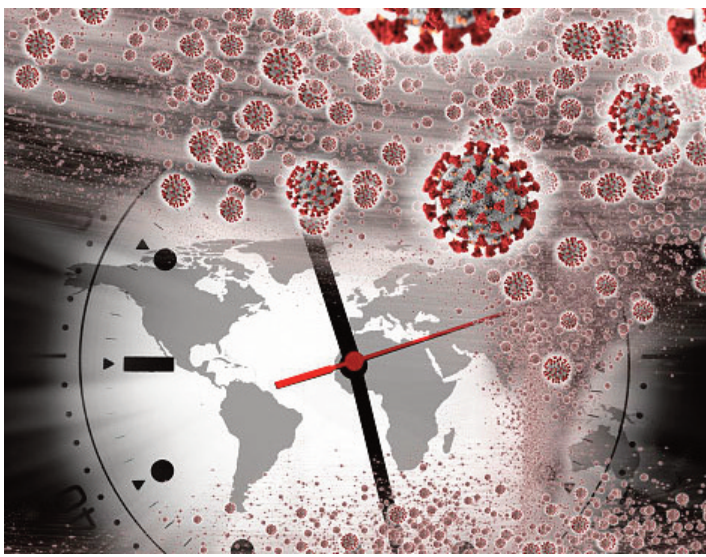
IL MONDO FRAGILE

SCENARI GLOBALI DOPO LA PANDEMIA

a cura di Raul Caruso e Damiano Palano



VITA E PENSIERO

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200000760 Copyright © ;

IL MONDO FRAGILE
SCENARI GLOBALI DOPO LA PANDEMIA

a cura di Raul Caruso e Damiano Palano

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaePensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

VP VITA E PENSIERO

© 2020 Vita e Pensiero – Largo Gemelli 1 – 20123 Milano

www.vitaepensiero.it

ISBN edizione digitale (formato PDF): 978-88-343-4280-0

In copertina:
Global Health crisis of virus epidemic storm - Foto Stock

Copertina di Andrea Musso

Questo e-book contiene materiale protetto da copyright e non può essere copiato, riprodotto, trasferito, distribuito, noleggiato, licenziato o trasmesso in pubblico, o utilizzato in alcun altro modo ad eccezione di quanto è stato autorizzato dall'editore, ai termini e alle condizioni alle quali è stato acquistato, o da quanto esplicitamente previsto dalla legge applicabile. Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata di questo testo così come l'alterazione delle informazioni elettroniche sul regime dei diritti costituisce una violazione dei diritti dell'editore e dell'autore e sarà sanzionata civilmente e penalmente secondo quanto previsto dalla Legge 633/1941 e successive modifiche.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

INDICE

RAUL CARUSO - DAMIANO PALANO
Premessa 9

DAMIANO PALANO
Introduzione 11

I. *Democrazie in transizione*

RAUL CARUSO
Post Covid-19. Siamo di fronte a una «crisi generale del XXI secolo»? 25

DAMIANO PALANO
Il virus e la democrazia 33

GABRIELE DELLA MORTE
Esigenze di sorveglianza di massa e limiti posti dal diritto internazionale 47

II. *Società alla prova del contagio*

PAOLO BALDUZZI
Finanza pubblica: ripartire dopo la malattia 59

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

MARCO GRAZZI
L'impatto del lockdown sull'economia italiana 67

SIMONE TAGLIAPIETRA
Quali impatti su energia e transizione ecologica? 75

CLAUDIA GHISETTI
Lockdown e impatti ambientali: buone notizie o nuovi rischi? 85

LAURA ZANFRINI
L'immigrazione come banco di prova per una ripresa inclusiva 97

ANTONIO CAMPATI
La rivincita delle competenze? 107

III. *Scenari globali*

ANDREA LOCATELLI
Le conseguenze sul sistema internazionale 117

ENRICO FASSI E ANTONIO ZOTTI
Il feral morbo e il Vecchio Continente 127

MIRENO BERRETTINI
Gli Stati Uniti alla prova del virus 139

RICCARDO REDAELLI
Gli effetti sulla regione mediorientale 147

FILIPPO FASULO
Il rapporto tra Cina e Unione europea 157

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

ROBERTO RICCIUTI
Il Covid-19 in Africa: i vecchi problemi si ripresentano tutti insieme 167

RAUL CARUSO
Una strategia di salvataggio 175

VITTORIO EMANUELE PARSI
Postfazione. Il futuro di un mondo vulnerabile 183

GLI AUTORI 189

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

Premessa

Questo volume intende rappresentare un primo contributo alla discussione sul mondo che ci lascerà la pandemia globale del 2020. L'obiettivo non è esercitarsi in previsioni destinate quasi inevitabilmente a essere smentite da un quadro in così rapido e drammatico movimento, ma piuttosto identificare i fattori di fragilità e dunque i rischi che potrebbero contrassegnare i prossimi mesi e i prossimi anni. Scritti nella prima fase dell'emergenza sanitaria – e dunque nelle condizioni imposte dalle misure sul distanziamento sociale – i testi qui presentati mostrano inevitabilmente i pregi e i limiti delle analisi svolte 'in presa diretta', ma in ogni caso non adottano una prospettiva schiacciata sul breve periodo. Ciò che accomuna lo sforzo compiuto dalle diverse voci è infatti l'intento di guardare oltre la fase della gestione dell'emergenza per decifrare le traiettorie del mutamento, per cogliere le tensioni che lo *shock* provocherà sulle nostre società e anche per immaginare le strategie che – ai vari livelli – potrebbero consentire di assorbire l'impatto della crisi.

Milano, 5 maggio 2020

Raul Caruso
Damiano Palano

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

DAMIANO PALANO

Introduzione

L'irruzione della pandemia sulla scena globale ha portato alla luce problemi che, nell'età dell'unità tecnica del mondo, coinvolgono davvero l'intera umanità e non possono essere tenuti fuori dai confini nazionali. Ma al tempo stesso ha anche mostrato, una volta di più, le difficoltà della cooperazione tra gli Stati, persino dinanzi a un'emergenza tanto drammatica. «Tutti gli aspetti positivi e luminosi dell'interdipendenza (un mondo senza confini, caratterizzato da ampi margini libertà e capacità di movimento, opportunità di scelta, pluralismo culturale)», come ha scritto Vittorio Emanuele Parsi riflettendo sulle conseguenze che il Covid-19 sta producendo, «si sono sfocati, sono diventati impalpabili o impraticabili», e quella stessa interdipendenza che solo ieri ci era parsa una conquista tanto preziosa «ci ha presentato il conto, ci ha mostrato il suo lato oscuro, davanti al quale ci sentiamo persi e impotenti come uomini e donne del Trecento» (Parsi 2020). La diffusione planetaria del virus – che nell'arco di alcune settimane dal mercato del pesce di Wuhan ha raggiunto pressoché ogni angolo del mondo – ha infatti chiarito, con la brutalità che abbiamo imparato a conoscere, come l'altra faccia dell'interdipendenza sia una condizione di fragilità. In questo nuovo quadro sono così fatalmente riaffiorate tutte le linee di tensione che logorano da decenni l'architettura dell'ordine internazionale liberale e che la crisi di oggi – insieme alle conseguenze di domani – ri-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200008760 Copyright ©

schia di condurre a un punto di definitiva rottura. Proprio la consapevolezza dei rischi connessi a questa condizione potrebbe innescare una reazione energica da parte degli Stati, o quantomeno degli Stati dotati di maggiori capacità e intenzionati a ridurre la dipendenza dal mondo esterno. E così diverse voci si sono spinte a prefigurare la minaccia di una crisi sistemica, l'arresto della globalizzazione e persino l'avvio di un processo di rapida deglobalizzazione.

Anche al principio degli anni Settanta la prospettiva di una drammatica implosione si materializzò dinanzi alle società occidentali. La storia sembrò improvvisamente deviare dal sentiero che fino ad allora, da almeno cinque secoli, aveva incessantemente indirizzato il mondo verso la prospettiva di un costante miglioramento delle condizioni sociali, delle conoscenze scientifiche, degli strumenti tecnologici. La conclusione di quella che appariva come l'inarrestabile marcia del «Progresso» sembrò a molti preludere all'avvio di un'epoca di barbarie e anarchia. E, per l'effetto combinato delle nuove tecnologie e della violenza politica, alcuni ritennero che il mondo occidentale fosse destinato a procedere verso una sorta di «nuovo Medioevo» dominato dall'insicurezza, dai conflitti e dalla scarsità. In un *pamphlet* del 1971, Roberto Vacca fornì per esempio un'illustrazione emblematica di questa previsione, nella quale si andavano a comporre i tasselli di un inquietante mosaico. La coincidenza di un blocco dei collegamenti ferroviari e di ingorghi nella circolazione stradale produceva infatti – in questo scenario futurologico – una serie di conseguenze disastrose sui trasporti e sulle telecomunicazioni, cui seguivano reazioni violente, scontri e devastazioni, che però costituivano solo un primo passo verso l'anarchia destinata a emergere in seguito. Con il graduale assestamento successivo alla crisi, sarebbero emersi, nel territorio dei vecchi Stati sovrani, sistemi politici autonomi, con milizie mercenarie e amministra-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

zione autonoma della giustizia, destinati a organizzarsi in una struttura feudale. In altre parole, doveva emergere un nuovo assetto politico ed economico, che avrebbe avuto molti elementi in comune con i secoli segnati dalla violenza, dall'insicurezza, dalla contrazione dei commerci, dalla stasi tecnologica che seguirono la dissoluzione dell'Impero (Vacca 1971).

L'analogia con il Medio Evo, al centro di quella discussione, era piuttosto impropria, quantomeno perché, come osservò Umberto Eco, se per un verso la dissoluzione delle strutture imperiali avviò «un periodo di crisi e di carenza di poteri», per un altro inaugurò anche «un'epoca di incredibile vitalità intellettuale» (Eco 1973: 193). In ogni caso, come sappiamo, la storia è andata in una direzione molto diversa da quella che la discussione degli anni Settanta intravedeva, perché le trasformazioni politiche, economiche e tecnologiche cui abbiamo assistito nel corso dell'ultimo mezzo secolo hanno reso il pianeta enormemente più interdipendente di quanto non fosse. Ancora una volta, anche l'irruzione della pandemia di Covid-19 sembra oggi in grado di arrestare la marcia di quella globalizzazione che, a partire soprattutto dal 1989, ci era parsa pressoché inarrestabile. Molti osservatori si stanno così chiedendo se il mondo che ci lascerà la pandemia sarà politicamente più unito o invece più frammentato, e non sono mancate previsioni piuttosto pessimistiche, che hanno nuovamente evocato scenari simili a quello del «Nuovo Medio Evo». Osservando il mondo con i classici occhiali del realismo internazionalistico, Stephen M. Walt sostiene per esempio che la crisi innescata dal Covid-19 porrà fine al processo di globalizzazione, o quantomeno alla globalizzazione che abbiamo conosciuto nel corso dell'ultimo trentennio. La vulnerabilità sperimentata con la pandemia spingerebbe infatti gli Stati a ridurre l'inter-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

dipendenza, ad avviare un processo di de-globalizzazione e ad alzare le barriere che li dividono dal mondo esterno (Walt 2020). Altri studiosi suggeriscono invece di riconoscere nell'emergenza sanitaria il momento di avvio di un prossimo *decoupling*, una sorta di progressiva separazione tra il sistema economico a guida statunitense e quello che ha il suo centro nella Repubblica Popolare Cinese, e per esempio Graham Allison prevede che prenderà forma nel prossimo futuro una nuova spartizione del mondo in due sfere d'influenza, facenti capo a Washington e Pechino (Allison 2020). Interrogandosi sulle traiettorie del sistema globale, Vittorio Emanuele Parsi – in un libro scritto 'in presa diretta' dinanzi all'esplosione della pandemia, ma anche nella *Postfazione* a questo volume – ha invece delineato tre possibili scenari: il primo consiste nella semplice perpetuazione dei principi e delle istituzioni che nell'ultimo trentennio hanno guidato il processo di globalizzazione; il secondo – che non casualmente rimanda proprio alla fine dell'Impero Romano d'Occidente e alla frammentazione di poteri che ne seguì – risulta contrassegnato da una prolungata contrazione dei flussi commerciali, destinata a erodere le basi del sistema internazionale e a favorire tentazioni isolazioniste e involuzioni autoritarie; l'ultimo scenario, più che una ridefinizione dei rapporti tra le potenze, comporterebbe infine un riequilibrio delle relazioni tra democrazia e mercato, oltre che un ridimensionamento dell'interdipendenza entro livelli tali da rendere meno problematica la convivenza tra sicurezza e libertà (Parsi 2020). Naturalmente non sono mancate previsioni meno pessimistiche, e per esempio G. John Ikenberry è tornato alla crisi degli anni Trenta per mostrare come la scoperta della fragilità cui espone l'interdipendenza non debba comportare necessariamente un movimento verso la chiusura autarchica: dunque, anche se ci dobbiamo attendere a breve un ritorno di fiamma del nazionalismo, le

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200000080760 Copyright ©

democrazie occidentali e gli Stati Uniti potranno dare forma a un nuovo tipo di internazionalismo, più pragmatico e protettivo (Foreign Policy 2020).

Naturalmente è ancora del tutto prematuro prevedere quale sarà lo scenario che prenderà effettivamente forma nel prossimo futuro, anche perché al momento – all'inizio di maggio 2020 – non è ancora chiaro quale sarà l'effettiva durata dello stato di emergenza, quanti saranno i paesi più direttamente coinvolti, e a che livello si attesterà la letalità del virus. Su ognuno di questi punti il quadro è ancora del tutto incompleto, e saranno tutt'altro che secondari i tempi entro cui si riuscirà (eventualmente) ad arrivare a un vaccino. Secondo alcune previsioni ottimistiche, la pandemia potrebbe essere superata nell'arco di alcuni mesi, magari anche a causa di una spontanea riduzione della letalità del virus. Ma non si possono escludere scenari più cupi, in cui l'orizzonte temporale della crisi potrebbe estendersi fino ai 12-18 mesi. E in questa seconda eventualità le tensioni che si riverserebbero sulla scena globale – e che non mancherebbero neppure qualora l'emergenza venisse superata più rapidamente – finirebbero col produrre uno *shock* economico-sociale davvero con pochi paragoni nella storia degli ultimi secoli, e con una serie di prolungate ricadute anche sulla stabilità dei regimi democratici.

Per immaginare quali saranno le traiettorie che imboccherà il mondo dopo il Covid-19, la «lezione della storia» è sfortunatamente in grado di fornirci solo un aiuto modesto, e comunque non risolutivo. Senza dubbio anche nel passato l'improvvisa comparsa di malattie ha innescato crisi dalle conseguenze radicali proprio sulle strutture politiche. Secondo l'antropologo James C. Scott, che in un libro ricco di preziose intuizioni ha indagato la nascita dei «proto-Stati» nel Vicino Oriente, l'elevata probabilità di

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

diffusione dei virus rappresentò infatti per lungo tempo uno dei motivi che rese insalubri e inospitali i primi grandi agglomerati urbani, nei quali veniva concentrata (con la forza) la popolazione, e proprio le epidemie furono una delle principali cause di fragilità delle antiche organizzazioni proto-statali, che si fondavano – almeno secondo questa ipotesi – sullo sfruttamento della manodopera servile (Scott 2017). All'opposto, secondo una tesi sostenuta per esempio da Perry Anderson, l'epidemia della peste nera della metà del Trecento rappresentò un momento di svolta nella storia europea e il punto di avvio della concentrazione del potere nelle mani degli Stati, quantomeno in quelle aree del Vecchio continente in cui era maggiore la forza di attrazione delle economie cittadine per signori feudali e contadini in fuga dalle campagne (Anderson 1974). Proponendo una spiegazione suggestiva, Jared Diamond ha invece individuato proprio nella diffusione delle malattie uno (se non certo l'unico) dei motivi alla base dell'ascesa dell'Occidente e della sua conquista della supremazia politica, economica e tecnologica sull'intero pianeta. In particolare ha attirato l'attenzione sulle specificità dell'habitat euroasiatico, che ospitava più animali 'domesticabili' rispetto ad altri altri continenti e numerose specie vegetali adatte alla coltivazione, e che, risultando privo di grandi barriere geografiche, favorì la circolazione e lo spostamento di bestiame da un territorio all'altro: tutti questi fattori avrebbero consentito tanto un precoce sviluppo dell'agricoltura quanto la nascita di una fitta rete urbana, nella quale si poterono radicare classi politiche in competizione e tradizioni artigiane capaci di affinare le tecnologie produttive. Oltre alla tecnologia e agli eserciti, Diamond sottolinea inoltre come la domesticazione degli animali, il ricorso all'agricoltura e l'addensamento della popolazione in centri urbani (spesso inevitabilmente insalubri) siano stati all'origine di frequenti epidemie dagli

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

effetti devastanti ma proprio questa eredità finì col dotare gli europei di un'arma che, nella conquista del Nuovo Mondo, si rivelò molto più distruttiva della forza militare (Diamond 1997).

Tutti questi esempi ci forniscono senza dubbio potenti suggestioni, ma non sono in grado di darci indicazioni utili per formulare previsioni sulle possibili conseguenze politiche del Covid-19, e non solo perché il dibattito storiografico sull'impatto delle epidemie è tutt'altro che unanime. In questo caso, è infatti davvero difficile estrarre dalla «lezione della storia» qualcosa di simile a delle «regolarità» in grado di aiutarci a capire se la pandemia di oggi possa rappresentare un avversario letale per le nostre democrazie. Per un verso, come ci ricordano gli scienziati, il Covid-19 è innanzitutto un virus nuovo, e sulle sue evoluzioni future si possono solo fare ipotesi che al momento rimangono provvisorie (e che comunque non spettano a chi scrive). Ma, soprattutto, il contesto in cui circola oggi il virus è tanto diverso da quelli del passato da rendere piuttosto avventuroso qualsiasi accostamento. Anche le epidemie del passato furono certo a loro modo conseguenze di processi di globalizzazione (come per esempio l'influenza «spagnola» della fine degli anni Dieci, la cui diffusione fu favorita anche dalla circolazione, tra le due sponde dell'Atlantico, dei soldati impegnati sul fronte della Grande guerra). Ma l'intensità dei flussi globali odierni, la pervasività delle tecnologie comunicative di cui disponiamo e la stessa velocità odierna dei trasporti (oltre che conseguentemente dei contagi) non hanno paragoni con il passato. Le conoscenze mediche del XXI secolo ci inducono inoltre a percepire il rischio – anche solo potenziale – in modo molto diverso dal passato, influenzando anche le risposte politiche. E ovviamente sono differenti tanto i meccanismi di valuta-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

zione della responsabilità politica, quanto gli stessi criteri con cui nelle democrazie occidentali viene considerato il rapporto drammatico tra la salvaguardia della vita dei singoli e i costi che essa comporta. Dopo settantacinque anni di pace e dopo una costante riduzione della violenza (non solo politica) dalle nostre società, le democrazie occidentali sono infatti per molti versi diventate davvero «democrazie immunitarie», in cui il bene della vita e della sicurezza degli individui è percepito come molto più (politicamente) importante rispetto a ogni altra società del passato. Questo insieme di fattori – un insieme di fattori che per esempio rende il tributo in termini di vite umane richiesto dal Coronavirus enormemente più pesante rispetto a quello imposto dall'influenza «spagnola» di un secolo fa – non può dunque che indurci a diffidare di affrettate analogie storiche. Ciò nondimeno, è molto probabile che, proprio come le epidemie del passato, anche la pandemia che sta sconvolgendo il nostro mondo, e travolgendo la nostra *hybris*, finirà con l'accelerare una serie di processi già in atto, esacerbando conflitti e tensioni già presenti da tempo. Come ha sostenuto Frank M. Snowden, le epidemie non sono il prodotto di eventi casuali che colpiscono le società senza alcun preavviso, perché in realtà «ogni società produce le proprie specifiche vulnerabilità» (Snowden 2019). La risposta a un'emergenza come quella che stiamo vivendo dice invece molto sulle priorità politiche di ciascuna società, sulle fragilità che le caratterizzano e sulle tensioni che ne minano gli equilibri interni. E i prossimi anni ci forniranno così risposte cruciali sulla forza residua delle istituzioni internazionali che abbiamo ereditato dalla Seconda guerra mondiale e sulle risorse che le nostre democrazie saranno in grado di attivare per fronteggiare la crisi.

Mettendo insieme voci e prospettive differenti, questo volume si propone di offrire un primo contributo alla di-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

scussione sul mondo fragile che la pandemia globale del 2020 ci consegnerà, oltre che sui rischi che continueranno ad accompagnarci anche quando il virus avrà cessato di mietere le proprie vittime. Nella sezione introduttiva, dedicata alle sfide che investono le democrazie, Raul Caruso intravede il rischio che, nel mondo che ci lascerà il Covid-19, possano coagularsi gli stessi fattori di instabilità che furono all'origine della «crisi generale» del XVII secolo. Damiano Palano mostra come la pandemia possa accelerare il «deconsolidamento» delle democrazie liberali e alimentare una nuova ondata populista, mentre Gabriele Della Morte considera le implicazioni connesse alle esigenze di sorveglianza di massa emerse con la pandemia e i limiti posti dal diritto internazionale. Nella seconda sezione, che volge lo sguardo ad alcuni nodi cruciali della società e delle economie occidentali dinanzi al Covid-19, Paolo Balduzzi ricostruisce le principali criticità che la pandemia produrrà sulla finanza pubblica, accentuando una fragilità ereditata dal passato e riaprendo una serie di fronti conflittuali, mentre Marco Grazzi esamina l'impatto che subirà nel breve-medio periodo la struttura industriale italiana. Simone Tagliapietra si focalizza sul ruolo chiave delle risorse energetiche e sulle ricadute che potrebbero coinvolgere il Vecchio continente, Claudia Ghisetti prende in esame le conseguenze che potrebbero esservi nella transizione verso un'economia sostenibile. Laura Zanfrini, rilevando come il nuovo scenario abbia ridimensionato l'enfasi sul «problema immigrazione», soppiantata da preoccupazioni più immediate, delinea un quadro in cui la *governance* della mobilità umana andrebbe sempre più integrata negli obiettivi fissati dall'Agenda 2030, dal momento che le migrazioni non sono distinte e separate dalla vita della società ma intersecano tutti i grandi temi che coinvolgono le persone, le società locali, gli Stati e la

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

comunità internazionale. Antonio Campati invece affronta il ruolo assunto dagli «esperti» nella gestione della crisi, sottolineando come l'emergenza abbia almeno temporaneamente invertito la tendenza a mettere in discussione le «autorità epistemiche». Nella terza sezione, dedicata ai grandi scenari della politica globale, Andrea Locatelli sottolinea come la stabilità dell'ordine internazionale fosse compromessa già prima che il Covid-19 diventasse la priorità nell'agenda degli Stati e delinea inoltre alcuni possibili sviluppi futuri. Nei capitoli successivi Enrico Fassi e Antonio Zotti prendono in considerazione le implicazioni sugli equilibri interni dell'Unione europea, mentre Mireno Berrettini esamina le conseguenze della crisi sull'egemonia di Washington. Riccardo Redaelli si sofferma invece sulle turbolenze che l'emergenza potrebbe innescare nella regione mediorientale, esaminando tanto gli effetti sui singoli sistemi politici, quanto le implicazioni per gli equilibri nell'area. Volgendo lo sguardo verso la Cina, che per prima ha sperimentato l'impatto dell'epidemia e le misure di distanziamento sociale, Filippo Fasulo mette in luce soprattutto le ripercussioni nei rapporti tra Pechino e il Vecchio continente, anche in relazione ai grandi progetti infrastrutturali avviati negli anni scorsi, mentre Roberto Ricciuti si focalizza sui diversi fronti che minano la stabilità di molti Stato africani, facendo emergere una serie di nodi irrisolti. Intersecando anche il quadro che Vittorio Emanuele Parsi dipinge nella *Postfazione*, in particolare in relazione alla prospettiva di un nuovo «Rinascimento», nelle considerazioni conclusive Raul Caruso delinea infine alcune possibili strategie per evitare la «crisi generale» che la miscela esplosiva del mondo post-Covid potrebbe determinare. E in questo senso – più che una conclusione – rappresenta un invito alla discussione sui temi cruciali che nei prossimi mesi e nei prossimi anni dovranno essere ripresi e approfonditi.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

Gli scenari che vengono profilati in questo volume vanno naturalmente intesi come estremizzazioni finalizzate a cogliere le tendenze future e a riconoscere i rischi che si annidano nel presente. Sarebbe infatti colpevole nascondere le insidie che ci attendono nei prossimi anni, e molti contributi insistono dunque sui fattori di vulnerabilità ben più di quanto enfatizzino i punti di forza. Ciò nondimeno – e non è superfluo ribadirlo – anche in questo caso è necessario diffidare di qualsiasi previsione deterministica o dell'idea che non ci siano alternative a una «crisi generale» o a un futuro di conflitti e diseguaglianze. Una strada differente, capace di prendere atto della vulnerabilità che abbiamo sperimentato, naturalmente esiste. E l'errore più grande consisterebbe nel pensare che la costruzione di nuove istituzioni non sia un compito che spetta anche a ciascuno di noi.

BIBLIOGRAFIA

Allison G. (2020), *The New Spheres of Influence: Sharing the Globe With Other Great Powers*, «Foreign Affairs», 2.
Anderson P. (1974), *Dall'antichità al feudalesimo*, Milano, Mondadori, 1978.
Diamond J. (1997), *Armi, acciaio e malattie. Breve storia del mondo negli ultimi tredicimila anni*, Torino, Einaudi, 1998.
Eco U. (1973), *Verso un nuovo Medioevo*, in Id., *Dalla periferia dell'impero. Cronache di un nuovo Medioevo*, Milano, Bompiani, 1977, pp. 187-211.
Foreign Policy (2020), *How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic*, in «Foreign Policy», 20 marzo (https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coroanvirus-pandemic/).
Parsi V.E. (2020), *Vulnerabili: come la pandemia cambierà il mondo*, Casale Monferrato, Piemme.
Scott J.C. (2017), *Le origini della civiltà. Una controstoria*, Torino, Einaudi, 2018.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

Snowden F.M. (2019), *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*, New Haven, Yale University Press.
Vacca R. (1971), *Il medioevo prossimo venturo*, Milano, Mondadori.
Walt S.M. (2020), *The Realist's Guide to the Coronavirus Outbreak*, «Foreign Policy», 9 marzo (https://foreignpolicy.com/2020/03/09/coronavirus-economy-globalization-virus-icu-realism/).

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

I. Democrazie in transizione

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

RAUL CARUSO

Post Covid-19. Siamo di fronte a una «crisi generale del XXI secolo»?

Quando l'emergenza sanitaria dettata dalla pandemia Covid-19 sarà finalmente sotto controllo, il mondo si ritroverà a fronteggiare una profonda e pervasiva recessione globale. L'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) all'inizio di aprile ha stimato una contrazione del commercio mondiale tra il 13% (scenario ottimistico) e il 32% (scenario pessimistico). La Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (Unctad) già alla fine del mese di marzo ha previsto che gli investimenti diretti delle imprese multinazionali potrebbero subire un rallentamento intorno al 30% nel prossimo biennio. L'organizzazione internazionale del lavoro (Ilo), nella prima settimana di aprile, ha presentato una stima secondo cui nel secondo trimestre del 2020 saranno andate perdute il 6,7% delle ore lavorate a livello globale dato che l'81% della forza lavoro a livello globale è soggetta al *lockdown* o restrizioni parziali. Infine, il Fondo monetario internazionale (Fmi) nel *World Economic Outlook* presentato ad aprile ha previsto che l'economia globale dovrebbe contrarsi bruscamente del –3% nel 2020, ma il risultato potrebbe essere addirittura peggiore.

Una nuova transizione storica?

Il rischio è che questa – probabilmente una delle più grandi fasi di recessione economica degli ultimi secoli – pos-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

sa portare con sé anche una ristrutturazione degli attuali sistemi politici esistenti a un prezzo però molto alto per l'umanità. Il rischio è che ci si ritrovi in una nuova fase di transizione storica paragonabile a quella che gli storici definiscono la «crisi generale del XVII secolo». Nella prima metà del XVII secolo, la seconda ondata pandemica di peste, infatti, fu accompagnata da una profonda ristrutturazione dei sistemi politici ed economici. Nell'analizzare quel periodo storico, in primo luogo si fa riferimento alle argomentazioni e le evidenze proposte in Hobsbawm (1954). In questo saggio, lo storico inglese presentava in maniera molto chiara i prodromi e gli elementi che caratterizzarono la grande crisi che segnò l'inizio della transizione dal feudalesimo al capitalismo e la nascita di un nuovo sistema politico internazionale dopo la pace di Vestfalia del 1648 e precisamente: (1) una sostanziale contrazione del commercio tra il 1620 e il 1650; (2) un declino demografico diffuso; (3) la concentrazione a livello geografico di conflitti violenti e rivoluzioni; (4) l'ascesa dell'assolutismo; (5) l'istituzione e l'organizzazione di grandi eserciti gestiti dallo stato. Successivamente altri studiosi hanno arricchito la conoscenza in merito a quella fase storica sottolineando altri fattori associati: (6) i cambiamenti climatici; (7) una forte fluttuazione dei prezzi delle materie prime e tassi di interesse in calo; (8) la debolezza finanziaria delle principali potenze. Come detto in precedenza, inoltre, a completare il quadro e a richiamare quello corrente, l'epidemia di peste si ripresentò a intermittenza durante il Diciassettesimo secolo in diversi paesi d'Europa.

Leggendo questa lista ci si accorge che i medesimi fattori di rischio sono presenti anche oggi. È evidente che se il cambiamento climatico in corso e il rallentamento demografico sono tendenze di lungo periodo, lo stesso tuttavia non si può dire per i conflitti violenti e il rallentamento dell'economia globale. Questi, infatti, hanno subi-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

to un'accelerazione in seguito alla grande crisi finanziaria del 2008 e alla seguente crisi dei debiti sovrani del 2011. A dispetto dei tassi positivi di crescita, alcuni elementi di debolezza dell'economia globale hanno cominciato a presentarsi nel recente passato. All'indomani della crisi del 2008 come evidenziato da Bussière et al. (2011), nel giro di un solo anno le misure protezionistiche adottate da molti paesi erano già aumentate e la tendenza si è poi mantenuta negli anni successivi. In particolare, a limitare il libero scambio vi è stata una proliferazione di misure non-tariffarie come spiegato in Orefice (2017). Il cambiamento climatico, inoltre, ha cominciato ad avere un'influenza marcata sulle oscillazioni dei prezzi di molti beni agricoli con evidenti effetti in particolare sulle famiglie dei paesi in via di sviluppo e dei paesi più poveri come evidenziato in Ubilava (2018). Nel contempo, abbiamo assistito a un nuovo impoverimento strutturale di alcune economie più fragili secondo un processo che Rodrik (2016) ha definito di de-industrializzazione prematura. In breve, in alcuni paesi stavamo già assistendo a una riduzione delle produzioni manifatturiere prima ancora che queste avessero raggiunto un livello di adeguata solidità in grado di garantire percorsi di sviluppo più stabili. Il *quantitative easing* operato dalle banche centrali ha funzionato come salvagente per l'economia globale, ma ha anche consentito a molti governi di rinviare politiche fiscali indesiderate da molti portatori di interesse. In breve, a dispetto dei tassi crescita, l'economia mondiale cominciava a dare segnali di criticità che erano stati confermati nell'ottobre del 2019 nel *World Economic Outlook* del Fmi.

Un crescente militarismo

Le difficoltà economiche hanno posto sotto pressione governi in tutto il mondo favorendo il ritorno di processi

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

di "chiusura" economica di cui si è detto, ma soprattutto svelando processi di deterioramento delle istituzioni globali e della democrazia. Invero, già all'indomani della grande crisi del 2008, infatti, l'ordine internazionale liberale ha cominciato a dare segni di cedimento strutturale. Se in ambito economico abbiamo assistito al ritorno del protezionismo, a guerre commerciali e alla crisi di istituzioni globali, in particolare della Wto, all'interno dei paesi, abbiamo assistito alla legittimazione di autoritarismi legittimati attraverso meccanismi plebiscitari che hanno determinato in alcuni casi un ritorno al passato su diritti e libertà fondamentali. Il caso più eclatante è quello di Donald Trump negli Stati Uniti, ma la lista è lunga e include tra gli altri Jair Bolsonaro in Brasile, Recep Tayyip Erdogan in Turchia, Rodrigo Duterte nelle Filippine, Victor Orbán in Ungheria. Dal punto di vista della violenza generalizzata, abbiamo assistito alla comparsa e all'incancrenirsi di conflitti (Yemen, Siria, Libia e Sud Sudan su tutti) che hanno generato tragedie umanitarie prima sconosciute per ampiezza. In Yemen il bilancio delle vittime ha superato cifra centomila alla fine del 2019 e secondo l'Agenzia Onu per i rifugiati oltre ventidue milioni di persone necessitano di assistenza umanitaria. Secondo le stime, la guerra in Siria ha determinato un numero di vittime stimato di poco inferiore a quattrocentomila e un numero ufficiale di rifugiati superiore a cinque milioni. Anche in Sud Sudan la guerra civile recentemente conclusa ha visto poco meno di quattrocentomila vittime e più di due milioni di rifugiati.

La diffusione degli autoritarismi e la recrudescenza dei conflitti sono state sovente accompagnate e rafforzate da un crescente militarismo. Le spese militari a livello mondiale avevano ripreso a crescere già in seguito all'11 settembre per poi rallentare all'indomani della crisi del 2008, e infine riprendere la loro corsa. Secondo il rap-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

porto Sipri recentemente pubblicato, nel 2019 la spesa militare a livello globale ha raggiunto un nuovo picco ed è superiore del 7,2% rispetto al 2010. Il dato probabilmente più interessante, comunque, non è nei numeri ma nei paesi protagonisti. I principali paesi che svettano per spesa militare sono: Stati Uniti, Cina, Russia, India e Arabia Saudita. Impossibile non notare che di questi paesi solo tre siedono in via permanente nel Consiglio di sicurezza dell'Onu. Fino a pochi anni fa, invece, era possibile sovrapporre esattamente la lista dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza con quella dei principali spenditori in ambito militare. In breve, questo dato ricorda che la distribuzione di potenza a livello globale è andata modificandosi rapidamente nel corso degli anni. La situazione non poteva non preoccupare anche alla luce del fatto che il sistema di deterrenza fondato su minacce reciproche e che molti erroneamente ritengono ancora stabile ed efficace nella prevenzione dei maggiori conflitti armati, è nei fatti inappropriato e inapplicabile nella situazione attuale in virtù del fatto che esso è stato concepito per un mondo bipolare. In pratica, lo scenario attuale ancora non propriamente definito non consente di scommettere sulla sua efficacia in una prospettiva di medio termine.

Una lunga (e negativa) congiuntura

La crisi che seguirà alla pandemia Covid-19 potrebbe rafforzare questi processi di destrutturazione politica ed economica già in corso. E quindi, nel voler proseguire l'analogia con la crisi generale del Diciassettesimo secolo, pertanto, dovremo credere alla possibilità di utilizzare una periodizzazione ampia che abbracci più anni a partire dalla crisi del 2008. In questa prospettiva, la recessione che seguirà alla pandemia Covid-19 non potrà essere separata dalla grande crisi finanziaria del 2008 andando

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

a costituire un'unica e lunga congiuntura. In questo senso, il rischio, pertanto, è esattamente quello di doversi ritrovare in una «crisi generale del XXI secolo». In questo caso la conseguenza è che dovremmo attenderci non è solo la più grave recessione degli ultimi secoli, con crollo inimmaginabile della capacità produttiva, con un aumento mai registrato della povertà e delle disuguaglianze, ma anche lo stravolgimento potenziale dell'ordine politico esistente laddove esso non sia stato in grado di adattarsi alle nuove condizioni.

I segnali, peraltro, non sono incoraggianti. In queste ultime settimane, un'ulteriore chiusura economica dei paesi è già in corso. Alla luce dell'emergenza sanitaria, molti paesi nel mondo hanno cominciato a imporre restrizioni agli scambi e non solo ai movimenti delle persone come evidenziato in Evenett (2020). Intanto la democrazia in molti paesi vede moltiplicarsi le sue contrazioni e distorsioni. Il caso più noto è quello dei "pieni poteri" ottenuti da Orbán in Ungheria e da Janša in Slovenia nel cuore dell'Europa che si pensava oramai immune a derive autoritarie.

Laddove tale ipotesi fosse confermata, nessuna area geografica del mondo sarebbe immune da una «crisi generale del XXI secolo». In particolare, i Paesi oggi più sviluppati e democratici vedrebbero non solo un crollo del proprio benessere economico, ma anche delle proprie libertà civili. Ma probabilmente a pagare il prezzo più alto degli shock negativi in ambito economico e da questo arretramento delle democrazie, saranno forse le economie emergenti, i paesi in transizione e i paesi più poveri in cui la democrazia e lo sviluppo in molti casi hanno livelli di guardia decisamente più bassi. Queste conseguenze probabilmente non andrebbero disgiunte dalla comparsa di nuovi conflitti armati in diverse aree del mondo andando a minare in maniera profonda il sistema che aveva comin-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

ciato a strutturarsi all'indomani della Guerra Fredda e che gli avvenimenti degli ultimi anni e delle ultime settimane hanno dimostrato quanto fosse incompiuto e fragile.

BIBLIOGRAFIA

Bussiére M., Perez-Barreiro E., Straub R., Taglioni D. (2011), *Protectionist Responses to the crisis: Global Trends and Implications*, «World Economy», 34, pp. 826-852.
Evenett S.J. (2020), *Sicken thy neighbour: The initial trade policy response to COVID-19*, «The world Economy», 4, pp. 828-839.
Hobsbawm E.J. (1954), *The General crisis of the European Economy in the 17th century*, «Past & Present», 5, pp. 33-53.
Orefice G. (2017), *Non-tariff measures, Specific Trade Concerns and Tariff Reduction*, «The World Economy», 9, pp. 1807-1835.
Rodrik D. (2016), *Premature deindustrialization*, «Journal of Economic Growth», 1, pp. 1-33.
Ubilava D. (2018), *The Role of El Niño Southern Oscillation in Commodity Price Movement and Predictability*, «American Journal of Agricultural Economics», 100, 1, pp. 239-263.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 2012020000080760 Copyright ©

DAMIANO PALANO

Il virus e la democrazia

Uscito dalla Guerra fredda, l'Occidente non ha mai realmente cessato di vivere alla «fine della Storia». Il suo immaginario ha infatti continuato a raffigurare la democrazia liberale, secondo le parole di Francis Fukuyama, come «il punto di arrivo dell'evoluzione ideologica dell'umanità» e «la definitiva forma di governo fra gli uomini». Ormai privi di rivali credibili, le istituzioni e i valori democratici apparivano talmente consolidati (e incontestabili) che la stessa fine della democrazia è stata a lungo un evento politicamente persino 'impensabile'. Nel 2020 la brutalità della pandemia di Coronavirus ha invece incrinato la fede dell'Occidente in un progresso del tutto lineare, e soprattutto ha scardinato la pretesa delle democrazie avanzate di essere al riparo dai grandi traumi e dalle malattie che avevano dolorosamente segnato la vita delle civiltà del passato. Mentre l'incubo della pandemia si materializzava davanti ai nostri occhi, raggiungendo pressoché ogni angolo del globo, le ombre hanno così ricominciato ad addensarsi, ancora più cupe, anche sulle democrazie liberali. Tanto che è quasi inevitabile chiedersi se la crisi innescata dalla pandemia globale non sia destinata a mettere a dura prova anche le istituzioni dei sistemi politici occidentali, invertendo una marcia che ci era sembrata pressoché inarrestabile e aggravando la «recessione democratica», o persino quel processo di «deconsolidamento», di cui già negli anni Dieci sono state ravvisate le tracce.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

Una nuova «recessione democratica»?

A partire dal 2016, molti osservatori hanno iniziato a sospettare che alcuni eventi clamorosi – come la vittoria di Donald Trump e il risultato del referendum sulla Brexit – rappresentassero il preludio di un «tramonto del liberalismo», destinato a minare i sistemi democratici (o a sancire l'avanzata di una minacciosa «democrazia illiberale»). La tesi secondo cui sarebbe in atto una «recessione» della democrazia è stata però proposta ben prima del 2016, non con riferimento agli assetti interni delle liberaldemocrazie, ma a proposito delle prospettive globali dei processi di democratizzazione. Secondo Larry Diamond, la «recessione» è infatti soprattutto la conseguenza dell'esaurimento della cosiddetta «terza ondata» di democratizzazione, iniziata nel 1974 e poi esplosa nel 1989, con la dissoluzione dei regimi del socialismo reale. Essa sarebbe dunque principalmente legata all'arresto della crescita quantitativa dei regimi democratici presenti nel mondo e anche alla diminuzione (meno pronunciata) del numero di Stati che rispettano i requisiti 'minimi' di un regime democratico. E, più precisamente, Diamond ha individuato nel 2006 il momento in cui prese avvio la «recessione», perché proprio a partire da quell'anno, dopo un ventennio di diffusione della democrazia nel mondo, la tendenza all'aumento complessivo dei regimi democratici cominciò ad arrestarsi, per poi invertirsi (Diamond 2015).

La tesi della «recessione democratica» ha incontrato anche qualche seria obiezione, che invita a ridimensionare la portata del deterioramento. Una prima obiezione, di portata generale, mette in dubbio che i sistemi politici che nel corso degli ultimi quindici anni hanno peggiorato il loro status – diventando *parzialmente liberi* o *non liberi* – siano stati davvero protagonisti di una precedente

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

democratizzazione: molto probabilmente, secondo tale obiezione, erano ancora soltanto democrazie elettorali, e avevano imboccato la via della democratizzazione in condizioni spesso complessivamente sfavorevoli al buon esito del processo (Palano 2019). Una seconda obiezione ha riguardato invece la stessa pregnanza dei dati utilizzati per avvalorare l'idea di una vera e propria «recessione». In altre parole, come hanno sostenuto per esempio Stefen Levitsky e Lucian Way, la descrizione delle tendenze risentirebbe di una distorsione originaria, legata a uno degli indici utilizzati come riferimento (Levistsky – Way 2015). Negli ultimi anni diversi indici sullo stato della democrazia hanno però confermato il quadro di un peggioramento complessivo. Il rapporto 2020 Freedom House sulla libertà nel mondo segnala per esempio, per il quattordicesimo anno consecutivo, un deterioramento della condizione della libertà nel mondo (Freedom House 2020). Ma anche il rapporto *Democratic Index* elaborato dall'Economist Intelligence Unit per il 2019 procede nella medesima direzione, rilevando una flessione del punteggio medio globale, sceso dal 5.48 del 2018 al 5.44 del 2019 (su una scala da 0 a 10), che rappresenta peraltro il peggior dato dal momento in cui sono iniziate le rilevazioni (The Economist Intelligence Unit 2020).

Per quanto sia difficile formulare previsioni, non si può certo escludere che la crisi del Covid-19 vada ad aggravare ulteriormente la «recessione democratica» e che – almeno in alcuni contesti – possa indurre a una restrizione degli spazi di libertà e di dissenso. Dinanzi al dilagare della pandemia, i capi deli esecutivi non hanno d'altronde esitato a rivolgersi direttamente alla popolazione, utilizzando strumenti che – per quanto resi necessari dalla situazione – risultano evidentemente limitativi dei diritti dell'opposizione e dell'equilibrio dell'informazione.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

Al tempo stesso, la pandemia ha condotto a una rapida estensione del potere esecutivo, perché, per rispondere alla rapida diffusione del contagio, molti governi si sono di fatto trovati ad adottare misure dalle enormi implicazioni – sull'economia, sulla società e su pressoché ogni aspetto della libertà personale – scavalcando le assemblee rappresentative e ogni discussione politica. La necessità di assicurare l'efficacia del *lockdown* ha inoltre ridotto o persino sospeso – in termini che le democrazie europee non conoscevano dalla fine della Seconda guerra mondiale – i diritti di organizzazione e manifestazione, con inevitabili effetti di compressione dello spazio democratico. E in diversi Stati (per esempio in Italia, in Spagna, in Serbia, nel Regno Unito) sono state anche rinviate alcune scadenze elettorali, con la conseguenza che i cittadini sono stati privati di uno dei diritti cardine della democrazia. Naturalmente molti di questi provvedimenti eccezionali si riveleranno solo temporanei, e in molti contesti, superata la fase più drammatica della pandemia, le garanzie e i diritti saranno ripristinati. Ma è comunque probabile che in alcuni paesi l'emergenza possa rafforzare stabilmente la tendenza alla centralizzazione del potere, sbilanciando gli equilibri istituzionali a favore degli esecutivi.

Non è inoltre escluso che limitazioni della libertà di espressione possano essere giustificate per limitare la circolazione di *fake news* e per garantire la salute pubblica, proseguendo anche in questo senso una tendenza inaugurata da qualche anno (Freedom House 2019). Ma una minaccia ulteriore – sempre relativa all'assetto del pluralismo e delle libertà – è connessa all'utilizzo, da parte delle istituzioni, di *big-data* e tecnologie di controllo. Probabilmente l'esperienza della pandemia renderà infatti molto più rapido e generalizzato il ricorso alle tecnologie di tracciamento, al riconoscimento facciale, al monitoraggio dei social media, non solo per il contenimento del Covid-19,

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200008760 Copyright ©

ma in vista anche della gestione di future possibili emergenze sanitarie. E se il riscorso a simili tecnologie può rappresentare un'insidia per il diritto alla riservatezza dei cittadini – come sottolinea anche Gabriele Della Morte nel saggio compreso in questo volume – non possono essere sottovalutate le implicazioni politiche. Non è infatti escluso che questi dati possano essere utilizzati con funzioni di controllo e di limitazione delle libertà. Alcuni Stati non democratici – in primo luogo Cina e Russia – hanno d'altronde già potuto giustificare l'adozione delle tecniche di tracciamento presentandole come strumenti necessari per fronteggiare più efficacemente il contagio, e nel prossimo futuro un simile apparato di sorveglianza potrebbe rivelarsi un formidabile strumento per regimi orientati a controllare gli oppositori, a ostacolare le manifestazioni di dissenso, a limitare la discussione pubblica, o comunque a intimidire i potenziali dissidenti. E, in ogni caso, l'esistenza di tali strumenti potrebbe creare un'asimmetria tale da disincentivare i dissidenti a manifestare le loro critiche (Kendall-Taylor - Frantz - Wright (2020).

Gli esempi dell'Ungheria e delle Filippine, in cui per fronteggiare la crisi sono stati consegnati poteri eccezionali al primo ministro Viktor Orbán e al presidente Rodrigo Duterte, rappresentano senza dubbio dei casi estremi, nei quali la contrazione degli spazi democratici mette ormai seriamente in discussione le condizioni del pluralismo politico e i diritti di espressione del dissenso. Ma la pandemia potrebbe davvero offrire un contesto tale da legittimare decisioni volte a estendere i poteri dei governi, a ridurre i diritti delle opposizioni, a limitare la libertà di stampa e di opinione (Brown - Brechenmacher - Carothers 2020). E in questo quadro – che per molti versi l'emergenza sanitaria si limita solo a confermare – potrebbe così risultare corroborata una latente tendenza al risor-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

gere degli autoritarismi, o allo slittamento verso forme di «democrazia plebiscitaria» e «illiberale».

Una nuova ondata populista?

Da quanto emerge da diverse rilevazioni condotte egli ultimi anni, la tendenza al deterioramento non sembra però riguardare solo le democrazie più recenti. Secondo i dati di Freedom House, i segnali di peggioramento nelle garanzie delle libertà e dei diritti emergerebbero per esempio anche nelle più consolidate democrazie occidentali, e in questo caso risulta davvero significativo il caso degli Stati Uniti, la cui performance – relativa alla tutela delle libertà civili e dei diritti politici – risulta in costante peggioramento a partire dal 2009. Molte ricerche hanno mostrato come nel corso dell'ultimo ventennio l'evoluzione della fiducia nella classe politica, nei partiti e nelle stesse figure istituzionali descriva una tendenza discendente piuttosto significativa, mentre alcune rilevazioni più recenti hanno messo in luce un calo nel sostegno dei cittadini occidentali ai valori della democrazia (Bennett Institute for Public Policy 2020). Proprio tali segnali hanno indotto a formulare l'ipotesi che sia in atto, già oggi, anche un «deconsolidamento» delle democrazie occidentali, causato dalla crescente disaffezione e addirittura da un rilevante (per quanto minoritario) atteggiamento positivo nei confronti di altre forme di regime (Mounk 2018). Anche in questo caso i dati possono essere interpretati in modo diverso e in termini meno negativi, e in particolare il favore con cui molti cittadini occidentali guardano alla democrazia diretta sembrerebbe indebolire la portata della tesi del «deconsolidamento» (Wike - Fetterolf 2018). Ma è probabile – o quantomeno non si può ragionevolmente escludere – che lo *shock* della pandemia e la crisi che lo seguirà contribuiranno in misura non marginale ad accrescere l'insoddisfazione, il disincanto e l'ostilità nei

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

confronti della classe politica e dell'establishment, aprendo spazi ulteriori per un'ondata populista paragonabile a quella seguita alla crisi finanziaria del 2008.

Le previsioni sull'impatto che avranno la pandemia e le misure di distanziamento sociale sull'economia globale e sulle economie del Vecchio continente sono al momento ancora premature, ma le stime provvisorie prevedono una notevole contrazione della produzione in tutte le economie occidentali, oltre che una riduzione significativa del volume degli scambi. Per quanto del tutto provvisorio, un simile quadro suggerisce come piuttosto probabile uno scenario contrassegnato nel medio periodo (e dunque in un orizzonte di 12-24 mesi) dalla crescita della disoccupazione e della povertà, oltre che da turbolenza finanziaria. Questo scenario potrebbe favorire sul versante politico un ulteriore inasprimento delle condizioni di instabilità e, dunque, un rafforzamento della tendenza che negli ultimi dieci anni ha portato sulla scena nuovi e aggressivi outsider, più o meno ascrivibili all'eterogenea famiglia delle formazioni anti-sistemiche. L'ondata populista cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio è d'altronde scaturita da una pluralità di processi, che sono venuti intrecciandosi dopo l'esplosione della crisi finanziaria globale: una crisi economica, che soprattutto nell'Europa del Sud ha contratto le opportunità di lavoro e determinato maggiore incertezza; una crisi politica, consistente in un ulteriore aumento della sfiducia nei confronti del sistema dei partiti; una crisi «culturale», legata al «disorientamento» innescato dalle ondate migratorie e all'origine delle richieste di protezione (Graziano 2018). Il nuovo scenario comunicativo e in particolare la diffusione dei social media hanno inoltre offerto, a forze politiche marginali, opportunità straordinarie per conquistare visibilità e posizioni egemoniche. Ed è molto probabile che questo intreccio di fattori debba riproporsi nei prossimi anni.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

Le tensioni che le democrazie occidentali si troveranno ad affrontare dopo che la fase più acuta dell'emergenza del Covid sarà terminata hanno comunque in gran parte a che vedere con l'eredità di dinamiche di lungo periodo. La depressione economica segnerà quasi certamente un ulteriore aggravamento della «crisi fiscale» dello Stato, che in alcuni casi potrebbe anche diventare drammatica e che offrirà spazi consistenti al riemergere della protesta fiscale. In secondo luogo, in termini analoghi a quanto avvenuto dopo la crisi del 2008, è probabile che la contrazione delle economie occidentali contribuirà a logorare ulteriormente i legami identitari su cui ancora possono contare i partiti 'tradizionali' e a indebolire la fiducia nei confronti di leader e partiti. Inoltre, le conseguenze del Covid-19 potrebbero accelerare il 'declino relativo' dell'Occidente (sotto il profilo economico, politico e culturale), e non sembrano comunque in grado di invertire in modo significativo la tendenza di uno spostamento verso Est del baricentro dell'economia globale. Ciò potrebbe evidentemente rafforzare il *cultural backlash* di cui hanno scritto Ronald Inglehart e Pippa Norris, accentuando la sensazione di insicurezza e deprivazione soprattutto in alcuni strati sociali. Quote di elettorato crescenti potrebbero così spostarsi verso posizioni più radicali (e verso nuove formazioni politiche), polarizzando lo scontro politico. E potrebbero in particolare riacquistare vigore tanto i conflitti radicati sulla frattura centro-periferia (e focalizzati sulla protesta fiscale), quanto le tendenze isolazioniste e nazionaliste (che nel Vecchio continente assumerebbero come bersaglio i 'vincoli' imposti dall'Ue).

Naturalmente, non è affatto scontato che a capitalizzare il risentimento della depressione economica debbano essere i protagonisti della scena politica precedente all'irruzione della pandemia. Nuove forze potrebbero infatti sfruttare la finestra di opportunità. E, soprattutto, potreb-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200008760 Copyright ©

bero sfruttare le condizioni offerte da uno scenario comunicativo ulteriormente modificato dalla pandemia. Quasi certamente, il *lockdown* e le misure di distanziamento sociale innescheranno infatti un'accelerazione significativa nell'utilizzo della rete da parte dei cittadini. Ciò ci condurrà ancor più speditamente verso un contesto comunicativo «ibrido», che potrebbe assomigliare davvero a una sorta di *bubble democracy*: un contesto – molto diverso da quello che un quarto di secolo fa Bernard Manin identificò con la formula della *audience democracy* – in cui si conferma (e si consolida) la sfiducia nei partiti e nell'*establishment*, in cui si indeboliscono anche i vincoli all'ingresso sulla scena politica da parte degli *outsider*, e in cui il «pubblico» si frammenta, a seguito dei mutamenti strutturali nell'offerta mediale e delle strategie individuali di gestione del 'sovraccarico' informativo (Palano 2020). Anche se gli esiti non sono scontati, il distanziamento sociale sperimentato durante la pandemia e la riorganizzazione di attività di lavoro e formazione contribuiranno probabilmente alla 'frammentazione' del «pubblico» in una miriade di bolle. Vecchi e nuovi partiti dovranno quasi inevitabilmente fare i conti, nella definizione della loro offerta politica, con questi assetti, puntando soprattutto a entrare nei circuiti dei social media, assumendo il profilo di «partiti piattaforma» e costruendo messaggi 'profilati' sulle caratteristiche delle differenti nicchie. E, al di là dei rischi di manipolazione che l'utilizzo dei social media comporta (Freedom House 2019; Kundnani 2020), la proliferazione di nicchie autoreferenziali potrebbe favorire dinamiche di polarizzazione e rafforzare le spinte centrifughe.

La democrazia dopo la «fine della Storia»

Al momento in cui queste considerazioni vengono stese (aprile 2020), non è ancora chiaro quale sarà la brutalità

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

dello *shock* che si abbatterà sulla scena mondiale, né fino a quando l'emergenza si protrarrà. Pur in questo quadro di incertezza, nelle pagine precedenti sono state individuate alcune linee di tensione che – più che configurare effetti inediti prodotti dalla pandemia – sono il risultato dell'accelerazione di dinamiche che già da diversi anni – e in qualche caso da alcuni decenni – attraversano la «tarda democrazia» dell'Occidente, minandone gli assetti interni e la stabilità (Ornaghi 2013). Più in particolare, come si è visto, uno dei rischi è che gli effetti della crisi contribuiscano ad alimentare la «recessione democratica» in corso da circa quindici anni, logorando le basi dei regimi più fragili, che, soprattutto per ciò che concerne l'Est europeo e alcune delle ex-repubbliche sovietiche, sembrano a molti già fuoriusciti dall'alveo di una piena democrazia (Freedom House 2020). Al tempo stesso, la pandemia e le sue ricadute potrebbero riproporre la dinamica che ha investito i sistemi politici occidentali dopo la crisi finanziaria del 2008, versando dunque combustibile nel serbatoio della protesta «populista» e aggravando quel processo di «deconsolidamento» delle democrazie mature che secondo alcune ipotesi sarebbe già cominciato da alcuni anni.

Per quanto lo scenario sinteticamente delineato in queste pagine non debba certo apparire ottimistico, sarebbe però un errore interpretare le tendenze individuate nei termini di previsioni deterministiche, perché un simile quadro va interpretato semplicemente come il tentativo di intercettare le differenti dimensioni conflittuali e le possibili linee di tensione, su cui andrà a incidere la dialettica delle forze politiche (vecchie e nuove). Nel mondo che seguirà la pandemia, un ruolo importante, e per molti versi decisivo, dipenderà dalla capacità di impedire che una miscela esplosiva di ingredienti vada a innescare quella che in questo volume Raul Caruso definisce – per analogia a quanto avvenne nel XVII secolo – una «crisi generale».

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

E dunque il futuro delle democrazie è strettamente legato anche alle sorti dell'ordine internazionale liberale che abbiamo ereditato dalla Seconda guerra mondiale, che ha indirizzato il processo di globalizzazione negli ultimi trent'anni, e che mostra ormai da tempo profonde tracce di logoramento (Parsi 2018). Ma il futuro delle democrazie si giocherà anche sulla loro capacità di abbandonare visioni ingenuamente ottimiste, senza al tempo stesso cedere alla retorica di un declino inevitabile.

Non è probabilmente casuale che l'immaginario fantapolitico dei primi anni del XXI secolo abbia attinto a piene mani all'incubo della catastrofe. Collocandosi alla «fine della Storia», l'Occidente uscito dalla Guerra fredda è stato infatti in grado di concepire il futuro solo nei termini di una conservazione del presente o di un'apocalisse ambientale, sociale e politica. E in un orizzonte politico sempre più ristretto, anche la fine della democrazia è diventata pensabile solo nella prospettiva dell'implosione dell'ordine sociale. La pandemia che stiamo vivendo ha per molti versi materializzato proprio gli incubi di quel cataclisma a lungo immaginato, e, divenute improvvisamente deserte nei giorni del *lockdown*, le metropoli europee e americane hanno iniziato ad assomigliare alle scenografie di tanti film apocalittici. Ma, per democrazie cresciute nella convinzione di vivere dopo la «fine della Storia», un pericolo si annida proprio nella loro stessa incapacità di immaginare il futuro in termini diversi da quelli speculari della dilatazione del presente e di un declino catastrofico. Come nella cinica visione di uno dei personaggi di *28 Days Later* di Danny Boyle, l'uscita di scena dell'«uomo uomo», il soddisfatto consumatore di una società senza conflitti, potrebbe così riportare alla ribalta il «primo uomo» e una concezione della politica che non ammette spazi per la cooperazione ma solo per

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

la violenza e la sopraffazione (Drezner 2015: 42). Anche per questo il futuro delle democrazie occidentali sarà certamente legato alla risposta che esse saranno in grado di fornire allo *shock* della pandemia, ripensando le condizioni di libertà, uguaglianza e sicurezza in termini adeguati al livello di interdipendenza delle nostre società. Ma dipenderà anche dalla loro capacità di abbandonare davvero l'illusoria convinzione di vivere alla «fine della Storia».

BIBLIOGRAFIA

Bennett Institute for Public Policy (2020), *Global Satisfaction with Democracy Report 2020* (https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf).
Brown F.Z. - Brechenmacher S. - Carothers T. (2020), *How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?*, Carnegie Endowment for International Peace, 6 aprile (https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470).
Diamond L. (2015), *Facing Up to the Democratic recession*, in «Journal of Demcracy», 1, pp. 141-155.
Drezner D.W. (2015), *Theories of International Politics and Zombies*, Pricenton, Princeton University Press.
Freedom House (2019) *The Crisis of Social Media. Freedom of the Net 2019* (https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2019/crisis-social-media).
Freedom House (2020), *A Leaderless Struggle for Democracy. Freedom in the World 2020* (https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy).
Graziano P. (2018), *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Bologna, Il Mulino.
Kendall-Taylor A. - Frantz E. - Wright J. (2020), *The Digital Dictators. How Technology Strengthens Autocracy*, «Foreign Affairs», 2, pp. 103-115.
Kundnani H., (2020), *The Future of Democracy in Europe. Technology and the Evolution of Representation*, Chatham

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 201202000080760 Copyright ©

House, 3 marzo (https://www.chathamhouse.org/publication/future-democracy-europe).
Levitsky S. - Way L. (2015) *The Myth of Democratic Recession*, in L. Diamond - M., Plattner (eds.), *Democracy in Decline?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 58-72.
Mounk Y. (2018), *Popolo vs. Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, Feltrinelli.
Ornaghi L. (2013), *Nell'età della tarda democrazia*, Milano, Vita e Pensiero.
Palano D. (2019), *La «recessione democratica» e la crisi del liberalismo*, in A. Colombo - P. Magri (a cura di), *La fine di un mondo. La deriva dell'ordine liberale*, Milano, Ledi, pp. 39-52.
Palano D. (2020), *Bubble Democracy. La fine del pubblico e la nuova polarizzazione*, Brescia, Scholé.
Parsi V.E. (2018), *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino.
The Economist Intelligence Unit (2020), *Democracy Index 2019. A Year of democratic Setbacks and Popular Protest*.
Wike R. - Fetterolf J. (2018), *Liberal Democracy's Crisis of Confidence*, in «Journal of Democracy», 4, pp. 136-150.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

GABRIELE DELLA MORTE

Esigenze di sorveglianza di massa e limiti posti dal diritto internazionale[1]

Avviso ai naviganti

Una premessa di metodo si impone: di fronte al nuovo tutte le competenze sono vecchie. A causa dell'epidemia da Covid-19 inediti quesiti giuridici si irradiano in ogni direzione. In materia di diritto costituzionale, in materia di diritto del lavoro, di diritto penale, civile eccetera. Alcuni di tali quesiti, tutt'altro che minori, si pongono sul piano delle possibili deroghe in materia di protezione dei dati personali alla luce degli obblighi internazionali: è su questi che concentrerò le mie riflessioni.

Acque agitate

Poco dopo l'ufficializzazione dello stato di pandemia, dichiarata il 12 marzo 2020 da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'opportunità di ricorrere a sistemi di mappatura dei contatti e/o di tracciamento degli spostamenti al fine di contrastare la diffusione del virus ha presidiato il dibattito, mediatico e politico, italiano e non solo.

[1] Una precedente versione di questo articolo è stata pubblicata, il 30 marzo 2020, sulla piattaforma *on line* della Società italiana di diritto internazionale – consultabile all'indirizzo www.sidiblog.org – con il titolo: *La tempesta perfetta: covid-19, deroghe alla protezione dei dati personali ed esigenze di sorveglianza di massa*.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

In effetti sono diversi gli Stati che, ad oggi, fanno ricorso a tali sistemi di controllo. Tra questi si riscontra una varietà di situazioni che oscilla dalle ipotesi più blande come la verifica di assembramenti grazie a dati anonimi aggregati, passando per quelle mediane che hanno per obbiettivo la ricostruzione dei contatti intercorsi tramite tecnologia Bluetooth, sino a quelle più marcate che insistono sulla geo-localizzazione e sul tracciamento degli spostamenti individuali (si tratta del cd. *contact tracing*, potenzialmente incrementabile anche con i dati GPS di applicazioni di largo uso quali Facebook, Google Maps ecc.).

Tra le forme più incisive il caso più noto è quello di Alipay Health Code, una App diffusa in Cina. Si tratta di un software che, una volta installato nel proprio *smartphone*, consente una classificazione degli individui sulla base dei dati relativi allo stato di salute, ai contatti avuti in precedenza ecc. Il fine è quello di contrastare l'epidemia attraverso un monitoraggio costante di movimenti e contatti. A ogni controllo occorre esibire il *QR-code* di riferimento generato dalla *App.* Il colore del codice, assegnato da un algoritmo che calcola un coefficiente di rischio, determina diverse conseguenze: il *QR-Code* rosso obbliga a restare al proprio domicilio; quello giallo garantisce mobilità limitata; quello verde consente libertà di movimento. Se non si è provveduto a installare l'applicazione si è ritenuti *ipso facto* (e … *jure*!) *QR-code* rosso.

I dati in alto mare

Le questioni che i sistemi di controllo fondati su algoritmi sollevano sul versante dei diritti – dalla privacy alla tutela dei dati personali, passando per la compressione di fondamentali libertà, ad esempio quella di movimento – sono innumerevoli. In un'ottica complessiva gli indubbi benefici di breve termine vanno comparati agli effetti che

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

si potrebbero sedimentare in una prospettiva di più lunga durata.

In un'articolata riflessione ospitata dal *Financial Times*, il filosofo Yuval Noah Harari adotta questa chiave di lettura, insistendo sui rischi del ricorso a tecnologie di sorveglianza di massa (Harari 2020). Sino a ieri, toccando il nostro *smartphone* «the government wanted to know what exactly your finger was clicking on»; oggi con il coronavirus «the focus of interest shifts. Now the government wants to know the temperature of your finger and the blood-pressure under its skin». L'analisi di Harari è, peraltro, approssimata solo *per difetto*: in molti casi (come quello cinese riportato *supra*) il controllo non viene esercitato direttamente dai governi, ma da compagnie private che agiscono in collaborazione con i primi. È questa la ragione per la quale alcuni esperti che si sbilanciano a favore di simili tecnologie (Paolo Benanti: «per potere continuare a vivere dobbiamo donare qualcosa di immateriale […]: i nostri dati») sollevano il problema di quale sia il soggetto incaricato di tale compito («Non di certo soggetti privati […] L'ideale sarebbe una grande azienda pubblica») (Benanti 2020).

Purtroppo una simile azienda al momento non c'è, a meno che non si intenda gravare di tale peso l'Autorità garante per la protezione dei dati personali (il cui Presidente ha comunque testimoniato, già il 29 marzo, una discreta apertura rispetto a simili sistemi di controllo purché corredati da adeguate garanzie). Abbiamo però un importante novero di disposizioni internazionali le quali, in coordinamento con le norme statali, offrono un valido riferimento.

La bussola di riferimento

Come accennato, dopo il distanziamento sociale e il confinamento in dimora, il dibattito sulle strategie di contrasto

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

all'epidemia si è indirizzato sulle misure di sorveglianza e *contact tracing*, atteso che, come ha sostenuto il Direttore dell'Organizzazione Mondiale della Sanità nel *media briefing* del 16 marzo 2020: «you cannot fight a fire blindfolded. And we cannot stop this pandemic if we don't know who is infected».

Ma in che modo tali misure impattano sul regime di protezione internazionale dei dati personali? Quante e quali deroghe sono da considerarsi ammissibili? Premesso che la risposta a tale quesito è di natura molto tecnica e meriterebbe un discorso più ampio, mi limiterò qui ad alcune considerazioni orientative rimandando a un mio precedente lavoro monografico dedicato ai Big Data e alla tutela internazionale dei diritti dell'uomo, per un inquadramento più ampio (Della Morte 2018).

Innanzitutto, il quadro normativo è composito e va dedotto, oltre alla normativa di diritto interno[2], da quella di diritto internazionale la quale, in assenza di un trattato universale che disciplini la struttura e il contenuto del cyberspazio, è composta da un insieme di disposizioni settoriali e regionali in combinazione con norme non vincolanti (cd. *soft law*). Tralasciando il discorso su queste ultime – che pur contribuendo alla *governance senza governo* di Internet non rappresentano delle norme vincolanti – è possibile osservare che sono diverse le convenzioni regionali e settoriali di cui l'Italia è parte.

Un esempio settoriale è rappresentato dall'art. 17 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dedicato al divieto di interferenze arbitrarie o illegittime nella vita

[2] Una *Raccolta delle principali disposizioni adottate in relazione allo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 aventi implicazioni in materia di protezione dei dati personali* è consultabile presso il sito dell'Autorità garante dei dati personali, a partire dall'indirizzo www.garanteprivacy.it (consultato, da ultimo, il 26 aprile 2020). Alcune interessanti osservazioni sul versante del diritto interno (italiano) in materia sono espresse da Pollicino e Resta (2020).

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

privata. Nel commento che a tale disposizione ha dedicato il Comitato dei diritti umani (*General Comment* n. 16 dell'8 aprile 1988) si ricorda come tale divieto debba essere inteso a tutela di ogni intromissione illegale o arbitraria proveniente tanto dal potere pubblico quanto dalle persone fisiche o giuridiche; aggiungendo inoltre che qualora l'interferenza sia autorizzata deve essere conforme alle disposizioni, agli scopi e agli obiettivi del Patto medesimo. Chiaramente, trattandosi di un divieto relativo entra in bilanciamento con altri diritti potenzialmente in contrasto (quali, ad es., il diritto alla salute). Esso è pertanto un diritto derogabile e il medesimo Patto prevede una disposizione, l'art. 4, ai sensi della quale, in una situazione di pubblica emergenza che minaccia la vita della nazione, gli Stati possono derogare agli obblighi sanciti per il tempo necessario e purché la legge specifichi nel dettaglio le «circostanze specifiche» in cui la deroga è ammessa.

Quanto alle disposizioni aventi portata regionale, un primo gruppo di norme è riscontrabile in seno al Consiglio d'Europa. È il caso dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo dedicato al rispetto della vita privata e familiare. Tale disposizione, diversamente da quella del Patto internazionale sui diritti civili e politici prima esaminato, specifica all'interno dello stesso articolo le condizioni al verificarsi delle quali le interferenze delle autorità pubbliche sono da considerarsi ammissibili. Esse sono, in estrema sintesi: che siano previste dalla legge, che siano necessarie nel quadro di una società democratica, e che corrispondano agli scopi tutelati, quali la sicurezza nazionale, la protezione della salute ecc.

Sempre a livello di organizzazioni internazionali regionali e sempre *ex multis*, un discorso a parte merita l'Unione europea, in quanto la protezione dei dati prevista

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

in tale contesto configura un sistema eccezionale e senza precedenti, alla cui formazione hanno contribuito tanto ragioni di ordine economico (i dati dei consumatori europei sono particolarmente attraenti nel mercato globale), quanto di ordine storico-politico (non bisogna dimenticare che l'Unione poggia le propria fondamenta sulle ceneri dell'Olocausto realizzato attraverso discriminazioni fondate su dati personali).

Il sistema di regole in seno all'Unione orbita, oggi, intorno al *corpus iuris* del Regolamento generale per la protezione dei dati personali (Gdpr). Nel quadro di tale Regolamento, che rappresenta il più compiuto strumento internazionale sul tema, si prevede (art. 23) che uno Stato membro possa apportare delle limitazioni alla tutela dei dati, purché si rispetti «l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e [si tratti di] una misura necessaria e proporzionata in una società democratica» per salvaguardare, *inter alia*, la sanità pubblica. Dette limitazioni devono essere previste «mediante misure legislative» (par. 1), che contengano indicazioni relative a: *a*) le finalità di trattamento; *b*) le categorie di dati personali; *c*) la portata delle limitazioni introdotte; *d*) le garanzie per prevenire abusi o illeciti; *e*) l'indicazione del titolare del trattamento; *f*) i periodi di conservazione e le garanzie applicabili; *g*) i rischi per i diritti e le libertà degli interessati; e *h*) il diritto degli interessati di essere informati della limitazione, a meno che ciò possa compromettere la finalità medesima (par. 2).

Sempre all'interno del Gdpr si dedica una disciplina speciale a quella particolare categoria di dati che non concernono i semplici «dati personali» (e cioè, «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile», *ex* art. 4 Gdpr, n. 1), ma i cd. dati soggetti a trattamento speciale, tra i quali rientrano i dati relativi alla salute degli individui. Senza entrare nel dettaglio di

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

un discorso che sarebbe eccessivamente tecnico-giuridico, sarà sufficiente ricordare che tali dati speciali-sanitari, per loro natura particolarmente sensibili, meritano una tutela rafforzata. Quest'ultima si sostanzia in una regolamentazione più dettagliata delle ipotesi in cui è possibile limitare la protezione. Tra queste si segnalano, *inter alia*, le ipotesi che fanno riferimento ai trattamenti necessari a scopi di diagnosi o gestione dei sistemi sanitari (art. 9, par. 2, lett. *h* del Gdpr); o quelle che richiamano la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero (*ibid*., lett. *i*).

Il concetto generale è ribadito anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui art. 52 prevede che eventuali limitazioni devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà. Da ultimo anche dalla Direttiva *ePrivacy* del 2002, il cui art. 15 garantisce agli Stati membri la possibilità di limitare – attraverso il ricorso a disposizioni legislative – gli obblighi in materia di riservatezza dei dati sul traffico purché in una misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica.

Come segnare il nord

Alla luce di queste considerazioni e alla luce di ulteriori sviluppi – al momento in cui si scrive il Governo italiano ha annunciato il lancio di un App di mappatura dei contagi, cd. 'Immuni', di cui però non sono ancora state specificate le condizioni di funzionamento – mi sembra di potere concludere che, nel ricorso a un trattamento per così dire 'rafforzato' di dati personali e sanitari, occorrerà innanzitutto accertarsi che siano rispettati quanto meno i seguenti requisiti:

– Formalità: le interferenze devono essere previste da una base giuridica variamente intesa;

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

– Indispensabilità: le interferenze devono essere necessarie nel quadro di una società democratica;

– Finalità: le interferenze devono corrispondere allo scopo di protezione della salute;

– Tassatività: le interferenze devono essere specificate nel modo più dettagliato;

– Temporalità: le interferenze devono indicare il periodo di vigenza;

– Impugnabilità: le interferenze devono essere contestabili in qualche forma;

– Proporzionalità: le interferenze non devono mai essere eccessive rispetto allo scopo perseguito.

Chiaramente alcuni di questi principi possono sovrapporsi, articolarsi in una relazione di *genus* a *species*, oltre a modularsi diversamente a seconda del tipo di interferenza: geolocalizzazione o semplice ricognizione dei contatti tramite tecnologia Bluetooth; trattamento di soli dati anonimi o anche di dati pseudo-anonimi e/o personali; trattamento subordinato al consenso di tutte le persone potenzialmente interessate ecc.

Quale approdo?

In conclusione, c'è certamente qualcosa di contro-intuitivo nel fatto che le democrazie occidentali ricorrano a strumenti propri del *Capitalismo della sorveglianza* (Zuboff 2019) per difendere se stesse. Ma questo paradosso è solo apparente, perché frutto di un espediente retorico – piuttosto in voga, purtroppo – che pone la questione nei termini di *trade-off* tra salute e privacy, mentre a un più attento esame appare evidente che la questione non può essere articolata in termini alternativi/oppositivi.

Come salvaguardare *sia* la tutela dei dati personali *sia* la salute, a fronte di una minaccia pandemica? Certamente un approccio ispirato al criterio di gradualità forni-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200008760 Copyright ©

sce una strategia ragionevole per ogni situazione inedita: occorre innanzitutto testare l'efficacia delle misure meno invasive e quindi incrementarle in caso di bisogno. Al contempo bisogna contemplare limiti invalicabili perché se è vero che talvolta gli Stati fanno ricorso a legislazioni d'urgenza per ristabilire in un secondo momento un adeguato sistema di garanzie (è accaduto anche in Italia: si consideri la stagione del terrorismo), oggi è il matrimonio tra regolamentazione d'urgenza e innovazione tecnologia che richiede particolare attenzione: dalla prima si può tornare indietro, dall'innovazione tecnologica, *historia magistra*, no.

In definitiva, in attesa che passi la 'tempesta perfetta' si possono anche ammainare le vele. Ma occorre prestare molta attenzione alla bussola per ritrovare, in seguito, la rotta.

BIBLIOGRAFIA

Benanti P. (2020), *I nostri dati per il nostro futuro: come sconfiggere il coronavirus*, in www.paolobenanti.com, 21 marzo.
Della Morte G. (2018), Big data *e protezione internazionale dei diritti umani. Regole e conflitti*, Napoli, Editoriale scientifica.
Harari Y.N. (2020), *The World After Coronavirus*, «Financial Times», 20 marzo.
Pollicino O., Resta F. (2020), *Data tracing, no a deleghe in bianco all'algoritmo*, *www.corrierecomunicazioni.it*, 24 marzo.
Zuboff S. (2019), *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, Luiss University Press.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

II. Società alla prova del contagio

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

PAOLO BALDUZZI

Finanza pubblica: ripartire dopo la malattia

Delineare un quadro previsionale nei prossimi mesi e soprattutto nei prossimi anni è un esercizio molto difficile, sia per ciò che concerne la finanza pubblica sia per ogni altro settore della vita economica – e non solo. Il motivo principale è che, al momento, ancora nulla si sa sull'evoluzione del virus, sulla sua contagiosità nel lungo periodo, sulla durata della sua vita, sulla data di commercializzazione del vaccino, né tantomeno sulla sua capacità di mutare e adattarsi a quest'ultimo. Dal punto di vista metodologico, quindi, è necessario procedere scegliendo e provando a giustificare uno scenario di riferimento. Scegliamo di essere moderatamente ottimisti, immaginando una ripresa dell'attività economica con modalità simili a quelle precedenti (seppur con i necessari adattamenti e accorgimenti) ma con il timore che tutto ciò che stiamo vivendo in queste settimane possa di nuovo accadere. Del resto, anche il principale punto di riferimento per capire la tendenza delle finanze pubbliche, vale a dire il Documento di Economia e finanza (Def) per il 2021, presenta stime riferite sia a uno scenario di base più ottimista sia a uno più problematico. Cosa dovremo aspettarci, quindi?

Malattie pregresse

Per provare ad immaginare la finanza pubblica italiana, nel breve ma anche nel medio periodo post emergenza

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200008760 Copyright ©

sanitaria, vale la pena di ricordare le condizioni di salute dell'economia e del bilancio pubblico prima che il coronavirus entrasse nelle nostre vite. Queste non erano certo delle migliori: le stime di crescita annua della Commissione europea, per il nostro paese, non superavano lo 0,7% fino a tutto il 2021, unico caso tra i paesi europei. Volendo procedere con una metafora, l'Italia a gennaio di quest'anno si presentava come il tipico soggetto più a rischio Covid-19: un soggetto anziano, il più anziano d'Europa, accompagnato da una serie di malattie pregresse troppo spesso – e a volte colpevolmente – trascurate: eccessiva burocrazia, elevata pressione fiscale, diffusa evasione, un alto livello di debito pubblico, bassa produttività del lavoro. Certo, non mancavano gli elementi di salute, primo fra tutti la presenza di un avanzo primario ormai da oltre vent'anni, al netto degli anni della crisi (2009-2013): significa che la differenza tra entrate e spese al netto della spesa sugli interessi passivi (quest'ultima pari al 3,4% del Pil nel 2019, si veda la Tabella 1) era positiva. Tuttavia, è evidente che il danno dello shock sanitario ed economico nel nostro paese rischia di essere di gran lunga superiore a quello di molti partner europei. Con effetti negativi – tanto nel breve come nel medio-lungo periodo – anche sui pochi dati positivi che potevamo vantare. Le previsioni del Def, già validate anche dall'Ufficio parlamentare di Bilancio (Upb 2020), riferiscono in particolare un aumento del rapporto tra debito pubblico e Pil al 151,8% su base tendenziale – vale a dire, incorporando gli effetti economici dei DL 18 e 23/2020 ma senza contare quelli del decreto legge in preparazione in questi giorni – e fino al 155,7% tenendo conto invece anche di quest'ultimo. Questo rapporto è sostanzialmente determinato da due variazioni: un aumento dello stock di debito pubblico (che influenza il numeratore del rapporto) e il crollo del Pil (che invece influenza il denominatore).

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200000080760 Copyright ©

Tabella 1 - *La finanza pubblica italiana nel 2019 e nel 2020 (dati in % del Pil)*

	2018	2019	2020 (tendenziale)	2020 (nuove politiche)	2021 (tendenziale)	2021 (nuove politiche)
Debito/ Pil	134,8	134,8	151,8	155,7	147,5	152,7
Deficit	2,2	1,6	7,1	10,4	4,2	5,7
Avanzo primario	1,5	1,7	- 3,5	- 6,8	-0,6	-2
Interessi	3,7	3,4	3,6	3,7	3,6	3,7

Fonte: elaborazioni personali su dati Mef (2020)

Per quanto riguarda la prima variazione, il debito pubblico aumenterà innanzitutto a causa dell'incremento del deficit di bilancio previsto per quest'anno, stimato su base tendenziale in circa 118 miliardi di euro (il 7,1% del Pil); tale deficit è originato tanto dall'aumento delle spese previste per fronteggiare la crisi (circa 26 miliardi di euro nel 2020 rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio, di cui 20 conseguenti all'introduzione delle misure ex Dl 18/2020) quanto per il crollo delle entrate fiscali e contributive (circa 50 miliardi di euro, sempre rispetto a quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2020). A titolo di confronto, vale la pena di ricordare che la Legge di bilancio, per il 2020, aveva previsto un deficit pari al 2,2%. Inoltre, il peggioramento del deficit legato al DL in preparazione è stimato in circa ulteriori 55 miliardi di euro. L'aumento del numeratore avrà ovviamente effetto sulla spesa per interessi passivi, in aumento dal 3,4% nel 2019 al 3,7% nel 2020, e questa, a sua volta, peggiorerà ulteriormente la dimensione del debito pubblico (cosiddetto effetto "snow-ball"). Per quanto riguarda la variazione del denominatore, le stime del governo sono di una diminuzione dell'8% del Pil nel corso del 2020. Tuttavia,

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

vale la pena di osservare che si tratta di stime anche più ottimistiche di quelle di altri istituti, come per esempio quella del Fondo monetario internazionale (-9%). In ogni caso, si tratta di previsioni di massima che, come già ricordato, dipendono dallo scenario di riferimento scelto. Solo a titolo esemplificativo, lo stesso Def 2020 riconosce uno scenario avverso in cui il Pil crollerebbe fino al -10,6% nel 2020, con effetti anche sul 2021 e una ripresa solo a partire dal 2022.

Una cura europea

Si tratta evidentemente di dati di finanza pubblica drammatici e per certi versi paragonabili a scenari di guerra. Gli strumenti a disposizione del nostro paese sarebbero insufficienti ed è per questo che l'Unione monetaria sta, a volte anche faticosamente, cercando di trovare un accordo sugli strumenti da utilizzare per fronteggiare questa crisi. Si tratta di un dibattito fondamentale, perché gran parte degli effetti sui conti pubblici per il prossimo futuro dipenderanno anche dalla quantità e dalla tipologia degli interventi europei che in queste settimane si stanno delineando. Pur non potendo entrare eccessivamente nei dettagli, si tratta di 4 strumenti fiscali principali, senza dimenticare ovviamente il ruolo della Banca centrale europea. Il primo, il MES, o Meccanismo Europeo di Stabilità, era stato introdotto già tra il 2011 e il 2012 come linea di credito agevolata per gli stati membri in difficoltà, ma originariamente la concessione esigeva impegni formali di aggiustamento dei conti pubblici. Tuttavia, vista la situazione di emergenza, dopo le trattative di queste ultime settimane, e in particolare a seguito dell'accordo in Eurogruppo dell'8 maggio 2020, queste condizioni sono state eliminate, perlomeno per le richieste di fondi che serviranno a finanziare spese dirette e indirette legate alla

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

sanità, alla cura e alla prevenzione. La dotazione totale è di circa 250 miliardi di euro: ogni Paese può chiedere in prestito fino al 2% del proprio Pil che, per l'Italia, equivale a una cifra massima di 36 miliardi di euro, e poi restituire la somma nel corso di 10 anni a un tasso di circa lo 0,1%. Il Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency (Sure), è una misura della Commissione europea che vale in totale circa 100 miliardi di euro ed è destinata al sostegno dei redditi dei lavoratori; si tratta di prestiti garantiti dagli Stati membri a favore dei paesi più colpiti dall'emergenza sanitaria. Il Recovery Fund dovrebbe invece mettere a disposizione circa 500 miliardi di euro ai paesi membri, ma le sue modalità di garanzia (congiunta dei paesi stessi o della Commissione) e di erogazione (trasferimento a fondo perduto, prestito o un mix dei due) sono ancora da definire. La Banca Europea degli Investimenti (Bei), metterà a disposizione un fondo di garanzia per sostenere fino a 200 miliardi di finanziamenti per le imprese europee. Infine, la Bce si è dichiarata sostanzialmente pronta ad acquistare titoli degli Stati per quanto necessario, anche se dichiarati molto rischiosi. Tra questi strumenti quello più interessante e innovativo, ma anche più incerto, è sicuramente il Recovery fund, che potrebbe delinearsi come uno strumento di pura redistribuzione tra gli stati e potrebbe addirittura essere finanziato da un'imposta comune. Come osserva l'Ocpi (2020), anche al netto delle risorse del Mes e in attesa di capire come sarà finanziato il Recovery Fund, la maggior parte del fabbisogno 2020 per il nostro paese potrebbe quindi essere coperto dagli strumenti previsti

La convalescenza: prospettive di medio periodo

Cosa succederà a partire dal 2021? Sempre augurandosi uno scenario positivo, la previsione di molti è che il Pil

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

tornerà a crescere in tutto il mondo (Daveri 2020); più nello specifico, quella del Governo italiano è di un aumento del 4,7% del nostro Pil. Questo rimbalzo non basterà però per tornare al rapporto debito su Pil precedente lo shock, perché ovviamente servirebbe anche riduzione del numeratore. Cosa succederà quindi al nostro paese, in termini di dimensione e composizione del bilancio pubblico e in termini di accesso ai mercati per rifinanziare il nostro debito? Rispetto quest'ultimo interrogativo, è evidente che un maggiore livello di debito pubblico significa già in sé una maggiore spesa per interessi in futuro. Ma questa spesa dipenderà anche dalla rischiosità associata a questo debito, che si tramuta nel tasso d'interesse cui lo Stato si potrà rifinanziare. Da questo punto di vista, i segnali giunti recentemente dalle agenzie di rating sono contrastanti. Tuttavia, ciò che importa veramente sono le prospettive di medio periodo, vale a dire come l'Italia deciderà di comportarsi una volta che la situazione si sarà – per quanto possibile – normalizzata. Sarà fondamentale dimostrare che il nostro paese si impegnerà sin da subito su un sentiero di rientro del debito ben più seriamente di quanto fatto nel periodo 2014-2019. Ciò comporterà necessariamente ricomposizioni sul lato della spesa, e un aumento delle entrate. Passando quindi all'interrogativo sulla dimensione e la composizione del bilancio pubblico nel medio periodo, pur aumentando nel breve periodo l'ammontare delle prestazioni sociali, l'effetto della crisi sulla spesa per pensioni dovrebbe essere limitato, anche se questa potrebbe comunque aumentare almeno per due motivi. Da un lato, lo stato potrebbe decidere di ricorrere a prepensionamenti per risolvere alcune crisi aziendali; dall'altro, gli stessi lavoratori in età avanzata potrebbero decidere di ricorrere più facilmente a strumenti di anticipo pensionistico per evitare future cadute di reddito (l'assegno previdenziale è sostanzialmente certo, mentre

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

lo stipendio no). Probabilmente la spesa per sanità diventerà più politicamente sensibile e quindi potrebbe essere destinata a un aumento o perlomeno sarà più difficile limitarla. La spesa assistenziale e di protezione dell'occupazione dovrebbe invece tornare lentamente su livelli precedenti la crisi, perlomeno se il Pil tornerà a crescere come previsto. Occorrerà comunque verificare la tenuta dell'istituto del reddito di cittadinanza e studiarne una sua eventuale revisione. Da un lato, infatti, lo strumento ha finalmente riempito un vuoto nel nostro ordinamento fiscale rispetto alle misure di contrasto della povertà. Già ora, tuttavia, la copertura appare o insufficiente (molti individui sotto la soglia di povertà ne sono ancor esclusi) o viziata (il reddito finisce nelle tasche di chi non ne avrebbe diritto). Dall'altro lato, esso ha finora mostrato enormi debolezze nella sua capacità di incentivare la ricerca di un lavoro. Queste diverse esigenze dovranno essere adeguatamente bilanciate per adeguarlo alle conseguenze dello shock sanitario ed economico che sta investendo il nostro paese. Per quanto riguarda le entrate, innanzitutto ci si attendono aumenti automatici legati a una ripresa dell'attività economica e dei consumi. Inoltre, il governo ha confermato nel Def la volontà di sterilizzare per sempre l'aumento dell'Iva. È evidente che aumentare le imposte in un periodo di crisi economica può avere effetti devastanti, come è stato dimostrato nel 2011. Tuttavia, ciò che può essere corretto nel breve periodo potrebbe rivelarsi errato nel medio-lungo e un riequilibrio tra imposte dirette (in particolare l'Irpef) e quelle indirette (come l'Iva) potrebbe essere necessario (Ambrosanio, Balduzzi 2020). Perché quindi rinunciare a priori alla possibilità di aumentare davvero l'Iva, magari in modo selettivo e comunque alla fine del periodo di emergenza? Con la sua giungla di spese fiscali (deduzioni e detrazioni), con il diffondersi di regimi sostituivi (proporzionali) per i redditi da capitale,

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

con la diffusione drammatica dell'evasione che la caratterizza, nonché – infine – con una struttura di aliquote che grava in special modo sugli scaglioni centrali, l'Irpef ha infatti perso nel tempo la sua reale capacità redistributiva e quindi il ruolo di perno del sistema tributario. L'aumento della pressione fiscale nel medio periodo sarà giustificato con la necessità di ridurre il debito pubblico e forte sarà la tentazione, infine, di ricorrere anche a forme aggiuntive di tassazione patrimoniale.

BIBLIOGRAFIA

Ambrosanio M.F., Balduzzi P. (2020), *Finanza pubblica: serve una riforma tributaria*, «Aggiornamenti sociali», 4, pp. 278-288.
Daveri F. (2020), *Una crisi a V, dice il Fondo monetario. Anche per noi*, www.lavoce.info (link consultato il 30/04/2020)
Ministero dell'Economia e delle finanze (2020), *Bozza del "Documento di Economia e Finanza 2021"*, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Sez-I-Programma_di_Stabilitx.pdf (link consultato il 28/04/2020).
Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (2020), *Un aggiornamento sulle prospettive per i conti pubblici nel 2020*, https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-un-aggiornamento-sulle-prospettive-per-i-conti-pubblici-nel-2020 (link consultato il 30/04/2020)
Upb (2020), *Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di economia e finanza 2020*, http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/04/Audizione-UPB-DEF-2020.pdf

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

MARCO GRAZZI

L'impatto del *lockdown* sull'economia italiana

Questo breve contributo cerca di fornire una prospettiva utile per interpretare quali possano essere, anche oltre il breve periodo, gli effetti di un prolungato lockdown sull'economia italiana, tenendo in considerazione le particolari caratteristiche della struttura industriale del nostro paese. Al momento, l'evoluzione epidemiologica del virus, nonostante gli sforzi per controllarla, pare ancora incerta ed è arduo tentare di stimare la durata esatta tanto del *lockdown* quanto delle varie fasi di ripartenza. Inoltre, la chiusura temporanea di numerose attività produttive provoca, come effetto collaterale, l'interruzione del normale funzionamento dei canali istituzionali per la raccolta dei dati, fatto che causa a sua volta un ritardo nella disponibilità delle stime dell'impatto economico di Covid-19 sulle economie dei paesi, (a dire il vero quasi tutti) interessati dalla pandemia[1].

Considerati i molti elementi di incertezza, non si cercherà in questa sede di proporre delle troppo premature

[1] A tal proposito, sia Eurostat che Istat stanno fornendo evidenza degli impedimenti affrontati dagli Istituti di Statistica. Due riferimenti in proposito sono una nota di Eurostat sulle metodologie impiegate per l'imputazione di dati a fronte delle numerose mancate risposte ed una memoria scritta di Istat, disponibili, rispettivamente, a: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/Estimation-imputation_of_missing_data_for_STS.pdf https://www.istat.it/it/archivio/240199

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

valutazioni circa l'impatto percentuale sul Pil o sui singoli settori dell'economia. L'attenzione sarà piuttosto rivolta a mettere in luce quali caratteristiche dell'economia del nostro paese ci mettano al riparo, o al contrario, ci espongano ulteriormente ai rischi posti dalla prolungata sospensione delle attività produttive. L'auspicio è di contribuire a mettere a fuoco alcuni elementi critici che necessitano azioni *ad hoc*.

Un *primo* aspetto che chiaramente incide in modo negativo è la pesante esposizione debitoria del nostro paese sia in termini assoluti che in relazione agli altri paesi dell'Ue. Tale situazione, anche oltre le valutazioni politiche più contingenti, limita fortemente le azioni di politica economica che possono essere intraprese in modo indipendente e richiede, in modo certamente più pressante per il nostro paese, il perseguimento di un accordo con gli altri stati membri. Nonostante le difficoltà in tal senso, una prima necessaria misura è stata, almeno in parte, già varata, e consiste nel sostegno ai redditi, con tutte le attenzioni richieste dalle peculiarità delle situazioni, ovvero assicurandosi di includere chi non stia lavorando o sia in cassa integrazione. Questo genere di misure ha lo scopo di limitare il più possibile l'impatto negativo sul lato della domanda aggregata.

La grande attenzione alla ripartenza delle attività produttive, associata alla cosiddetta Fase 2, ben evidenzia una *seconda* caratteristica distintiva di questa crisi, ovvero l'aver provocato uno shock anche sul lato dell'offerta a causa della forzata interruzione delle attività produttive non essenziali, motivata dalla necessità di limitare il contagio. In assenza di dati *real-time* sull'attività delle singole imprese (in termini di fatturato, valore aggiunto, dinamiche occupazionali, etc), per maturare una prima valutazione informata dell'impatto aggregato del *lockdown* produttivo è possibile fare riferimento ai provvedimenti normativi

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

che hanno imposto la chiusura di determinati settori, a un livello di dettaglio molto disaggregato (si veda il Dpcm del 22 Marzo 2020 e seguenti): le proporzioni del *lockdown* produttivo appaiono subito notevoli. Istat[2] riporta che hanno dovuto sospendere le attività circa due terzi delle imprese manifatturiere, che rappresentano circa il 50% del comparto per fatturato e valore aggiunto, e il 43.8% delle imprese del terziario che generano il 37% in termini di fatturato e il 30% di valore aggiunto. Se prendiamo in considerazione altri aspetti legati alla competitività ed alle dinamiche industriali, le prospettive non sono migliori: i settori sospesi rappresentano il 64% delle esportazioni di beni, e ben si conosce quale sia la rilevanza dei mercati internazionali, in particolare durante anni di domanda interna stagnante.

Al tema dell'apertura ai mercati internazionali, si aggiunge un *terzo* aspetto da considerare legato alle difficoltà generate dall'alto livello di dis-integrazione raggiunto dalla maggior parte dei processi produttivi. Basti pensare ai prodotti della filiera agro-alimentare che riceve input (beni e servizi) fondamentali da altri settori, come ad esempio imballaggi e trasporti, che, se bloccati, comprometterebbero il funzionamento di un settore certamente essenziale. L'analisi delle relazioni tra settori produttivi rivela una fitta rete di scambi dove ciascun prodotto finito richiede input intermedi provenienti da settori e paesi diversi: l'interruzione delle attività di uno di questi anelli della catena del valore paralizza l'intera filiera produttiva. Uno degli aspetti più inediti con cui ci dovremo misurare in questa crisi è dunque il suo impatto su un network produttivo altamente frammentato e con elevata specializzazione nazionale e i problemi riscontrati nell'approv-

[2] La nota metodologica è disponibile su: https://www.istat.it/it/files//2020/04/nota-esplicativa_posizionamento.pdf

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

vigionamento o nella produzione domestica dei necessari dispositivi medici ne rappresentano esempi lampanti.

Per quanto appena richiamato, analogamente al sostegno ai consumi, anche il lato dell'offerta richiede adeguate misure correttive, per evitare che il prolungato *lockdown* generi una forte riduzione della capacità produttiva del paese con relativa contrazione del Pil e, proseguendo nel circolo vizioso, una riduzione della base imponibile, peggiorando ulteriormente i conti pubblici.

Si tratta quindi di capire quali spazi di manovra esistano nella peculiarità del caso italiano. A tal proposito, colpisce che nel dibattito di *policy* poco spazio abbia ricevuto un intervento di Blanchard (2019), recente ma anteriore alla pandemia, sulle prospettive offerte dai bassi tassi di interesse sul debito pubblico. A prescindere dal paese di riferimento, infatti, i tassi di interesse hanno mostrato una forte diminuzione sin dagli anni '80. Anche il nostro paese ha beneficiato, e continua a farlo, di questo trend,[3] ma l'assenza di crescita del Pil, ci impedisce di poter sfruttare al meglio questa congiuntura. Siamo infatti uno dei pochi paesi Oecd con una differenza positiva fra tasso di interesse sul debito e crescita del Pil. Si noti, ad esempio, che per Francia e Germania la maggior parte delle emissioni (ponderate per volume) sono avvenute nel 2019 con un tasso di interesse negativo.[4] Si tratta quindi di realizzare delle azioni integrate che contemplino l'utilizzo di forme di debito, il cui costo risulta accessibile come non mai, ed

[3] Prendendo a riferimento per l'Italia il tasso di interesse medio all'emissione, nel 2019 questo tasso era del 0.93%. Questo indicatore permette di avere una misura del costo medio dell'indebitamento, ed è ovviamente diverso dal rendimento dei titoli di stato che si determina per effetto degli scambi sul mercato secondario. La serie storica completa è disponibile su: http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/dati_statistici/principali_tassi_di_interesse/

[4] https://www.oecd.org/finance/Sovereign-Borrowing-Outlook-in-OECD-Countries-2020.pdf

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 2012020000080760 Copyright ©

al contempo permettano all'Italia di tornare su traiettorie di sviluppo almeno superiori al tasso di interesse medio, soglia che può essere interpretata come discriminante per una crescita sostenibile.

Nella parte restante di questo contributo mi occuperò più nel dettaglio di alcune caratteristiche precipue del caso italiano, legate *in primis* alla sua struttura produttiva, che è necessario considerare mantenendo al contempo lo scenario di contesto sopra delineato.

La caratteristica forse più evidente e rappresentativa della nostra economia è la sproporzione fra piccole/medie imprese (Pmi) e grandi imprese. Per avere un confronto, se in Italia circa il 65% degli occupati trova impiego in imprese con meno di 50 addetti, negli Usa questa percentuale scende al 27% circa.[5] Generalmente, per una Pmi la capacità di resistenza, in termini di risorse finanziarie, al protrarsi di una crisi o di un *lockdown* tende ad essere minore rispetto ad un'impresa di maggiori dimensioni. Di conseguenza, la nostra struttura industriale è esposta a un maggior rischio di perdita di capacità produttiva rispetto ad altri paesi.

Sulla base di questa singola evidenza, si potrebbe persino essere indotti a ritenere che una recessione post Covid-19 potrebbe essere un'occasione, per quanto non ricercata volontariamente, di liberare il sistema italiano da una struttura industriale eccessivamente orientata alle Pmi. Proseguendo nella congettura, la conseguenza logica di questa maggior selezione sarebbe quella di aspettarsi un miglioramento nell'allocazione delle risorse produttive verso imprese più efficienti, conseguendo quei guadagni di produttività che ci mancano per tornare su un sentiero di crescita del Pil pro-capite. Tale ragiona-

[5] Fonti: https://www.istat.it/it/files//2018/12/C14.pdf e https://www.sba.gov/sites/default/files/files/us_07ss.pdf

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

mento rischia tuttavia di essere fallace. Da un lato, infatti, ignora le conseguenze sociali di un mancato intervento – questo sì deliberato –; dall'altro, le evidenze empiriche sui guadagni di produttività derivanti dalla ri-allocazione di quote di mercato a seguito di una crisi sono, nel migliore dei casi, contrastanti. Come mostrato da Foster et al. (2016), durante la recente "Grande Recessione" l'intensità della ri-allocazione (anche detto effetto *between*) è diminuita anziché aumentare, come invece ci si sarebbe aspettati. Inoltre, l'effetto positivo di tale ri-allocazione è stato persino minore se confrontato al periodo precedente alla recessione.

La strada per ritrovare competitività potrebbe forse essere ricercata, in modo più inclusivo, nel cosiddetto effetto *within* che fa riferimento all'incremento di produttività registrato al livello di ciascuna impresa e che, con una sorta di effetto "marea", innalza il livello di efficienza dell'intero settore. In Dosi et al. (2015), infatti, si mostra come per diversi paesi e settori l'effetto *within* tende a dominare quello *between*.

Il tema dell'inclusione avrà poi una rilevanza molto più ampia. Non solo, in modo abbastanza ovvio, le microimprese, i lavoratori indipendenti e quelli con contratti a tempo determinato subiscono in modo più accentuato le conseguenze del blocco della attività produttive, ma lo stesso *lockdown*, discriminando tra professioni che si devono necessariamente svolgere in presenza e quelle che si possono esercitare anche da remoto, acuisce le differenze tra categorie occupazionali, indipendentemente dal tipo di contratto. A tal proposito Dingel and Neiman (2020) stimano che per l'Italia circa il 35% dei lavori possa svolgersi da remoto e che in media le occupazioni che si prestano ad essere svolte online sono associate a livelli reddituali superiori. Rispetto alle conseguenze per il mercato del lavoro, il rischio esistente è quello di un'accelerazione di alcuni

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

processi già in atto: un aumento della polarizzazione della forza lavoro verso *low* e *high skills* o del temuto impatto della crescente automatizzazione sulle dinamiche occupazionali; si veda in proposito Domini et al. (2019).

L'attenzione all'inclusione richiama immediatamente la questione delle differenze tra Nord e Sud, tanto in Italia quanto all'interno dell'Ue. Infatti, accanto al sostegno eccezionale necessario a far fronte al presente shock, ci si auspica che non si rinunci ad alcuni interventi più strutturali per evitare che gli effetti economici di questa emergenza sanitaria provochino un ulteriore aumento del divario Nord-Sud nel paese, come già si potrebbe sospettare stando ad alcune notizie della recente cronaca. In tal senso, parte della strada è già tracciata nel recente Piano per il Sud 2030 che riconosce in formazione e innovazione due aspetti essenziali per lo sviluppo e la crescita economica e sociale. Il Piano, pur avendo goduto di scarsa visibilità a causa della contemporaneità con l'emergenza sanitaria, è già a buon punto nell'identificazione delle *policy* e necessita 'solo' di attuazione. Attuazione che ne rappresenta anche la fase più critica.

La dimensione sub-nazionale, Nord-Sud, ci rimanda, quasi a chiudere il percorso tracciato, anche alla relazione con l'Unione Europea. Se è infatti indubbio che l'innovazione sia alla base della crescita economica (e non solo di quella), altrettanto evidente è l'impossibilità per un singolo paese o regione, data la scala limitata, di avviare isolatamente progetti di innovazione e politiche industriali che abbiano probabilità di produrre effetti tangibili. Gli sforzi congiunti per un vaccino anti Covid-19 sono un esempio illuminante in proposito. Tuttavia, convogliare gli investimenti previsti dal Piano per il Sud 2030 su quei progetti e missioni già identificati a livello europeo potrebbe permettere di formare anche nelle regioni del Meridione le necessarie competenze per raccogliere i frutti, anche in

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

termini di sviluppo economico e industriale, associati a tali conoscenze scientifiche e tecnologiche. Facendo riferimento al concetto di *absorptive capacity*, si tratterebbe di rendere possibili nuove opportunità di crescita e apprendimento per le imprese che sono collegate alla capacità di impiegare conoscenze scientifiche, tecnologiche, o di altro genere, generate esternamente all'organizzazione.

Le questioni economiche poste dalla recente emergenza sanitaria si innestano su una situazione di scarsa crescita, alto debito e disparità territoriali. Nel concludere, mi preme richiamare la necessità di un *primato* della decisione politica, intesa come frutto di condivisione e certamente informata dall'analisi economica, opportunamente orientata e disciplinata da evidenze empiriche. Sarebbe tuttavia fuorviante, ancor di più in questo frangente, immaginare di poter delegare scelte di così grande impatto, di fatto de-responsabilizzandosi, a una presunta oggettività della *tecnica* economica.

BIBLIOGRAFIA

Blanchard O. (2019), *Public Debt and Low Interest Rates*, «American Economic Review», 109, 4, pp. 1197-1229.
Dingel J.I. - Neiman B. (2020), *How many jobs can be done at home?* Working Paper 26948, NBER.
Domini G. - Grazzi M. - Moschella D. - Treibich T. (2019), *Threats and opportunities in the digital era: automation spikes and employment dynamics*, LEM Papers Series 2019/22, Sant'Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
Dosi G. - Moschella D. - Pugliese E. -Tamagni F. (2015), *Productivity, market selection and corporate growth: comparative evidence across US and Europe*, «Small Business Economics», 3, pp. 643-672.
Foster L. - Grim C. - Haltiwanger J. (2016), *Reallocation in the great recession: Cleansing or not?*, «Journal of Labor Economics», 34, pp. S293-S331.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

SIMONE TAGLIAPIETRA

Quali impatti su energia e transizione ecologica?

L'irruente impatto del Covid-19 sulle nostre comunità, società ed economie non ha risparmiato il mondo dell'energia e il processo della transizione ecologica. Da una parte, le misure poste in essere per il contenimento del contagio hanno rappresentato uno shock senza precedenti per i mercati energetici in generale, e per il mercato petrolifero in particolare. Dall'altra, la pandemia ha stravolto l'ordine di priorità delle agende politiche nazionali ed internazionali, togliendo temporaneamente fiato a quello slancio globale a favore della lotta al cambiamento climatico emerso durante il 2019 anche grazie ai movimenti studenteschi nati attorno alla figura di Greta Thumberg. Cercando di volgere lo sguardo oltre la fase di emergenza, risulta oggi difficile prevedere quali possano essere – anche in questo campo – gli effetti di lungo periodo del Covid-19. Molto dipenderà, infatti, dalla durata di questa prima ondata del contagio, e dall'eventuale sorgere di ulteriori ondate future. Tuttavia, partendo dal dato attuale, è pur possibile provare almeno a tracciare delle potenziali traiettorie per il futuro, ragionando su quali possano essere i fattori determinanti nella costruzione del mondo post Covid-19. Proprio a questo scopo sono orientate queste pagine.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

Gli impatti sul mondo dell'energia

Il Covid-19 ha spinto i mercati petroliferi mondiali nel vortice di una tempesta perfetta. Il 20 aprile 2020 il contratto petrolifero di riferimento negli Stati Uniti – noto come West Texas Intermediate (Wti) – ha chiuso la giornata a meno 37 dollari al barile, entrando per la prima volta nella storia in territorio negativo. Dopo aver sperimentato tassi di interesse nominali negativi, il mondo ha dunque assistito anche ad un prezzo negativo per una merce reale come il petrolio: due eventi 'impossibili', verificatisi in un arco di tempo relativamente breve.

Come è potuto accadere? Le misure di contenimento messe in atto per contenere la diffusione del Covid-19 hanno rappresentato uno shock senza precedenti per la domanda globale di petrolio. Per i mesi di aprile e maggio si prevede, infatti, un calo della domanda globale di greggio di circa 29 milioni di barili/giorno su base annua, ovvero circa il 30 per cento della domanda totale (Iea 2020). Un calo inaudito, che porta le lancette della domanda di petrolio indietro di almeno 25 anni, quando il mondo ancora non aveva conosciuto l'inarrestabile crescita delle economie emergenti in generale, e della Cina in particolare.

Come risultato di questo calo senza precedenti della domanda, gli impianti di stoccaggio di petrolio negli Stati Uniti – come nel resto del mondo – si sono rapidamente riempiti. Questo surplus di petrolio si è reso evidente anche a Cushing, Oklahoma, un importantissimo hub per petrolifero in cui viene consegnato il petrolio che viene scambiato sul mercato americano. Il 20 aprile, a poche ore dalla scadenza del contratto di maggio del Wti sul mercato, la mancanza di capacità di stoccaggio disponibile a Cushing ha causato un'ondata di panico tra gli operatori in possesso di contratti derivati, che si sono trovati

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

nell'impossibilità di rivenderli, e senza alcuno stoccaggio prenotato per farsi consegnare il greggio al punto di consegna specificato nel contratto: a Cushing, per l'appunto. Questa particolare situazione ha mandato il prezzo del petrolio in negativo, inabissandolo dal livello di apertura di giornata di 18 dollari al barile, allo storico meno 37 dollari al barile.

Se è vero che il crollo del 20 aprile può essere considerato come il risultato di una serie di peculiari coincidenze sul mercato americano, è anche vero che questa condizione potrebbe ripetersi ancora nel caso in cui la domanda mondiale di petrolio non dovesse riprendersi rapidamente. Per essere chiari, questo problema va ben oltre gli Stati Uniti e riguarda il mondo intero, dato che gli stoccaggi mondiali potrebbero riempirsi completamente entro l'estate. Uno scenario da incubo non solo per le compagnie petrolifere, ma anche per i Paesi produttori.

Proprio per cercare di prevenire uno scenario come quello verificatosi il 20 aprile, appena otto giorni prima, il 12 aprile, i principali produttori mondiali di petrolio raggruppati nel cosiddetto Opec+ concludevano uno storico accordo per tagliare la produzione globale di petrolio di quasi il dieci per cento, a partire da maggio, ponendo fine a quella guerra dei prezzi scatenata appena un mese prima da Arabia Saudita e Russia. Tuttavia, gli sviluppi successivi hanno chiaramente dimostrato come l'entità dello squilibrio dei mercati petroliferi dovuto al Covid-19 vada ben al di là anche del più imponente accordo sui tagli mai verificatosi nella storia. Un pesante bagno di realtà non solo per Arabia Saudita e Russia, ma anche e soprattutto per gli Stati Uniti, grandi fautori dell'accordo.

Questa inedita situazione potrà avere profondi e durevoli impatti non solo sul futuro dei mercati petroliferi, ma anche sulle condizioni socio-economiche dei Paesi pro-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200080760 Copyright ©

duttori (Iea 2018). Paesi che, vedendo compromessa la loro principale fonte di reddito per un periodo prolungato di tempo, potrebbero vedersi sull'orlo della bancarotta e dunque incapaci di provvedere ai bisogni minimi delle loro popolazioni – mettendo così anche a rischio la stabilità del loro stesso sistema politico.

Si pensi ad esempio al caso della Nigeria, Paese più popoloso d'Africa, che ha basato il proprio bilancio statale per il 2020 su una previsione del prezzo del petrolio di 60 dollari al barile. Il repentino calo del prezzo del petrolio ha costretto il Paese a richiedere nel mese di aprile prestiti di emergenza a Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale per un totale di 7 miliardi di dollari. È evidente che un calo prolungato del prezzo del petrolio attorno – o addirittura sotto – ai 20 dollari al barile porterebbe il Paese ad una drammatica situazione economica, politica e sociale. Situazioni analoghe si trovano a vivere paesi produttori particolarmente vulnerabili, dall'Ecuador all'Iraq, passando per Venezuela, Iran, Algeria.

Gli impatti sulla transizione ecologica

Questo periodo di perturbazione dell'industria petrolifera potrebbe anche avere importanti implicazioni per la transizione ecologica. Petrolio e gas naturale a basso costo potrebbero, infatti, rallentare il dispiego delle tecnologie pulite. Per fare un esempio, il persistere di bassi prezzi del greggio – e dunque di benzina e diesel – potrebbero disincentivare l'adozione di veicoli elettrici da parte di consumatori e imprese. Allo stesso tempo, il gas naturale potrebbe consolidare la propria posizione nel mix di generazione elettrica, scoraggiando nuovi investimenti sulle energie rinnovabili da parte delle utilities elettriche. In sintesi, il *lockdown* dell'economia dovuto al Covid-19 potrebbe trasformarsi in un *lock-in* sulle tradi-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 20120200080760 Copyright ©

zionali tecnologie fossili per anni a venire. In aggiunta, i bassi prezzi del petrolio potrebbero compromettere la capacità dell'industria petrolifera di sviluppare alcune delle tecnologie necessarie per la transizione energetica, e rallentare i loro piani di riconversione verde. Ovviamente, il sorgere o meno di questi impatti dipenderà principalmente dall'orizzonte temporale dell'attuale situazione sui mercati energetici, che a sua volta dipenderà dalla durata di questa prima ondata del contagio, e dall'eventuale sorgere di ulteriori ondate future.

C'è, poi, un altro importante aspetto da considerarsi in merito. Gli eventuali impatti del Covid-19 sulla transizione ecologica dipenderanno anche dalle scelte politiche che verranno adottate dai vari governi nel disegnare i piani di sostegno pubblico alla ripresa dell'economia. Dagli Stati Uniti all'Europa, passando ovviamente per la Cina, i governi stanno elaborando – se non già implementando – piani di ripresa del valore di svariati trilioni di dollari. Una scala tale da poter plasmare le loro economie per gli anni a venire. Questi piani potranno essere orientati a salvare l'economia di ieri, oppure – come in tanti chiedono – essere concepiti per accelerare il progresso verso l'economia di domani, seguendo la doppia bussola dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo sostenibile e dell'Accordo di Parigi sul clima.

I piani di sostegno e rilancio dell'economia potrebbero rappresentare per i governi un'occasione per ripensare il proprio modello di sviluppo in chiave sostenibile. Le misure di stimolo dell'economia potrebbero, infatti, essere tarate in modo da rafforzare gli investimenti verdi e stimolare l'innovazione nelle tecnologie verdi del futuro, promuovendo cosi sviluppo industriale, posti di lavoro, e sostenibilità ambientale. Sebbene ogni Paese presenti una sua peculiare situazione energetica – dovuta a disponibi-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

lità di risorse energetiche e scelte pregresse di politiche pubbliche – è possibile individuare quattro grandi aree sulle quali i governi potrebbero strutturare i loro piani di ripresa in chiave sostenibile.

Calibrare bene gli incentivi alla domanda. Durante le fasi di recessione, la spesa dei consumatori tende a diminuire drasticamente, sia per una ridotta disponibilità di reddito, sia per un atteggiamento prudenziale che, innanzi alle accresciute incertezze sul futuro, può portare a posticipare delle scelte di spesa non essenziali. I governi tipicamente rispondono a questa problematica ponendo in essere degli incentivi volti a supportare la domanda aggregata. Un esempio classico di tali politiche sono gli incentivi a rottamare la propria auto, finalizzati a rilanciare il mercato automobilistico. Tali incentivi potrebbero essere posti in essere anche seguendo dei criteri di sostenibilità, volti a promuovere più fortemente l'acquisto di veicoli a più basse emissioni. Tale formulazione permetterebbe non solo di stimolare la domanda dei consumatori, ma anche di promuovere una trasformazione dell'industria automobilistica verso i segmenti del futuro. Ovviamente, comportando degli effetti positivi sull'ambiente e sul clima.

Spingere gli investimenti sulle rinnovabili e l'efficienza energetica. Negli ultimi dieci anni, tecnologie rinnovabili quali l'eolico e il solare sono state caratterizzate da una sorprendente diminuzione di costo, che le hanno rese competitive con le tradizionali fonti di energia (Lazard 2019). Tuttavia, gli investimenti nel settore rimangono ben al di sotto di ciò che sarebbe necessario per raggiungere in tempo gli obiettivi dell'Accordo di Parigi (Irena 2020). Allo stesso tempo, rimangono ancora insufficienti gli investimenti in efficienza energetica, soprattutto nel settore delle costruzioni. I piani di ripresa posti in essere dai governi potrebbero avere una forte componente in

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

questo settore, per motivi di carattere economico prima ancora che di carattere ambientale. I settori delle rinnovabili e dell'efficienza energetica presentano, infatti, un alto potenziale di creazione di posti di lavoro (Irena 2019). Posti di lavoro spesso a carattere diffuso, ovvero sparsi sul territorio in modo molto capillare. Investire in rinnovabili significa, infatti, movimentare installatori di pannelli solari ed idraulici, come investire in efficienza energetica significa movimentare imprese edili e le relative catene di approvvigionamento. Spingendo su questo fronte, i piani di ripresa potranno stimolare l'economia in modo deciso, al tempo contribuendo alla sostenibilità ambientale.

Promuovere lo sviluppo delle tecnologie del futuro. Non esiste una soluzione unica o semplice per affrontare la sfida climatica mondiale. Per farlo, è necessario utilizzare un'ampia gamma di diverse tecnologie energetiche (Feem e Sdsn 2019). Tre in particolare – le batterie, l'idrogeno e la cattura e stoccaggio del carbonio – si trovano in un momento cruciale del loro sviluppo tecnologico. Un momento in cui una spinta verso la loro produzione e diffusione di massa potrebbero trasformarle in elementi vitali del processo di transizione ecologica globale. Una forte spinta in questo senso da parte dei piani di ripresa potrebbe aiutare queste tecnologie a raggiungere la scala necessaria a renderle competitive, e l'economia a creare nuove filiere produttive e nuovi posti di lavoro. In questo campo, un rinnovato sforzo sul fronte della ricerca e dell'innovazione – anche attraverso delle partnership pubblico-private – potrebbe rappresentare un'occasione per spingere l'attuale sistema economico verso alcuni dei settori del futuro.

Ripensare la pianificazione urbana e la mobilità. Le sfide affrontate dal mondo della mobilità e del trasporto pubblico per fronteggiare il Covid-19 rappresentano un'occasione per ripensare la pianificazione urbana in

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

chiave sostenibile. Considerando le misure di distanziamento sociale che sarà necessario mantenere sino all'arrivo del vaccino, esiste un rischio concreto che aumenti l'uso delle auto in città, con tutte le relative ripercussioni in termini di inquinamento. Per scongiurare questa evenienza, sarà importante che – soprattutto nelle grandi città – le amministrazioni locali pongano in essere nuove forme di pianificazione urbana volte a promuovere la cosiddetta mobilità dolce, dal pedonale al ciclabile, alla micro-mobilità. Una pianificazione che sappia cogliere l'occasione di radicale cambiamento offerta, nostro malgrado, dal virus per ripensare le nostre città in un'ottica di sostenibilità. In questo senso, può essere utile considerare il caso olandese, spesso indicato come modello virtuoso in questo campo. Lo sviluppo diffuso della mobilità dolce nelle città olandesi risale alla crisi petrolifera del 1973, durante la quale ai cittadini fu richiesto di adottare un nuovo stile di vita, lasciando l'auto e inforcando la bicicletta. Passata la crisi, la parziale riorganizzazione della mobilità urbana restò valida, in quanto le persone si resero conto dei vantaggi del nuovo modello. Questo rappresenta giusto un piccolo esempio di come i momenti di crisi possano facilitare l'adozione di cambiamenti di comportamento altrimenti difficili da indurre.

Per chiudere, ci si concede di esprimere la speranza che i grandi piani di stimolo all'economia posti in essere dai governi in risposta alla crisi del Covid-19 possano davvero racchiudere queste o altre misure volte a riconciliare i nostri modelli economici con la necessaria transizione ecologica mondiale. Anche perché, come ci ha ricordato ancora una volta Papa Francesco (2020) in occasione della 50ª Giornata Mondiale della Terra del 22 aprile, davvero «non c'è futuro per noi se distruggiamo l'ambiente che ci sostiene».

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 20120200008760 Copyright ©

BIBLIOGRAFIA

Fondazione Eni Enrico Mattei e Sustainable Development Solutions Network (Feem e Sdsn) (2019), *Roadmap to 2050. Manual for Countries to Decarbonize by Mid-Century*, Milano e New York.
International Energy Agency (Iea) (2018), *Outlook for Producer Economies*, Parigi.
International Energy Agency (Iea) (2020), *Oil Market Report – April 2020*, Parigi.
International Renewable Energy Agency (Irena) (2019), *Renewable Energy and Jobs – Annual Review 2019*, Abu Dhabi.
International Renewable Energy Agency (Irena) (2020), *Global Renewables Outlook: Energy transformation 2050*, Abu Dhabi.
Lazard (2019), *Levelized Cost of Energy and Levelized Cost of Storage 2019*, New York.
Papa Francesco (2020), *Catechesi in occasione della 50ª Giornata Mondiale della Terra*, Città del Vaticano.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria 2012020000080760 Copyright ©

CLAUDIA GHISETTI

Lockdown e impatti ambientali: buone notizie o nuovi rischi?

È indiscutibile che la pandemia in corso ponga delle sfide innanzitutto sanitarie: le stime sui decessi sono drammatiche ed indicano globalmente più di 217 mila perdite di vite umane, delle quali 136 mila in Europa e 28 mila in Italia (Health Emergency Dashboard, dato aggiornato al 1 maggio 2020). Quella sanitaria non sarà però l'unica emergenza innescata dalla pandemia, che avrà ricadute su più livelli fortemente interconnessi tra loro che potranno essere comprese solamente tramite approcci che ne riconoscano la complessità. In questo contributo intendo proporre alcuni spunti di riflessione su quali saranno gli effetti attesi del post emergenza sul processo di transizione che le economie avevano intrapreso verso una maggiore sostenibilità ambientale, interrogandomi sul se questa emergenza sanitaria possa costituire un ulteriore stimolo per continuare su un sentiero di sviluppo sempre più sostenibile o se, di contro, ponga le basi per una sua battuta d'arresto.

Le novità rispetto al passato

Lo shock derivante dall'attuale emergenza sanitaria ha influito (e continuerà ad influire) sia sul lato domanda, determinando una contrazione nei consumi, che sul lato offerta, determinando una contrazione della produzio-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

ne, derivante dalla sospensione delle attività produttive tanto più marcata quanto meno l'attività produttiva è "essenziale". Questo shock presenta alcune caratteristiche di novità rispetto al passato: è esogeno, e quindi determinato esternamente al sistema economico a differenza, ad esempio, della crisi economico finanziaria del 2008 generata da malfunzionamenti propri del sistema, e si caratterizza per l'avere un'estensione globale che colpisce le economie in maniera trasversale e simmetrica. Benché gli effetti economici saranno diversi a seconda di come le economie riusciranno a reagire è evidente che la crisi sanitaria ha colpito e colpirà simmetricamente tutte le economie, indipendentemente dalle loro condizioni inziali. La natura peculiare e gli elementi di novità di questo shock rendono più complesso determinare *ex ante* quali saranno gli effetti economici di breve e lungo periodo e la comprensione delle decisioni dei singoli agenti economici diventa quindi ancora più imprescindibile. Il focus di questo contributo sarà sul lato dell'offerta adottando lenti microeconomiche ed in particolare sulle ricadute attese del post emergenza sull'adozione da parte delle imprese di scelte di produzione più sostenibili. Questo non esclude che altre analisi economiche come, ad esempio, sulle ricadute macroeconomiche o sul lato domanda, siano altresì prioritarie e necessarie.

Alcune considerazioni sullo stato dell'arte sono d'obbligo per poter poi riflettere sul come l'attuale crisi possa determinare dei cambiamenti ed in che direzione. Innanzitutto, è bene contestualizzare rispetto alla normativa ambientale di riferimento. La Commissione europea ha varato a Dicembre 2019 il "Green Deal Europeo", fissando una tabella di marcia per diventare entro il 2050 il primo continente ad impatto zero sul clima ("climate-neutral") che includa, tra le altre, azioni mirate al sostenere gli investimenti in innovazioni ambientali

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

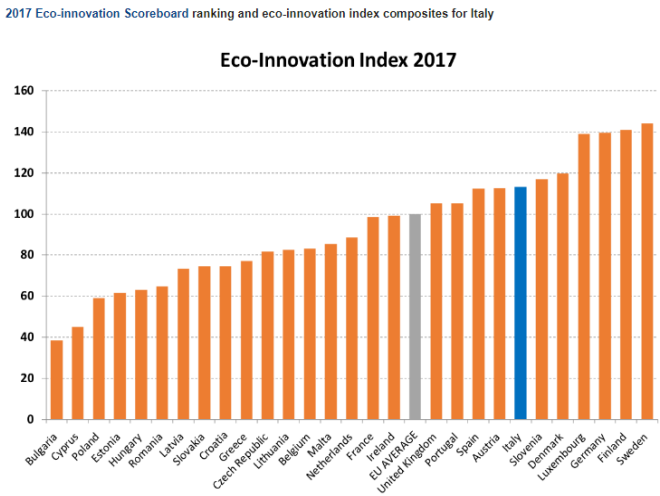
e a decarbonizzare il settore energetico, prevedendo di fornire sostegno finanziario e tecnico tramite il "meccanismo per una transizione giusta", con una dotazione indicativa di 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027. Questo pacchetto segue la strategia Europa 2030 attualmente in vigore che fissa come target per il 2030 la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40% (rispetto ai livelli del 1990), un utilizzo di almeno il 32% di energia da fonti rinnovabili e miglioramenti del 32.5% nell'efficienza energetica.

Grazie alle sempre più stringenti regolamentazioni ambientali si è raggiunto un progressivo *decoupling* (disaccoppiamento, dissociazione) tra la crescita economica e le emissioni di gas dannosi per l'ambiente e per la salute umana. Se si guarda al Prodotto interno lordo come misura di crescita economica, ed alle emissioni di gas a effetto serra come misura di impatto ambientale, si osserva che in Europa (EU28) a fronte di una crescita del Pil del 58% rispetto al 1990, le emissioni di gas a effetto serra sono diminuite progressivamente del 23% (Eea 2019). Vi è consenso che tale *decoupling*, spinto sì dalle regolamentazioni ambientali, non sarebbe stato possibile senza lo sviluppo e l'adozione di tecnologie di produzione che permettano di ridurre gli impatti ambientali e l'utilizzo di input produttivi (come energia e materiali) per ogni unità di output prodotto, le cosiddette innovazioni ambientali.

La Figura 1 permette di qualificare meglio l'oggetto della trattazione e riporta il ranking dei paesi europei rispetto all'adozione di innovazioni ambientali, l'eco-innovation index per l'anno 2017.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © ;

FIGURA 1 - *Eco-innovation index 2017*



Fonte: Eco-Innovation Index, 2017, elaborazioni proprie

Cosa spinge le imprese a adottare queste innovazioni, investendo quote consistenti e crescenti della propria R&S? La letteratura economica annovera tra le principali determinanti dell'adozione da pare delle imprese di queste innovazioni la presenza di una regolamentazione ambientale o le aspettative circa l'introduzione di regolamentazione ambientali. Vi è evidenza empirica della validità della "Porter Hypothesis" (Porter e Van der Linde 1995) secondo cui non solo stringenti regolamentazioni ambientali non siano necessariamente dannose per l'economia ma, al contrario, possano portare a soluzioni win-win quando sono disegnate e implementate in maniera ottimale tale da stimolare l'innovazione e, con essa, la competitività delle imprese operanti nei paesi con regolamentazioni ambientali più stringenti. Spingendo le imprese a innovare, queste possono beneficiare di vantaggi competitivi derivanti dai cosiddetti *first mover advantages*, rispetto ad altre imprese

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

(meno innovative) e quindi avere ritorni economici di lungo periodo (competitività, produttività e crescita) più favorevoli. Questi vantaggi permettono di più che compensare i costi associati alla compliance con la regolamentazione.

Gli studi empirici trovano un supporto abbastanza robusto sul primo canale ipotizzato dalla Porter Hypothesis, quello secondo cui la regolamentazione stimoli l'innovazione ambientale, e un supporto meno conclusivo sui ritorni competitivi di lungo periodo associati alla regolamentazione.

Sotto il profilo teorico, l'adozione da parte delle imprese di innovazioni ambientali può però anche essere associata a ritorni economici positivi di breve periodo sulla profittabilità. Significativi sono gli studi che trovano associazioni positive tra adozione di innovazioni ambientali e ritorni positivi di mercato. Questi ritorni possono essere spiegati attraverso diversi meccanismi. Un primo canale è la riduzione dei costi delle materie prime per innovazioni che riducono l'utilizzo di input costosi (come energia e materiali) abbassando i costi medi dell'impresa e quindi aumentando i profitti. Secondo la cosiddetta "natural-resource-based-view" infatti l'includere considerazioni ambientali circa l'esauribilità delle risorse porta l'impresa ad azioni proattive che permettono di non mettere a rischio le risorse su cui si basa la sua attività produttiva e questo permetterà all'impresa di sviluppare risorse strategiche e capacità dinamiche che in seguito porteranno a dei ritorni positivi sui profitti (Hart and Dowell 2011). Un ulteriore canale deriva dai miglioramenti nella valutazione di mercato sia diretta che indiretta: l'essere innovativi fornisce uno strumento di segnalazione che accresce la valutazione di mercato, si pensi ad esempio agli Esg. Uno studio recente ha mostrato inoltre un effetto indiretto di questa segnalazione di mercato: imprese operanti in settori altamente tecnologici mostrano infatti ritorni di mercato

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

più marcati anche per mezzo della domanda derivata di tecnologie ambientali verso i settori a valle. La crescente regolamentazione ambientale permette quindi alle innovazioni tecnologiche di queste imprese (misurate per mezzo di dati di brevetto) di trovare un ritorno di mercato favorevole. Più precisamente la tecnologia (ambientale) costituisce un asset che permette di ridurre asimmetrie informative tramite il ricorso alla brevettazione di queste tecnologie che permette di rendere più facilmente valutabile, dal mercato, questo asset e questo facilita ritorni di mercato positivi ancora più marcati per quelle imprese che trasferiranno la conoscenza da loro generata ad altre imprese che costituiscono appunto la loro domanda derivata (Colombelli et al. 2020).

Altro canale possibile è la possibilità, tramite scelte di produzione più sostenibili, di accedere a nuovi mercati per incontrare una nuova domanda di prodotti "green". Questo può in aggiunta permettere di creare in questi mercati una posizione dominante e di sfruttarla con rendite monopolistiche per accrescere i profitti, sfruttando eventuali lock-in tecnologici o stabilendo un design dominante.

Infine, un ruolo sempre più centrale è attribuibile allo Stato: tramite i suoi acquisti e il cosiddetto *public procurement*, può creare incentivi per le imprese e direzionare il cambiamento tecnologico in ottica più sostenibile (Ghisetti 2017).

Mercato, regolazione, cambiamenti strutturali: come leggere i dati

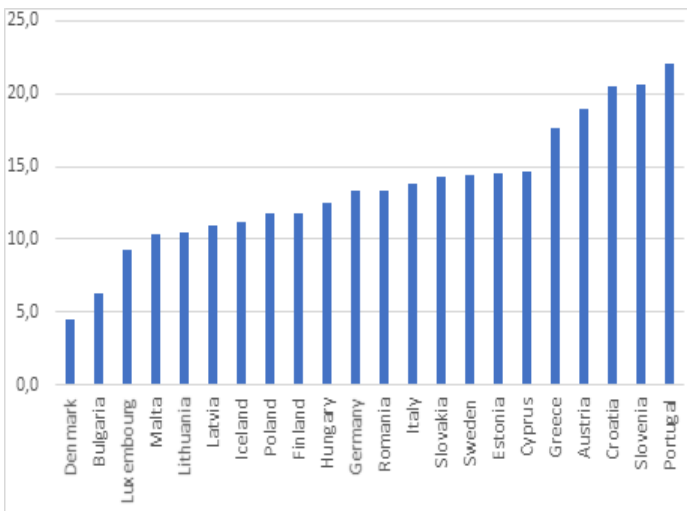
Quanto detto finora dovrebbe aver fatto comprendere che, se è vero che la regolamentazione ambientale è cruciale per spingere le imprese a queste innovazioni, va anche riconosciuto che vi sono molteplici meccanismi di mercato che aiutano a comprenderne i ritorni economici e a spiegare che talune scelte produttive potrebbero comun-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

que essere selezionate pur in assenza di regolamentazioni stringenti o, per andare più vicina al punto della presente discussione, anche qualora le regolamentazioni ambientali esistenti dovessero affievolirsi per contingenze esterne.

Per rendere meglio l'intuizione si può ricorrere alla statistica sulla quota di imprese che ha introdotto innovazioni ambientali in risposta ad una regolamentazione ambientale. Questa, riportata nella Figura 2, mostra che mediamente il 15% delle imprese europee dichiara la regolamentazione come un fattore importante per spiegare le proprie innovazioni. Ne consegue che l'85% delle imprese ha introdotto tali innovazioni per motivazioni diverse dalla mera regolamentazione ambientale. I ritorni economici positivi di queste innovazioni spiegano molto più che la regolamentazione stessa queste scelte produttive.

FIGURA 2 - *Quota di imprese che introducono innovazioni in risposta a regolamentazioni ambientali*



Fonte: proprie elaborazioni dati Eurostat, Community Innovation Survey 2014

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © ;

Questo tassello ci permette di introdurre il passaggio conclusivo di questa discussione con una certa positività e passare alla discussione più di merito di quali saranno le conseguenze economico-ambientali del *lockdown* e della successiva recessione economica. Nel breve periodo il *lockdown* ha causato un'immediata contrazione del Pil, che, stando alle stime flash di Eurostat è sceso del 3,5% nel primo quadrimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente in Europa costituendo il declino più severo osservato dall'inizio della misurazione della serie storica (1995). Il crollo della produzione ha però anche comportato un ritorno ambientale positivo, portando ad una drastica riduzione anche nelle emissioni di gas a effetto serra. L'Iea stima un declino globale dell'8% nelle emissioni di gas a effetto serra, declino di sei volte maggiore rispetto al crollo osservato a seguito della crisi finanziaria del 2008. In aggiunta la domanda globale energetica ha subito un crollo vertiginoso: l'Iea stima un calo del 6% complessivo che è sette volte più alto dell'impatto che ebbe la crisi finanziaria del 2008. Si stima però anche che in prima battuta le fonti rinnovabili dovrebbero essere le più resilienti perché tipicamente si predilige il ricorso ad energie rinnovabili utilizzando progetti già completati prima di ricorrere a combustibili fossili per la produzione energetica. Ancora una volta quindi l'impatto ambientale diretto complessivo è positivo essendo le emissioni di gas a effetto serra direttamente correlate alla domanda energetica.

Quest'ultimo dato, che potrebbe a prima vista essere visto come un effetto positivo del *lockdown*, presenta alcuni effetti collaterali pericolosi che, se male interpretati, rischiano di portare a conclusioni sbagliate circa la possibilità di rilassare le vigenti normative ambientali per favorire la ripresa economica. Effetti collaterali ancora più pericolosi se sommati al contestuale crollo della do-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

manda energetica e del prezzo del petrolio. Se è vero che le emissioni nell'immediato si sono ridotte, migliorando la qualità dell'aria in Europa, è anche vero che tale riduzione non è imputabile ad alcun cambiamento strutturale (di domanda e/o offerta). Il crollo del costo dell'energia potrebbe infatti spingere alcune imprese a posticipare investimenti di efficientamento energetico e a perseguire scelte di produzione più "carbon-intensive" e basate su combustibili fossili. Questo rischio è tanto più intenso in quei settori economici che più hanno subito perdite produttive. Se questo accadesse, porterebbe nel lungo periodo al rischio di vanificare gli effetti di *decoupling* resi possibili dalle crescenti regolamentazioni ambientali e quindi rischierebbe di acutizzare una severa situazione ambientale con un cosiddetto *rebound-effect* o, effetto di ritorno, che si è verificato già nel 2010 in risposta alla fine della recessione economica. È infatti un dato che l'utilizzo di combustibili fossili è a oggi responsabile del 65% della domanda energetica europea, contribuisce a circa l'80% delle emissioni di gas a effetto serra e che quindi non è pensabile alcun *decoupling* in un'economia che si fondi su energie non rinnovabili (Eea 2019). In aggiunta, il recente rapporto dell'Iea osserva che già prima della pandemia le previsioni circa il miglioramento dell'efficienza energetica mostravano una progressione insufficiente per permettere di raggiungere i target fissati per il 2030 (Iea 2020).

Inoltre, le misure di *lockdown* attuate in Cina, responsabile della produzione del 70% dei moduli per solare fotovoltaico, hanno provocato una contrazione nell'installazione e avviamento di nuovi progetti dell'industria delle energie rinnovabili e questo potrebbe influire sulle nuove installazioni di solare per il 2020 determinando una contrazione della sua crescita. Se nel 2018 il solare è cresciuto del 33%, l'Iea stima che nel 2020 crescerà ma solo del 16%. Certamente il settore energetico affronterà

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

sfide che spingono in direzioni contrapposte: il crollo del prezzo del greggio sommato ai problemi riscontrati nelle installazioni del fotovoltaico potrebbe portare a *outcome* non ottimali per la società.

Aspettativa di vita e questione ambientale

Le considerazioni emerse finora sui ritorni economici positivi di scelte produttive sostenibili portano però a ritenere che, a livello microeconomico e quindi delle decisioni dei singoli agenti, esistano già incentivi di mercato (indipendentemente dalla regolamentazione) che permetterebbero di spiegare il perché non sarebbe motivato l'abbandono di investimenti in ottica di sostenibilità. Questi sono, in estrema sintesi, associati a ritorni di mercato positivi attraverso molteplici canali. Dovesse quindi affievolirsi la pressione indotta dalla regolamentazione, come conseguenza di eventuali pressioni degli Stati Membri di favorire la crescita economica all'ambiente, visto il crollo che le emissioni di gas serra avrà nel 2020, non è affatto detto che crollino gli incentivi per le imprese di continuare a sostenere queste innovazioni ambientali.

Non si può però nemmeno cadere nell'ottimismo assoluto e nella totale fiducia che il mercato conduca autonomamente alla soluzione socialmente efficiente perché l'orizzonte temporale è in questo contesto fattore di elevata criticità. Se anche quindi a livello microeconomico si può spiegare che nel lungo periodo, assorbito lo shock esogeno, il sistema potrebbe rientrare nel percorso tracciato di una crescente sostenibilità, è noto che l'innovazione è un processo rischioso, a esito incerto e associato a dei costi. Molte imprese, specialmente le più piccole, potrebbero essere costrette a rimandare questi investimenti perché si ritrovano nell'impossibilità di finanziarli. Se guardiamo infatti alle piccole e medie imprese europee (Sme), ovve-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

ro il 99,8% delle imprese europee che generano il 56,4% del valore aggiunto, è infatti un dato significativo che il 71% di queste abbia finanziato le proprie innovazioni ambientali con fondi interni e solo l'11% con prestiti bancari (Elaborazione propria da Flash Eurobarometer 441: *European SMEs and the Circular Economy*).

Il *lockdown* verosimilmente andrà ad abbattere la capacità che le imprese, specialmente le Sme, avranno di finanziare internamente nuovi investimenti ambientali. In assenza di politiche di accesso al credito mirate (che alzino quell'11% significativamente) è quindi verosimile che, pur consapevoli della necessità di sostenere investimenti ambientali, si trovino nell'impossibilità oggettiva di poterli finanziare. Auspicabilmente la nuova strategia di crescita varata con il nuovo "Green Deal" potrebbe aiutare a colmare questo gap. Va sottolineato infatti che il Green Deal europeo non si presenta, nelle intenzioni, come una politica ambientale ma come la nuova strategia di crescita europea. Auspicabilmente quindi verrà riconosciuto anche post emergenza il contributo economico positivo associato a scelte di produzione sostenibili e che l'innovazione in questo ambito venga incoraggiata e supportata affidando un ruolo importante alla finanza e al *public procurement*.

Le incognite sono molte e le sfide sono reali. Nell'affrontare le discussioni su quello che verrà non deve essere però dimenticato che le perdite in termini di vite umane evitabili con azioni mirate non sono purtroppo solo quelle associate alla pandemia, dal momento che 8,8 milioni sono i decessi stimati all'anno dovuti all'inquinamento atmosferico di cui 790.000 in Europa (Lelieveld et al. 2019). Nessuna discussione economica sul futuro può permettersi di ignorare la perdita di aspettativa di vita associata all'inquinamento ambientale.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

BIBLIOGRAFIA

Colombelli A. - Ghisetti C. - Quatraro F. (2020 online first), *Green technologies and firms' market value: a micro-econometric analysis of European data*, «Industrial and Corporate Change».
Ghisetti C. (2017), *Demand-pull and environmental innovations: estimating the effects of innovative public procurement*, «Technological Forecasting & Social Change», 125, pp. 178-187.
Iea (2020), *Global Energy Review 2020*, Paris.
Eea (2019), *EU annual GHG inventory report*, Copenhagen.
Hart S. L. - Dowell G. (2011), *A natural-resource-based view of the firm: Fifteen years after*, «Journal of Management», 37, pp. 1464-1479.
Jos L. - Klingmüller K. - Pozzer A. - Pöschl U. - Fnais M. - Daiber A. - Münzel T. (2019), *Cardiovascular disease burden from ambient air pollution in Europe reassessed using novel hazard ratio functions*, «European Heart Journal», 20, pp. 1590-1596.
Porter M.E. - Van der Linde C. (1995), *Toward a new conception of the environment competitiveness relationship*, «The Journal of Economic Perspectives», 4, pp. 97-118.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © ;

LAURA ZANFRINI

L'immigrazione come banco di prova per una ripresa inclusiva

Dopo avere per diversi anni dominato il dibattito mediatico, l'immigrazione è in queste settimane scivolata nel retropalco, addirittura quasi scomparsa. Né il tentativo maldestro di sventolare la paura del contagio che "viene da fuori", né la proposta di una nuova regolarizzazione (che in tempi normali avrebbe sollevato un enorme polverone), sono stati capaci di far breccia in un palinsesto monopolizzato dall'emergenza sanitaria e dai suoi strascichi sulla vita economica e sociale. Per un verso, il nuovo scenario è servito a ridimensionare l'enfasi sul "problema immigrazione", soppiantata da preoccupazioni più immediate e, probabilmente, più rilevanti. Per l'altro è come se, ancora una volta, si sia in questo modo ribadito che l'immigrazione è qualcosa di distinto e separato dalla vita della società, in palese contraddizione col profilo plurale e globalizzato di quest'ultima.

Ciò che abbiamo imparato

L'emergenza dovrebbe infatti averci insegnato che l'essere tutti sulla stessa barca non è solo uno slogan e che i confini nazionali sono inevitabilmente porosi, a dispetto di ogni velleità di militarizzazione. Il contagio che si diffonde attraverso le vite reali delle persone e i loro contatti sociali – addirittura attraverso lo stesso atto del respiro

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

necessario per vivere – è metafora della sfida che ci sta di fronte, quella che Papa Francesco ha brillantemente sintetizzato nell'espressione "ecologia umana integrale". E di cui la migrazione e le vite dei migranti costituiscono evidenza paradigmatica.

Rispetto a un dibattito concentrato sulle questioni di casa nostra – o al più su un frustrante *benchmarking* coi paesi che hanno avuto meno morti e sono meglio attrezzati a sostenere la ripresa –, cogliere questa valenza paradigmatica vuol dire, innanzitutto, imparare a guardare oltre il nostro ombelico. Apprezzare il privilegio di godere di un servizio sanitario che, al di là di tutte le sue *défaillance*, prende in carico tutti. Compresi gli ultracentenari, gli indigenti e gli immigrati (anche se irregolari, quando si tratta di cure urgenti). La consapevolezza di questo privilegio deve diventare la prima arma per difenderlo, specie di fronte alle derive darwiniste alle quali stanno andando incontro diversi sistemi, perfino nella civilissima Europa, perfino laddove il sistema è "statalizzato" (perché un diverso bilanciamento del *mix* pubblico/privato non è di per sé garanzia di inclusività). L'avere sperimentato come questo privilegio non può essere dato per scontato – nel momento in cui si è materializzato il rischio che in ospedale non ci fosse posto per tutti – dovrebbe renderci più empatici verso coloro che scelgono la via della migrazione alla ricerca di quelle sicurezze che vengono ancor prima dei sogni di successo. La possibilità, ad esempio, di curare i propri familiari malati grazie alle rimesse, o di garantire un'educazione ai figli (in paesi in cui la scuola pubblica c'è, ma è di cattiva qualità). L'avere toccato con mano la vulnerabilità degli "anziani" – che, al di là dell'età anagrafica, si sentono spesso ancora nel pieno della vita – dovrebbe renderci consapevoli di come anche invecchiare è un privilegio, laddove nel mondo milioni di persone sono sottratti anzitempo alla vita da cattiva alimentazione, scar-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

sità di cure mediche, violenza diffusa, lavori pericolosi e usuranti. E, ancora, l'ansia con la quale guardiamo all'avvenire non dovrebbe renderci più comprensivi verso chi tenta l'*exit strategy* della migrazione arrendendosi alla mancanza di prospettive, alla corruzione diffusa, all'inezia delle classi politiche, alla palese insufficienza della cooperazione allo sviluppo? Da ultimo, l'avere sperimentato qualche settimana di *lockdown* non dovrebbe avvicinarci a capire cosa provano i milioni di uomini e donne privati del diritto alla mobilità, internati in campi profughi sprovvisti delle basilari protezioni igienico-sanitarie, intrappolati lungo la rotta verso la libertà perché non più in grado di elargire l'ennesima tangente per superare l'ennesimo varco lungo il cammino verso la libertà?

Per una sorta di nemesi storica, potrebbero essere proprio le *no-man's land* in cui si ammassano i disperati della terra a costituire i focolai di nuovi incontenibili contagi. Le strategie di «sicuritizzazione» che l'Italia e l'Europa (e non solo loro) hanno fin qui perseguito potrebbero (verrebbe da dire finalmente) rivelarsi alquanto *insicure* nelle loro conseguenze. Il dramma che si consuma al confine tra Turchia e Grecia, quasi sempre a riflettori spenti, è l'epilogo più triste e imbarazzante di decenni di storia europea, di un impegno tutto volto a contenere i flussi migratori piuttosto che a governarli. Le migliaia di profughi già "processati" dall'Unhcr che attendono una sempre più improbabile ricollocazione nel continente europeo sono l'emblema dell'ipocrisia dei governi nazionali; e, per certi aspetti, anche della miopia di molte organizzazioni della società civile, straordinariamente generose e pronte ad attivarsi in difesa dei diritti dei migranti, quando essi hanno varcato i confini dell'Unione o anelano a sbarcarvi, ma non altrettanto vigili e audaci quando ancora non hanno invaso il nostro (limitato) orizzonte. Cosa ne è, ad

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

esempio, del processo di adesione ai *global compact* sui migranti e rifugiati, bruscamente interrotto e poi liquidato con qualche scaramuccia fra forze politiche? Cosa ne è, soprattutto, degli sforzi internazionali per la sua effettiva attuazione? Quale spazio vogliamo dare, nella strategia per la ripresa, ai rapporti coi paesi che esprimono la maggiore pressione emigratoria? Nel ridisegno delle catene di produzione del valore, oggi tutto concentrato sull'esigenza di ridurre la dipendenza dall'estero, quale attenzione vogliamo dare alle opportunità di investimento nei paesi d'origine dei migranti, collegandole a interventi che gettino le basi di uno sviluppo auto-sostenibile? Queste sono solo alcune delle questioni che occorrerebbe porre sul tappeto. Volendo fare sintesi, è necessario che la *governance* della mobilità umana sia sempre più integrata negli obiettivi fissati dall'Agenda 2030, poiché le migrazioni intercettano tutti i grandi temi che coinvolgono le persone, le società locali, gli Stati e la comunità internazionale.

Un lavoro decente e dignitoso per tutti

Di tale intreccio tra l'immigrazione e le prospettive di una ripresa inclusiva e sostenibile sono emblematiche alcune questioni emerse in queste settimane. Questioni che non riguardano solo l'immigrazione, ma che essa riflette in maniera esemplare. Se niente dovrà essere come prima, se occorre sposare un nuovo paradigma che spezzi le tendenze auto-distruttive di un modello di "sviluppo" tecnocratico e individualistico, giova partire dai bisogni reali delle persone e delle comunità e dalle condizioni di lavoro di chi ad essi risponde. Oltre a celebrare gli eroi dei nostri giorni (gli operatori sanitari, alcuni peraltro già investiti dalle polemiche sulla cattiva gestione dell'emergenza), siamo oggi più consapevoli di quanto importante sia, nella nostra vita quotidiana, il lavoro manuale o addi-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

rittura "servile". Quel lavoro ordinariamente ai margini dell'attenzione politica e pubblica, che durante la crisi è risultato spesso il più esposto al rischio del contagio e ha visto ulteriormente aggravarsi le conseguenze dell'occupazione precaria e sottopagata. E che compone un segmento del mercato del lavoro di cui proprio gli immigrati costituiscono la struttura portante: circostanza, quest'ultima, non certo estranea ai processi involutivi che hanno progressivamente eroso il confine tra lavoro "accettabile" e lavoro non accettabile.

Si tratta, allora, di immaginare una società che rimetta al centro l'obiettivo del lavoro decente e dignitoso per tutti i lavoratori e la loro inalienabile dignità. Prendendo atto di come il "cattivo lavoro" (quello che "noi non vogliamo più fare"), che per molti immigrati sembra essere un destino predeterminato, si è in questi anni diffuso, proprio come un *virus*, in maniera sempre più pervasiva, sia dal punto di vista geografico, sia da quello settoriale, sia ancora relativamente alle categorie professionali coinvolte. Specie dopo la crisi iniziata nel 2008, infatti, abbiamo assistito inermi a un impoverimento in senso lato della qualità del lavoro (di cui la crescita dei "lavoratori poveri" è tra i segnali più allarmanti) che sicuramente non giova né alla coesione sociale né alla stessa competitività dell'economia. Dopo questa ulteriore drammatica crisi, non dobbiamo ripetere il medesimo errore, rafforzando invece tutti gli interventi diretti a contrastare quei processi che (s)qualificano gli attuali regimi di accumulazione. Si tratta di interventi che chiamano in causa vari livelli di responsabilità, da quella delle autorità preposte al governo del mercato del lavoro a quella delle imprese fino al singolo consumatore che va reso sempre più consapevole di come le scelte d'acquisto di beni e servizi possono influenzare le condizioni in cui sono prodotti ed erogati.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Esemplare, al riguardo, il settore della cura, in particolare della cura degli anziani, posto sotto i riflettori dall'impressionante numero di morti registrato nelle case di riposo, di cui oggi tutti auspicano un profondo ripensamento, reso ancor più urgente dal quadro demografico che impone un grande sforzo d'innovazione sociale: v'è da augurarsi che sia almeno questo il lascito di un'emergenza che ha falcidiato le età più anziane, custodi della memoria di un paese alle prese con forti tensioni identitarie.

Nel riflettere sull'istituzionalizzazione e sulle sue alternative occorre però interrogarsi anche sull'altro pilastro del sistema: il c.d. "welfare parallelo" composto dagli immigrati (più spesso immigrate) impiegati presso le famiglie italiane. Certo non mancano le analisi che, da anni, denunciano le molteplici criticità che lo investono e che "stridono" col suo essere una componente indispensabile del regime di riproduzione sociale. L'etnicizzazione del profilo della colf e dell'assistente domiciliare (o "badante", per riprendere l'infelice termine col quale il destino delle lavoratrici straniere si è cristallizzato nel vocabolario italiano) è l'altra faccia della medaglia di una condizione di segregazione occupazionale che, a sua volta, riproduce ed esaspera le classiche forme della discriminazione femminile, prima fra tutte la difficoltà a conciliare il ruolo lavorativo con quello familiare. Una vulnerabilità peraltro speculare a quella degli anziani assistiti, affidati alle mani di lavoratrici non sempre esperte e non sempre "oneste"; e ciò non dimeno insostituibili, difficili da rimpiazzare nel caso in cui si ammalino o decidano di troncare improvvisamente il rapporto di impiego.

L'emergenza Covid-19 ha inoltre confermato una volta di più l'imbarazzante diffusione di rapporti di impiego non contrattualizzati, che coinvolge non soltanto, e nemmeno in massima parte, lavoratori irregolarmente soggiornanti, per i quali molti sostengono l'opportunità

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

di una regolarizzazione. Oltre al problema dei costi – da aggredire attraverso interventi di totale deducibilità degli stipendi, o addirittura di sussidiarizzazione finanziati con la fiscalità generale – è la falsa percezione di una reciproca convenienza a spiegare questo fenomeno, complice una diffusa sottovalutazione delle sue conseguenze nel medio-lungo periodo, per il personale impiegato e per il sistema nel suo insieme. Volendo fare sintesi di una materia molto complessa, si può dire che in queste settimane si siano palesati tutti i rischi di un lavoro che continua a non essere considerato esattamente come tale, in virtù della sua natura domestica e familiare: la mancanza (temporaneamente colmata da interventi d'emergenza) di reali misure di sostegno per chi si ritrova disoccupato e privo di reddito, ma anche di protezione *tout court* rispetto ai costi fisici ed emotivi di un lavoro svolto all'interno delle mura domestiche, a strettissimo contatto con gli assistiti e fortemente limitativo della libertà e dell'autonomia individuale. È dunque urgente una vera politica che ridisegni e regoli questo tassello insostituibile del nostro regime di welfare, secondo un disegno capace di contemperare diversi obiettivi: la redistribuzione dei costi che oggi gravano interamente sulle famiglie, come si è detto, ma anche l'affrancamento dei lavoratori/trici dalla condizione di segregazione lavorativa e sociale mediante un radicale ripensamento di questo tipo di impiego e la sua integrazione nella rete dei servizi territoriali (di cui l'emergenza ha evidenziato la necessità di un deciso rafforzamento). Interventi che devono trovare sponda, sul piano politico e culturale, nella consapevolezza di come un equilibrio sostenibile tra funzioni produttive e funzioni riproduttive sia fondamentale a garantire la sostenibilità dei regimi di accumulazione. E della necessità di equiparare il lavoro domestico e di cura domiciliare al lavoro *tout court*, risolvendo l'ambiguità che lo caratterizza negli atteggiamenti

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

condivisi, che lo rappresentano come un "lavoro da immigrata", quasi a evocare una società castale.

Lo svantaggio educativo: ipoteca sul nostro modello di sviluppo

Nel quadro di una riflessione proiettata sul futuro non possiamo, infine, tralasciare di posare lo sguardo sui più giovani, i bambini e i ragazzi che in queste settimane hanno sperimentato una nuova modalità di fruire del diritto all'istruzione, frutto della capacità di adattamento creativo della scuola italiana, ma anche specchio delle sue debolezze e criticità. In particolare, la necessità di fare lezione da remoto ha reso quanto mai evidente come le disuguaglianze nelle condizioni di vita si traducono in disuguaglianze nella fruizione di un'offerta formativa pur formalmente universalistica. Sono emersi in maniera esemplare i fattori in cui si genera e riproduce la povertà educativa che, in buona misura, riflette la povertà *tout court* e la sua distribuzione differenziale tra territori e gruppi sociali. Tutto ciò porta a individuare negli studenti d'origine straniera una delle popolazioni più a rischio, atteso che l'immigrazione che l'Italia ha saputo attrarre è spesso povera dal punto di vista economico e culturale.

Lo svantaggio educativo non è solo un'imbarazzante smentita alla promessa di uguaglianza delle opportunità, ma anche un'ipoteca sulla sostenibilità del nostro modello di sviluppo – che esige di far crescere tanto i livelli d'occupazione quanto la produttività del lavoro – e, in ultima analisi, sulla qualità della democrazia. La stessa trasformazione del "corpo" della nazione italiana che si sta realizzando attraverso l'immissione di migliaia di immigrati nella comunità dei cittadini esige il rafforzamento della capacità di leggere e interpretare i mutamenti in atto e le grandi sfide che si stagliano all'orizzonte. La povertà edu-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

cativa è semplicemente un fenomeno che non possiamo permetterci. E non possiamo permetterci una povertà che investe in particolare i giovani con un background migratorio, che già oggi rappresentano una quota importante delle coorti d'età più giovani, e che sempre più lo saranno in futuro: basti osservare che quasi un quarto dei bambini che nascono in Italia ha una madre d'origine straniera. Ogni investimento a favore dei bambini e dei ragazzi – una merce sempre più preziosa nella nostra "vecchia" società – deve essere contabilizzato come appunto un investimento, non un costo. Di questo dobbiamo essere consapevoli mentre il tema delle politiche per la famiglia e l'infanzia rischia ancora una volta di restare ai margini delle strategie di ripresa che oltretutto aggraveranno l'indebitamento del paese. Ma di quale ripresa e di quale futuro stiamo parlando se non ci preoccupiamo innanzitutto di coloro che di questa ripresa dovranno essere i protagonisti e di questo futuro gli eredi?

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ANTONIO CAMPATI

La rivincita delle competenze?

Dopo essere state a lungo denigrate, la crisi provocata dal Covid-19 ha riportato in auge le élite. La dimostrazione più evidente è la ricerca quasi ossessiva del parere degli esperti, che ogni giorno milioni di persone seguono in televisione o via social. Pendiamo dalle labbra di coloro che hanno studiato a lungo i virus, che possono avanzare, a ragion veduta, delle soluzioni per arrestare la pandemia e per farci tornare a vivere nell'agognata normalità. Ne offre una dimostrazione un report elaborato i primi giorni di marzo da Ipsos (*Italy in the time of Covid-19*), dove si registra come gli esperti del settore sanitario siano considerati dei veri e propri eroi: per oltre il 70% degli intervistati sono le persone che riescono a gestire la diffusione della pandemia nel modo più efficace. Altri dati (Osservatorio Scienza Tecnologia e Società di *Observa Science in Society*) ci dicono che quasi un italiano su due crede che la diversità di pareri che hanno espresso nei loro interventi abbia creato confusione, ma la fiducia nei loro confronti è comunque alta. È un evidente cambio di tendenza. Negli ultimi anni, infatti, si è diffusa l'idea che le competenze sono sì importanti, ma il giudizio di tutti su un determinato tema lo è forse ancora di più, a maggior ragione se è possibile diffonderlo attraverso i social, dove si può interagire stando comodamente seduti sul leggendario divano di casa. Ma una simile conquista, figlia della rivoluzione tecnologica, sembra aver perso i suoi numerosissimi pro-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

seliti. Dalla democrazia del divano siamo piombati nella democrazia guidata da élite di competenti?

Politica e competenza: un nuovo capitolo?

L'interrogativo è chiaramente provocatorio. È indubbio, però, che l'emergenza sanitaria in atto a livello globale ha svelato (con tutto il suo carico di problematicità) un tema rimasto sottotraccia nel dibattito pubblico o trattato in maniera alquanto semplicistica: la necessità di usufruire del parere degli esperti per assumere decisioni politiche. Questa che oggi appare come una necessità inderogabile, fino a qualche settimana fa poteva essere bollata come un attacco al cuore della democrazia da parte di élite tecnocratiche, senza legittimazione e manovrate da chissà quale lobby occulta. In effetti, il governo per decidere chi deve essere indirizzato in terapia intensiva e chi può curarsi da casa; quali protocolli di sicurezza adottare per arrestare il contagio; o quale filiera produttiva mantenere attiva e quale, invece, sospendere immediatamente, ha dovuto e deve fare ricorso al parere degli esperti di ciascun settore, che non hanno nessun rapporto con il processo di legittimazione democratica, ma le cui decisioni influenzano profondamente la vita di tutti noi. Le opinioni di élite di competenti non elette dal popolo incidono persino sulla nostra libertà di movimento: l'emergenza coronavirus ha ucciso la democrazia?

Si è in realtà aperto un nuovo capitolo – di cui oggi sono state scritte solo le prime pagine – dell'antichissima relazione tra politica e competenza. La domanda è sempre la stessa: occorrono particolari qualità per governare? Le vicende politiche dei secoli alle nostre spalle testimoniano la molteplicità di risposte che si possono dare a una simile domanda e in ognuna il tema della preparazione di chi è al potere è sempre tornato a galla. Con tutto il suo

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

carico di drammaticità, la pandemia in atto ci sprona ad affrontare nuovamente la questione.

In una democrazia liberale, la scelta di chi deve prendere le decisioni è regolata da un compromesso grazie al quale «pochi» sono legittimati a governare sui «molti» perché i primi vengono scelti attraverso libere elezioni e vincolati da una stabile architettura istituzionale. Non necessariamente gli eletti sono i migliori. Ma la garanzia che i rappresentanti possano essere sostituiti periodicamente ha garantito una pace sociale, indispensabile per il funzionamento di quella che chiamiamo la democrazia dei moderni. Già molto tempo prima della diffusione del coronavirus, tale compromesso è apparso in crisi profonda e una delle principali cause è proprio legata al fatto che l'idea che sia un'élite a decidere le sorti della società ha perso molto credito. Internet, infatti, ha plasmato l'illusione in base alla quale tutti possono partecipare equamente alla vita pubblica. Il Covid-19 ci ha invece aperto gli occhi sul fatto che la partecipazione di tutti è essenziale in una democrazia, ma che in alcuni momenti non tutti possono dire la loro. O meglio, non tutte le opinioni possono avere lo stesso valore. Specie nelle situazioni di emergenza, occorre il parere di persone competenti in determinati ambiti per indirizzare chi comanda (le élite al governo) nelle scelte da adottare, nelle decisioni da prendere. Ciò non significa che i medici siano infallibili. Possono sbagliare, ma è decisamente meglio ascoltare il loro parere piuttosto che agire in perfetta solitudine.

Il ricorso agli esperti da parte di chi è al governo non è certo una novità emersa in queste settimane. Anzi, è la genesi stessa degli esecutivi che pone un accento particolare sulle competenze tanto da prevedere la presenza di diversi ministri, ciascuno con una particolare responsabilità in un determinato settore della vita sociale. Specie con

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

l'aumento della complessità delle decisioni da prendere, è naturale che gli esperti siano chiamati direttamente in causa. Inoltre, come ha ribadito recentemente Mauro Dorato, dal momento che le conoscenze sono distribuite in modo ineguale, è inevitabile che molte decisioni individuali o collettive si basino su un qualche tipo di *mediazione* o di consultazione con esperti più competenti del semplice cittadino (Dorato 2019). In tal senso, emerge allora tutta l'importanza della necessità di *delegare* in ambito politico (e non solo) coloro che crediamo possano rappresentarci nel miglior modo possibile. Sul piano sanitario, puntualizzare questo aspetto dovrebbe far desistere coloro che continuano a utilizzare Internet come unica fonte per curarsi, snobbando ostinatamente il parere dei medici. La comodità del solito divano di casa potrebbe costare molto alla propria salute. Si pensi al ruolo cruciale che svolgono in questi giorni i medici di base nella cura dei pazienti infetti.

Se si tratta di preservare la propria vita, dunque, il Covid-19 ha forse davvero ridimensionato le aspettative nelle cure fai da te o comunque la sfiducia nei confronti dell'élite degli esperti, in questo caso dei medici, le cui indicazioni vengono ascoltate con un consenso quasi unanime. Ma se si esce dall'ambito medico-sanitario, il discorso diviene indubbiamente più complesso. Se, per esempio, si valutano le diverse proposte economiche avanzate dalle forze politiche per il post-Covid, le divergenze non mancano, ed è inevitabile che ciò si verifichi. In questo ambito, gli esperti forniscono diverse proposte che orientano il dibattito attorno al quale si polarizzano le opinioni dei cittadini. Questi giustamente rivendicano il diritto di esprimere un giudizio, a prescindere dalle posizioni dei tecnici. Si fidano di loro, ma non così ciecamente come farebbero, forse, con un medico che fornisce indicazioni per evitare il contagio del coronavirus. In altre parole, nei diversi ambiti della vita sociale, la fiducia nei confronti

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

degli esperti è mutevole e quindi questi orientano l'opinione pubblica in modi decisamente differenti.

D'altronde, l'accettazione che siano solo i competenti di ciascun ambito a influenzare, se non addirittura a prendere, le decisioni che riguardano tutti non sarà mai pienamente accettata ed è auspicabile che sia così. In una democrazia non devono decidere i più bravi nei diversi settori della società: se così fosse, ci troveremmo semmai in un regime tecnocratico. Come ha ribadito Vittorio Emanuele Parsi proprio in queste settimane, il potere, quando vuole sfuggire al controllo democratico, tende sistematicamente a dissimulare la scelta politica (per sua natura partigiana) con la decisione tecnica (presentata come neutrale rispetto agli interessi in competizione) (Parsi 2020). Ciò non significa che agli esperti non debba essere riconosciuto il loro valore, ma occorre sostenere un equilibrio tra uguaglianza e merito, una sfida sempre più cogente per le nostre democrazie. Secondo Pierre Rosanvallon, il merito infatti è una «finzione necessaria» per organizzare l'immaginario democratico delle società contemporanee, che devono conciliare il principio filosofico dell'uguaglianza tra tutti con il fenomeno sociale delle diseguaglianze di posizione (Rosanvallon 2013). È un punto delicato, ma da tenere a mente. In pratica, la riscoperta dell'importanza delle competenze non deve portare a un rafforzamento di quell'ideologia del merito che ha pervaso il dibattito pubblico almeno nell'ultimo decennio. La meritocrazia – lo ha sottolineato Papa Francesco nell'incontro con il mondo del lavoro all'Ilva di Genova – affascina molto perché usa una parola bella, merito, ma la strumentalizza e quindi la snatura dal momento che non interpreta i talenti delle persone come un dono. Dobbiamo essere orgogliosi dei talenti che abbiamo ricevuto e metterli al servizio di una società che deve essere capace di apprezzarli.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

Il tempo e la responsabilità: come cambierà la democrazia?

Per evitare distorsioni interpretative, la riscoperta delle competenze (o dei talenti) deve dunque camminare di pari passo con una riflessione più ampia sulla democrazia. Due aspetti possono essere esplicativi: uno riguarda il fattore tempo, l'altro la responsabilità. Come si è già accennato, per far fronte alla diffusione del Covid-19, il governo ha nominato un commissario e una serie di task force che, assieme alle strutture regionali e locali, rappresentano un insieme davvero significativo di esperti (a fine aprile, Openpolis ha censito 1466 incarichi in strutture nazionali e locali tra comitati e unità di crisi interessate alla gestione della crisi). Nelle situazioni di emergenza occorre spesso decidere in fretta su ambiti specifici e poter contare su chi è esperto di quel particolare settore può indubbiamente aiutare. Ma la velocità che richiede l'eccezionalità si scontra con i tempi della democrazia rappresentativa, che invece è calibrata su tempi più distesi. Di qui la fascinazione – sempre latente – per quei regimi che hanno nell'immediatezza un tratto peculiare (ma che non sono democrazie: il caso emblematico è la Cina) e le conseguenti critiche alla presunta obsolescenza dei modelli di mediazione. In realtà, nel nostro sistema politico-istituzionale sono presenti strutture permanenti a disposizione del governo per richiedere pareri tecnici su determinate questioni, come l'ormai noto Consiglio Superiore di Sanità in seno al Ministero della Salute, e organi simili sono presenti in tutti i ministeri. Quindi – anche al di là dell'eccezionalità – l'architettura decisionale del nostro paese prevede la possibilità (e talvolta l'obbligatorietà) di consultare degli esperti prima di prendere una decisione e non è detto che questa ne rallenti il processo di attuazione. Allora perché in queste settimane ci è sembrato che i tecnici, gli esperti, siano tornati d'un colpo importan-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ti, convocati in fretta per consigliare il governo? Perché questa grave emergenza ci ha ricordato che la democrazia rappresentativa è una macchina complessa, che prevede la mediazione degli esperti, dei rappresentanti (non solo istituzionali) della società, degli organismi preposti. Spesso non ci rendiamo conto direttamente dell'esistenza di un simile processo, ma questo si rinnova costantemente nella vita del nostro paese. Davanti a una crisi, una task force composta da esperti e nominata *ad hoc* per una specifica emergenza aiuta a formulare una risposta rapida. Ma ciò non deve comportare l'interruzione – se non per un tempo minimo necessario, com'è accaduto nelle settimane scorse – delle garanzie e delle prassi costituzionali vigenti. Occorre far convivere il tempo di una discussione parlamentare con l'immediatezza di un decreto.

Il secondo aspetto che emerge dalla rivalutazione degli esperti nei contesti democratici riguarda la responsabilità della politica. Si è detto che i tecnici possono essere importanti per l'adozione di una decisione, che possono accelerarne la messa in opera, oppure rallentarla, che possono essere inclusi in una struttura dello Stato o, invece, convocati appositamente per la gestione di un'emergenza. Se dunque il loro apporto è importante, la responsabilità finale della decisione assunta deve essere sempre e comunque di natura politica. Chi ha una responsabilità istituzionale – chi rappresenta i cittadini – non può utilizzare il parere degli esperti come alibi, come scusante, come impedimento. Il parere degli esperti può concorrere alla formulazione di una risposta a un'emergenza o all'elaborazione di una legge, ma la responsabilità finale deve essere completamente politica. Gli esperti danno pareri, i leader eletti prendono decisioni (Nichols 2018).

Il mondo post Covid-19 dovrà dunque riscoprire l'importanza della politica perché solo così si potrà stabilire una relazione proficua tra questa e l'ambito della compe-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

tenza, anche per ribadire la reciproca autonomia tra élite politica ed élite di esperti. Tuttavia, in entrambi i casi, la fiducia è fondamentale perché si seguono le prescrizioni di un medico se ci si fida di lui, così come ci si sente rappresentatati se si ha fiducia nei confronti di chi prende le decisioni per conto nostro. È quindi auspicabile poter contare su élite qualitativamente apprezzabili. Nell'ambito politico, è ormai acclarato che queste non emergono a caso (Ornaghi 2016). È necessario quindi individuare e allenarsi a riconoscere coloro che sono più propensi a governare: per Gaetano Mosca sono quelli nei quali «giovano la perspicacia, la pronta intuizione della psicologia degli individui e di quella delle masse e soprattutto la confidenza di sé stessi e la forza di volontà» (Mosca 1982). Negli ultimi decenni, abbiamo visto prevalere o l'una o l'altra di queste qualità in coloro che si sono alternati al potere nel nostro paese. La speranza è che presto possano emergere leader capaci di esprimerne qualcuna in più.

BIBLIOGRAFIA

Dorato M. (2019), *Disinformazione scientifica e democrazia. La competenza dell'esperto e l'autonomia del cittadino*, Milano, Raffaello Cortina.
Mosca G. (1982), *Elementi di scienza politica* (1922), in Id., *Scritti politici*, a cura di G. Sola, Torino, Utet.
Nichols T. (2018), *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, Luiss University Press.
Ornaghi L. (2016), *Élite autentiche, oppure oligarchie?* «Studi Cattolici», 667, pp. 604-605.
Parsi V.E. (2020), *Vulnerabili: come la pandemia cambierà il mondo*, Casale Monferrato, Piemme.
Rosanvallon P. (2013), *La società dell'uguaglianza* (2011), Roma, Castelvecchi.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

III. Scenari globali

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ANDREA LOCATELLI

Le conseguenze sul sistema internazionale

La politica internazionale negli ultimi decenni non ci ha certo privato di eventi inattesi, a volte drammatici, molto spesso dirompenti: chiunque abbia più di vent'anni ricorderà la caduta delle Torri gemelle a New York l'11 settembre 2001, o le folle in piazza durante le Primavere arabe del 2010-11, o ancora la crisi finanziaria del 2007 con tutti gli strascichi che ne seguirono. Da questo punto di vista, la diffusione del Covid-19 non è altro che l'ultimo esempio di questa lunga scia di episodi inaspettati (ma non imprevedibili). Di certo, rispetto ai casi sopra citati, l'impatto che il coronavirus sta avendo sulle vite di miliardi di persone in tutto il mondo si pone a un livello senza precedenti: alla fine di aprile 2020 i contagi si attestavano a oltre 3.300.000 persone, mentre il conto dei decessi superava i 230.000. Non è quindi esagerato affermare che ci troviamo di fronte alla peggiore crisi sanitaria degli ultimi 300 anni.

L'intento di questo capitolo è di stimare quale sarà l'impatto del coronavirus sulla politica internazionale. Quali conseguenze porterà nel lungo periodo rispetto alle prassi e alle istituzioni dell'ordine mondiale? Se, come molti prevedono, l'emergenza attuale avrà fine con la produzione di un vaccino entro il 2021, in retrospettiva potremo vedere questi mesi come una semplice parentesi di sospensione della normalità? Oppure saranno ricordati dagli storici come uno spartiacque – una giuntura critica,

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

nei termini propri dell'istituzionalismo storico – ovvero uno di quei momenti che alterano permanentemente il corso della storia? O, ancora, stiamo attraversando una fase di accelerazione (rapidissima, ovviamente, ma in sostanziale continuità con gli anni passati) del tramonto di un ordine già in agonia?

Come insegna un vecchio adagio, non puoi sapere dove vai, se non sai da dove vieni. Per procedere con ordine, dunque, il primo passo consiste nel mettere in luce le caratteristiche e le linee di tendenza del sistema internazionale pre-Covid.

Il sistema internazionale prima del Covid-19

Il concetto di sistema come strumento analitico per comprendere i fenomeni politici meriterebbe un approfondimento ben più articolato di quanto non sia possibile fare in questa sede. Per i nostri fini, tuttavia, sarà sufficiente partire da questa premessa: i fenomeni propri della politica internazionale (cooperazione e conflitto, interdipendenza e autarchia, stabilità e instabilità) non sono un prodotto esclusivo delle scelte degli attori, ma dipendono anche dalle relazioni sociali che intercorrono tra essi. Le caratteristiche del sistema internazionale, quindi, sono un elemento centrale della convivenza tra gli Stati poiché alla base di qualsiasi principio d'ordine.

Già prima della diffusione del Covid-19 la maggior parte degli osservatori politici ha indagato su quali siano le caratteristiche del sistema internazionale contemporaneo, arrivando a concordare grosso modo su tre elementi definitori: la distribuzione della potenza a livello globale, la matrice liberale dei meccanismi d'ordine e la distribuzione/concentrazione dei conflitti. Nell'osservare la distribuzione di potenza a livello globale ci si interroga su quanti siano i maggiori centri di potere – ovvero, quanti

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Stati abbiano le risorse sufficienti a porsi su un piano di superiorità rispetto agli altri. Si possono così distinguere tre configurazioni principali del sistema internazionale – unipolare, bipolare, multipolare – a cui corrispondono rispettivamente una, due o tre-o-più grandi potenze.

Con la fine del bipolarismo che aveva contraddistinto la Guerra fredda, gli Stati Uniti si sono trovati (più per caso che per volontà) a rivestire il ruolo di unica superpotenza in un mondo unipolare. Questo ha dato a Washington una libertà d'azione che precedentemente non aveva e che si è tradotta in una politica estera per molti aspetti contraddittoria e incoerente. Quel che è rilevante ai nostri fini è che in virtù della propria posizione egemonica, gli Stati Uniti sono stati negli ultimi trent'anni la "nazione indispensabile", per usare la definizione dell'ex Segretario di stato Madeleine Albright, ovvero il punto di riferimento (nel bene e nel male) per tutti gli altri Stati del sistema.

La matrice liberale dei meccanismi d'ordine segue come conseguenza diretta del punto precedente: senza il contrappeso dell'Unione Sovietica Washington ha promosso una serie di politiche su scala globale volte a "costituzionalizzare" l'arena internazionale (Ikenberry 2003): si pensi in particolare al rafforzamento delle istituzioni internazionali, all'apertura dei mercati e alla promozione della democrazia. In questo senso, le organizzazioni multilaterali, seppur con alterne fortune, hanno svolto la duplice funzione di moltiplicatore e di contenimento della potenza americana. Hanno cioè permesso agli Stati Uniti di proiettare la propria influenza sui meccanismi d'ordine, ma al tempo stesso hanno fornito agli Stati più deboli una *voice opportunity* che altrimenti sarebbe stata loro preclusa.

Da ultimo, il sistema internazionale contemporaneo ha visto delinearsi una tendenza alla concentrazione della

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

violenza in alcune aree, quella che ormai cinquant'anni fa Joseph Nye (1971) aveva definito come "pace separata": di fronte a un'ampia regione del mondo sostanzialmente pacificata (in primis la comunità di sicurezza euro-atlantica), convivono zone dove la guerra rimane frequente (il caso più evidente è di certo il Medio Oriente). Speculare a questa scissione è la modalità con cui la violenza viene esercitata: se gli Stati Uniti e i loro alleati hanno impresso una svolta tecnologica al *warfare*, avversa alle perdite e al danno collaterale, là dove i conflitti sono più frequenti i limiti alla violenza sono tutt'altro che cogenti (si pensi ai massacri in Ruanda, all'insorgenza in Iraq e Afghanistan, alla guerra di ISIS, giusto per farsi un'idea).

Come anticipato, la pandemia a cui stiamo assistendo avviene in un momento di ridefinizione delle strutture e delle prassi dell'ordine. Per quanto concerne la polarità del sistema, da più parti si rileva come il momento unipolare sia ormai passato. Manca un consenso generalizzato su quale alternativa meglio raffiguri la situazione attuale – se, cioè, ci si trovi in un mondo bipolare (le cui superpotenze sarebbero Stati Uniti e Cina) oppure multipolare (oltre alle due già citate, andrebbe aggiunta la Russia). Quello su cui tutti concordano, tuttavia, è che la transizione di potenza pone in particolare Washington e Pechino su una traiettoria di collisione e apre nuovi spazi al revisionismo di Mosca.

Analogamente, il multilateralismo alla base dell'ordine liberale è sempre più sfidato (Lucarelli 2020), non solo dal revisionismo delle potenze in ascesa, ma anche e soprattutto dall'eclissi della leadership americana iniziata già durante la presidenza Obama e accelerata a dismisura dall'amministrazione Trump. La stessa UE – il più ambizioso tentativo di integrazione sovranazionale dell'età contemporanea – sembra oggi aver perso il suo appeal e la sua capacità di forgiare il consenso tra gli Stati dell'U-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

nione. Insomma, proprio nel momento in cui se ne avverte maggiormente il bisogno data la tensione tra potenze revisioniste e potenza dello status quo, il multilateralismo come meccanismo di gestione della conflittualità pare giunto al capolinea.

Infine, l'apparente pregio del sistema unipolare di aver circoscritto i luoghi e gli estremi della violenza è stato sfidato dall'emergere di nuovi, pericolosissimi focolai di conflitto: Mali, Libia, Siria, Yemen e Ucraina, giusto per citare i più noti. In questi contesti, come mostra nel modo più lampante la guerra civile in Siria, le grandi potenze si sono rivelate incapaci di contribuire in alcun modo a una soluzione anche solo transitoria. Ne sono state anzi attratte e con la loro presenza hanno contribuito a rendere più complesso l'equilibrio delle forze in campo e meno fungibile la propria superiorità militare.

In conclusione, la stabilità dell'ordine internazionale era quindi compromessa ben prima che il Covid-19 emergesse come principale priorità nell'agenda di sicurezza di tutti gli Stati. Partendo da questa consapevolezza, è possibile sviluppare alcune considerazioni su come si presenterà il sistema internazionale una volta superata la crisi sanitaria.

Quali prospettive per l'ordine internazionale del futuro?

In un tentativo analogo al nostro, Vittorio Emanuele Parsi (2020) evoca tre diverse analogie storiche per delineare tre possibili scenari futuri: uno scenario conservatore ispirato alla restaurazione post-napoleonica; uno pessimista, ispirato alla fine dell'Impero Romano d'Occidente; un terzo, rivoluzionario, ispirato al Rinascimento. Anche il lavoro di Parsi muove dalla premessa che il sistema internazionale pre-Covid fosse sostanzialmente in crisi; rispetto a quanto detto in questa sede, tuttavia, la crisi che delinea

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

l'autore ha origini più profonde e ramificate, che affondano in un sistema economico iper-globalizzato. Possiamo quindi trarre ispirazione dallo spunto di Parsi – anche noi delineeremo tre scenari – ma dovremo adattarne la logica ai nostri obiettivi.

Il primo scenario che proponiamo vede nella crisi attuale una sospensione della normalità, un'eccezione che una volta terminata non avrà strascichi rilevanti. È l'ipotesi che più si avvicina allo scenario della restaurazione delineato da Parsi: l'idea che ne sta alla base è che la diffusione globale del virus non comporterà una significativa ridistribuzione della potenza tra gli Stati. Ci sarà – come già si vede – un costo economico esorbitante, ma nel medio-lungo periodo lo shock sarà simmetrico. Non altererà quindi né l'equilibrio tra Stati Uniti, Cina e Russia, né veicolerà un approccio più cooperativo nei loro rapporti. Da ultimo, anche i conflitti che ora sono sospesi o rallentati riprenderanno con rinnovato vigore una volta superata l'emergenza.

Un secondo scenario immagina un futuro ordine internazionale radicalmente diverso da quello contemporaneo. Se così dovesse essere, l'impatto del Covid-19 sarebbe l'equivalente di uno spartiacque nella storia. Si tratta di un modello alquanto incerto, le cui fattezze sono state prefigurate da alcuni autori con tinte molto rosee e da altri con toni decisamente pessimisti. Tra le visioni ottimiste potremmo annoverare lo scenario del rinascimento di Parsi, secondo cui la crisi strutturale indotta dal virus potrebbe portare all'obsolescenza dell'attuale modello di globalizzazione in favore di un nuovo fondamento economico-politico centrato sull'individuo. Altri ipotizzano che gli Stati possano fare tesoro dell'esperienza traumatica che stiamo vivendo per avviare una nuova fase di cooperazione internazionale, magari supportata da una riforma delle principali organizzazioni internazionali (Caruso 2020). Si

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

tratterebbe insomma dell'alba di un nuovo ordine internazionale, più giusto, equo e pacifico.

Per converso, i pessimisti osservano come tra gli effetti politici del Coronavirus si registri un rinnovato appeal dei regimi non democratici, una maggiore popolarità del nazionalismo e la convinzione che la chiusura economica rappresenti una ricetta per superare la crisi. Tutti questi fattori contribuirebbero a fondare un nuovo ordine internazionale i cui effetti sarebbero opposti alla versione ottimista: una maggiore capacità d'attrazione della Cina e della Russia come modello alternativo a quello degli Stati Uniti, un'accresciuta rivalità tra le grandi potenze e la probabile divisione del mondo in blocchi non più interdipendenti – con tragica ironia, una situazione per molti versi analoga agli anni Venti-Trenta del secolo scorso. In questa chiave di lettura, dunque, il Covid-19 sarebbe la pietra tombale dell'ordine attuale e la culla di un nuovo (anche se già visto) assetto del sistema internazionale.

Il terzo e ultimo scenario si pone idealmente in posizione intermedia rispetto ai due, poiché non vede nella pandemia né una parentesi momentanea né uno spartiacque, ma semplicemente un acceleratore di tendenze già in corso (Haass 2020). Diversamente dal conservatorismo che contraddistingue il primo, questo presuppone che il sistema internazionale dovrà adeguarsi in qualche modo allo shock economico (e indirettamente politico) che stiamo attraversando e non potrà quindi perpetuarsi senza alterazioni. Rispetto al secondo, invece, si mostra più cauto nel valutarne la potenzialità in termini di creazione di un nuovo ordine. Dei tre è quindi lo scenario dai tratti meno chiari, poiché dipenderà da quali linee di tendenza verranno esasperate maggiormente.

Per quanto riguarda i rapporti tra le grandi potenze, se è probabile che la gestione dell'emergenza da parte dell'amministrazione Trump potrà indebolire la leader-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ship americana nel mondo, per altro verso la scarsa trasparenza di Pechino potrebbe avere effetti analoghi sul suo *soft power*. Le organizzazioni internazionali che hanno mostrato risultati insoddisfacenti (si pensi all'OMS o alla UE) potrebbero essere abbandonate definitivamente, oppure dotate di maggiori poteri. In ultima istanza, l'emergenza Covid-19 contrapporrà nel modo più evidente il modello di ordine liberale e quello illiberale. Da questa contrapposizione è impossibile sapere ora se uscirà un vincitore, ma prima che questo accada (o più probabilmente anziché questo accada) l'ordine liberale si adeguerà, rinunciando probabilmente ad alcuni suoi dogmi (la promozione della democrazia, l'ingerenza umanitaria, la portata globale) per fondarsi su una nuova coabitazione competitiva tra i poli del sistema.

Quale futuro?

Quale dei tre scenari sia più probabile è al momento impossibile da dire. Troppi fattori sono ancora indeterminati (si pensi alle prossime elezioni americane), troppe decisioni devono ancora essere prese e, forse più importante, troppa strada rimane da fare per risolvere il problema del contagio. Quello che preme sottolineare, in conclusione, è che ciascuno di questi scenari comporta dei rischi. Anche quello più conservativo, per quanto presenti meno incognite, presto o tardi farà riemergere le aporie e i limiti del sistema internazionale pre-COVID. Non resta che augurarsi che qualsiasi sarà la trasformazione dell'ordine– sia in senso rivoluzionario (secondo scenario), sia in senso adattivo (terzo scenario) – i decisori politici sapranno riconoscere le opportunità di cooperazione che la lotta comune contro il virus sta aprendo alla comunità internazionale.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

BIBLIOGRAFIA

Caruso R. (2020), *What Post COVID-19? Avoiding a «21st Century General Crisis»*, «Peace Economics, Peace Science and Public Policy», in corso di stampa.
Haass R. (2020), *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point*, «Foreign Affairs», 2 aprile https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it.
Ikenberry G.J. (2003), *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, Milano, Vita e Pensiero.
Lucarelli S. (2020), *Cala il sipario sull'ordine liberale. Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, Vita e Pensiero.
Nye J.S. (1971) *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston MA, Little, Brown.
Parsi V.E. (2020), *Vulnerabili: come la pandemia cambierà il mondo*, Casale Monferrato, Piemme.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ENRICO FASSI - ANTONIO ZOTTI

Il *feral morbo* e il Vecchio Continente

L'Europa colpita

L'Europa può essere considerata, per molti versi, l'epicentro della pandemia del virus Covid-19. Nel momento in cui si appresta ad entrare nella tanto attesa e quanto mai incerta "fase 2", quella di graduale uscita dai *lockdown* che quasi ovunque hanno accompagnato l'approssimarsi del picco dei contagi, il Vecchio continente presenta complessivamente numeri impressionanti nella loro drammaticità, con oltre un milione e trecentomila contagiati, e più di centotrentamila vittime. Si tratta di dati aggregati su cui raramente ci si sofferma nel dibattito pubblico, ma che confermano la triste centralità dell'Europa nel quadro della pandemia, con i contagiati ufficiali che rappresentano ad oggi oltre il 40% del conto globale, e un numero di vittime pari a circa il doppio degli Stati Uniti, sei volte l'intera Asia, oltre trenta volte il dato cinese[1].

Tale centralità dell'Europa è forse passata in secondo piano anche in ragione del fatto che la pandemia è stata vissuta, in primis dai cittadini europei, prevalentemente come una minaccia nazionale, rivolta anzitutto ai sistemi sanitari, economici, politici e sociali dei rispettivi paesi. Sebbene a prima vista potesse apparire come una sfida simultanea e simmetrica, in quanto il virus sembrava

[1] https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

colpire tutto il mondo senza distinzioni, l'impatto della pandemia è stato caratterizzato da importanti elementi asincronici e asimmetrici, anche in Europa. Innanzitutto, la dinamica di diffusione del virus ha visto i paesi europei posti su traiettorie sostanzialmente simili, ma significativamente discoste sul piano temporale – così che l'Italia ha finito per rappresentare per gli altri stati l'immagine, drammatica, di ciò che li attendeva; fattore che probabilmente ha consentito ad alcuni governi di affrontare con maggiore consapevolezza la crisi, ma che rende ancora più inaccettabile l'impreparazione o la sottovalutazione di altri. In secondo luogo, l'impatto è stato asimmetrico in quanto lo è stata la diffusione del virus tra i paesi europei – con Italia, Regno Unito, Spagna e Francia che riportano un bilancio simile in termini di vittime (tra le 25.000 e le 30.000), mentre la Germania, nonostante risulti ai primi posti per numero di contagi, sembra essersi fermata a cifre assai più contenute (circa 6.000). Diverse sono state poi anche le soluzioni adottate, dalla quarantena più o meno completa sul "modello" italiano, all'iniziale scommessa del Regno Unito di Boris Johnson sull'immunità di gregge, alla scelta svedese di non imporre alcuna restrizione particolare agli spostamenti dei cittadini o alle attività economiche.

Tali asimmetrie, insieme a specifici errori, soprattutto a livello comunicativo – e ad alcune carenze strutturali – hanno probabilmente contribuito a trasformare la pandemia in un'ulteriore crisi esistenziale dell'ente ritenuto deputato al coordinamento della risposta, e immancabilmente oggetto delle frustrazioni più o meno giustificate di politici e cittadini: l'Unione europea. Nel momento in cui le opinioni pubbliche europee si confrontavano con la sconcertante rapidità ed ampiezza con cui il virus impattava sulle loro vite private e collettive, l'Unione europea è in effetti parsa assente, se non addirittura insensibile – a

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

giudicare dalle intempestive dichiarazioni della Presidente della Banca centrale europea Christine Lagarde. A ciò si aggiunge l'apparente mancanza di solidarietà tra Paesi membri proprio nel momento in cui alcuni di essi si trovano maggiormente esposti all'emergenza: ciò ha ricordato a molti dinamiche già viste in occasione della crisi del debito sovrano del 2008-2009, quella dei migranti del 2015, cui si sommano le tensioni diplomatiche con la Federazione russa sui rapporti con il "vicinato condiviso" (culminate con la rivoluzione ucraina del 2014) e il rompicapo ancora in gran parte irrisolto di Brexit. Questa sfilza di episodi, problematici quando non apertamente drammatici, rafforza l'idea che quello attuale non sia altro che l'ennesima manifestazione di una crisi multipla che da oltre un decennio investe il processo d'integrazione – la cosiddetta *polycrysis*. A rafforzare tale sensazione vi sono le offerte di aiuti rapidamente giunte da paesi quali Cina, Russia, e addirittura Cuba, in una neonata – ma assai efficace – "diplomazia delle mascherine", l'apparente immobilità dell'Unione di fronte a governi, come quello di Victor Orban in Ungheria, che hanno sfruttano l'eccezionalità del momento per una torsione in senso ulteriormente illiberale ai regimi democratici dei loro paesi. Anche la chiusura dei confini tra i paesi dell'Area Schengen – seppur dettata dalla stessa logica di contenimento della diffusione dell'infezione virale (ma non sempre senza qualche tono polemico nei confronti dei paesi ritenuti in qualche misura "responsabili" della situazione a causa dei loro comportamenti) – è diventata una manifestazione plastica della difficoltà attraversata persino da quel principio di libera circolazione che ha rappresentato uno dei risultati più avanzati e immediatamente evidenti del progetto d'integrazione europea.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Solidarietà: sì, ma quale?

Come già accennato, la crisi sanitaria scatenata dalla pandemia di Covid-19 ha attivato ancora una volta il singolare coacervo di insofferenza e aspettative che vengono regolarmente indirizzate nei confronti dell'Unione europea – seppur in modi e misure diverse a seconda dei paesi, delle parti politiche e dei settori sociali – specie in occasione di eventi avversi di scala continentale o globale. A distinguere il caso attuale delle recenti altre crisi è l'impossibilità di imputarne la responsabilità a un soggetto particolare, interno o esterno all'Unione – fatte salve le teorie sulla creazione del virus in laboratorio e la sua immissione nell'ambiente casuale o a fini deliberatamente ostili. Inoltre, la pandemia ha colpito in modo apparentemente casuale i paesi membri, trasversalmente rispetto alle usuali "faglie" lungo le quali si organizza il dibattito politico europeo ("paesi del nord" contro quelli "mediterranei", "nuovi membri" contro "vecchi membri" e via dicendo). Di fronte a una tale inusitata circostanza, la nozione più frequentemente invocata è stata quella di "solidarietà". Il discorso pubblico e quello politico hanno spesso articolato un ragionamento apparentemente inattaccabile nella sua semplicità: quanto più il virus pare diffondersi in modo indiscriminato, tanto più l'Unione europea – intesa sia come sistema politico-istituzionale, sia come comunità di paesi – dovrebbe dare prova di saper agire sulla base di un rapporto di fiducia profonda e di reciproco sostegno nella consapevolezza di interessi e finalità comuni, soprattutto a favore di coloro che si trovano in una condizione di particolare vulnerabilità. Tuttavia, anche in questo caso, la complessità insita nei processi politici e nella stessa identità dell'Unione rivela gli aspetti problematici anche delle questioni apparentemente più auto-evidenti.

In effetti, la solidarietà ha un'indubbia presenza nel-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

la cornice legale dell'Unione europea; i Trattati vi fanno esplicito riferimento in una quantità di articoli, includendola ad esempio fra i valori e gli obiettivi dell'Unione (in cui si parla di solidarietà inter-generazionale, e di solidarietà fra i Paesi membri), come pure stabilendo che in particolari politiche si applica il 'principio' o lo 'spirito' di solidarietà. La stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea adotta la solidarietà come titolo del proprio Capitolo IV, che include articoli riguardanti, tra gli altri, i diritti al lavoro, alla vita familiare, ai servizi offerti dallo stato sociale e alla *salute*.

Non si può tuttavia fare a meno di notare che i Trattati in realtà pongono l'enfasi sulla solidarietà a livello dei Paesi membri (o di altri enti pubblici), e come non esista alcuna interpretazione condivisa e facilmente discernibile dei limiti e delle applicazioni del principio in termini legali.[2] Anche nella pratica, come ribadito dalla presente crisi, le azioni improntate alla solidarietà sono condotte prevalentemente a livello nazionale – sebbene non manchino attività di organizzazioni della società attive nella dimensione transnazionale europea, che superano in qualche misura difficoltà quali i limiti della mobilitazione politica (dati da differenze normative, linguistiche, culturali ecc.) e barriere tecniche quali le possibilità di finanziamento, ridotte rispetto alla sfera nazionale.

Se i cittadini europei paiono in genere favorevoli a politiche – anche di livello sovranazionale – che assistano i vulnerabili e riducano le disuguaglianze, la natura 'sfumata' e condizionale del concetto solidarietà – e dei suoi effetti pratici – emerge immediata se si pensa a come la sua applicazione alla situazione dei migranti sia molto

[2] European Commission (2018) Solidarity in Europe – Alive and Active. Disponibile al sito https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/solidarity_in_europe.pdf.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

più contestata rispetto a quella da esercitare nell'ambito delle prestazioni dello stato sociale a favore dei propri concittadini. A questo dato si potrebbe controbattere facendo notare quanto sia ragionevole che richiami all'obbligo morale su cui si fonda la solidarietà siano meno forti nei confronti delle condizioni di vita degli stranieri rispetto a quelle degli appartenenti alla propria comunità di riferimento.

Si giunge così a un nodo cruciale dell'esercizio della solidarietà all'interno dell'anomalo ente politico anomalo che è l'Unione europea: è possibile pensare che il progetto d'integrazione sia arrivato – o mai arriverà – alla creazione di un «mondo della vita» che crei un senso di prossimità all'altro tale da giustificare il sacrificio dei propri interessi e valori a favore dei concittadini europei – o anche solo fra Paesi membri complessivamente intesi? È verosimile che ciò accada in compresenza di un altro principio fondativo dell'Unione – quello della sussidiarietà, per il quale un'autorità di livello gerarchico superiore può sostituirsi a una di livello inferiore solo quando quest'ultima non sia in grado di compiere gli atti di sua competenza? Finché i rapporti dei rappresentanti politici con i propri elettorati di riferimento continuano a essere massimamente forti sulla scala nazionale, finché i sistemi educativi sono saldamente imperniati sulla dimensione statuale, finché il discorso pubblico si articola prevalentemente su temi e attraverso mezzi afferenti lo stato-nazione, potrà mai il tenue rapporto di comunanza creato dalla cittadinanza europea, o anche le più consistenti prestazioni in termini di politiche pubbliche offerte dall'Unione sollecitare comportamenti autenticamente solidali?

Le domande poste sono meno "alate" di quanto possa sembrare, poiché hanno un portato immediato sul tipo di misure che l'Unione è in grado di offrire di fronte a una situazione di emergenza come quella che stiamo vivendo.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Cosa ha fatto effettivamente l'Unione di fronte al cataclisma virale?

A costo di indulgere nella pedanteria degli studi europei, va innanzitutto ricordato che l'Unione può agire sempre e solo nei limiti delle competenze che i Trattati – stilati dai governi dei Paesi membri[3] – e le interpretazioni di questi da parte della Corte di Giustizia le attribuiscono. Per quanto riguarda la politica sanitaria, ci troviamo di fronte al caso esemplare di un ambito di politiche pubbliche nel quale le competenze – la responsabilità di proteggere la salute dei cittadini, modernizzare le infrastrutture e sviluppare i servizi sanitari sono quasi completamente nelle mani – dei Paesi membri e delle unità subnazionali, a seconda degli ordinamenti interni (come abbiamo imparato dalle differenti prestazioni dei servizi sanitari regionali in Italia e dalle polemiche che ne sono conseguite). In quest'area, dunque, l'Unione ha compiti prettamente complementari rispetto a quelli degli stati. Ciò non ha impedito che sorgessero polemiche e recriminazioni sulla mancanza di solidarietà, ad esempio sulla disponibilità dei Paesi membri maggiormente dotati degli equipaggiamenti sanitari necessari ad affrontare l'emergenza a condividere quelle che erano diventate all'improvviso riserve strategiche.[4]

---

[3] La precisazione sarebbe superflua se non ci trovassimo in un momento in cui varie forze politiche e movimenti sociali ricorrono con particolare veemenza a una strategia di raccolta di consenso invero non sconosciuta nei decenni passati: presentare le norme e le politiche dell'Unione come espressione della volontà prevaricatrice di un ente totalmente "terzo", improntato a una logica puramente tecnocratica (e quindi anti-nazionale e potenzialmente disumana). Se è vero che le burocrazie brussellesi hanno spazi di manovra che vanno ben oltre la mera "esecuzione" della volontà degli organi di indirizzo politico, non va dimenticato che questi ultimi conservano una pletora di strumenti (comitati, audizioni ecc.) per controllarne l'operato – come pure bisogna ricordare che le burocrazie nazionali detengono una discrezionalità non minore rispetto a governi e parlamenti.

[4] È il caso dalla polemica rispetto alla scarsa reattività dei paesi dell'Unione

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

L'ambito in cui invece l'Unione europea è stata chiamata a intervenire con maggiore incisività è quello economico, per far fronte agli effetti immediati della pandemia sui sistemi produttivi, quelli bancari e sull'accesso al credito. Nel momento in cui la gravità della situazione è diventata evidente, l'Unione ha adottato una serie di misure volte a supportare l'economia dell'Eurozona e dell'Unione europea nella sua interezza: l'Ecofin ha rese più flessibili le regole relative ai bilanci nazionali per permettere l'aumento della spesa pubblica (e del debito); la Commissione ha cominciato a utilizzare le risorse del bilancio dell'Unione (pure limitatissimo in proporzione a quelli dei Paesi membri) per far fronte all'emergenza; la Banca Centrale ha rafforzato i propri programmi di acquisto di attività finanziarie per sostenere l'accesso alla liquidità e finanziare famiglie, imprese e banche. Inoltre, il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 ha approvato la creazione di uno strumento di sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione durante la crisi (Sure), un pacchetto d'investimenti per sostenere le imprese, cui accedere attraverso la Banca europea per gli investimenti e ha confermato il ruolo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) come ulteriore linea di credito a tassi garantiti. Il totale di queste misure ammonta a un credito di 540 milioni di euro. Il Consiglio europeo ha inoltre affidato alla Commissione il compito di creare un fondo per la ripresa, da inserire all'interno del prossimo Quadro finanziario pluriannuale.

A fronte della relativa prontezza della reazione dell'Unione (specie se confrontata con i tentennamenti della Crisi finanziaria del 2008 e della Crisi dell'eurozona),

nel prestare aiuto all'Italia, colpita in anticipo e con maggior intensità dalla malattia, che ha portato ad esempio il governo tedesco a fornire un milione di mascherine (https://www.politico.eu/article/germany-to-send-face-masks-to-italy-to-help-deal-with-coronavirus/).

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

proprio l'utilizzo del famigerato MES e non degli ipotetici Coronabond ha generato discussioni accesissime, specie in Italia, che hanno chiamato in causa la supposta mancanza di solidarietà da parte dell'Unione e di vari Paesi membri nei confronti degli stati più colpiti dalla pandemia. Al di là di fraintesi autentici e travisamenti interessati sui costi effettivi e sulle "condizionalità" legate a ciascuna delle due soluzioni[5], vale solo la pena notare come la "mutualizzazione dei debiti" e l'effettivo trasferimento di ricchezza che essa comporta da un paese all'altro sono state spesso invocate contestualmente alla rivendicazione dei propri diritti di sovranità da parte di vari governi. Siamo dunque posti nuovamente di fronte al quesito emerso alla fine della scorsa sezione: i governi e i cittadini dei Paesi membri sono disposti – o anche solo in grado – di favorire lo sviluppo di un senso di comunità, che è la condizione essenziale affinché si possa fondatamente parlare di solidarietà?

L'Europa e il mondo post-Covid-19

Com'è stato sempre il caso fin dalla sua fondazione, anche nelle circostanze eccezionali create dalla pandemia il destino dell'Unione europea dipenderà in buona parte dall'evoluzione del sistema internazionale, sia per quanto riguarda la cooperazione e/o la competizione tra quelli che si vanno sempre più delineando come i principali protagonisti dell'attuale fase, Cina e Stati Uniti, sia in riferimento all'assetto complessivo dell'ordine mondiale

[5] Vi è qui lo spazio solo per far notare che la creazione di titoli di debito emessi dall'Unione non equivarrebbe a una risorsa "a fondo perduto", e comporterebbe comunque l'emissione di nuovo debito – ammesso che tutti i paesi, anche quelli che non ne hanno bisogno (come la Germania e la Grecia) emettano effettivamente nuovo debito, espresso in Coronabond invece che in titoli nazionali.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

post-Covid-19 (ammesso che dia una "normalità" post-pandemia si potrà mai parlare, perlomeno nei termini in cui la intendiamo oggi).

Come ha evidenziato l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell, il futuro del processo d'integrazione dipenderà grandemente da come l'Unione si porrà rispetto all'evoluzione di alcune grandi tendenze – soprattutto se queste verranno accelerate dalla grande crisi in corse, com'è accaduto in passato. Una prima tendenza individuata da Borrell è l'evoluzione della globalizzazione dell'organizzazione neoliberale dell'economia? A tale riguardo, l'Unione dovrà decidere se difendere i principi dell'apertura e del libero mercato nella versione regolata da essa tradizionalmente appoggiata, o se invece ritirarsi in una posizione di difesa del proprio modello socio-economico rispetto a un mondo sempre meno disposto a seguire gli esempi europei. A tal proposito, un altro grande interrogativo è se l'Unione vorrà e riuscirà a combinare le risorse che dovranno essere impiegate per la ripresa economica con la realizzazione del suo ambizioso *Green New Deal*, che a questo punto potrebbe rappresentare non solo un complemento che incrementalmente cambia i processi economici convenzionali, ma il paradigma di una più radicale riorganizzazione del modello di produzione del benessere. La seconda tendenza è data dall'evoluzione della *governance* mondiale; a tal proposito, le polemiche indirizzate contro l'Organizzazione mondiale della sanità sono solo la più recente manifestazione della crescente insoddisfazione da parte di vecchie e nuove potenze e di vari altri attori del sistema internazionale nei confronti delle regole e delle strutture istituzionali sottese dall'ordine mondiale post-Seconda guerra mondiale pur con le modifiche subite dalla fine della Guerra fredda a oggi. I prossimi anni saranno cruciali per determinare se l'Unione saprà riorganizzare i propri

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

meccanismi di rappresentanza nei forum e nelle organizzazioni internazionali, ma anche, più in generale, rimodulare i principi e le pratiche alla base della propria politica estera. Solo in questo modo l'Unione eviterà di ritrovarsi in una posizione sfavorevole o addirittura del tutto passiva nel momento in cui verranno stabiliti i nuovi processi d'interazione e decisionali che governeranno il mondo – sempre che invece non prevalgano i semplici rapporti di forza. Infine, quanto alla resilienza dell'Unione europea e dei sistemi politici democratici europei di fronte alla gestione di rischi gravi e imprevisti, pare opportuno notare come, pur impallidendo di fronte all'efficienza di sistemi di governo della crisi come quello ormai proverbiale della Corea del Sud, i modelli del Vecchio continente, pur nella drammaticità del numero di vite perse, non hanno dato una prova di sé così insoddisfacente come potrebbe sembrare. L'Europa rimane il luogo di un modello sociale che, pur nella molteplicità delle sue realizzazioni nazionali e locali, continua a essere un paradigma di attenzione alla persona, ai suoi diritti e alle sue condizioni di vita effettive anche nelle condizioni più avverse. Tale modello inevitabilmente si rapporta alla qualità democratica dei sistemi politici nazionali e di quello dell'Unione. Probabilmente proprio quest'ultima avrà una responsabilità decisiva nel determinare il destino di sistemi democratici nazionali sempre più allettati da scorciatoie "decisioniste", sulla base di modelli (apparentemente) più efficienti che – dentro e fuori l'Europa – hanno investito molto per fare bella mostra di sé. Se la solidarietà dell'Unione e nell'Unione si esprimerà anche come sostegno alla vulnerabilità dei paesi membri nei termini della tenuta democratica dei rispettivi sistemi politici, allora il progetto d'integrazione avrà davvero reso giustizia alla sua missione.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

MIRENO BERRETTINI

Gli Stati Uniti alla prova del virus

È almeno dal 2016, con l'avvio della campagna elettorale per le presidenziali statunitensi, che la Repubblica Popolare Cinese (Rpc) è entrata prepotentemente quale elemento centrale di discussione nell'agenda e nel linguaggio politico di Washington (Berrettini 2018). Con l'avvio dell'Amministrazione guidata da Donald J. Trump, poi, la dinamica della cosiddetta guerra commerciale, nei round finora condotti, ha segnato la maturazione di una progressiva consapevolezza statunitense della dimensione strategica delle relazioni economico-commerciali con Pechino. Non è certamente un caso se progressivamente sono stati coinvolti settori produttivi cardine di quell'*Information Technology* che è, e sarà, sempre più centrale nella definizione dei sistemi di sicurezza. Nella *trade war* si è dunque giocato, e si sta giocando, il futuro della divisione internazionale del lavoro, la definizione delle quote di produzione industriale a livello globale e il regime di tutela delle innovazioni.

Ordinare il disordine

Punto di svolta è stato senza alcun dubbio il tardo 2017. Da questo momento in avanti si sono attivate le ritorsioni reciproche in materia di dazi doganali. Parimenti, i maggiori documenti (pubblici) che definiscono la politica estera e di difesa di Washington hanno iniziato a identi-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ficare la Rpc quale «strategic competitor»[1], definendola come una «revisionist power» che mira a «*undermining the international order from within the system by exploiting its benefits while simultaneously undercutting its principles and "rules of the road"*»[2]. Il 4 ottobre 2018 il Vicepresidente Mike Pence parlando all'Hudson Institute di Washington ha accusato Pechino aprendo una stagione di deciso confronto strategico[3], a cui sono corrisposte altrettanto gravi prese di posizione da parte delle autorità cinesi, che hanno parlato della «bad faith and trade bullyism» statunitense[4], dicendosi pronte a una «new Long March»[5].

Provocazioni reciproche, accelerazioni e cambi di rotta nel negoziato commerciale hanno alimentato frizioni strategiche che sono dipanate dal quadrante dell'Asia-Pacifico (Taiwan, Hong Kong, Tibet, Xinjiang, Mar Cinese Meridionale) all'intero sistema intenzionale contribuendo a costruire la narrativa di una nuova Guerra Fredda. A fronte dell'unilateralismo protezionista di Trump, che ha guidato gli Stati Uniti fuori dalla Trans-Pacific Partnership (Tpp) e che con la piattaforma «American First» ha provato a valorizzare il «buy American, hire American», la Rpc si è presentata come l'alfiere del libero commercio, come dimostrato dal discorso di Xi Jinping al 47° World

---

[1] White House Office, *National Security Strategy of the United States of America*, 18.12.2017, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf.
[2] Department of Defense, *National Defense Strategy, Sharpening the American Military's Competitive Edge*, 19.01.2018, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.
[3] *Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China*, 04.10.2018, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/
[4] *Commentary: US bullying caprices stain its credibility*, «Xinhua Net», 20.05.2019.
[5] *Xi Jinping is preparing China for a long trade war*, «Financial Times», 19.05.2019.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Economic Forum di Davos, e si è interessata alla nuova architettura dell'Asia-Pacifico, proponendo una *Regional Comprehensive Economic Partnership* (Rcep), e prospettando anche una collaborazione in termini di sicurezza[6].

Il ricorso alla categoria di Guerra Fredda porta con sé, oggi così come nella seconda metà del XX secolo, la semplificazione bipolare (Berrettini 2016) che ha teso a fare del G2 sino-statunitense la metonimia delle interazioni globali, cifra della fragile tenuta della globalizzazione e termometro della cagionevole salute dell'ordine globale liberale. La tendenza alla riduzione binaria nell'analisi del sistema internazionale è una pratica consolidata tanto in alcuni settori della storiografia, quanto in quelli degli analisti o dei commentatori politici. Questo, però, non è stato certo un errore di parallasse del mondo intellettuale o dei *practitioners*. In effetti, questa tendenza, certamente "riduzionista" ma cognitivamente necessaria a ordinare il disordine, si è alimentata con le crisi scatenate dalla pandemia del Covid-19. La burrascosa relazione sino-statunitense degli anni precedenti è stata letta proprio alla luce del retrovirus, evocando letture a carattere meta-storico o meta-politico che la interpretano come un vero e proprio "anno zero" del sistema internazionale, il momento della verità nella definizione dei rapporti di forza tra le nuove due Superpotenze. Gli stessi protagonisti politici hanno alimentato questa dinamica che ha trasformato la risposta alla pandemia nel banco di prova di una sfida bipolare – in termini di "modello" – per la leadership globale e in un gioco di reciproche accuse che hanno concorso a coprire i rispettivi fallimenti in merito alle risposte date alla malat-

[6] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation*, 11.01.2017, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1429771.shtml#xd_co_f=NWI1YmNmNjMtNzc4My00OWQ0LTk2M2EtYjUxYjY3YWM0ZWNl~.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

tia e polarizzato le tensioni. In questi mesi "The Donald" e il suo Segretario di Stato Mike Pompeo si sono riferiti al patogeno come al «Chinese virus»[7], o «Wuhan virus»[8], mentre a Pechino, il «Global Times» e Zhao Lijian, *spokesperson* del Ministero degli Affari Esteri, imputavano agli Stati Uniti di aver inizialmente propagato della malattia[9]. Fino a pochi mesi fa il dibattito sul declino della centralità statunitense era un esercizio teorico e l'ipotesi dell'attivazione della «Trappola di Tucidide» con un relativo scontro tra i due giganti era una suggestiva ipotesi di scuola (Allison 2017). Adesso, il tema della genesi del nuovo ordine a guida cinese o, per contro, del suo fallimento è diventato drammaticamente plausibile, uscendo dalle aule delle Università e dei think tank per entrare nel discorso pubblico.

Nuove interconnessioni globali?

Difficile in questa sede fare previsioni con tonalità nette, in questa fase appare tutto in chiaro-scuro. Certo, molti osservatori hanno la tentazione di pensare al 2020 come al nuovo 1945 e alla pandemia come al momento genetico di un nuovo ordine, o come un nuovo 1947 in cui le relazioni tra le maggiori potenze del sistema sono degenerate in una patente competizione geopolitica, ancorché non dichiarata. Più opportuno per uno storico – che prova a interrogare il passato alla luce del presente, guardando quest'ultimo attraverso il prisma del primo – parlare di *accelerazioni* di dinamiche, processi, e trend già in atto.

A partire dagli anni Novanta del XX secolo, in parti-

[7] @realDonaldTrump, Twitter, 16.03.2020.
[8] *Secretary Michael R. Pompeo's Remarks to the Press*, 17.03.2020, https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-to-the-press-6/.
[9] *The US owes an apology to the world*, "Global Times", 09.03.2020.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

colare dopo il 2001 con l'ingresso nella World Trade Organization (Wto) e con il varo del programma Made in China 2025, la Rpc è diventata il perno di un sistema di produzione globalmente integrato (Blustein 2019). Pechino è arrivata a produrre fino a un terzo dei beni mondiali, ponendosi come riferimento anche in ambito di capacità di innovazione tecnologica. Negli ultimi anni questa *interdipendenza* è apparsa, in ambienti socio-economici statunitensi (ed europei) sempre più ampi, come *dipendenza* rispetto alla Rpc. La crisi sanitaria ha reso evidente tutto questo, innestandosi sull'emotività delle problematiche relative alla gestione dell'emergenza: l'accesso alle risorse di prima necessità medica sono state indisponibili se non dopo un negoziato con Pechino. Da questo punto di vista, la combinazione delle quarantene nazionali sta alimentando la tendenza alla riarticolazione delle catene globali del valore che era già in atto durante gli anni della guerra commerciale. Si tratta di un processo che probabilmente andrà a investire anche quelle intere filiere produttive che se non sono già totalmente distrutte, sono state sconvolte dai diversi *lockdown*, privando la RPC del suo ruolo di hub manifatturiero globale. Da un lato, dunque, il *decoupling* – ovvero lo scoppiamento/sdoppiamento tra sistemi economici statunitense e cinese – sarà sempre più marcato, alimentando la frantumazione del mondo in grandi spazi (imperiali); dall'altro, la nuova divisione internazionale del lavoro potrebbe essere riorganizzata su base di prossimità, dove *cheaper* (in termini di prezzo) sarà probabilmente meno importante che *closer* (in termini di spazio). In questo senso, il mondo non cambierà "ontologicamente" a seguito del retrovirus, ma certamente ne risulterà profondamente alterato. Questo forse non coinciderà con la fine della globalizzazione *tour court*, ma di quel tipo di interconnessioni globali che finora abbia-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

mo conosciuto: una trasformazione che legittimamente ci spinge a porci domande sul destino del peculiare ordine internazionale che le ha sorrette (Parsi 2018) e sul futuro ruolo dell'egemone che le ha garantite (Berrettini 2017).

La pandemia ha confermato l'importanza di un efficiente sistema sanitario nazionale universale. Per una Grande Potenza del XXI secolo è chiaro che esso sia l'equivalente di quello che sono stati i cannoni nel XVI secolo per l'accentramento del potere monarchico e la formazione degli Stati nazionali. Da questo punto di vista, gli USA sono sguarniti e ciò ha ricadute sul piano interno e su quello diplomatico. Washington ha dimostrato una sostanziale incapacità di garantire sicurezza ai propri cittadini; ciò potrebbe ampliare lo scollamento tra istituzioni e popolo, rendendolo potenzialmente facile preda di movimenti eversivi o elettoralmente strumentalizzabile mediante l'individuazione di nuove minacce. Ma anche in politica estera gli Stati Uniti stanno percependo come la trasformazione delle "forze profonde" stia sgretolando il "loro" sistema, nella consapevolezza che, rispetto a Pechino, il «competitive edge has eroded» ma soprattutto che «it is continuing to erode»[10].

Evitare che il dramma si trasformi in tragedia

Certo è che negli ultimi vent'anni il sistema internazionale, o almeno il suo *core*, è stato caratterizzato da uno stato di sempre maggior tensione. Dall'11 settembre del 2001, con la *War on Terror*, passando per la crisi economica del 2008, fino alla questione delle migrazioni, per arrivare oggi al Covid-19, lo stato di eccezione, imputato a mi-

10 *Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy*, 19.01.2018, https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1420042/remarks-by-secretary-mattis-on-the-national-defense-strategy/.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

nacce più o meno fantasma e più volte richiamato per la gestione emergenziale, si è trasposto sul piano delle relazioni internazionali con intensità e frequenza progressiva. Ciò si è saldato all'incapacità dei diversi player del sistema di addivenire a una governance efficace che potesse affrontare tali questioni, segno di tendenze autonomiste che si riverberano nella progressiva perdita di consenso per un principio di legittimità condivisa. Limitandoci all'età contemporanea, dinamiche analoghe si sono storicamente viste nell'arco di tempo 1848-1870, 1904-1914, e 1936-1939, date simbolo di svolte, avvio di crisi che hanno attivato processi di transizione da un sistema a un altro. Ma d'altra parte è la stessa Washington che sembra credervi meno, minando alla base i cardini di un'architettura globale che lei stessa ha plasmato nel 1945, con la collaborazione più o meno reticente degli altri vincitori della guerra mondiale, e riplasmato a partire dal 1991. È un processo che simbolicamente è iniziato nel 1971 con lo smantellamento di Bretton Woods, per riaffiorare carsicamente nel periodo successivo fino agli anni di Trump, in cui è diventato evidente, per poi accelerare con la crisi sanitaria del Covid-19. Diverse prese di posizione stanno a dimostrarlo: la decisione del 2017 di ritirarsi dal trattato Intermediate-Range Nuclear Forces (INF), quella di minare la neutralità di istituzioni legate alle Nazioni Unite annullando i finanziamenti alla World Health Organization (WHO). Ancor più significative sono però e la tendenza accentuata alla scomposizione del mercato globale in macroaree commerciali transregionali o il dibattito – invero ancora in sordina – relativo all'accettazione della spartizione del mondo in sfere di influenza (Allison 2020), presa di coscienza che il prezzo del primato è ormai troppo alto per essere pagato (Wertheim 2020).

Per noi europei tutto questo a tratti appare traumatico, alimentando il nostro senso di marginalità. Nel ritorno

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

della consapevolezza di vivere la storia, stiamo vedendola dispiegarsi, come suo solito, senza rotture e senza soluzioni di continuità, in tutta la sua drammaticità. Si tratta di un divenire che traccia scenari i cui contorni sono ancora incerti e che ci inviterebbero però a essere parte in causa per contribuire a evitare che il dramma si trasformi in tragedia.

BIBLIOGRAFIA

Allison G. (2017), *Destined for War: America, China, and Thucydides's Trap*, New York, Houghton Mifflin.

Allison G. (2020), *The New Spheres of Influence: Sharing the Globe With Other Great Powers*, «Foreign Affairs», 2.

Berrettini M. (2018), *Cina e Asia-Pacifico: la sfida egemonica nel nuovo centro del sistema internazionale*, in A. Quarenghi (ed.), *Trump e l'ordine internazionale. Continuità e discontinuità nella politica estera statunitense del XXI* secolo, Milano, Egea, pp. 109-128.

Berrettini M. (2016), *«Neither War, Nor Peace»: Una genealogia etimologica della "Guerra Fredda"*, «Nuova Storia Contemporanea», 5-6, pp. 129-142.

Berrettini M. (2017), *Verso un nuovo equilibrio globale: le relazioni internazionali in prospettiva storica*, Roma, Carocci.

Blustein P. (2019), *Schism: China, America and the fracturing of the global trading system*, Waterloo, Centre for International Governance Innovation Press.

Parsi V.E. (2018), *Titanic. Il naufragio dell'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino.

Wertheim S. (2020), *The Price of Primacy: Why America Shouldn't Dominate the World*, «Foreign Affairs», 2.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

RICCARDO REDAELLI

Gli effetti sulla regione mediorientale

«All changed, changed utterly» scriveva Yeats dopo i tragici eventi d'Irlanda del 1916. E così sembra ora a noi, con le nostre vite ancora travolte dall'arrivo del Covid-19. Ma la verità è che è troppo presto per poter delineare con sufficiente precisione quanto duraturi saranno i cambiamenti che questa pandemia ci sta imponendo, e ancor più immaginarne le conseguenze che saranno innestate, direttamente o indirettamente, da quei mutamenti. Ogni scenario che immagini dei futuri alternativi deve necessariamente basarsi su delle *evidence*, su dei fatti certi da cui partire. E noi oggi ne abbiamo pochissimi, rendendo ogni esercizio di questo tipo rischioso se non futile.

E ciò è particolarmente vero se si vuole immaginare quali siano le conseguenze di tale pandemia sul Medio Oriente, una delle regioni più complesse e frammentate del sistema internazionale, le cui vicende storico-politiche sono il risultato di una miriade di variabili diverse, con una pluralità di attori locali, regionali e internazionali che rendono sempre ardua ogni analisi. Anche in condizioni "normali", per quanto di normale, in quella regione, vi sia sempre poco.

La prima osservazione è che, con qualche significativa e drammatica eccezione, la regione ha patito meno di altre aree del mondo per la diffusione del virus. I dati quantitativi ufficiali – sebbene a volte palesemente troppo ottimistici – mostrano una diffusione tutto sommato limitata

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

e contenibile. Da un punto di vista meramente sanitario, quindi, il Covid-19 non ha rappresentato quel Moloch minaccioso che ha devastato altre regioni, mietendo, quasi ovunque, un numero limitato di vittime e senza portare al collasso le strutture sanitarie di quei paesi, per lo più molto deficitarie. Vi sono, almeno al momento in cui si scrive, due significative eccezioni. La prima è quella della Repubblica Islamica dell'Iran, il paese mediorientale con il maggior numero di morti (fra cui diversi elementi della nomenklatura politica e religiosa del potere), i cui dati ufficiali appaiono molto poco credibili. Pesantemente colpita anche la Turchia del presidente Recep Tayyip Erdogan. Non è banale sottolineare come siano entrambi fra gli attori più attivi nel Levante (e non solo): in questo caso, gli effetti dell'epidemia vanno ben al di là della semplice sfera sanitaria o economica, interferendo nelle dinamiche geopolitiche regionali.

Le conseguenze sul piano interno

Molti commentatori hanno sottolineato come, fra le prime conseguenze della pandemia, vi sia stata una ulteriore riduzione degli spazi di dissenso e di libera espressione in una regione già caratterizzata da regimi fortemente illiberali. Le misure adottate in nome della prevenzione al contagio, infatti, sono state capitalizzate per restringere ulteriormente le libertà pressoché da tutti i governi (Haizam Amirah-Fernández 2020), accentuandone l'autoritarismo. In molti casi, i giornalisti, gli attivisti della società civile e i movimenti di dissenso sono stati silenziati. Per fare un esempio, in Arabia Saudita, il principe ereditario e vero detentore del potere, il giovane Mohammad bin Salman (noto in Occidente come MbS) ha subito profittato della situazione con un nuovo repulisti interno alla sterminata casa reale saudita, contro chiunque avesse espresso dubbi

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

sulla concentrazione del potere nelle sue mani o sulle sue avventuristiche politiche regionali.

Eppure sarebbe sbagliato pensare che gli effetti duraturi di questa pandemia si possano risolvere in un generale rafforzamento dei regimi al potere. Perché la deriva autoritaria deve fare i conti con gli effetti sociali ed economici del Covid-19 che, in tutto il mondo, sembrano essere ancora più devastanti di quelli sanitari. Il *lockdown* mondiale ha infatti prodotto effetti negativi sulle economie mediorientali, spesso caratterizzate da una diffusa povertà e da una pericolosa diseguaglianza sociale, che rappresentano da decenni uno dei principali di fattori di instabilità, con il manifestarsi ricorrente di periodiche proteste e rivolte. La scomparsa dei flussi turistici, la forte riduzione delle *remittance* dei lavoratori all'estero e il tracollo del prezzo del petrolio stanno già avendo, e avranno ancor più sul medio termine, degli effetti potenzialmente dirompenti per quei regimi. Tanto più che, a differenza di quanto avvenuto con il crollo del prezzo del greggio alla metà degli anni '80 (che fu seguito da un massiccio aumento dei consumi globali di petrolio), oggi il sistema economico internazionale sembra aver raggiunto il cosiddetto *peak oil demand*, per una combinazione di fattori finanziari, politici, culturali e ambientali (Garavini 2020). E che quindi sembra improbabile possa permettere una crescita delle quotazioni molto sostenuta nel medio periodo, una volta ripartita l'economia mondiale.

Pertanto, imbavagliare le voci dei giornalisti o di intellettuali e attivisti risulterà molto più semplice che gestire lo scontento e la rabbia delle fasce sociali più povere, che subiranno per prime gli effetti della probabile riduzione dei sussidi, dei programmi di cooperazione internazionale, dell'aumento dei prezzi medi dei generi di prima necessità. Difficoltà che, in modo diverso, interesseranno sia

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

i governi dei paesi più poveri, sia quelli più ricchi legati alle rendite petrolifere. L'Arabia Saudita, che ha nei primi mesi del 2020 incautamente accelerato la caduta dei prezzi del petrolio per danneggiare la Russia e i produttori statunitensi di *shale oil*, dovrà fare i conti con una perdurante prevista debolezza della domanda di greggio (accentuata dal fatto che nel corso del 2020 si avrà la saturazione di tutte le riserve strategiche mondiali); per un regno che dipende dal 70% dalle proprie rendite petrolifere e che ha deficit di bilancio elevatissimi, verrà il tempo di scelte dolorose. Ma ridurre i privilegi della riottosa e numerosa famiglia reale o diminuire i sussidi dati a pioggia alla popolazione è un rischio che MbS non sembra pronto ad affrontare, tanto più se si manterrà la riduzione alla mobilità dei fedeli in viaggio verso le città sante di Mecca e Medina, che rappresentano un altro importante introito finanziario. Riad ha tuttavia il vantaggio di una grande disponibilità reale e potenziale di attrarre fondi e di finanziare il proprio deficit di bilancio, fatto che riduce il rischio di una implosione del sistema politico.

Molti altri paesi, decisamente meno solidi del gigante saudita, affronteranno invece tensioni ancora maggiori: dal Libano, che è alle prese con la pratica impossibilità di pagare gli interessi sul proprio enorme debito pubblico, ai paesi più popolosi del Nord Africa, da tempo vere pentole a pressione socio-politiche con periodiche esplosioni di scontento popolare, alla Repubblica islamica dell'Iran. Quest'ultimo protagonista della geopolitica mediorientale è piagato, oltre che dalla pandemia, anche e soprattutto dalle sanzioni finanziarie statunitensi tanto che il suo governo, quello del pragmatico e moderato Hassan Rouhani, è stato ormai privato di poteri effettuali dalla parte più oltranzista del regime. I conservatori iraniani mostrano in questi mesi i muscoli in patria come all'estero; un espediente a cui ricorrono sempre nei momenti di difficoltà,

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ma che non riesce più a coprire le crescenti difficoltà a sostenere la propria iperestensione regionale. Per quanto ancora Teheran potrà pensare di reprimere all'interno una popolazione in larga maggioranza delusa e ostile al sistema di potere islamico post-rivoluzionario, mantenendo una sovraesposizione militare e politica e, nel contempo, impedendo una riforma del proprio corrotto e distorto sistema economico, che favorisce gli abusi e l'arricchimento dei pasdaran e delle fondazioni religiose? L'Iran è uno dei paesi che rischia di pagare maggiormente questa crisi sia in termini economici, sia di stabilità politica interna, sia geopolitici. Ma problemi simili hanno un po' tutti i paesi dalla Turchia agli stati della sponda sud del Mediterraneo (Algeria e Egitto in particolare). La situazione sarà ancora più drammatica per quelli che affrontano, o sono da poco usciti, da lunghe guerre civili: Siria, Libia, Yemen e Iraq, per fare gli esempi più evidenti, vedranno frustrati i loro progetti di ricostruzione infrastrutturale ed economica.

Il nodo principe che senza dubbio risulterà più intricato a causa di questa pandemia è in fondo lo stesso da decenni. I regimi mediorientali sanno di dover – con qualche lodevole eccezione – ridurre le storture, la corruzione e il clientelismo delle loro economie, ma sono egualmente consapevoli che ogni tentativo di riforma e di razionalizzazione mina alla base i loro poteri clientelari e provoca la rabbia delle fasce popolari più deboli. Come magistralmente evidenziato da Ayubi nel suo fondamentale libro *Overstating the Arab States* (Ayubi 1982), gli stati delle regione, pur avendo il potere di reprimere le società che controllano, hanno allo stesso tempo una limitata capacità di interagire con esse e di regolarle. Intrappolati da anni in questo kafkiano circolo vizioso, essi rischiano che il Covid-19 rappresenti il grimaldello che apre "le porte per la ridefinizione di come i gruppi sociali si relazionano

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

allo stato" (Adly 2020). In altre parole, saranno ancor più drammaticamente esposti e vulnerabili ai cambi di congiuntura economica globale, tanto più se il mondo che uscirà da questa prova metterà in discussione i passati modelli di consumo e le proprie certezze sull'espansione continua del sistema economico.

Le conseguenze sul piano regionale

Anche in campo di politica estera e di proiezione regionale, gli effetti immediati e di medio-lungo termine appaiono contradditori e divergenti, ma in ogni caso notevoli e destinati a durare nel tempo. Alcuni attori statuali o substatuali hanno sfruttato la disattenzione del sistema internazionale per tentare colpi di mano. In Libia, ad esempio, il generale Khalifa Haftar, il quale si era imprudentemente lanciato nell'aprile del 2019 alla conquista di Tripoli, ha lanciato attacchi contro la popolazione civile della capitale e contro le sue infrastrutture essenziali, forte del sostegno economico, politico e militare di Egitto e Emirati Arabi Uniti. Mossa mal calcolata perché ha dovuto subire la reazione del governo di Fayez al-Sarraj (e dei suoi garanti, interni e esterni). Questi, rafforzato dagli aiuti militari turchi – i quali hanno inviato anche migliaia di miliziani e combattenti jihadisti spostati dal quadrante siriano – ha risposto con una controffensiva che ha indebolito Haftar, rendendo ancora più critica la sua posizione, come dimostrato dalla sua bizzarra autoproclamazione a leader del paese, che testimonia le sue difficoltà militari e politiche. Similmente, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti hanno accentuato le loro pressioni in uno Yemen piagato da anni di guerra civile. Tutte mosse che non devono sorprendere: con i paesi occidentali concentrati sul fronte economico e sanitario interno, gli attori locali hanno cercato di sfruttare il momento particolare, scommettendo sulla riluttanza

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

del sistema internazionale a intervenire in contesti locali in momenti così critici.

Tuttavia, gli effetti a medio termine della pandemia, che si intreccia – come visto prima – con una devastante crisi economica e commerciale, accentueranno i rischi di tenuta interna a questi paesi, rendendoli più guardinghi nelle loro lotte geopolitiche regionali. Già ora si è assistito a una riduzione di diversi scontri che si trascinavano da molti anni, in particolare nel Levante, un po' per le oggettive difficoltà nel condurre operazioni durante la pandemia, ma anche per un cambio di priorità politiche. In prospettiva futura, infatti, il combinato disposto di disposizioni sanitarie, riduzione dei bilanci statali e necessità di concentrarsi sul fronte interno diminuiranno con tutta probabilità le disponibilità economiche dei contrapposti regimi per sostenere le loro costose campagne di rafforzamento geopolitico regionale. Con meno soldi per armare e finanziare le proprie milizie e i propri combattenti *proxy*, Iran, Turchia, Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti potrebbero essere spinti a un compromesso o, per lo meno, a limitare l'attivismo attorno ai diversi focolai di crisi. Di fatto, l'emergenza sanitaria è già stata usata da alcune monarchie petrolifere del Golfo per lanciare segnali di diminuzione della tensione con la Repubblica islamica dell'Iran, tramite l'invio di forniture sanitarie e la facilitazione all'arrivo di squadre mediche.

Ma questi piccoli passi di *de-escalation* della tensione difficilmente daranno vita a processi di più ampio respiro che affrontino il nodo centrale della regione mediorientale, vale a dire la feroce competizione geopolitica (in particolare fra Iran, Turchia e le petro-monarchie del Golfo) che da anni ha favorito lo scoppio di *proxy* war e ha indotto una settarizzazione e una estremizzazione della contrapposizione identitaria che ha pochi precedenti nella regione. In particolare, la polarizzazione settaria fra

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

le diverse denominazioni della religione islamica è stata utilizzata strumentalmente per giustificare le interferenze in paesi e per diffondere narrative distorcenti sulle altre comunità etno-religiose e culturali (Melcangi-Redaelli, 2020). Dinamiche che, una volta attivate, dimostrano una fortissima resilienza e appaiono estremamente difficili da disattivare o attenuare.

Inoltre, lo scontro in atto fra potenze regionali ha reso la regione – già da un secolo dipendente da *external security providers* – ancor più penetrabile e influenzabile da parte di attori esterni. Se la Russia ha in questi anni riconsolidato la propria presenza e il proprio status di potenza internazionale, giocando al meglio le proprie carte nel conflitto siriano, e beneficiando degli errori strategici dell'Occidente e delle potenze regionali ostili al regime di Damasco, una crisi economico-finanziaria prolungata potrebbe avvantaggiare chi, come la Cina, ha scommesso su un progetto di enorme magnitudo come la *Belt and Road Initiative*. Lungi dall'essere solo un faraonico, costoso programma di creazione e modernizzazione dei grandi corridoi commerciali fra est e ovest, la BRI ha evidenti ricadute geopolitiche, dato che indirettamente favorisce il compattamento della piattaforma euro-asiatica-medio orientale che ha rappresento l'incubo della geopolitica classica anglo-sassone (da Mackinder a Spykman). La capacità di attrazione di questo progetto sarà amplificata se il perdurare della crisi indebolirà gli attori regionali maggiormente coinvolti (Iran e Turchia fra tutti), complicando l'ulteriormente gli equilibri di potenza internazionale attorno alla regione.

Verso strategie più inclusive?

Come abbiamo visto, il Covid-19 sarà probabilmente un pericoloso e potente catalizzatore di tensioni politiche,

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

sociali ed economiche in tutta la regione: l'erosione della già precaria sicurezza economica e il deterioramento dei sistemi di protezione sociale, finiranno con tutta probabilità per aggravare quell'instabilità dei regimi che le rivolte del 2011 e del 2019 hanno evidenziato. In realtà, la crisi pandemica offrirebbe ai paesi del Medio Oriente, oltre ai calici avvelenati della crisi economica e sociale, anche una straordinaria opportunità, dato che – forse per la prima volta da secoli – essi devono confrontarsi con una sfida non provocata dalle loro rivalità o inimicizie, ma con una minaccia esterna a cui si dovrebbe reagire collettivamente. In queste prime settimane, non sembra vi sia stato alcun segnale di gestione comunitaria della crisi: le deboli istituzioni regionali, Lega Araba fra tutte, si sono distinte per il loro letargico silenzio; ulteriore dimostrazione della drammatica irrilevanza in cui sono precipitate. Fatte salve alcune sporadiche iniziative di "diplomazia sanitaria", come quelle citate di alcuni emirati arabi del Golfo verso l'Iran, per ridurre la tensione esistente, le diffidenze, rivalità e gelosie tradizionali sembrano ancora troppo forti.

Eppure, questa sarebbe un'occasione eccezionale per rilanciare iniziative di cooperazione regionale e per avviare un percorso di *confidence building* di cui il Medio Oriente ha disperato bisogno, cercando di rilanciare nel contempo la cooperazione euro-mediterranea, che da anni ha perso slancio e prospettive strategiche. Da questo punto di vista, una pandemia così estesa – proprio perché globale – se contenuta in tempi ragionevoli dovrebbe suggerire ai governanti mediorientali un cambio di paradigma per abbandonare le loro radicate visioni basate sulla *Zero-sum-game theory*, che li spinge a contrapposizioni continue, enfatizzando quanto li separa e divide, e passare invece a strategie più inclusive, che partano dai bisogni e dai rischi comuni, a dispetto della retorica polarizzan-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

te. Covid-19 sta già accentuando le storture e le fragilità dello sclerotizzato sistema di potere mediorientale post-coloniale, ma potrebbe in futuro offrire la spinta per rimettere in moto le diplomazie bilaterali e regionali, al fine di comporre, o per lo meno di attenuare, le troppe crisi e i troppi conflitti che lacerano la regione. Un'opportunità che le attuali élite politiche – è fin troppo facile immaginare – riusciranno a non cogliere.

BIBLIOGRAFIA

Adly A. (2020), *COVID-19 Tests the Limits of Arab State-Society Relations*, «Arab Active Voices», Aprile (http://www.activearabvoices.org/uploads/8/0/8/4/80849840/corona_asfari_article_ english__1_.pdf)
Amirah-Fernández H. (2020), *Coronavirus in Arab countries: passing storm, opportunity for change or regional catastrophe?*, ARI 37/2020, 6 aprile (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari37-2020-coronavirus-in-arab-countries-passing-storm-opportunity-for-change-or-regional-catastrophe).
Ayubi N. (1982), *Overstating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*, London, I.B. Tauris.
Garavini G. (2020), *This Time is Different. The "COVID-Shock" and Future of the Global Oil Market*, «IAI Commentaries» n. 20, 18 aprile (https://www.iai.it/en/pubblicazioni/time-different-covid-shock-and-future-global-oil-market).
Melcangi A. - Redaelli R., *The re-sectarization of the Middle East: minorities, communities and identity politics within the current geopolitical confrontation*, in Ida Caracciolo, Umberto Montuoro (eds.) (2020), *Protection of Cultural and Religious Minorities. Leadership for International Peace and Security*, Torino, Giappichelli.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

FILIPPO FASULO

Il rapporto tra Cina e Unione europea

Nelle tradizionali analisi di fine dicembre, il 2020 doveva essere l'anno delle relazioni tra Cina e Unione Europea – soprattutto per iniziativa della Germania – e l'occasione per risolvere alcune questioni che erano diventate gradualmente più pressanti nei mesi precedenti. La crisi epidemica da Covid-19 ha trasformato lo scenario con il risultato, però, di accelerare alcune tensioni già esistenti. In discussione ci sono il rapporto politico con Pechino, l'interrelazione economica e il posizionamento dell'Europa nel contesto della competizione strategica tra Stati Uniti e Cina.

Una nuova narrazione?

Le premesse di quanto si verificherà nei mesi a seguire vanno fatte risalire al 20 gennaio, quando l'annuncio da parte di Zhong Nanshan, un medico cinese noto per aver gestito l'epidemia di Sars nel 2003, della trasmissibilità interumana di quello che allora era noto soltanto come un virus ancora ignoto simile alla Sars, portò immediatamente ad una diversa fase della gestione della crisi da parte delle autorità cinesi. La presa di responsabilità delle autorità centrali ha conciso con l'adozione, per la prima volta, delle misure di *lockdown* nello Hubei e nel resto del paese. Il costo economico delle decisioni assunte a tutela della sanità pubblica si è prima di tutto riversato sui con-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

sumi, gravemente colpiti in un periodo dell'anno – quello del capodanno cinese, festeggiato nel 2020 a partire dal 24 gennaio – molto importante per il settore turistico, ma ha colpito anche la ristorazione, l'intrattenimento e tutto quanto viva di relazioni con il pubblico. Contemporaneamente, le fabbriche – già chiuse a fine gennaio per le festività – hanno dovuto bloccare la produzione prolungando la chiusura per ridurre il rischio di contagio e perché improvvisamente sprovviste di forza lavoro. Si stima, infatti, che durante le festività per il nuovo anno siano quasi 400 milioni i lavoratori migranti che tornano nelle province di origine. Tuttavia, le restrizioni ai trasporti adottate per limitare l'epidemia ne hanno bloccato il ritorno per settimane, tanto che a fine aprile la piena operatività non era ancora stata assicurata e che molto Province tra marzo e aprile si sono dovute prendere in carico il rientro dei lavoratori con trasporti charter speciali. Particolarmente colpite sono state le Pmi cinesi che – secondo i dati dell'Ufficio di Statistica Nazionale – pesano per il 60% del Pil, il 50% del gettito fiscale e l'80% dell'occupazione urbana. Proprio l'occupazione è una delle principali preoccupazioni per Xi Jinping.

Se i dati ufficiali riportano un tasso del 5,9% del tasso di disoccupazione in aprile, ha fatto molto scalpore la stima proposta da una compagnia di assicurazioni cinese – Zhongtai Securities – che ha riportato fino a un possibile valore superiore al 20% se si comprendono anche i lavoratori migranti senza diritti. La sofferenza dell'economia cinese non dipende, però, soltanto dalle misure adottate in Cina per limitare i contagi, piuttosto dipende anche dalla diffusione del virus nel resto del mondo, una circostanza che ha comportato un calo della domanda internazionale. Quindi, le fabbriche di Shanghai, Guangzhou e delle altre grandi basi manifatturiere hanno dovuto affrontare, nell'ordine, la chiusura per esigenze di tutela sa-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

nitaria, l'assenza di manodopera e l'assenza di domanda estera. Quest'ultimo elemento è particolarmente importante perché dà la misura del peso dell'interdipendenza, un fattore che sarà tra i più rilevanti nel definire le relazioni con l'Unione Europea.

Nel rapporto con Bruxelles, però, è entrata in gioco anche un'altra variabile oltre a quella economica: la volontà, da parte di Pechino, di confutare l'immagine di impreparazione e fallimento nella risposta al virus, trasformando la crisi in una opportunità per dimostrare, al contrario, la propria efficienza nel controllo dell'epidemia e nella mobilitazione delle risorse. Su queste basi, Xi Jinping ha colto l'attimo del miglioramento della situazione sanitaria in Cina mentre il resto del mondo sprofondava nel *lockdown* per trarre il massimo beneficio attraverso una capillare campagna di posizionamento internazionale che si è manifestata lungo due direttrici. Innanzitutto, Pechino ha attivato quella che è stata chiamata *Mask Diplomacy,* che consiste nel fornire aiuti medici nella forma di materiali e operatori sanitari ai Paesi più colpiti. Il supporto sanitario, sia nelle forme della donazione sia in quella della vendita attraverso canali preferenziali, è stato molte volte accompagnato da una sostenuta campagna mediatica da parte delle autorità diplomatiche cinesi nel Paese ricevente e, in alcuni casi, persino da una comunicazione diretta del Presidente Xi Jinping con i vertici politici locali. Sebbene il supporto sanitario sia stato fornito sia da autorità politiche cinesi sia da aziende private o da rappresentanti della comunità cinese all'estero, Bruxelles ha preso in grande considerazione soprattutto il possibile impatto sull'opinione pubblica della comunicazione propagandistica. La reazione è stata affidata all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borell che, con una dichiarazione del 24

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

marzo ormai diventata iconica, ha denunciato l'esistenza di una "battaglia globale delle narrazioni" tesa a dipingere la Cina come soggetto positivo e l'Unione Europea come attore insensibile alle sofferenze dei Paesi colpiti.

Una presa di posizione così dura da parte di una autorità europea sarebbe apparsa impensabile solo pochi anni fa, ma non sorprende affatto se si osserva l'evoluzione del ruolo di Pechino e della sua percezione in un paese chiave per l'Unione Europea: la Germania. L'anno di riferimento è il 2017, quando a gennaio Trump assume la presidenza degli Stati Uniti, Xi Jinping parla di globalizzazione a Davos e il gruppo cinese Midea completa l'acquisizione – avviata già l'anno prima – dell'azienda di robotica tedesca Kuka; a febbraio i governi di Germania, Francia e Italia scrivono una lettera al Commissario europeo per il commercio Cecilia Malmström lamentando l'assenza di reciprocità negli investimenti diretti di Paesi Non Ue; a maggio si celebra la presentazione della nuova iniziativa di proiezione internazionale cinese al *Belt and Road Forum for International Cooperation* di Pechino; in ottobre, Xi Jinping al Diciannovesimo Congresso del Partito Comunista Cinese emerge come il leader più forte da decenni; infine, a dicembre, Trump visita la capitale cinese apparendo quasi come sperduto rispetto alla sicurezza del leader cinese. In realtà, ci troviamo a poche settimane dell'avvio della guerra commerciale – marzo 2018 –, una decisione che cambierà il rapporto tra i due leader. L'Unione Europea si è trovata allora ad affrontare un rinnovato contesto esterno, nel quale far valere le proprie istanze nei confronti della Cina, anch'esse in evoluzione. Il percorso che prende avvio nel 2017 è il riconoscimento che la Cina è coinvolta in una corsa per il primato economico e tecnologico sul medio-lungo periodo con gli Stati Uniti nella quale Bruxelles deve trovare la propria collocazione. Con la guerra commerciale, caratterizzata da una forte enfasi

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

sui prodotti tecnologici, le differenze economiche si sono rivestite di una veste ideologica e strategica segnando un solco che non si sa se mai e se quando si potrà ricomporre. Se all'inizio del 2017 Xi Jinping era l'alfiere di una nuova globalizzazione – anche in opposizione strumentale al protezionista Trump – già nel 2018 era diventato, nella percezione internazionale, il leader senza limiti che aspira al primato globale.

Partner o rivale?

In questo quadro, riveste un ruolo fondamentale la natura della crescita internazionale della Cina – industriale e tecnologica – che ha una relazione diretta con l'Europa, la Germania e l'acquisizione della Kuka. Infatti, l'interrogativo che più caratterizzerà le relazioni internazionali nei prossimi anni sarà relativo alla capacità industriale dei diversi attori globali proprio mentre le politiche cinesi in ambito economico sono rivolte al rafforzare la componente qualitativa e tecnologica della propria industria. È il caso del famoso piano *Made in China 2025*, oggi nominalmente messo da parte su pressione americana, ma confermato nelle sue linee essenziali. Quali? Diventare un leader tecnologico a fasi graduali entro il 2025, il 2035 e il 2049, anno del centenario della Repubblica Popolare Cinese e idealmente momento di celebrazione della "piena modernizzazione" auspicata dal Sogno Cinese di Xi Jinping. Se la reazione di Washington – rafforzare l'industria americana e ritardare l'avanzamento tecnologico cinese per tramite della guerra commerciale partendo dalle telecomunicazioni, strategiche nel definire gli standard industriali in un futuro definito dalla Quarta rivoluzione industriale – è ben evidente, quella europea lo è meno, ma è altrettanto decisa. A partire da un dato: nel 2016 si è registrato il picco degli investimenti cinesi in Europa per un

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

valore di 37,3 miliardi di euro che nel 2017 avrebbe portato con ulteriori 29,2 miliardi di euro a pareggiare a circa 132 miliardi di euro il valore cumulato degli Ide europei in Cina e cinesi in Europa, quando solo tre anni prima il rapporto era di circa 2 a 1 e ancora nel 2010 era quasi dieci volte superiore. Dunque, con le acquisizioni cinesi in ambito tecnologico – Kuka nella robotica e Pirelli nell'automotive i casi più eclatanti – in un contesto di dichiarata volontà di Xi Jinping di diventare leader tecnologico il primo argomento di conversazione a Bruxelles e a Berlino non sono più le pur presenti misure anti-dumping, ma lo "shopping predatorio" cinese, spesso dovuto ad aziende di stato. La lettera del febbraio 2017 ha così messo in moto un meccanismo di elaborazione di un framework di screening degli Ide che è stato approvato definitivamente nell'aprile del 2019 e che verrà applicato dall'11 ottobre 2020. A rafforzare sia il tono della decisione del Parlamento Europeo sia la leadership dell'industria tedesca nel definire un posizionamento più rigido nei confronti della Cina è intervenuta nel gennaio 2019 la Confindustria tedesca (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) con un documento dichiaratamente rivolto a condizionare – in periodo elettorale – l'atteggiamento del Parlamento Europeo nel rispondere ai problemi posti da un'economia dominata dallo Stato come quella cinese. La terminologia utilizzata è destinata a fare scuola, visto che si riferisce alla Cina come certamente a un partner, ma soprattutto come a un "competitor sistemico". Quanto proposto dal sistema industriale tedesco viene ripreso appena due mesi dopo dalla Commissione Europea e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che, in un comunicato congiunto del 12 marzo rivolto al Parlamento Europeo e al Consiglio Europeo, definiscono come la Cina sia in diverse aree di policy un "partner di cooperazione", un "partner di negoziazione",

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

un "competitor economico" e, soprattutto, un "rivale sistemico che promuove modelli alternativi di governance".

Cina-Ue: un futuro da (ri)scrivere

Questi documenti, la dichiarazione di Borrell sulla battaglia delle narrazioni e il dibattito sull'adozione del 5G testimoniano come l'Europa si trovi stretta tra legami politici con gli Stati Uniti e economici con la Cina, combattuta tra la necessità di stringere relazioni economiche ancora maggiori e i timori per politiche non concorrenziali. In particolare, la difficoltà nell'arrivare a una decisione unitaria sulle telecomunicazioni – al momento esiste solo un "toolbox" proposto dalla Commissione il 29 gennaio – chiarisce che i Paesi europei non vogliano sottrarsi dagli obblighi delle alleanze politiche, ma che contestualmente abbiano il timore di restare esclusi o di adottare con ritardo innovazioni in grado di ridefinire la produzione nel prossimo futuro. Alle questioni già esistenti in termini di investimenti, di squilibrio commerciale (il deficit nel 2019 è stato di 164 miliardi di euro) e, più in generale, competizione industriale con il Covid-19 si è aggiunto il tema dell'interdipendenza in un contesto di *decoupling* e ri-calibrazione della globalizzazione attraverso una nuova definizione delle catene di fornitura globali. Quanto è successo è che se già nel 2018 e nel 2019 si discuteva molto della necessità di considerare la capacità produttiva industriale come un asset strategico nel lungo confronto per il primato economico e tecnologico mondiale, valutando la ricollocazione degli insediamenti industriali fuori dalla Cina proprio per ragioni strategiche, le settimane di sospensione della produzione cinese hanno funzionato da esperimento naturale per verificare quanto l'interdipendenza fosse in realtà una dipendenza da Pechino. Se, allora, diventa percorribile l'ipotesi che gli

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

Stati Uniti adottino il divieto di esportazione in Cina dei prodotti più avanzati interrompendo le catene del valore nei settori tecnologici, l'interscambio può così dipendere da oscillazioni geopolitiche ed essere capaci di produrre beni strategici quando serve diventa, per gli Stati, una abilità fondamentale. Se non bastasse l'esempio dei prodotti medicali quali mascherine, ventilatori e reagenti necessari per fare i test, lo stesso discorso viene affrontato per la catena di approvvigionamento di materie prime non energetiche cruciali per settori come il farmaceutico e l'automotive – in particolare per le batterie elettriche – o per prodotti indispensabili come i semiconduttori. Infatti, se la Cina, secondo la Commissione Europea, è stata tra il 2010 e il 2014 il fornitore del 62% delle materie prime critiche, Pechino è molto indietro nel settore cruciale dei semiconduttori, tanto che questo settore è ormai di primaria osservazione in campo di acquisizioni e accordi per progetti di ricerca congiunti.

Per concludere, la crisi da Covid-19 si innesta su punti di frizione già esistenti nell'ambito delle relazioni fra Europa e Cina, cambiando le condizioni economiche cinesi, il contesto politico di fondo e stravolgendo il calendario degli incontri diplomatici. La seconda parte del 2020 sarà caratterizzata da una forte necessità di rilanciare l'economia cinese – senza poter adottare gli strumenti del passato quali spesa pubblica, causa indebitamento, e quali esportazioni, causa domanda internazionale in sofferenza – con la possibilità che si creino le condizioni per moderate aperture di mercato, come chiesto da tempo dalle autorità europee. A questo proposito, è utile ricordare che a gennaio di quest'anno è entrata in vigore la *Nuova Legge sugli Investimenti Stranieri* – approvata rapidamente nel contesto della guerra commerciale – che ha l'obiettivo di stimolare la ricezione di Ide in Cina e di funzionare da stimolo alla crescita nazionale. Allo stesso tempo, la

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

probabile ripresa più rapida dei consumi nella Cina che ha affrontato per prima il virus porterà a una maggiore dipendenza delle aziende europee dai consumatori cinesi in un contesto in cui, ad esempio, già il mercato del lusso è appannaggio degli acquirenti cinesi per un terzo del valore totale. Tuttavia, la decisa azione diplomatica di Pechino per recuperare gli effetti di immagine negativi dovuti allo scoppio dell'epidemia ha causato un ulteriore irrigidimento delle posizioni con un sentimento ancora più negativo sul corso politico cinese fra le élite europee e nel resto del continente. Infine, quest'anno avrebbe dovuto essere scandito dallo EU China Summit a Pechino a marzo, da una riunione dell'iniziativa 17+1 (che coinvolge la Cina e 17 paesi europei dell'Europa Centrale e Orientale) e, soprattutto lo EU China Summit di settembre a Lipsia voluto da Angela Merkel. In quell'occasione, alla presenza di Xi Jinping e dei 27 capi di governo europei, era in programma la firma dello *EU-China Comprehensive Agreement on Investment* in discussione dal 2014, ma le condizioni sanitarie incerte dovute al virus porteranno molto probabilmente a un rinvio, con il rischio che nel frattempo le posizioni si separino sempre di più.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

ROBERTO RICCIUTI

Il Covid-19 in Africa: i vecchi problemi si ripresentano tutti insieme

Dopo il primo decennio del nuovo millennio dominato dal tema *Africa rising* (The Economist 2013), dopo la battuta d'arresto degli anni Dieci, il nuovo decennio si preannuncia estremamente difficile per l'Africa, a causa della pandemia e dei suoi numerosi effetti economici e sociali. In questo contributo si affronteranno specificamente il tema della dipendenza dell'Africa dal petrolio e dalle altre risorse naturali, quello degli aiuti allo sviluppo e infine della democrazia, temi intimamente correlati.

Petrolio e risorse naturali

Il 20 aprile 2020 il prezzo del West Texas Intermediate, il punto di riferimento per il petrolio americano, è diventato negativo. Questo evento storico è specifico per il contesto americano, caratterizzato da una limitata capacità di stoccaggio, in una fase in cui la domanda di petrolio è crollata e i paesi produttori non sono stati in grado di coordinarsi efficacemente per ridurre la produzione. Altri *benchmark* petroliferi, tra cui lo standard mondiale Brent Crude e riferimenti africani come il Nigerian Brass River, e la Cabinda dell'Angola scambiano a prezzi compresi tra $ 10 e $ 30 al barile. Questi prezzi sono i più bassi in oltre 20 anni e molto al di sotto di quelli su cui i produttori di petrolio africani hanno costruito le loro previsioni. La

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

Nigeria, il più grande produttore del continente, ha costruito il suo bilancio federale per il 2020 ipotizzando un prezzo del petrolio di $ 57 al barile. In realtà, si prevede che i prezzi del petrolio rimarranno al livello attuale per i mesi a venire, riducendo della metà il reddito del governo nigeriano. Con la capacità di stoccaggio sempre più ridotta, i produttori africani potrebbero addirittura dover tagliare la produzione perché non c'è posto dove mettere il petrolio. Questo ridurrebbe ulteriormente i ricavi e potenzialmente taglierebbe ai guadagni futuri, poiché la chiusura dei pozzi è costosa e riduce la quantità totale di greggio estraibile.

Altri governi africani, tra cui il Ghana, hanno preso a prestito pesantemente negli anni passati a fronte di entrate future derivanti dalle riserve di petrolio e gas scoperte di recente. Questo debito deve ora essere restituito. Nel frattempo, le entrate del governo diminuiscono a causa di un crollo dei prezzi delle materie prime, della sospensione del turismo e della flessione dei consumi interni durante il *lockdown*. Gli unici aspetti positivi sono i prezzi leggermente inferiori per le importazioni di carburanti, che consentiranno a molti governi di ridurre la spesa per i sussidi. Ma ciò non coprirà in alcun modo le perdite subite dalla crisi.[1]

Il Fmi, la Banca mondiale, la Banca africana per lo sviluppo e altri creditori ufficiali hanno finora annunciato 57 miliardi di dollari di prestiti agevolati e sovvenzioni. E l'indebitamento dei tassi di mercato è insostenibile per molti paesi, dato che c'erano preoccupazioni per una

[1] Va notato che la pandemia Covid-19 è solo parzialmente responsabile dello storico crollo del prezzo del petrolio. Ancor prima che i blocchi e le restrizioni sui viaggi entrassero in vigore tra marzo e aprile, i prezzi del petrolio erano sottoposti a forti pressioni a causa di una guerra dei prezzi tra l'Arabia Saudita e la Russia e una produzione storicamente alta negli Stati Uniti.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

nuova crisi del debito anche prima della pandemia. Il 28 aprile 2020 il Fondo monetario internazionale ha approvato 3,4 miliardi di dollari in aiuti finanziari di emergenza per la Nigeria al fine di sostenere gli sforzi delle autorità nel far fronte all'impatto economico dello shock Covid-19 e al forte calo dei prezzi del petrolio.

La pandemia di Covid-19 ha ingigantito le vulnerabilità esistenti, a grandi esigenze di finanziamento esterno e fiscale. Molti paesi africani avevano accumulato debito estero già prima della crisi e ora si trovano senza "spazio fiscale" per aumentare la spesa pubblica e nella necessità di ridefinire le scadenze del debito contratto – anche di quello garantito dal petrolio – e di finanziare quello di nuova emissione. L'intervento multilaterale e bilaterale sarà di primaria importanza per evitare crisi sistemiche di debito. Una volta superato l'impatto dello shock Covid-19, l'impegno delle autorità per la stabilità macroeconomica a medio termine rimane cruciale per sostenere la ripresa e garantire che il debito rimanga sostenibile.

Allo stesso tempo, le compagnie petrolifere pubbliche e private in diversi paesi hanno richiesto salvataggi o sgravi fiscali. I funzionari del governo devono considerare i rischi di perdere ulteriori entrate, soprattutto in considerazione della persistente sfida climatica e della necessità di passare alle energie rinnovabili. I governi dovrebbero resistere alle richieste affrettate e valutare correttamente la fattibilità dei progetti a prezzi più bassi. Se una compagnia petrolifera sta affrontando l'insolvenza, le alternative a un piano di salvataggio possono includere la ricerca di nuovi investitori o la restituzione delle licenze allo Stato.

Le difficoltà macroeconomiche potrebbero rendere necessario un ripensamento delle politiche di cambi fissi

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

che alcuni paesi hanno adottato negli anni. I governi dovranno scegliere se mantenere questi sistemi, essenzialmente sovvenzionando le importazioni utilizzando i loro risparmi nazionali, o svalutando le loro valute, portando a prezzi più alti per le merci importate, in particolare beni di base come cibo, carburante e farmaci. Evidentemente non si tratta di una scelta facile, in quanto aumenterebbe il costo dei beni di prima necessità, incrementando la povertà, a vantaggio di maggiori esportazioni. In generale, è meglio deprezzare lentamente la propria moneta anziché svalutare improvvisamente sotto coercizione, generando un altro shock dannoso per i consumatori e aziende.

Le autorità dei paesi ricchi di petrolio potrebbero usare questa "pausa" per pianificare il futuro, in particolare quelli che sono storicamente poveri negli investimenti a lungo termine in infrastrutture e istruzione. I governi potrebbero sfruttare questa opportunità per migliorare i loro piani di sviluppo a medio termine, concentrandosi sulle transizioni energetiche e sostenendo la diversificazione economica. Se la disoccupazione rimarrà elevata fino al 2021, come è probabile in molti paesi, i governi potrebbero utilizzare la manodopera in eccesso per (ri) costruire infrastrutture critiche, come internet ad alta velocità, acqua, servizi igienico-sanitari e trasporti pubblici, per migliorare la competitività e la qualità della vita nel lungo periodo.

Aiuti internazionali

Tutti gli interventi visti precedentemente hanno bisogno di finanziamenti dall'estero, provenienti sia da istituzioni multilaterali che da singoli paesi donatori. Inoltre, dato l'incremento atteso della povertà. Il flusso di risorse dall'estero diventerà più importante che mai.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

L'Africa riceve oltre 60 miliardi di dollari ogni anno in aiuti. Gran parte di questa cifra non viene spesa per gli stessi africani, ma per i servizi di donatori, come i consulenti di gestione occidentali. Circa un quinto del totale degli aiuti bilaterali nel 2012, ad esempio, è tornato ai paesi donatori o ha assunto la forma di una riduzione del debito. Anche molti aiuti vengono sprecati andando a regimi che non hanno la governance o le politiche per un ulteriore sviluppo. Invece di usarlo a beneficio delle loro popolazioni, questo finanziamento tanto necessario viene utilizzato per sostenere il potere politico.

I finanziamenti su larga scala hanno storicamente lavorato nella promozione dello sviluppo, ma solo se impiegati in un ambiente definito dal buon governo e dalla proprietà locale. Eppure, la governance non è una priorità dei donatori. Solo il 6,5% degli aiuti occidentali all'Africa viene speso per la promozione della democrazia, anche se gli studi dimostrano chiaramente che più un paese è democratico, migliore è il suo sviluppo. Al contrario, il finanziamento dei donatori aiuta a mantenere al potere molti leader africani (Moyo 2010).

Il fallimento dell'aiuto può essere visto in modo più evidente in termini di deficit infrastrutturale dell'Africa, ora gravemente esposto dal coronavirus. L'Africa ha il numero più basso di medici pro capite al mondo, con casi estremi come quello dell'Uganda con solo 1 medico su 10.000 persone. Secondo quanto riferito, il Sudan, con una popolazione di 42 milioni, ha solo 80 respiratori. I 200 milioni della Nigeria ne hanno meno di 500. La Repubblica Centro Africana ne ha tre e la Liberia non ne ha. Il Kenya, una relativa superpotenza in Africa, ha solo 500 letti per cure di alta qualità in un paese di 52 milioni, mentre l'Uganda ha solo 55 dei quali l'80% si trova nella capitale Kampala.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

In Africa i due terzi della popolazione ha meno di 35 anni e oltre i due terzi preferiscono la democrazia a qualsiasi altra forma di governo. In una situazione in cui la democrazia è spesso conculcata (Geddes et al. 2018), una delle conseguenze più catastrofiche di questa crisi è che sta aprendo la strada a una repressione delle libertà di stampa. Alcuni governi cercano di trarre sempre vantaggio dalla pandemia per introdurre misure che pongono restrizioni sulla copertura delle notizie. Nel breve termine, queste misure sono estremamente dannose. Ma a lungo termine la repressione del giornalismo indipendente potrebbe erodere le libertà civili.

Ci sono due ragioni principali per frenare la libertà dei media. In primo luogo, i governi vogliono controllare la narrativa e contrastare la diffusione della disinformazione. Tuttavia, le misure adottate sono senza precedenti. Solo un mese fa, il governo del Sudafrica ha approvato una nuova legge che criminalizza la disinformazione su Covid-19, con sanzioni penali. La mossa ha sollevato preoccupazioni da parte delle organizzazioni globali per la libertà dei media, compreso il Comitato per la protezione dei giornalisti, che sottolineano che il governo dovrebbe concentrarsi sulla fornitura di informazioni affidabili per contrastare la disinformazione piuttosto che aprire la strada alla censura della stampa. In Zimbabwe il governo ha reso reato la diffusione di notizie false, con pene fino a 20 anni di carcere.

La seconda ragione per limitare le libertà di stampa è quella di sopprimere attivamente le notizie che potrebbero portare a critiche sulla politica e sulla leadership del governo. A marzo, l'Egitto ha espulso Ruth Michaelson del Guardian a seguito del suo articolo su uno studio condotto da una squadra di specialisti in malattie infettive

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

che ha messo in dubbio il conteggio ufficiale dei casi di coronavirus nel paese.

Nel Togo, il parlamento ha conferito poteri ancora più ampi al presidente Gnassingbé per governare tramite decreti, per cui ora può promulgare e annullare le leggi a piacimento. Il Togo non aveva un parlamento o un sistema giudiziario indipendente prima di questa legge, ma esisteva un insieme di regole che davano ai cittadini degli strumenti per resistere a certe misure dispotiche. Senza nemmeno quegli strumenti, il presidente Gnassingbé sta già usando i suoi nuovi poteri a proprio vantaggio. Il governo ha affermato che le persone che hanno perso il proprio reddito a causa di Covid-19 hanno diritto a ricevere aiuti finanziari attraverso il programma Novissi. Gli uomini possono ricevere 17,50 dollari al mese; le donne 20,83 dollari al mese. Tuttavia, per registrarsi, le persone devono inviare la propria tessera elettorale. Questo requisito punisce direttamente milioni di persone che hanno seguito la richiesta dell'opposizione di boicottare il processo di registrazione degli elettori prima delle elezioni del 2018. Inoltre, il regime ha distribuito disinfettanti per le mani e maschere con l'immagine di Gnassingbé e il logo del partito al potere. I *big men* al potere intravvedono un'occasione per rafforzare la loro presa sullo stato, ridurre la capacità di resistenza della società civile e in questo modo rendere più opaca la *governance*.

Per l'Africa, come per il resto del mondo, si prospetta una riduzione del benessere che, dato il punto di partenza del continente, rischia di essere particolarmente drammatica. La cooperazione internazionale, di cui si sono viste in precedenza l'importanza e i limiti, sarà probabilmente resa ancora più difficile da una riduzione delle risorse disponibili e dal possibile ritirarsi delle opinioni pubbliche e dei governi verso obiettivi interni. Il futuro dell'Africa sarà ancora di più nelle mani degli Africani.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Geddes B. - Wright J. - Frantz E. (2018), *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*, Cambridge University Press.
Moyo D. (2010), *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo mondo*, Milano, Rizzoli.
The Economist (2013), *A hopeful continent*, Special report, 2 March.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

RAUL CARUSO

Una strategia di salvataggio

Da quanto è emerso nei capitoli precedenti è evidente che è necessario quindi pensare a una strategia di salvataggio ampia e complessa che si basi non solo su misure economiche di medio termine ma anche su una 'riscrittura' delle regole che informano i comportamenti in primo luogo degli stati nel contesto globale e non solo dal punto di vista economico. Dall'affanno dell'ordine liberale internazionale, del resto è oramai chiaro che la ricetta dei salvataggi su base nazionale finanziati con debito pubblico e supportati da iniezioni di liquidità a livello globale – per quanto necessaria ed efficace – in alcuni casi non ha funzionato pienamente. L'errore, condiviso da molti policy-maker, infatti, è stato quello di considerare che il salvataggio delle economie fosse più importante che salvare le istituzioni con regole e diritti condivisi. È illusorio ritenere che da questo passaggio storico si esca esclusivamente con le pur necessarie iniezioni di liquidità, le politiche fiscali espansive, i pacchetti di sussidi alle imprese e al sostegno ai redditi. In questo caso giova ricordare la lezione del premio Nobel Douglass C. North: «*Lo sviluppo di istituzioni che creano un ambiente favorevole a soluzioni cooperative in un complesso contesto di scambio è alla base della crescita economica*» (North 1990).

L'imperativo categorico quindi è salvare la democrazia e le istituzioni internazionali in cui la cooperazione internazionale si concreta e si modella con un'impronta dura-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©:

tura. A differenza di quanto è accaduto negli ultimi anni, i governi delle democrazie occidentali devono investire molto di più nella riforma delle istituzioni internazionali. In effetti, mantenere le istituzioni nella loro forma attuale, appare semplicemente impensabile. In questa prospettiva, intendo presentare cinque possibili priorità di intervento: (1) riformare il sistema delle Nazioni Unite con particolare riguardo al Consiglio di sicurezza e al mantenimento della pace; (2) rilanciare il multilateralismo in particolare in seno all'Organizzazione mondiale del commercio; (3) Riformare i meccanismi di condizionalità del Fondo monetario internazionale; (4) introdurre un meccanismo internazionale di controllo dei prezzi; (5) promuovere un riacquisto globale di armi per finanziare un fondo di emergenza per i paesi poveri.

Il compito più difficile è sicuramente quello di riformare il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per renderlo più rappresentativo degli attuali equilibri di potere globali e quindi consentirgli di intervenire più efficacemente nei conflitti armati in tutto il mondo. Le tragedie umanitarie di conflitti irrisolti in Siria, Yemen e Libia segnano l'urgente necessità di aprire un dialogo per riformare il Consiglio di sicurezza. Questo è tanto più urgente non solo per bloccare i conflitti armati in corso ma anche per prevenirne di nuovi. Il 10 aprile non a caso il segretario generale dell'Onu Antonio Guterres ha dichiarato che la pandemia Covid-19 costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza[1]. Nella stessa ottica, peraltro, nel settembre del 2014, ad esempio, il Consiglio di sicurezza aveva approvato all'unanimità la risoluzione 2177 in merito alla diffusione del virus Ebola riconoscendo che il problema non fosse esclusivamente sanitario ma riguardasse piut-

[1] Si veda https://news.un.org/en/story/2020/04/1061502

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

tosto la pace e la sicurezza internazionali. Se questo rappresenta, però, un obiettivo a lungo termine, nel breve termine, un compito più semplice ma auspicabile è quello di fornire un maggiore sostegno finanziario alle missioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) sotto egida Onu. Di fatto, nonostante le critiche e alcuni fallimenti, le operazioni di *peacekeeping* dell'Onu hanno contribuito efficacemente alla pace evitando anche la violenza postbellica e il miglioramento del benessere all'interno delle società (Di Salvatore 2019; Caruso et al. 2017).

Alla luce del previsto collasso del commercio e della disarticolazione delle catene del valore globali, la Wto deve acquisire centralità nel sistema economico internazionale. Ciò dovrebbe anche far parte di uno sforzo più ampio per mantenere la pace tra gli stati a lungo termine, visti i legami tra commercio, investimenti diretti all'estero delle imprese e pace (Polachek et al. 2011). Come accennato in precedenza, all'indomani della crisi del 2008 il protezionismo era già aumentato – in particolare attraverso l'imposizione di barriere non tariffarie – e quindi il Doha Round si è infine bloccato. Invero, lo scetticismo dell'amministrazione Trump sul multilateralismo è stato un grave ostacolo a qualsiasi altro importante accordo multilaterale. Tuttavia, il rilancio del multilateralismo dovrebbe ritornare nelle agende dei governi associato anche a processi di integrazione su base regionale. Inoltre, tra i ruoli della Wto è necessario prestare particolare attenzione al meccanismo di risoluzione delle controversie. Ricerche recenti hanno dimostrato che questo ha successo non solo per i paesi che intendono far valere le proprie ragioni, ma anche per tutti gli altri poiché in seguito alle decisioni si determina ulteriore accesso al mercato per gli altri (Bown e Reynolds, 2017). Le controversie commerciali, per altro, sono destinate ad aumentare a causa della recessione

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

economica, e quindi è essenziale disporre di un sistema efficiente a cui possano rivolgersi il numero più ampio possibile di paesi. A questo proposito, è notorio il fatto che vi sia una grande sproporzione tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo. Nella maggior parte dei casi, sono i paesi sviluppati a fare ricorso a questo organo. I paesi in via di sviluppo rappresentano una quantità significativamente inferiore, mentre i paesi più poveri praticamente non vi fanno ricorso affatto. A questo proposito è condivisa l'idea che tale mancanza di partecipazione sia spiegabile alla luce dei vincoli finanziari e della mancanza di capacità giuridica. Gli Stati membri, pertanto, dovrebbero accordarsi per elaborare misure e disposizioni finanziarie al fine di garantire la partecipazione dei paesi in via di sviluppo e dei paesi meno sviluppati. In questo modo si potranno trarre benefici globali che derivano da una più ampia partecipazione. La Wto può anche essere l'organizzazione deputata per attuare un'altra politica non convenzionale ma auspicabile, vale a dire un meccanismo internazionale di controllo dei prezzi delle materie prime e dei prodotti agricoli. Ciò fornirebbe una maggiore stabilità per l'economia globale evitando eccessive fluttuazioni e volatilità dei prezzi a danno sia dei consumatori che dei produttori. Implementare un sistema di controllo internazionale sui prezzi romperebbe quasi un tabù al giorno d'oggi, ma è ancora più urgente in presenza di un crescente protezionismo e introversione economica perché la volatilità diminuisce in presenza di una maggiore integrazione del mercato mondiale ed è associata alla pace. In molti casi, – soprattutto per quanto riguarda i prezzi dei prodotti alimentari - i vantaggi dei controlli dei prezzi superano i costi, come spiegato in Timmer (2015).

L'intervento probabilmente più necessario nel breve periodo è, comunque, una riformulazione della condizionalità del Fmi. In particolare, da tempo esiste un dibattito

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

in merito alla condizionalità del Fmi e della sua influenza sulle politiche economiche e sul percorso di sviluppo dei paesi. Se da un lato, l'evidenza empirica suggerisce che la crescita economica può essere influenzata negativamente, dall'altro vi sono studi recenti che mostrano il prevedibile impatto negativo sulla spesa sociale e quindi sulla salute, l'istruzione e i diritti umani (Stubbs et al. 2017). Date le circostanze attuali, non vi sono più dubbi che la condizionalità debba essere riformata. La recessione economica, peraltro, rischia di essere così pervasiva e di lunga durata che molti paesi non saranno in grado di soddisfare i vincoli e i criteri del Fmi in futuro. Finora, il Fmi ha rapidamente fornito assistenza finanziaria a diversi paesi in via di sviluppo, ma a quanto pare nel momento in cui questo capitolo viene redatto non vi alcun alleggerimento generale dei criteri di condizionalità.

Infine, per sostenere gli sforzi volti a contenere e prevenire i conflitti armati in tutto il mondo, è necessario trovare un modo per disarmo e limitare il mercato globale delle armi che attualmente è – *de facto* – debolmente regolato. Come accennato in precedenza, le spese militari sono aumentate negli ultimi anni. Gli attuali squilibri fiscali ridurranno sicuramente le spese militari nel breve periodo, ma nel medio termine – se l'instabilità e l'autoritarismo continueranno a crescere – esse aumenteranno nuovamente. La situazione attuale può offrire, però, un'opportunità per il disarmo. Vi sono le condizioni per proporre un riacquisto globale di armi convenzionali e armi leggere. In pratica dovrebbe costituirsi fondo di emergenza che acquisterebbe armi dai governi, presumibilmente da quelli di paesi in via di sviluppo e meno sviluppati, per poi distruggerle. Questo riacquisto globale generale di armi può essere creato e finanziato attraverso un accordo multilaterale e gestito da un'agenzia o commissione speciale presso l'Onu. Lo scopo

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

sarebbe duplice: da un lato il disarmo è un bene pubblico e, dall'altro, i paesi potranno beneficiare di liquidità aggiuntiva. In effetti, i governi potrebbero ricevere in cambio pagamenti diretti o creare una riserva speciale a cui attingere per far fronte alle difficoltà negli anni a venire. I benefici per i governi sarebbero evidenti. In primo luogo, essi otterrebbero pagamenti e finanziamenti monetari senza essere soggetti alla condizionalità del Fmi. In secondo luogo, tale compensazione monetaria potrebbe anche creare un incentivo per far rispettare i cessate il fuoco e i trattati di pace.

Inutile dire che un tale accordo sarebbe messo in discussione a causa del meccanismo di attuazione. In effetti, governi opportunisti avrebbero incentivi a "cedere" armi all'agenzia designata per poi comprare nuove armi. Al fine di evitare tale risultato, è necessario concordare un sistema di monitoraggio e meccanismi per fornire liquidità che "leghino le mani" ai governi destinatari. Ad esempio, al fine di aumentare i vantaggi per i paesi, tale meccanismo di riacquisto potrebbe essere collegato a un programma di riduzione del debito. In ogni caso, al di là dei meccanismi di *enforcement*, l'obiezione principale sarebbe sicuramente che il beneficio effettivo di un riacquisto generale globale possa alla fine risultare esiguo. In effetti, in molti paesi le spese militari appaiono di modesto ammontare e in particolare l'acquisizione di armi è ancora più ridotta poiché una grande quota della spesa militare è destinata al personale. Guardando le cifre, l'impressione che ricaviamo è però diversa. Solo nel 2017 le importazioni di armi dei paesi nel quinto quintile in termini di Pil pro capite - vale a dire i paesi più poveri – sono state pari a quasi 8 miliardi di dollari (fonte: Wmeat). Tale importo supera di gran lunga il piano globale di risposta umanitaria da 2 miliardi di dollari lanciato dal segretario generale dell'Onu António Guterres per i paesi più poveri del mondo pochi giorni fa, ma anche la dotazione del

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Catastrophe Containment and Relief Trust (Ccrt) del Fmi (oggi di 500 milioni di dollari per crescere fino a un massimo di 1,4 miliardi di dollari nei prossimi due anni). Consideriamo alcuni paesi tra i più poveri. Il Mali nel 2017 ha importato 0,1 miliardi di dollari di armi e negli ultimi giorni ha ricevuto 9,95 milioni (0,01 miliardi) di dollari in ambito Ccrt. Il Ruanda nel 2016 ha importato armi per 0,1 miliardi di dollari e negli ultimi giorni ha ricevuto 10,9 milioni di dollari (ovvero 0,01 miliardi di dollari) sotto il Ccrt e 109,2 milioni (0,109 miliardi) nell'ambito del meccanismo di credito rapido del Fmi. In breve, per molti paesi a basso reddito le compensazioni da parte di un fondo di riacquisto potrebbero essere sostanziali.

Invero, per fronteggiare questo passaggio storico estremamente critico, è necessario che la cooperazione per prevenire la recrudescenza degli attuali conflitti armati sia all'ordine del giorno e il coordinamento politico tra le democrazie in particolare deve essere rafforzato per mantenere vivo un sistema globale basato sulle regole. Un'ulteriore introversione degli Stati minerebbe i (già) fragili meccanismi di produzione del più importante bene pubblico globale, vale a dire la pace.

BIBLIOGRAFIA

Bown C.P. - Reynolds K.M. (2017), *Trade Agreements and Enforcement: Evidence from WTO dispute settlement*, «American Economic Journal: Economic Policy», 4, pp. 64-100.

Caruso R. - Khadka P. - Petrarca I. - Ricciuti R. (2017), *The economic impact of peacekeeping. Evidence from South Sudan*, «Defence and Peace Economics», 2, pp. 250-270.

Di Salvatore J. (2019), *Peacekeepers against Criminal Violence. Unintended Effects of Peacekeeping Operations?*, «American Journal of Political Science», 4, pp. 840-858.

North D.C. (1990), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Polachek S. - Seiglie C. - Xiang J. (2011), *Globalization and International Conflict: Can FDI increase cooperation among nations?*, *The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, New York, Oxford University Press.
Stubbs T. - Kentikelenis A. - Stuckler D. - McKee M. - King L. (2017), *The impact of IMF conditionality on government health expenditure: A cross-national analysis of 16 West African nations*, «Social Science and Medicine», 174, pp. 220-227.
Timmer P. (2015), *Food Security and Scarcity*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

VITTORIO EMANUELE PARSI

Postfazione. Il futuro di un mondo vulnerabile[1]

Per cercare di immaginare come stanno cambiando e potrebbero ancora cambiare gli scenari internazionali, occorre considerare tre dimensioni. La prima è quella costituita dall'estrema fragilità delle reti che hanno strutturato l'interdipendenza nell'era dell'iperglobalizzazione. All'insegna della mobilità, della velocità, e dell'efficienza il sistema nervoso del mondo si è progressivamente assottigliato, sottovalutando in maniera clamorosa un elementare principio. Ovvero che la resilienza totale di qualunque sistema è dettata dalla vulnerabilità del suo elemento più fragile: nel nostro caso il fattore umano. Un po' come accade a bordo, dove la sopravvivenza dell'equipaggio è il punto fondamentale per la progettazione, la manutenzione e l'efficienza del "sistema-nave". La seconda è rappresentata dal tempo: la situazione è in continua evoluzione. Si parla di fase 1, di fase 2, addirittura di fase 3, ma il passaggio dall'una all'altra non avviene per nette cesure, né è sincrono tra aree geografiche, settori economici, segmenti di popolazione e neppure è irreversibile. La terza, che forse è la più negletta, riguarda il fatto che la possibilità di qualunque cambiamento non passa solo per l'indebo-

[1] Questo testo è stato pubblicato su «V&P Plus», la newsletter della rivista «Vita e Pensiero», il 2 maggio 2020, con il titolo *Dopo la pandemia: rinascere per non morire*.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

limento dell'assetto vigente, per la mera dispersione del potere, ma anche per una sua nuova concentrazione, su un punto di equilibrio diverso. Questo è il motivo per cui, nonostante la gravità che la pandemia potrebbe assumere (e probabilmente assumerà) in Africa o in America Latina o in alcune aree dell'Asia, questo articolo non tratterà di quelle regioni: assumo cioè che anche la modifica dell'attuale distribuzione del potere non produrrà una sua concentrazione sufficiente a fare di quelle aree l'epicentro di significativi cambiamenti sistemici.

Fatta questa doverosa premessa, e provando a combinare le tre dimensioni appena introdotte, a me pare che gli scenari possibili siano sostanzialmente tre[2]. Il primo è quello della *Restaurazione*, nel quale, esattamente come avvenne nel 1815, prevarrà l'illusione di poter tornare a ricostituire l'ordine del sistema politico ed economico (tanto domestico quanto internazionale) "come se" quello della pandemia sia stato un lungo, drammatico incidente di percorso. Ovviamente non sarà presentato esplicitamente così, non foss'altro perché la crisi sociale ed economica, che in parte seguirà e in parte si sovrapporrà a quella sanitaria, sarà inevitabilmente molto profonda e seminerà ulteriori e copiose diseguaglianze, oltre che accrescere la sensazione (corretta) di profonda iniquità. Farà invece leva su modesti e temporanei cambiamenti, contraddistinti dal richiamo alla straordinarietà della situazione e dalla superficialità della loro natura.

Per coagulare il consenso, questa reazione restauratrice si appoggerà su due elementi entrambi insidiosi: da un lato la voglia di "normalità" che opinioni pubbliche prostrate da una innaturale e intenibile condizione di distanziamento sociale metteranno in campo. Il ritorno a

[2] Ne ho scritto più diffusamente in un ebook uscito per l'editrice Piemme (Parsi 2020), a cui rimando per una trattazione più esauriente.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

una vita decente, fatta di incontri e socialità privata sarà esattamente il punto su cui insisterà la comunicazione, a mano a mano che la dimensione emergenziale della "pestilenza" potrà perdere centralità nella struttura del suo racconto. Per socialità privata intendo qualche cosa di analogo al fenomeno del "riflusso nel privato" che in Italia abbiamo vissuto della seconda parte degli anni '80. Il secondo elemento sarà costituito proprio da quello della narrazione, con una convergenza – che già si può osservare – sulla necessità di una ripresa dell'attività economica, alla quale le stesse esigenze sanitarie di "distanziamento fisico" e "monitoraggio degli spostamenti" offriranno la possibilità di indurre un ulteriore disciplinamento del malcontento e di emarginazione della protesta.

In questa ipotesi, gli attori del sistema internazionale continuerebbero nella loro tradizionale dinamica, riassestata solo marginalmente ma non cambiata nei suoi tratti salienti. Cina e Stati Uniti proseguirebbero il loro confronto per la leadership globale e l'Unione europea sopravvivrebbe, accentuando la sua marginalità e sottoponendosi a lifting minimi, all'insegna della continuità. Sarebbe un ordine precario, instabile, che riprodurrebbe un'interdipendenza imposta al prezzo della continua compressione dei diritti della sua componente umana. I regimi politici prevalenti sarebbero quelli tecnocratici e a bassa mobilitazione.

Il secondo scenario è quello della *Fine dell'Impero*, nel quale più o meno progressivamente la globalizzazione verrebbe meno, sostituita da un mondo fatto di sfere di influenza politica e aree di interdipendenza economica sostanzialmente chiuse le une rispetto alle altre. Gli scambi sulla lunga distanza riguarderebbero una serie di beni sempre più ridotta. Nessuno eserciterebbe una leadership globale, gli Stati Uniti patirebbero un deciso declas-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

samento, mentre la Cina vedrebbe accresciuta la propria influenza. La Ue potrebbe dissolversi e le democrazie si indebolirebbero ulteriormente. I regimi politici prevalenti associati a questo scenario sarebbero di tipo leaderistico-populista, ad alta mobilitazione ma dall'alto.

È da sottolineare che un simile esito potrebbe avviarsi direttamente oppure in maniera più differita nel tempo, come conseguenza del fallimento del tentativo di restaurazione. Quest'ultimo spianerebbe la strada a chi da tempo cavalca l'onda delle contraddizioni dell'iperglobalizzazione proponendo vie di uscita "sovraniste", che incontrerebbero maggior sostegno in seguito al dissesto sociale causato dalla pandemia in sé e dalla frustrazione per l'inconcludenza delle soluzioni prospettate e poi non realizzate dalla *Restaurazione*: per dirla in maniera semplice, dalla somma del disastro della fase 1 e della fase 2. Si tratterebbe comunque di una prospettiva che non modificherebbe in profondità né i rapporti di forza tra capitale e lavoro né, né la diseguaglianza del sistema, né la sua complessiva iniquità. La capacità di governo multilaterale di quella parte di interdipendenza che "è nelle cose", a prescindere dall'esistenza dei confini (ambientale, migratoria, epidemiologica), diminuirebbe ulteriormente. E quindi saremmo comunque di fronte a un assetto altamente instabile ed enormemente fragile.

C'è poi un terzo scenario, quella del *Rinascimento*, che scommette sulla capacità di costruire un'interdipendenza più solida perché fondata sulla protezione del suo fattore più vulnerabile: quello umano. Molto dipenderà dalla nostra capacità di cogliere l'opportunità offerta dalla pandemia per aggredire gli aspetti strutturali dell'assetto politico ed economico che devono essere modificati: come è accaduto dopo la Grande depressione degli anni Trenta, dopo la Seconda guerra mondiale e dopo la crisi degli anni Settanta (in quest'ultimo caso nella direzione oppo-

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

sta alle due precedenti). L'ipotesi è che proprio la magnitudine con cui la pandemia sta colpendo gli Stati Uniti provochi non solo un decisivo ricambio della leadership (a novembre) ma un vero e proprio riorientamento delle politiche e dei principi che le ispirano: in una direzione più progressista, inclusiva e solidale. Paradossalmente, la dissipazione del potere americano sarebbe limitata dalla capacità di formulare un "New Deal per il XXI secolo", in grado di suscitare la convergenza delle democrazie occidentali e l'uscita dal paradigma neoliberale. Questa sarebbe la sola via per riconciliare politica ed economia, democrazia e mercato, libertà e solidarietà così da rendere le nostre società più eque e quindi più solide, proteggendole da futuri shock esterni e da eventuali disordini sociali di vasta portata. Di fatto, sarebbe il solo scenario compatibile con la rivitalizzazione delle democrazie e con una radicale trasformazione della Ue più in linea con lo spirito dei Padri fondatori, ovvero quello di un innovativo e maestoso progetto innanzitutto politico.

BIBLIOGRAFIA

Parsi V.E. (2020), *Vulnerabili: come la pandemia cambierà il mondo*, Casale Monferrato, Piemme.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

GLI AUTORI

Mireno Berrettini è professore ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Paolo Balduzzi è ricercatore di Scienza delle finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Antonio Campati è ricercatore di Filosofia politica presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Raul Caruso è professore associato di Politica economica presso la Facoltà di Scienze linguistiche e letterature straniere dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. È stato direttore del Network of European Peace Scientists (NEPS) dal 2009 al 2019 e attualmente è direttore del Centro Europeo di Scienza della Pace, Integrazione e Cooperazione (CESPIC) nonché della rivista specializzata «Peace Economics Peace Science and Public Policy».

Gabriele Della Morte è professore associato di Diritto internazionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. È avvocato abilitato e patrocinante dinanzi alla Corte penale internazionale.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright ©

Enrico Fassi è ricercatore di Scienza politica presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Filippo Fasulo è direttore del Centro Studi per l'Impresa della Fondazione Italia Cina (CeSIF) e Segretario Accademico della Sezione Cinese della Classe di Studi sull'Estremo Oriente dell'Accademia Ambrosiana.

Claudia Ghisetti è ricercatrice di Politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Marco Grazzi è professore associato di Politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Andrea Locatelli è professore associato di Scienza politica presso la Facoltà di Scienze linguistiche e letterature straniere dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Damiano Palano è professore ordinario di Filosofia politica presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è anche direttore del Dipartimento di Scienze politiche. È inoltre direttore del Master in International Relations (MIR) dell'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (ASERI).

Vittorio Emanuele Parsi è professore ordinario di Relazioni internazionali presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. È direttore dell'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (ASERI).

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :

Riccardo Redaelli è professore ordinario di Storia e istituzioni dell'Asia e presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è anche direttore del Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo Allargato (CRiSSMA). È inoltre direttore Master in Middle Eastern Studies (MIMES) dell'Alta Scuola di Economia e Relazioni Internazionali (ASERI).

Roberto Ricciuti è professore associato di Politica economica presso il Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Verona.

Simone Tagliapietra è assegnista di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e research fellow presso Bruegel e la Fondazione Eni Enrico Mattei.

Laura Zanfrini è professore ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove è anche Direttore del Centro di Ricerca Welfare Work Enterprise Lifelong Learning (WWELL)**.** È responsabile del Centro di Documentazione e del Settore Economia e Lavoro della Fondazione ISMU.

Antonio Zotti è assegnista di ricerca di Scienza politica presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Acquistato da damiano.palano@unicatt.it su VitaPensiero_store il 2020-05-20 11:25 Numero Ordine Libreria: 2012020000080760 Copyright © :