidentemente, quello che è avvenuto dagli '90 in poi ha degli elementi di continuità rispetto al passato, ma risultano più pesanti quelle cesure paradigmatiche che oggi si riproducono nelle peculiarità della realtà politica contemporanea italiana. Su tutte, la grande rivoluzione nella concezione di partito politico (strutture, militanza, radicamento sul territorio, ecc.) che rappresenta uno degli elementi di discontinuità maggiore rispetto alla realtà politico-partitica dell'Italia nata con la Repubblica.

---

[1] A. Melucci, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Milano, Feltrinelli Editore, 1990, p. 71.

[2] G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 15-16.

[3] S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007, pp. 172-173.

[4] G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, op. cit., p. 162.

[5] F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p. 165.

[6] A. M. Banti, *L'età contemporanea. Dalla Grande Guerra a oggi*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2009, p. 403.

[7] Ivi, p. 404.

[8] I. Montanelli, M. Cervi, *L'Italia del Millennio. Sommario di dieci secoli di storia*, Milano, Rizzoli, 2000, p. 448.

[9] A. M. Banti, *L'età contemporanea. Dalla Grande Guerra a oggi*, op. cit., p. 404.

[10] G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, op. cit., p. 16.



# La DC raccontata da Marco Follini

*Intervista all'autore di "Democrazia Cristiana. Il racconto di un partito". Testimonianza diretta e analisi di vizi e virtù del partito che ha governato l'Italia per un cinquantennio*



a cura di **Riccardo Perrone**

**M**arco Follini è un importante protagonista della vita politica italiana del periodo repubblicano. Ha infatti ricoperto rilevanti ruoli sin dall'inizio della sua esperienza politica, avvenuto nelle fila della Democrazia Cristiana, del cui movimento giovanile è stato Segretario nazionale dal 1977 al 1980. In seguito, diviene uno dei componenti della direzione nazionale del partito, facendone parte per sei anni, dal 1980 al 1986. Dal 1987 al 1993 fa parte del Consiglio di amministrazione della Rai. Negli anni della cosiddetta Seconda Repubblica, Follini ha modo di arricchire il suo già ragguardevole cursus honorum: nel periodo che va dal 1996 al 2013, infatti, è prima deputato e poi senatore, con un'esperienza da Vice-Presidente del Consiglio nel secondo governo Berlusconi. Nello stesso periodo, affianca all'attività parlamentare e di governo, quella di partito. Dopo lo scioglimento della DC, infatti, Follini prosegue la sua militanza politica prima nel Centro Cristiano Democratico e poi nell'UDC, ricoprendo in entrambi i partiti la carica di Segretario nazionale. Successivamente è tra i fondatori del Partito Democratico, che abbandona nel 2013.

La passione per la politica si sostanzia anche nella proficua attività di giornalista e scrittore, a cui Follini si sta dedicando con intensità sempre maggiore. È di recente pubblicazione il suo ultimo lavoro (*Democrazia Cristiana: il racconto di un partito*, Sellerio 2019), un'analisi delle principali caratteristiche e attitudini del partito che per un cinquantennio ha governato la Repubblica Italiana, e che costituisce l'oggetto di questa intervista che Follini ci ha concesso.

**Con riferimento all'esperienza democristiana, come spiega il fatto che l'unità politica di tutti i cattolici fosse perseguita e custodita con estrema cura? Ritene che in nome di essa si sia sacrificato qualcosa?**

A suo tempo la DC si definiva come un partito di cattolici e con come il partito dei cattolici, con questo si voleva dire che ovviamente la gran parte del

mondo cattolico era dentro il perimetro democristiano, ma non tutta. Ce n'era una parte che, condividendo la stessa sede, ne traeva conseguenze politiche diverse. In questo tratto di laicità, di autonomia della sfera politica, io penso che ci fosse il meglio della tradizione del cattolicesimo democratico. Questa era la differenza tra una forza che aveva una caratteristica di apertura e una forza integralistica quale la DC non è mai voluta essere.



**Nella rassegna che lei fa di alcune tra le principali personalità democristiane, emergono, tra gli altri, due personaggi molto diversi tra loro, per certi versi forse agli antipodi: Aldo Moro e Giulio Andreotti. Com'era il rapporto tra i due, a livello personale e politico?**

Moro e Andreotti avevano imparato a convivere sin dai tempi della FUCI (Federazione Universitaria Cattolica Italiana, NdR), che ha rappresentato la loro prima esperienza, e poi in lunghi anni di militanza di partito e di governo, se così si può dire. Erano persone che sapevano tener conto l'uno dell'altro, pur non amandosi particolarmente. Moro considerava Andreotti – come trapela drammaticamente dalle lettere dal carcere – un uomo politico di un certo cinismo. E Andreotti considerava Moro un maestro dell'astrazione.

Poi la convivenza ha reso questo conflitto meno dirompente, ma non c'è dubbio che in fondo all'animo dell'uno e dell'altro ci fosse un sentimento conflittuale, per così dire. La forza di quei partiti e di quella classe dirigente era di non farsi trascinare dalla disputa personale, ma di trovare poi dentro le mura della propria formazione politica un'occasione per convivere, qualche volta armoniosamente, qualche volta forse un po' meno.

**Lei descrive il rapporto tra DC e PCI come un “insieme di avversione e sottaciuta complicità” e come una “quasi benevola inimicizia”. Un simile stato di cose fu la conseguenza di un disegno deliberatamente portato avanti dai due partiti, o invece fu un approdo non preventivato della fisiologica dialettica politico-partitica? Come si traduceva questo rapporto tra i due partiti sul piano politico e pratico?**

Diciamo che i partiti di quella stagione erano anche delle fondamentali cattedre educative. I dirigenti democristiani e quelli comunisti – ma lo stesso discorso si potrebbe fare anche per gli altri – cercavano di guidare la loro base, e di condurla a un esito più comprensivo delle ragioni di coesistenza con altri filoni, altre culture e altri progetti. Se si fosse chiesto negli anni '50 al democristiano medio: “cosa fare dei comunisti?”, molti avrebbero detto: “mettiamoli fuori legge”. E se fosse stato chiesto ai comunisti che cosa fare dei democristiani, molti di quelli che militavano a sinistra avrebbero detto “prendiamo le armi che abbiamo lasciato nei cascinali all'indomani della guerra”. C'era, diciamo, un'esasperazione reciproca, che il contrasto ideologico rendeva lacerante e dirompente, e l'avvedutezza di quei gruppi dirigenti fu appunto di ricondurre tutte queste passioni dentro un alveo di convivenza. In questo occorre rendere onore al merito ai leader di partito, che anziché seguire la pancia della loro base elettorale, sapevano guidarla verso un esito più costruttivo.

**Nel libro si fa menzione di un Ufficio per i rapporti con il mondo cattolico interno al partito. Quali erano le sue funzioni? Godeva di un certo margine di manovra all'interno del partito, o invece era strettamente inquadrato all'interno delle sue strutture?**

Era un ufficio dedicato ai rapporti con l'associazionismo cattolico, perché in tutti gli anni '60 e '70 assistiamo a una fioritura di associazioni che prendono anche le direzioni politiche più diverse, e che avevano bisogno di trovare nella DC una possibilità di interlocuzione. Come ho raccontato nel libro, per molti anni questo compito fu affidato alla saggezza diplomatica di una deputata di Lucca, Maria Eletta Martini, che lo gestì sempre con grande discrezione e in modo molto appropriato. Era curioso che un partito che veniva da quel mondo sentisse poi il bisogno di strutturarsi attraverso un ufficio che si occupasse delle relazioni con le più diverse diramazioni di quello stesso mondo, che però era fondamentalmente il mondo democristiano.

**La sua lunga militanza democristiana si può chiaramente dedurre dal linguaggio adottato e dalle tecniche di scrittura utilizzate nella stesura del libro. Ha avuto modo di frequentare la scuola di formazione della Democrazia Cristiana? Come era strutturata?**

Io ho avuto la fortunata circostanza di esordire con un ruolo già di dirigente, perché ho cominciato nel movimento giovanile, e il primo passaggio importante fu per me il congresso di Bergamo in cui venni eletto segretario. Quindi, maliziosamente si può dire che mi sia iscritto anche io da giovane alla direzione, e quindi non si è passati per i gradi intermedi che formano un buon dirigente politico. C'erano corsi di formazione? Devo dire che erano meno strutturati, meno impegnativi di quelli che si svolgevano presso i nostri dirimpettai del PCI alle Frattocchie. C'era una minore attenzione al processo di formazione; per certi aspetti mi viene da dire che lo abbiamo svolto sul campo, nell'azione politica. Tuttavia, avevamo da giovani la consapevolezza che di fronte a noi stava una classe dirigente fatta di persone importanti, che reggevano il peso dello Stato, che riservavano a noi giovani molta attenzione, ci ascoltavano, ci tenevano da conto, elargivano qualche confidenza, di quelle non dovute, e però nello stesso tempo si aspettavano da noi un processo di maturazione. In qualche modo ci facevano sentire non proprio sui banchi di scuola, ma comunque come persone che avevano molto da imparare. E questo tratto che ha contrassegnato il passaggio delle generazioni nella vita democristiana, io credo che sia stato molto educativo, per tanti.

**Al netto della collocazione atlantica, nel campo delle democrazie liberali, che pur con diverse sfumature caratterizzava la politica estera della Democrazia Cristiana, erano presenti all'interno del partito correnti o personalità che intrattenevano rapporti privilegiati con singoli Stati?**

No, non si può dire che ci fossero politiche estere, come dire, personali. C'era un'attenzione complessiva che teneva insieme la scelta europea, l'alleanza atlantica e una certa libertà di movimento, soprattutto nello scacchiere mediterraneo. La politica verso il Medio Oriente di tutti i grandi leader democristiani, da Moro a Fanfani ad Andreotti, per citare soltanto quelli più in vista, fu una politica che si concesse qualche libertà rispetto alla ortodossia atlantica più rigorosa degli anni della Guerra fredda. Così come ci fu un'attenzione al mondo sovietico, che era probabilmente un po' più larga di quanto i cultori della realpolitik avrebbero apprezzato. Fermo restando un quadro di alleanze che è sempre rigorosamente rimasto quello europeo e quello atlantico. La DC chiude l'epoca dei “giri di valzer”, chiude il periodo ballerino della nostra politica estera, e riconsegna l'Italia a uno schema, che è quello appunto occidentale, atlantico, europeo. Poi l'interpretazione di questo schema si concesse qualche libertà in più.

**A proposito delle vicende di Tangentopoli, lei sostiene che la crisi morale divenne negli anni '90 una crisi politica, per ragioni più politiche che morali.**

**Cosa intende? Quali sono a suo parere le ragioni politiche che hanno contribuito a dar luogo a quelle vicende?**

Quando arrivò la “onda di piena” di Tangentopoli, in molti pensavano che fosse lo scorrere dei titoli di coda della Prima Repubblica, come in parte probabilmente è stato, e da questo, nel furore e nella confusione di quei mesi, di quegli anni, si sono tratte molte e diverse conseguenze. Diciamo che la lettura che la gran parte dei media, dell’intellettualità italiana, ha dato di Mani Pulite, si è rivelata col tempo una lettura molto generosa. La gran parte delle persone che sono salite sul banco degli imputati si è rivelata innocente. Alcuni di quelli considerati, in termini strettamente legali, come colpevoli, erano in molti casi – penso a Citaristi, per esempio – persone perbene che svolgevano una funzione politica, e l’idea che per la magistratura fosse l’occasione per una purificazione etica della politica italiana conteneva in sé un errore. Quell’errore non è stato contrastato.

Se si potesse riavvolgere la pellicola e ripartire da capo, direi che avremmo dovuto essere molto più rigorosi contro la corruzione negli anni precedenti, ma anche rigorosi nel difendere noi stessi dall’idea che la magistratura stesse riscrivendo la storia d’Italia, come in parte si è lasciato correre, e con il risultato che abbiamo visto molti galantuomini alla sbarra e molti magistrati che hanno fatto un uso largamente disinvolto delle loro prerogative. Alcuni di loro, penso a Di Pietro, buttandosi in politica cercando di trarne un profitto, che non mi è mai sembrato di particolare nobiltà.

**Prima che si giungesse allo scioglimento della DC, e sulla scia di una sempre più marcata tendenza al bipolarismo, cosa ha impedito al partito di collocarsi nell’area di centro-destra, sul modello della CDU tedesca?**

È stato di impedimento il fatto che il centrodestra avesse assunto caratteristiche che erano piuttosto dirompenti rispetto alla tradizione democristiana. Perché c’era un leader, Berlusconi, con una personalità sin troppo forte, per così dire, una leadership fin troppo debordante. C’era un’apertura a destra laddove i democristiani, anche quelli più moderati, avevano messo un paletto oltre il quale non si poteva andare. Per cui, col senno di poi, e forse anche in parte col senno di allora, viene da dire che fu un errore non mantenere il rapporto con il nostro elettorato, gran parte del quale si è poi andato ricollocando nel centrodestra. Però capisco anche che quello che avvenne colse un po’ tutti in contropiede; nessuno si aspettava che il bipolarismo, che nella immaginazione di molti di noi avrebbe dovuto essere tra democristiani e comunisti, potesse svolgersi in modo tale che

i democristiani fossero un po’ di qua e un po’ di là, e nessuno decisivo né di qua né di là.

**Il progetto politico dell’Ulivo e poi quello del Partito Democratico, improntati al pluralismo e caratterizzati dall’intento di creare un contenitore in cui potessero convivere anime, valori e culture politiche differenti, possono secondo lei essere considerati come il tentativo di riproporre in un contesto nuovo la logica democristiana del “partito-paese” o “partito pigliatutto”?**

Occorre considerare che quest’impresa non è riuscita né a Berlusconi nel centrodestra, né all’Ulivo e poi al PD nel centrosinistra. Perché in realtà troppa parte del patrimonio democristiano, che era fatto anche di prudenza, di misura, di un certo stile, di una visione complessiva del Paese è andato perduto nel passaggio dalla cosiddetta Prima alla Seconda Repubblica. Dalla parte di Berlusconi c’è stato quello che tutti abbiamo potuto vedere e che per molti versi non è in sintonia con il retaggio democristiano, dalla parte del Partito Democratico c’è stata mescolanza di culture che potevano convivere con una certa fatica dentro un’alleanza, ma che per svolgersi avevano bisogno di un campo più largo. Ridurle dentro il recinto di uno stesso partito, in cui tutti i riformisti – quelli cattolici, quelli socialisti, quelli repubblicani, quelli comunisti, quelli ambientalisti – si mescolassero, si è rivelata una trovata di non grandissimo successo, né per gli uni né per gli altri.

**Quali sono stati i suoi principali punti di riferimento all’interno della DC? Chi le ha trasmesso gli insegnamenti più preziosi?**

Ovviamente per me è stato cruciale il rapporto con Moro, anche perché avevo con lui un’amicizia molto discreta, riservata, intrisa di un certo pudore, come era nella caratteristica sua e, vorrei dire, anche mia. Per cui non c’era una grande confidenza, ma c’era un rapporto profondo e negli anni mi sono reso conto di tante cose che facevo più fatica a valutare nel mentre le stavo attraversando. Il valore di quel mondo però non stava nella prima fila, il valore dell’esperienza democristiana secondo me si ravvisa meglio ponendo l’occhio alle seconde, alle terze, alle quarte file. C’erano deputati che nessun libro di storia ricorderà, dirigenti periferici, segretari provinciali, figure apparentemente di secondo e terzo piano, che però avevano una visione del Paese, una cultura personale, una capacità di affrontare i problemi che oggi è rara. E la gran parte di questi signori che sono consegnati all’anonimato, hanno in realtà un valore politico molto più profondo di moltissimi dei leader che oggi occupano un po’ abusivamente la prima fila della Repubblica.



# Policlic

L'In-formazione a portata di clic\_



