

The background of the cover is a photograph of the Eiffel Tower at night, illuminated in blue. The tower's lattice structure is visible, and a series of twelve golden stars, arranged in a circle, are superimposed on the tower's frame, mimicking the flag of the European Union. The tower's arches are visible at the bottom of the frame.

# Rise

## Rivista Internazionale di Studi Europei

Centro Europe Direct LUPT  
"Maria Scognamiglio" dell'Università  
degli Studi di Napoli Federico II  
NUMERO I | ANNO VI  
GENNAIO/LUGLIO 2020

<b>Editor in Chief</b>	Guglielmo Trupiano
<b>Vice-chief editor</b>	Enrica Amaturò Vincenza Faraco Marisa Squillante Francesco Domenico Moccia Lucia Picardi
<b>Associated editors</b>	Teresa Boccia Mariano Bonavolontà Carmen Cioffi Stefano De Falco Mariasalva Angrisani Gabriella Duca Enrica Rapolla
<b>International Editorial Board</b>	Jorgen Vitting Andersen Francesco Saverio Coppola Chiara Corbo Antonio Corvino Carmen Costea Filippo de Rossi Pierre Ecochard Ana Falù Pier Paolo Forte Serge Galam Alessandro Giordani Massimo Marrelli Milena Petters Melo Heike Munder Christian Nicolas Giovanni Polara Antonio Rapolla Ines Sanchez de Madariaga Massimo Squillante Matthias Vogt Marco Zupi
<b>Local Editorial Board</b>	Antonio Acierno Pia Di Salvo Anna Elvira Arnò Erminia Attaianese Amelia Bandini Emanuela Coppola Gioconda Cafiero Roberta Capuano Flavia Cavaliere Ferdinando Maria Musto Giovanni Del Conte Barbara Delle Donne Maria Esposito Loreta Ferravante Ettore Guerrera Valeria Maiorano Giuseppina Mari Isabella Martuscelli Mario Masciocchi Nicoletta Murru Antonietta Maria Nisi Stefania Palmentieri Valeria Paoletti Eva Panetti Federica Piemontese Silvia Renna Loredana Rivieccio Federica Saulino Giusy Sica Maria Camilla Spena Domenico Francesco Vittoria Amalia Zucaro
<b>Managing Director</b>	Enrica Rapolla
<b>Technical Editor</b>	Mariasalva Angrisani Gabriella Duca Silvia Renna
<b>Editorial Secretariat</b>	Pia Di Salvo
<b>Art Direction</b>	Valeria Pucci

## Sommario

*“Nulla sarà più come prima, cerchiamo di far sì che sia migliore” (Jeremy Rifkin). Brevi note a margine della ripresa. .... 3*  
GUGLIELMO TRUPIANO E PIA DI SALVO

*Territorio e trasferimento tecnologico: informazione e paesaggio... 9*  
FERDINANDO MARIA MUSTO

*Coronavirus l'Equazione del Rischio può fornire delle risposte ... 12*  
FERDINANDO MARIA MUSTO

*La risposta dell'UE all'emergenza COVID 19: «do it or die» .... 16*  
ROBERTO ANGRISANI

*L'Europa tra storia e Istituzioni ..... 22*  
FRANCO VITTORIA

*Il rapporto contrastante tra Unione Europea e social media: un'occasione di rilancio. .... 28*  
EMILIANO CHIRCHIANO

*Tutela della salute e esigenze di sicurezza ..... 33*  
ALESSANDRO JAZZETTI E MARIALAURA VITIELLO

*L'agroalimentare e l'Ambiente ai tempi dell'emergenza Covid-19.. 45*  
ETTORE GUERRERA

*Le misure di contenimento del virus COVID-19 a livello unionale, nazionale e regionale. .... 55*  
ETTORE GUERRERA

*Il ruolo delle politiche giovanili e la nuova visione dello youth worker ..... 67*  
GIUSY SICA

*Di cosa parliamo, quando parliamo di Digital Transformation: la rivoluzione umano-centrica dei dati ..... 71*  
GLORIA BASANISI

*Glocal Analysis: la progenie ..... 75*  
ALESSANDRO CECI

*L'entanglement nelle mappe connettografiche ..... 82*  
DANILA SPINACARA

*Logica endofasica. Ipotesi di un nuovo modello di analisi dell'informazione ..... 88*  
ELVIO CECI

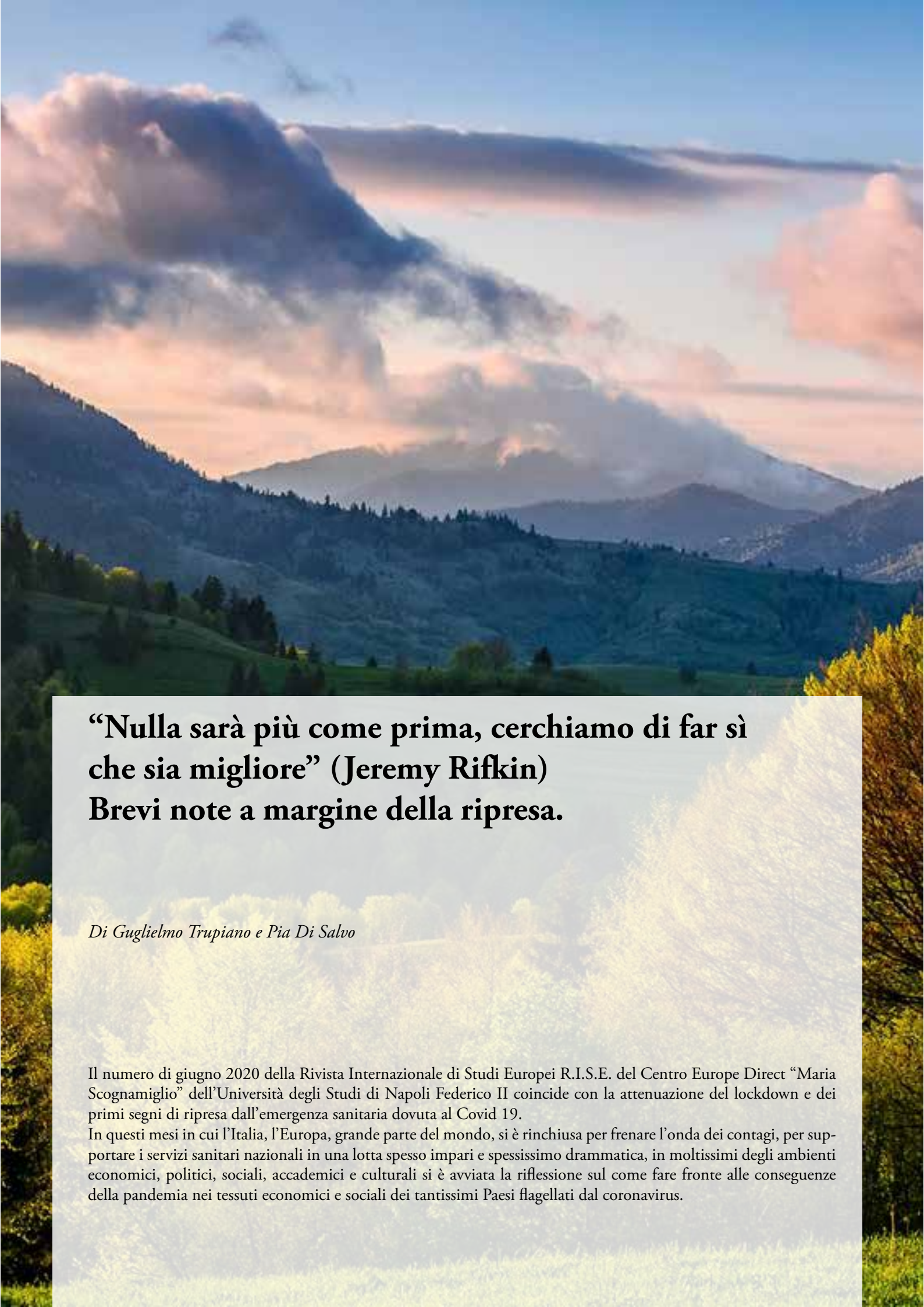
*Politiche dell'UE per l'emergenza COVID-19 ..... 95*  
ISABELLA MARTUSCELLI

*Politiche per la casa, rigenerazione e housing sociale ..... 100*  
CARMEN CIOFFI

ISSN 2421-583X  
Anno VI, Numero I  
Newsletter tematica gennaio-luglio 2020

In copertina: La Torre Eiffel illuminata con i colori dell'Europa.  
Fotografo: Frédéric De la Mure  
Fonte: EC - Audiovisual Service

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono esclusivamente quelle degli autori. La Commissione non è responsabile dell'eventuale utilizzo delle informazioni contenute in tale pubblicazione. Questa pubblicazione è realizzata con il contributo dell'Unione europea.



**“Nulla sarà più come prima, cerchiamo di far sì  
che sia migliore” (Jeremy Rifkin)  
Brevi note a margine della ripresa.**

*Di Guglielmo Trupiano e Pia Di Salvo*

Il numero di giugno 2020 della Rivista Internazionale di Studi Europei R.I.S.E. del Centro Europe Direct “Maria Scognamiglio” dell’Università degli Studi di Napoli Federico II coincide con la attenuazione del lockdown e dei primi segni di ripresa dall’emergenza sanitaria dovuta al Covid 19.

In questi mesi in cui l’Italia, l’Europa, grande parte del mondo, si è rinchiusa per frenare l’onda dei contagi, per supportare i servizi sanitari nazionali in una lotta spesso impari e spessissimo drammatica, in moltissimi degli ambienti economici, politici, sociali, accademici e culturali si è avviata la riflessione sul come fare fronte alle conseguenze della pandemia nei tessuti economici e sociali dei tantissimi Paesi flagellati dal coronavirus.

Questa riflessione è tuttora in corso e impegna autorevoli opinion leaders, politici, economisti, artisti, ambienti delle sicurezze nazionali, eccetera.

Ritengo estremamente interessanti due interviste una dell'economista-ecologista Jeremy Rifkin, l'altra di Jean-Paul Fitoussi, uno dei maggiori economisti europei e professore emerito dell'Institut d'Etudes Politiques di Parigi. Anche i titoli delle interviste sono molto significativi: "Solo lo Stato imprenditore può salvarci dalla recessione" e "La globalizzazione morta e sepolta. La distanza sociale sarà la regola".<sup>(1)</sup> L'autore della intervista a Jeremy Rifkin, Eugenio Occorsio, inizia da una affermazione del direttore del M.I.T. Technology Review, Gideon Lichfield che sostiene che "non torneremo mai alla normalità" e domanda a Rifkin se è d'accordo su questo punto.<sup>(2)</sup> Ecco cosa risponde Jeremy Rifkin a questa domanda che è al centro del dibattito e delle riflessioni dei leaders mondiali, dei gruppi think tank, delle autorità religiose, delle intelligence mondiali, degli economisti e dei tanti attori sociali oltre che dei cittadini, provati da una crisi senza precedenti e legittimamente preoccupati per il futuro. "Sicuramente sì. Bisognerà studiare nuove modalità di comportamento, studio, lavoro, vita sociale, per mantenere sempre una distanza di sicurezza l'uno dall'altro. Dovranno essere studiati di nuovo i teatri, gli stadi, i cinema, gli aerei, perché contengano meno gente e meno ammassata. Io vado più in là. Mentre la ricerca di vaccini prosegue sarà necessario uno screening globale. I dati andranno depositati, con qualche forma di tutela della privacy, in una piattaforma modello blockchain a disposizione delle autorità anche internazionali..."<sup>(3)</sup>

La risposta di Rifkin al quesito postogli è in piena sintonia con quanto lo scienziato statunitense sostiene da sempre quando preconizza un nuovo modello globale di uso delle risorse, una economia e una società non più dipendente dall'uso massiccio ed indiscriminato dei combustibili fossili, una terza rivoluzione industriale basata sulla riconversione del patrimonio edilizio, sulla nuova rete energetica incentrata sull'idrogeno e sulla rivoluzione del traffico veicolare e dei vettori relativi.<sup>(4)</sup>

A questo punto, è inevitabile la domanda del giornalista sulla globalizzazione alle prese con gli effetti della pandemia (e delle altre che seguiranno...), a cui Rifkin risponde netto, come è suo costume: "La globalizzazione così come l'abbiamo conosciuta è morta e sepolta. E' ora di prendere confidenza con il termine glocal..."<sup>(5)</sup>

Egualemente chiaro ed esaustivo lo è Rifkin sulla opportunità ed esigenza di cogliere l'occasione offerta dagli effetti della pandemia per ripensare il modello di sviluppo dominante. "Nella storia, le trasformazioni epocali sono sempre state precedute da disastrose epidemie, compresa la rivoluzione industriale dell'inizio dell'Ottocento e andando indietro nei secoli dei secoli. Ogni volta si

ripensa agli errori fatti. Qui, non per ripetermi, l'errore si chiama cambiamento climatico. Gli eventi estremi – incendi, alluvioni, maremoti, siccità, carestie – ormai arrivano con cadenza pluriennale anziché ogni cinquant'anni come un tempo. E comportano sempre una fuga e una migrazione scomposta di uomini, animali e virus: questi ultimi per sopravvivere si attaccano disperatamente agli altri esseri viventi. Così si diffondono nel mondo".<sup>(6)</sup> Con la consueta lucidità intellettuale Rifkin evidenzia il nesso, inscindibile, tra alterazioni ambientali, cambiamento climatico, diffusione delle epidemie/pandemie, impartendo la consueta lezione, sia in termini di rigore scientifico che di buon senso, ai tanti negazionisti del cambiamento climatico che al pari dei sovranisti (Trump in USA, Bolsonaro in Brasile, Boris Johnson in Inghilterra solo per citarne alcuni) stanno uscendo fortemente indeboliti dagli effetti di una emergenza sanitaria e poi economico-sociale rispetto alla quale si sono dimostrati, davanti alla opinione pubblica mondiale, drammaticamente inadeguati. Jeremy Rifkin conclude la sua intervista con un passaggio chiaro ed illuminante: "la stessa tecnologia ci dà mille risorse... dall'Internet of things alla digitalizzazione delle fonti rinnovabili. Nulla sarà più come prima, è vero, ma cerchiamo di far sì che sia migliore".<sup>(7)</sup>

Nell'altro articolo che ho trovato molto interessante all'interno del dibattito e delle riflessioni in corso per il post emergenza sanitaria e in rapporto alla crisi economica e sociale venuta a determinarsi, Jean-Paul Fitoussi, dopo avere parlato del "nuovo mondo" da più parti ipotizzato e preconizzato, dell'eccesso di vincoli messo in atto da Bruxelles nel prima-coronavirus e delle necessarie misure di svolta (creazione dei cosiddetti eurobond), alla domanda dell'intervistatore sulla necessità o meno, ai tempi del coronavirus, da parte dell'Europa di riscoprire Keynes, risponde testualmente così: "Per la verità Keynes è stato riscoperto da un sacco di tempo in tutto il mondo ma non in Europa. In America, ad esempio, con piani di rilancio enormi, così come in Cina. Solamente in Europa siamo ancora dominati dall'ossessione della compatibilità di bilancio, del debito pubblico. L'America, il Giappone, del tabù-debito non sono prigionieri, quello che è importante è l'economia reale. È la società, non la contabilità. Non si tratta più di allargare i cordoni della spesa pubblica, di fare i conti fino in fondo sui disastri sociali determinati dall'iper austerità. Io credo che l'Europa debba pensare ed agire in termini "neo keynesiani". Nel senso di non considerare un "delitto" l'intervento del pubblico nei settori strategici dello sviluppo economico e sociale. E questo vale a livello europeo ma anche dei singoli Stati. Oggi, anche alla luce della crisi sanitaria, ci accorgiamo, sgomenti, che i servizi e i settori pubblici più importanti, quelli che hanno a che fare con la vita della gente, sono in uno stato di povertà assoluta.

Pensiamo all'istruzione, alla sanità, ma anche alla sicurezza, all'esercito, alle forze dell'ordine, così come allo stato, spesso pietoso, delle infrastrutture. L'Europa non può dire: non ci sono i soldi. Questa giustificazione non regge più. Puntare, anche attraverso l'intervento pubblico, su questi settori strategici è investire sul futuro, e lo è anche se questo significa, nel presente, allargare i vincoli di bilancio. Non farlo, significa condannarsi non solo alla marginalità nella competizione internazionale ma favorire le spinte sovraniste nazionali. Oggi come non mai c'è bisogno di agire come "Stati-imprenditori" se si vuole ricreare fiducia tra i privati e aumentare la domanda interna ai Paesi europei; una domanda che la "recessione da Coronavirus" potrebbe ferire mortalmente. I privati non investono non solo perché non c'è domanda sufficiente ma anche perché non hanno fiducia. Si chiedono: perché devo rischiare io se lo Stato non lo fa? C'è un grande bisogno di investimenti pubblici in settori strategici come l'istruzione, le infrastrutture, la nuova economia, la ricerca. Siamo davvero ad un passaggio cruciale: se i governi non si muovono, questo significherà che siamo condannati a restare prigionieri della paura della deflazione e allora addio alla crescita. So che è difficile, ma dovremmo vivere questo momento di grande emergenza non come una minaccia, ma anche come una formidabile opportunità che si apre di fronte a noi per costruire, davvero un mondo nuovo".<sup>(8)</sup> Questa intervista al noto economista francese, rappresenta, a mio avviso, un vero e proprio manifesto di guida per l'azione dei governi, non solo europei, finalizzata non solo alla uscita della emergenza sanitaria, ma anche per affrontare alla radice gli effetti disastrosi della pandemia nella realtà economica, sociale, culturale e territoriale. Sull'analisi che Fitoussi fa delle carenze e degli errori che ha prodotto la politica della austerità e dei tagli alla spesa pubblica attuata dalla Unione europea, scaturisce una esigenza non più eludibile per gli Stati nazionali e per la stessa Unione europea: invertire decisamente rotta, marginalizzare i cosiddetti "rigoristi" ed investire in maniera rilevante in settori strategici come la sanità, la ricerca, l'istruzione, la cultura, le infrastrutture, innestando un ciclo virtuoso di crescita e di sviluppo. Questa sembra, anche fra persistenti contraddizioni e ritardi, essere la strada intrapresa dalla Unione europea e con maggiore coerenza e determinazione dalla Commissione e dalla Banca Centrale Europea.<sup>(9)</sup> Dalla risposta che alle molteplici sfide del post-pandemia darà l'Unione europea, dipenderà in maniera rilevante il futuro dell'Europa stessa e delle sue istituzioni.

La terza intervista che ha suscitato un grande interesse in me e che si colloca sulle linee delineate dalle interviste di Rifkin e di Fitoussi per disegnare un mondo migliore per il dopo pandemia, è quella di Stefano Boeri, architetto, urbanista e accademico, intervista rilasciata a

Brunella Giovana della Repubblica.<sup>(10)</sup> Nella intervista "Via dalle città. Nei vecchi borghi c'è il nostro futuro", si affronta, con grande chiarezza e con visione di sistema, il tema della riorganizzazione degli spazi urbani, della desincronizzazione dei tempi degli uffici pubblici e delle scuole, per prevenire i grandi flussi dovuti agli spostamenti casa-lavoro. Tuttavia, il tema principale dell'intervista di Stefano Boeri sta proprio nel titolo, ovvero nella ri-scoperta degli antichi borghi, delle aree rurali e periurbane e della loro conseguente valorizzazione.

Alla domanda relativa al crescente bisogno di campagna, di aree verdi, del desiderio dei cittadini di possedere un giardino, un orto, di uscire da città ed aree metropolitane, sempre più congestionate, inquinate, caotiche, energivore, con ritmi e stili di vita frenetici, Stefano Boeri risponde: "Mai come adesso ho visto a Milano tanti balconi verdi e logge, terrazzi, perché il balcone è uno spazio vitale. Tutti hanno capito che il verde è un tema importante. Ma in Inghilterra si prevede già una grande spinta verso l'abbandono delle zone più densamente abitate. Succederà anche in Italia, chi ha una seconda casa ci si trasferirà, abbiamo ormai capito le potenzialità del lavoro a distanza o ci passerà periodi più lunghi. Ma questo processo andrà governato. Servirebbe quindi una campagna per facilitare la dispersione e anche una ritrazione dall'urbano, per lasciare spazio ad altre specie viventi. Poi l'Italia è piena di borghi abbandonati, da salvare. Abbiamo una occasione unica per farlo".<sup>(11)</sup>

Stefano Boeri non si limita affatto a queste indicazioni di massima, sul tema centrale e decisivo dalla "retrazione dall'urbano", bensì fornisce al lettore e non solo... una indicazione più che concreta quando alla domanda della giornalista sull'ipotetico trasferimento di "tutti in campagna", risponde così: "Io penso a un grande progetto nazionale: ci sono 5800 centri sotto i 5000 abitanti e 2300 sono in stato di abbandono. Se le 14 aree metropolitane adottassero questi centri, con vantaggi fiscali e incentivi... e già ci sono luoghi meravigliosi dove ti danno la casa in centro antico ad un euro in Liguria e lungo la dorsale appenninica".<sup>(12)</sup> Quindi, non un "tutti in campagna" ma una serie di scelte a livello politico, regionale, nazionale, europeo per adottare una credibile e sostenibile pianificazione strategica, finalizzata alla "retrazione dall'urbano" come sostenuto da Boeri, all'equilibrio fra le città e le grandi aree metropolitane, alla valorizzazione dei vecchi borghi e dei piccoli centri urbani collocati nelle aree interne.

C'è ovviamente una stretta correlazione fra l'affermazione di un modello di società e di sviluppo che sia al tempo stesso globale e locale, glocal, modello preconizzato e sostenuto nell'intervista rilasciata da Jeremy Rifkin a "la Repubblica" il 30 marzo, la visione dello Stato imprenditore come attore primario nel difenderci dalla recessione e nell'intervenire con forza nei settori stra-

tegici e di primario interesse nazionale, visione alla base dell'intervista di Jean-Paul Fitoussi a "Il Riformista" del 28 marzo e le posizioni espresse dalla architetto Boeri, nell'intervista a "La Repubblica" del 21 aprile in merito alla riscoperta dei vecchi borghi e delle aree rurali come concrete alternative alla congestione urbana e alla invivibilità delle grandi aree metropolitane.

A questo punto una mia riflessione, essendo la Rivista Internazionale di Studi Europei, una delle pubblicazioni a carattere periodico del Centro di Ricerca Raffaele d'Ambrosio Lupt, su come si sta organizzando e posizionando il Centro rispetto alle questioni riportate dalle tre interviste citate. Durante questo periodo di lockdown e di generale rallentamento e in molti casi blocco delle attività nella grandissima parte dei settori produttivi e di servizio, il Centro ha rafforzato i propri strumenti di progettazione, di gestione, di comunicazione, riuscendo tramite lo smart working, le tecnologie digitali, l'e-learning e l'impiego massiccio delle tecnologie informatiche, ad operare con accresciuta efficienza, efficacia, trasparenza, addirittura incrementando le attività di ricerca, formazione, gestione/rendicontazione e terza missione, riuscendo a sottoscrivere numerosi accordi di natura strategica con rilevanti partner nazionali ed europei, presentando a Bruxelles più di dieci progetti di ricerca e/o di formazione oltre ad assolvere a tutti gli obblighi di natura istituzionale, gestendo da remoto procedure amministrative, contabili, rendicontative il più delle volte di grande complessità.

Uno degli accordi di collaborazione strategica attuati durante il lockdown è quello sottoscritto con la Sistema Cilento, società consortile per azioni, accordo che ha dato vita al Centro Innovativo per lo sviluppo delle aree interne e rurali del Mezzogiorno C.I.S.A.R.M. Questo Centro, all'interno del quale vengono a convergere le energie della Sistema Cilento e del Centro Lupt sembra essere "ritagliato" appositamente sugli obiettivi delineati dell'intervista dell'architetto Boeri a "La Repubblica" relativamente alla riscoperta/rilancio/valorizzazione dei vecchi borghi, delle aree interne e di quelle rurali.

In quelle che sono le attività, sulla "mission" del C.I.S.A.R.M. l'approfondimento nelle prossime pagine è quello di Pia Di Salvo.

### **Nuovi strumenti per lo sviluppo delle aree interne e rurali: il caso del C.I.S.A.R.M.**

Il Centro Innovativo per lo Sviluppo delle Aree Interne e Rurali del Mezzogiorno C.I.S.A.R.M. nasce a seguito dell'accordo sottoscritto fra la Sistema Cilento, Società Consortile per Azioni e il Centro di Ricerca Raffaele d'Ambrosio Lupt dell'Università degli Studi di Napoli

Federico II. La Sistema Cilento è una delle maggiori società di capitali e operante nel Mezzogiorno nei campi dello sviluppo locale, dei sistemi di servizi, della programmazione e progettazione dello sviluppo in un contesto europeo e mediterraneo. Sistema Cilento rappresenta, inoltre, l'esperienza virtuosa e al tempo stesso una buona pratica, avviata nella stagione di patti territoriali e della programmazione negoziata.<sup>(13)</sup> Il Centro di Ricerca Raffaele d'Ambrosio Lupt è il più datato e al tempo stesso più complesso Centro di Ricerca a carattere interdipartimentale operante nell'Università Federico II di Napoli e in più è nato nel 1977 con una forte caratterizzazione multidisciplinare e trans-disciplinare e con una notevole propensione a trattare e sviluppare le problematiche relative alla grande area euromediterranea. Dall'accordo di natura strategica fra Sistema Cilento s.c.p.a. e il Centro Raffaele d'Ambrosio Lupt è scaturito il Centro Innovativo per lo sviluppo delle aree interne e rurali del Mezzogiorno. Il Presidente del C.I.S.A.R.M. in base all'accordo sottoscritto fra i due partner, pubblico il Centro LUPT, a prevalente partecipazione pubblica Sistema Cilento s.c.p.a., è l'Ingegnere Aniello Onorati, il Vice Presidente il Dott. Rosario Liguori, mentre il Professore Guglielmo Trupiano, il Dott. Ettore Guerra e la Dott.ssa Loredana Riviaccio sono rispettivamente il Direttore Scientifico, il Direttore Tecnico il Direttore Amministrativo.

La missione a cui è chiamato il C.I.S.A.R.M. è basata sullo sviluppo e conseguente valorizzazione delle aree interne e delle aree rurali, nella riscoperta degli antichi borghi e dei centri minori delle aree interne del Mezzogiorno, sul ricorso alla pianificazione partecipativa, del basso, che esalti il ruolo delle istituzioni e delle cittadinanze di aree che da periferiche e marginali possono assumere il ruolo propulsivo ed estremamente significativo nei processi di riequilibrio territoriale, di perseguimento della prima coesione economica e sociale, di esaltazione di quello che è il "genius locis" e il "genius gentis" di queste aree che da elementi di marginalità e di arretratezza possono assurgere al ruolo di fattori di sviluppo e di riequilibrio socio-economico e territoriale. Il C.I.S.A.R.M. nonostante l'emergenza a carattere sanitario persistente e un lockdown solo di recente attenuato, attraverso lo smart working e tecnologie digitali, sta già svolgendo alcune significative attività.<sup>(14)</sup>

Di recente ha affiancato alcuni piccoli Comuni delle aree interne della Campania e della Basilicata nella progettazione e presentazione delle candidature finalizzate alla partecipazione al bando del MIBAC per "Borghi e Centri Storici". Il bando ministeriale selezionerà interventi atti a garantire la riqualificazione e la valorizzazione sotto il profilo turistico e culturale dei centri storici dei Comuni minori. Gli interventi previsti nelle candidature sostenute dal C.I.S.A.R.M. puntano al rafforza-

mento in termini di attrattività dei piccoli Comuni e dei loro borghi e centri storici in particolare. Le candidature hanno l'obiettivo di rafforzare il profilo identitario di questi Comuni, attraverso progetti a carattere innovativo di sviluppo turistico e culturale, progetti finalizzati alla crescita economica e sociale dei relativi territori, in particolare per quanto concerne l'occupazione. Inoltre il C.I.S.A.R.M. ha posto in essere attività di consulenza per alcuni Comuni del Molise e della Campania che hanno presentato candidature per il bando "Smart Rural" finanziato dalla Commissione europea -Direzione Generale Agri -, per sviluppare e mettere in pratica gli approcci e le strategie di smart village in tutta Europa, con caratteri di innovatività.

L'attenzione del C.I.S.A.R.M. è inoltre focalizzata sulle scelte sui contenuti del "Piano Sud 2030 per il rilancio della Strategia Nazionale aree interne". Le aree interne sono senza alcun dubbio una parte territorialmente, socialmente e culturalmente importante per il "Sistema-Paese"; queste aree, pure essendo distanti dai grandi centri urbani e dai poli di agglomerazione e di servizio esistenti, sono comunque caratterizzate dalla presenza di risorse, ambientali, culturali, agro-alimentari che mancano alle aree forti e maggiormente sviluppate. Le aree interne, quelle che Manlio Rossi Doria definiva "Territori dell'osso" intendendo come polpa le aree esterne, per lo più costiere o costituenti grandi poli integrati di sviluppo, pur soffrendo di marginalità, carenza di servizi e non solo, utticon grandi problemi a carattere demografico, hanno tuttavia un forte potenziale di gruppo e proprio in termini attrattivi. Il C.I.S.A.R.M. sarà chiamato anche ad operare in rapporto al Piano di Sviluppo Rurale della Campania 2014-2020. Il Piano individua quattro macro-tipologie di aree: urbane e periurbane, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali a carattere intermedio (i comuni rurali collinari e montanari con maggiore densità di popolazione e con un livello di sviluppo a carattere intermedio), aree rurali con problemi di sviluppo (Comuni prevalentemente rurali in zone di collina e di montagna), tutti a bassa densità in termini di popolazione residente. Alcuni dati essenziali emergono dal Piano: la superficie agro-forestale della Campania è pari all'83% della superficie totale mentre il territorio rurale della Regione (ovvero delle aree classificate come B, C, D) è pari al 91,5% dell'insieme del territorio regionale.

A conclusione della mia breve presentazione delle attività del C.I.S.A.R.M., ritengo opportuno riportare testualmente il post "L'Italia del disagio" su cisarmlupt, profilo ufficiale del Centro su instagram. "Un quinto dei Comuni italiani è in cammino verso il nulla, un sesto della superficie nazionale viene colpita dall'abbandono e lasciata inselvaticire. Il 4% della popolazione migrerà e due sono le destinazioni possibili: o il cimitero o i

grandi centri urbani. Le ghost town, le città fantasma, le 1.000 piazze sempre più desolate ed afflitte, le case vuote, le mura sbrecciate, campanili cadenti. Comunità colpite al cuore che lentamente e nella più assurda e colpevole distrazione collettiva, si avviano all'eutanasia. Naturalmente va scomparendo di più, molto di più al sud, massimamente nelle aree interne del Mezzogiorno con segni acuti nelle isole; di meno, molto di meno al nord. Nel 1996 "il disagio" riguardava 2.830 Comuni, imponendo una migrazione prospettica alle nuove leve della popolazione residente, pari a 5 milioni. Nel 2001 i Comuni divengono 3.292, nel 2006 fanno 3.556, nel 2011 sono già 3.959, a fine 2020 si arriverà alla cifra record di 4.395".<sup>(15)</sup>

Contribuire ad invertire questo trend negativo, riscoprire le identità dei Comuni delle aree interne e rurali, contribuire alla attivazione di positivi processi di sviluppo economico-sociale e culturale di queste aree, stimolare virtuosi processi di pianificazione integrata e partecipata per questi territori, è la missione del C.I.S.A.R.M.

n.b.

*Guglielmo Trupiano è autore dell'articolo da pag. 1 a pag. 4  
Pia Di Salvo è autrice dell'articolo da pag. 4 a pag. 5*

## NOTE

(1) "Solo lo Stato imprenditore può salvarci da recessione" da "Il Riformista", 28 marzo 2020.

"La globalizzazione morta e sepolta: la distanza sociale sarà la regola" da "La Repubblica". Affari e finanza, 30.03.2020.

(2) In "La globalizzazione morta e sepolta: la distanza sociale sarà la regola", cit.

(3) In "La globalizzazione morta e sepolta: la distanza sociale sarà la regola", cit.

(4) Jeremy Rifkin, *La Terza Rivoluzione industriale*, Arnoldo Mondadori Editore, 2011.

(5) In "La globalizzazione morta e sepolta: la distanza sociale sarà la regola", cit.

(6) In "La globalizzazione morta e sepolta: la distanza sociale sarà la regola", cit.

(7) Questa conclusione di Jeremy Rifkin alla sua intervista a "La Repubblica" è perfettamente coerente al contenuto del suo ultimo libro "Un Green New Deal globale" edito in Italia dalla Mondadori nel 2019. In questa sede Rifkin prevede il tracollo della società globale, fondata su un modello di sviluppo energivoro come è quello fondato sull'uso intenso di combustibili fossili, entro il 2028 e delinea un piano economico straordinario, come quando lo fu il New Deal del presidente statunitense Franklin Delano Roosevelt che riprogettò le fondamenta della società e dell'economia statunitense dopo la Grande Depressione del 1929.

(8) "Solo lo Stato imprenditore può salvarci da recessione", cit.

(9) Molteplici sono stati gli interventi attuati della Commissione europea, della Banca Centrale Europea, dalle Istituzioni europee nel loro insieme per affrontare prima l'emergenza sanitaria, poi per intervenire a sostegno delle economie degli Stati colpiti dalla pandemia. Molto è stato fatto, basti pensare al congelamento del patto di stabilità, all'acquisto massivo da parte della BCE di rilevanti quan-

tità di titoli del debito pubblico di Stati colpiti più duramente dalla pandemia.

Tuttavia molto c'è ancora da fare e non è affatto scontato il prevalere di un rinnovato spirito di solidarietà europea rispetto al persistente rigorismo di diversi Paesi dell'Europa del nord. Su questo argomento, più realisticamente parlerei di scontro, tra queste divergenti visioni, e da questo scontro dipenderà il futuro stesso delle Istituzioni europee e dell'idea dell'Europa come progetto politico.

<sup>(10)</sup> “Via dalla città. Nei vecchi borghi c'è il nostro futuro” da “La Repubblica” del 21.04.2020

<sup>(11)</sup> “Via dalla città. Nei vecchi borghi c'è il nostro futuro” cit.

<sup>(12)</sup> “Via dalla città. Nei vecchi borghi c'è il nostro futuro” cit.

<sup>(13)</sup> In merito alla stagione dei patti territoriali, si confrontino:

AA.VV., Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo. Il Mulino, 2005

G. De Rita, A. Bonomi, Manifesto per lo sviluppo locale. Teoria e pratica dei patti territoriali, Bollati Boringhieri, 1998

B. Staniscia, L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata, Donzelli, 2004

AA.VV., Politiche per lo sviluppo locale. Analisi comparata dei patti territoriali e dei contratti di programma, Franco Angeli Edizioni, 2008

D. Rinaldi, Patto territoriale: risultati immediati o logica di sviluppo? Libreria Stampatori

S. G. Selvarolo, I patti territoriali. Nella programmazione negoziata, Cacucci Editore, 2003

<sup>(14)</sup> Per seguire le iniziative attuate del C.I.S.A.R.M. in questi primissimi mesi di attività, si suggerisce l'accesso al profilo ufficiale [cisarmilupt](#) su [instagram](#)

<sup>(15)</sup> Nel profilo ufficiale [cisarmilupt](#), vedi il post “L'Italia del disagio”.







## Territorio e trasferimento tecnologico: informazione e paesaggio

*Dott. Ferdinando Maria Musto\**

Quando si parla di ambiente, di paesaggio, e di come l'informazione territoriale rappresenti un modo per creare una rete comunicativa ricca di opportunità, non si può prescindere dal citare Elinor Ostrom e la cosiddetta *tragedy of the commons*, espressione coniata da Garrett Hardin. Cosa si intende con queste parole? Bene, la *tragedia* a cui Hardin fa riferimento è quella secondo cui, quando un bene non ha proprietari, in automatico viene sfruttato all'inverosimile. Poiché il costo irrisorio di tale bene viene ammortizzato dal costo sociale, l'individuo ne farà uso deliberatamente, senza preoccuparsi delle possibili conseguenze. Queste razzie ai danni del bene collettivo causano un effetto ancora peggiore: non c'è interesse affinché questo venga tutelato. Nel caso in cui non vi sia una proprietà privata il bene diventerà dello Stato, il quale ne assumerà la proprietà pubblica. I beni presenti in abbondanza non possiedono un valore economico, e la loro fruizione è libera. Il merito del premio Nobel Elinor Ostrom è stato quello di teorizzare una terza via tra Stato e Mercato, cercando di trovare un modo per impedire il deterioramento dei beni pubblici. La Ostrom cita anche il lavoro di Ciriacy-Wantrup, il quale aveva identificato diverse proprietà comuni che non sarebbero state destinate al degrado (come aveva postulato Hardin), come ad esempio le foreste e i pascoli alpini. Egli distingueva le *common pool resources* dai *free goods*, intendendo con le prime beni su cui nessuno poteva vantare diritti di proprietà esclusivi, e dove a fare la differenza era l'esistenza di una comunità di appartenenza la quale aveva sì diritti di sfrutta-

mento, ma anche doveri da rispettare per provvedere alla sua gestione e manutenzione.

In diverse occasioni in questa sede sono stati trattati temi riguardanti la tutela del territorio e i rischi ambientali e territoriali, indagando quali siano i piani più adeguati per poter fronteggiare tali problematiche. In realtà il panorama entro cui si colloca questo discorso è decisamente più ampio, tanto da dover essere compreso in un'ottica multidisciplinare. Innanzitutto, va precisato come sia necessario partire dall'elemento cardine su cui si basa il dibattito scientifico inerente il disegno territoriale: il paesaggio. La sua rappresentazione avviene mediante cartografie e atlanti in relazione alle differenti tipologie esistenti, tralasciando tuttavia le sfaccettature proprie di un territorio in continuo divenire. Non è sufficiente infatti che si ricalchino gli aspetti morfologici o fisici di uno spazio, occorre che siano evidenziate anche le dinamiche sociali, culturali e soprattutto temporali di quest'ultimo. Le politiche e i progetti concepiti per ogni regione di fatto hanno importanti ricadute sulla popolazione e sulla sua quotidianità, pertanto il disegno territoriale sta acquisendo un valore sempre maggiore in questo senso. Essendo il paesaggio un *prodotto sociale*, la sua comprensione e le metodologie con cui viene raffigurato non possono essere destinate esclusivamente ad un pubblico di esperti. Anche chi non padroneggia al meglio tali materie dev'essere in grado di carpirne i principi, per esserne debitamente informato. Si è profilata quindi l'urgenza di un dialogo tra i diversi attori implicati nell'informazione territoriale (come gli istituti universitari e gli enti di ricerca), che deve contemplare anche la partecipazione degli enti pubblici e locali, oltre che ovviamente delle istituzioni e delle aziende. Nonostante in questi anni vi siano state delle innovazioni per quanto concerne gli ambiti grafici e la cartografia tematica, persiste ancora un certo disinteresse nei riguardi di questo campo. Un'attenzione destinata a questo tipo di novità porterebbe invece alla scoperta e al perfezionamento di strumenti all'avanguardia nelle rappresentazioni territoriali, focalizzati maggiormente su un approccio sistemico del territorio.

È bene tenere presente che la fissità di una rappresentazione non può esemplificare pienamente il concetto di paesaggio, per sua natura in costante evoluzione e soggetto ad un incessante cambiamento. In relazione alle ricerche sinora effettuate, è emersa una consapevolezza sempre maggiore circa l'interpretazione del territorio come un organismo vivente e mutevole, il cui studio appare doveroso per poter anticipare futuri scenari. La chiave di volta per comprendere come agire risiede sicuramente in un metodo pluridimensionale, in grado di accedere ad un sapere ulteriore e complesso che tenga conto della realtà da rappresentare, e che non si limiti all'utilizzo di tecnologie eccessivamente statiche. In questo modo, senza che vi sia

un'analisi qualitativa e approfondita dietro, le rappresentazioni si limitano alla trasposizione di dati in immagini, che non sanno rispondere ai bisogni effettivi per cui sono state concepite. Questa traduzione grafica si trasforma in un prodotto unidirezionale, dove la condivisione delle informazioni viene trascurata e/o semplificata all'estremo, riducendo il disegno territoriale ad un mero strumento solo parzialmente conoscitivo. Negli ultimi dieci anni si è affermata proprio quest'idea, e cioè che le discipline che hanno come tema centrale il territorio producano rappresentazioni automatiche del paesaggio, senza preoccuparsi minimamente né del bacino di utenti a cui sono dirette, né dell'importanza del loro potere trasformativo da esercitare sul soggetto rappresentato. Le tecnologie messe a disposizione dal progresso umano non trattano le informazioni territoriali in modo consapevole, e vengono impiegate in maniera approssimativa e autosufficiente, tralasciando totalmente gli aspetti inerenti alla reale sfera pubblica di chi opera concretamente in quel territorio. Come è possibile, a questo punto, un cambiamento di rotta? La risposta potrebbe trovarsi proprio in una concezione multimediale e multidisciplinare, che possa garantire delle rappresentazioni capaci di offrire una conoscenza autentica, utile a chi la condivide così come a chi la riceve. Non basta produrre un'immagine per rappresentare davvero un paesaggio, poiché non è solo la valenza estetica che bisogna considerare in un'analisi completa<sup>1</sup>. A questa va associata una capacità di comunicazione che favorisca la creazione di una coscienza collettiva, di un *sapere comune* alla portata di tutti. Con il proliferare delle notizie sulle catastrofi ambientali e sui fenomeni naturali scaturiti dai recenti cambiamenti climatici, è diventata una necessità conoscere profondamente la complessità delle dinamiche urbane e ambientali, soprattutto quando possono palesarsi delle situazioni di pericolo. Per questa ragione, riuscire a realizzare sistemi di rappresentazione e di monitoraggio adeguati per poter fronteggiare tali pericoli non è da considerare una scelta, ma un'esigenza a tutti gli effetti.

Lo sviluppo tecnologico ha favorito, assieme ad una rinnovata coscienza della stratificazione della realtà territoriale, una particolare attenzione nei confronti della gestione del patrimonio ambientale come risorsa per l'intera comunità. Questo tuttavia potrà accadere esclusivamente in un'ottica di salvaguardia e preservazione di quanto ci circonda (come ricorda la Ostrom), e solo grazie all'implementazione consapevole dei diversi mezzi a disposizione degli esperti.

Com'è possibile favorire una maggiore conoscenza del territorio e dei potenziali rischi a cui può essere soggetto? La risposta risiede negli strumenti destinati a tali scopi. La comunicazione del rischio in un determinato territorio infatti viene solitamente affidata ai software più avanzati, che vanno dal GIS (geographic information system), al

<sup>1</sup> Dlgs 42/2004 codice dei beni culturali e del paesaggio

telerilevamento, alle mobile app, ai media che si occupano dell'informazione da veicolare nei momenti di emergenza. Un prototipo per la rappresentazione delle dinamiche del paesaggio e la comunicazione del rischio è la piattaforma LanDy. Il progetto LANdscape Dynamics (questo il suo nome per esteso) ha segnato una cesura con i precedenti sistemi, rinnovando il concetto stesso del termine «rappresentazione del paesaggio». Quest'ultimo possiede oggi un significato molto più esteso, in costante evoluzione, esattamente come il soggetto che mira a riprodurre. Il progetto LanDy, che consta di diverse metodologie, si basa sostanzialmente su una semplicità comunicativa atta a condividere con i cittadini (in maniera immediata e comprensibile) i rischi potenziali che un territorio può correre in determinati frangenti. Ciò non è solo di vitale importanza, ma anche fondamentale nella misura in cui, così facendo, si possono valicare i limiti amministrativi, disciplinari, e tematici delle consuete rappresentazioni che non di rado minacciano il benessere delle popolazioni colpite da possibili pericoli. Le mappe dei diversi luoghi sono variabili, e mutano tramite l'esperienza: questa innovazione, oltre alla facilità della fruizione, rappresenta un vero e proprio cambiamento di rotta nel disegno territoriale concepito come reale istantanea di un paesaggio che muta. Benché vengano da sempre intraprese azioni di tutela del paesaggio e dei suoi eventuali emergenze, non è consigliabile procedere senza prima postulare un rapporto di mutuo scambio e di integrazione tra il territorio e ciò che lo riguarda. Il contesto pertanto risulta cruciale nell'ottica della rappresentazione territoriale, poiché incrementa quella che invece costituirebbe solo la raffigurazione di uno spazio vitale. Problematiche che abbiamo già trattato in precedenza come i cambiamenti climatici e il riscaldamento globale costituiscono ormai una realtà conclamata, pertanto risulta cruciale affrontarle attraverso strumenti sempre più performanti: il progetto LanDy è un felice esempio di questa nuova visione. Chiaramente, accanto alle odierne tecnologie, appare doveroso affiancare un costante colloquio e una decisa collaborazione tra tutti gli attori del territorio, istituzionali e non. Quanto sinora esposto sollecita inevitabilmente ad operare una riflessione importante: l'obiettivo futuro e sostanziale a cui bisogna mirare per contrastare i potenziali pericoli di un territorio è quello di creare un legame comunicativo tra questi e la popolazione. È fondamentale concentrarsi sulla realizzazione e il perfezionamento di sistemi di rappresentazione e reti di monitoraggio adeguati, in grado di esaminare e comprendere il territorio circostante e di comunicare in tempi brevi quanto emerge da tali osservazioni. Questa costituisce una premessa indispensabile per l'analisi, la gestione e l'identificazione delle dinamiche territoriali da cui emergono possibili situazioni di rischio. Il vero obiettivo dev'essere quello di creare una reale e concreta cultura dell'informazione, ca-

pace di fornire una nuova base scientifica sulla quale porre dati geografici ed elaborazioni già esistenti. Sperimentare nuove metodologie di rilievo, sia in ambito antropico che ambientale, richiede una prospettiva più ampia e metodi, tecniche e strumenti sempre più innovativi. Questi saranno tenuti ad abbracciare una visione interdisciplinare, in grado di coinvolgere diversi saperi proiettati verso un mondo di informazioni condivise.

#### Riferimenti:

A. Fortelli, Ferdinando Maria Musto, ClimateChange e l'Europa: inquadramento del fenomeno e dei fattori di rischio. Rivista Internazionale di Studi Europei "RISE" del Centro Europeo Direct Lupt - ISSN 2421-583X - Luglio 2016, N. 3 Anno II

E. Cicalò, *Disegnare le dinamiche del territorio*, Milano, Franco Angeli, 2016.

EuroIdee - Pensa europeo, (ri)costruiamo l'Europa - ISSN 2611-9390

F. Musto, I Sistemi Informativi Territoriali nelle Pubbliche Amministrazioni

F. Musto, La fragilità del territorio Italiano. Rivista Internazionale di Studi Europei "RISE" del Centro Europeo Direct Lupt - ISSN 2421-583X - Luglio 2016, N. 3 Anno II

F. Musto, Tiziana Scognamiglio, Piano di Emergenza Comunale - EuroIdeePensa europeo, (ri)costruiamo l'Europa - ISSN 2611-9390

G. Duca, Ferdinando Maria Musto, Guglielmo Trupiano, Gestione delle informazioni e Situational Awareness nelle emergenze ambientali - Congresso Nazionale SIE 2016 Napoli, 16-18 novembre 2016 - Rivista Italiana di Ergonomia - Organo Ufficiale della S.I.E. Società Italiana di Ergonomia - Special ISSUE 1/2016

G. Novello, Anna Marotta, *Disegno & Città / Drawing & City: Cultura, Arte, Scienza, Informazione / Culture, Art, Science, Information - Atti del 37° convegno internazionale dei Docenti della Rappresentazione*, Torino, Gangemi Editore spa, 2015.

\*Responsabile del laboratorio applicativo e sperimentale per l'assetto e la salvaguardia del territorio "GEOLAB" del Centro LUPT "Raffaele D'ambrosio"; Responsabile Tecnico e Scientifico della Rete Meteorologica del Centro LUPT "Raffaele D'ambrosio"; Esaminatore GIS AICA / ECDL.



## Coronavirus l'Equazione del Rischio può fornire delle risposte

*Dott. Ferdinando Maria Musto\**

Ultimamente non si sente parlare d'altro, e le informazioni in merito si diffondono a macchia d'olio su tutto il territorio italiano, producendo confusione e fomentando incertezza. Il Covid-19, meglio noto come Coronavirus, è da diversi mesi entrato prepotentemente nelle nostre vite e specialmente nelle nostre case, stravolgendo completamente i ritmi quotidiani e professionali a cui eravamo abituati. I telegiornali sono focalizzati a fornire dati sull'espansione del virus e sulle statistiche dei contagi, oltre che a ribadire costantemente quali siano le regole da seguire per affrontare al meglio la quarantena forzata a cui questo nemico subdolo ci ha obbligato. I numeri connessi al fenomeno di questa pandemia e al suo impatto sul territorio costituiscono un'imprescindibile fonte di notizie, che stanziata alla base delle doverose riflessioni che siamo chiamati a concepire in merito. Precisamente giovedì 30 gennaio il presidente del Consiglio Giuseppe Conte, in un annuncio sulla rete nazionale, aveva fornito la comunicazione ufficiale: il Coronavirus è giunto dalla Cina sino in Italia, partendo dai focolai del Nord e propagandosi gradualmente nel Meridione<sup>1</sup>. In seguito, l'11 marzo scorso, è stato dichiarato dall'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) lo stato di pandemia globale causato dal virus.

Come agisce questa minaccia invisibile? Il Covid-19 nasce come malattia simile all'influenza, con sintomi quali

<sup>1</sup> [www.giornalettismo.com/coronavirus](http://www.giornalettismo.com/coronavirus)

tosse, febbre e, nei casi più gravi, difficoltà respiratorie o perfino il decesso. La maggior parte delle persone positive al virus hanno manifestato problemi di respirazione (80%), mentre un ulteriore sintomo, la tosse, è comparso nel restante 45%. Secondo le statistiche promulgate dall'istituto superiore della Sanità, il 5,8% della popolazione nazionale è stato contagiato, mentre per le stime relative alle singole fasce d'età emerge che<sup>2</sup>:

- Il 2,7% dei contagiati ha un'età compresa tra i 60-69 anni (percentuale di deceduti);
- il 9,6% ha un'età compresa tra i 70-79 anni;
- il 16,6% tra gli 80-89 anni;
- il 19% sono invece ultra-novantenni.

Questi dati devono tuttavia essere interpretati tenendo conto anche di un'altra variabile, quella delle patologie pregresse (cardiopatie ischemiche, fibrillazioni atriali, ictus e ipertensione, diabete mellito, demenza, malattie croniche dei bronchi, cancro, malattie al fegato o insufficienze renali). Un individuo che aveva sofferto già in passato di una o più delle suddette disfunzioni, avrebbe corso più facilmente il rischio di aggravarsi una volta contratto il Covid-19.

#### Valutazione del Rischio sanitario: analizzare il problema

Molte delle scelte e delle decisioni operate sia dal Governo che dagli organismi sanitari non possono prescindere dall'accurata analisi del rischio sanitario, la cui disamina consente di comprendere in maniera maggiormente capillare ed approfondita anche i decreti emessi in relazione alla diffusione del virus. Il Rischio sanitario può essere agevolmente espresso analiticamente nel modo che segue:

$$R = P \times V \times E$$

Il primo termine, **il Rischio**, indica la possibilità che un fenomeno naturale o indotto dalle attività dell'uomo possa causare effetti dannosi sulla popolazione, gli insediamenti abitativi e produttivi e le infrastrutture, all'interno di una particolare area, in un determinato periodo di tempo.

Il secondo termine, **la Pericolosità**, rappresenta invece la probabilità che un fenomeno di una determinata intensità si verifichi in un certo periodo di tempo, in una data area.

Il terzo, **la Vulnerabilità**, definisce la fragilità di un elemento (persone, edifici, infrastrutture, attività economiche), e corrisponde alla propensione a subire danneggiamenti in conseguenza delle sollecitazioni indotte da un evento di una certa entità.

Infine, **l'Esposizione (o valore esposto)** corrisponde al

numero di unità (o al *valore*) di ognuno degli elementi a rischio presenti in una data area, come ad esempio le vite umane o gli insediamenti.

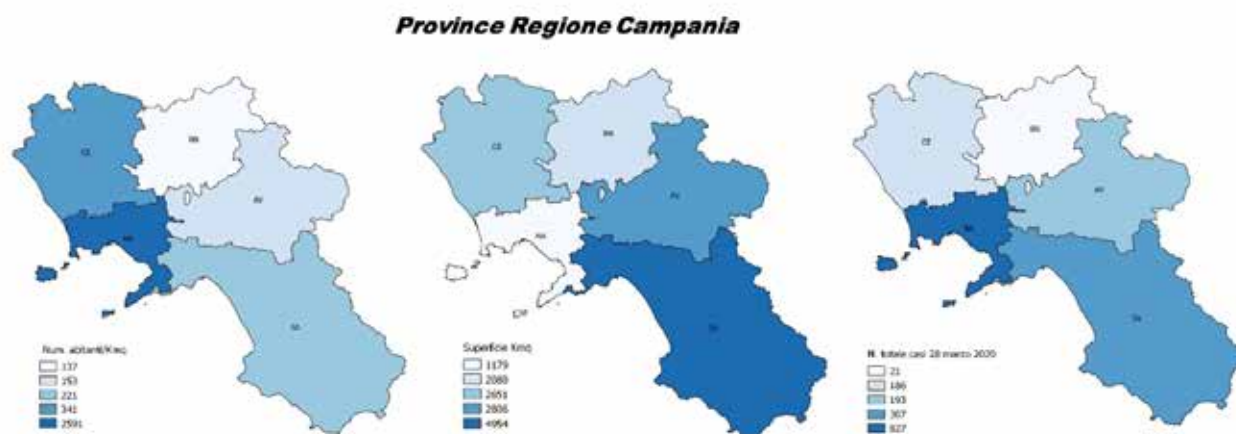
Secondo l'equazione appena riportata, all'aumentare del valore del rischio cresce anche il potenziale pericolo, in questo caso la diffusione del Coronavirus. Il peggioramento della situazione dipende inoltre dai valori della vulnerabilità e dell'esposizione, che risultano essere influenzati dalle condizioni del territorio/naturali. Se ne deduce che, annullandosi il valore di P (la *Pericolosità*), si annullerebbe anche il rischio, il quale risulterebbe comunque nullo in relazione al valore altrettanto nullo della vulnerabilità (nel caso in cui la popolazione fosse immune al contagio). I fattori relativi alla Vulnerabilità e all'Esposizione rappresentano una divisione concettuale tra il fattore di pericolo esterno e quello concernente le caratteristiche e i comportamenti umani sui quali il pericolo si abbatte. Nell'equazione esaminata coesistono tre variabili indipendenti, osservabili o stimabili realisticamente, da cui si ottiene il valore di R (*il Rischio*), cioè la variabile dipendente. Di fatto, solo riducendo i fattori V ed E è concretamente possibile diminuire il valore del rischio. Soprattutto in questo incerto quanto difficile periodo storico, appare cruciale avvalersi dei mezzi che il genio umano e lo studio accademico hanno messo a disposizione di cittadini ed esperti: l'equazione del rischio rappresenta infatti uno strumento di pianificazione territoriale decisamente vantaggioso per diminuire il fattore di Rischio. Ovviamente, allorché la pericolosità aumenti, bisognerà ridurre il valore di V ed E, per poter rientrare in una seppur minima soglia di sicurezza in relazione al rischio percepito. È fondamentale tenere presente, in ogni caso, che la diffusione delle epidemie non può prescindere dalle modalità di utilizzo delle risorse e dalla gestione degli spazi territoriali. Le abitudini di vita influenzano notevolmente il modo in cui il virus si propaga, per cui appare doveroso implementare alcune direttive di base per poter minimizzare i valori di V, al fine di limitare drasticamente il valore della vulnerabilità. Che questo diventi pari a zero è impossibile, tuttavia ad esempio la scoperta e l'utilizzo di un vaccino contro il Covid-19 potrebbe decisamente limitare la crescita di questo fattore. Per quanto riguarda l'Esposizione al Rischio, risulta vitale analizzare la relazione che la popolazione conserva con l'ambiente circostante, dal momento che anche la densità abitativa e l'urbanizzazione rischiano di favorire la trasmissione della malattia. Ciò che si evince dai recenti sviluppi dell'epidemia in corso è quanto il legame tra la distribuzione della popolazione e il territorio e le dinamiche che tra essi intercorrono siano cruciali nell'elaborazione di una potenziale soluzione al problema. In forme urbane compatte la densità abitativa risulta medio-alta, poiché in esse l'intensità

2

<https://www.infodata.ilssole24ore.com>

delle relazioni è più elevata (sono infatti presenti funzioni non solo residenziali ma anche attività commerciali, direzionali, sanitarie, per il tempo libero, ecc.). Questo continuo e serrato flusso di persone aumenta in maniera esponenziale le possibilità di contatto, e di conseguenza i possibili contagi. D'altro canto, anche forme insediative disperse possono comportare il medesimo rischio: la forma insediativa *diffusa*, caratterizzata da tessuti prevalentemente monofunzionali (residenziali ma anche produttivi), alimenta gli spostamenti per lo svolgimento di attività primarie. Di conseguenza ogni singolo cittadino costituisce un possibile vettore di contagio che si diffonde non solo in funzione del numero di contatti della propria rete di interrelazioni, ma anche delle distanze e dello spazio attraversato. Nella regione Campania il numero più elevato di contagi in relazione alla densità abitativa si è registrato infatti a Salerno e Avellino, rispettivamente 221 e 153 ab/Km<sup>2</sup>, in linea con il fenomeno nazionale di propagazione del virus, e a conferma della possibile correlazione con le forme insediative diffuse. Di fatto quindi, alle classiche problematiche con

poteri centrali deve tuttavia essere coadiuvato dagli strumenti di cui si dispone, sia a livello regionale che nazionale, specialmente quelli informatici, grazie ai quali si riescono ad effettuare ragionate scelte di pianificazione territoriale. Non solo, anche in caso di pandemia diventata possibile, oltre che necessario, rifarsi ai mezzi tecnologici ampiamente utilizzati per fronteggiare i rischi ambientali. Primo fra tutti il GIS (*geographic information system*), il quale consentirebbe di realizzare mappature e applicazioni indispensabili per contrastare la diffusione del *Coronavirus*. Il dato territoriale possiede una componente spaziale, geograficamente localizzata, che viene elaborata attraverso tecniche basate proprio sui sistemi informativi geografici, i quali consentono di veicolare informazioni ed elaborare dati soprattutto nei momenti di emergenza. Il GIS infatti permette di predisporre informazioni di tipo qualitativo e descrittivo, correlate a quelle di tipo geometrico geo-referenziate, permettendo di consultare prospetti cartografici e analisi del territorio basilari per poter prendere delle decisioni. Consente poi di effettuare analisi spaziali e topologiche, favorendo



cui bisogna fare i conti (aumento del consumo di suolo, dell'inquinamento causato dalla maggiore domanda di spostamento, dei consumi energetici originati dalla richiesta di approvvigionamento delle risorse primarie, scarsa qualità paesaggistica e incompiutezza del disegno urbanistico), vanno aggiunte quelle inerenti la pianificazione

e la gestione degli insediamenti dispersi, in quanto un ulteriore dramma è cagionato per l'appunto dalla trasmissione del virus.

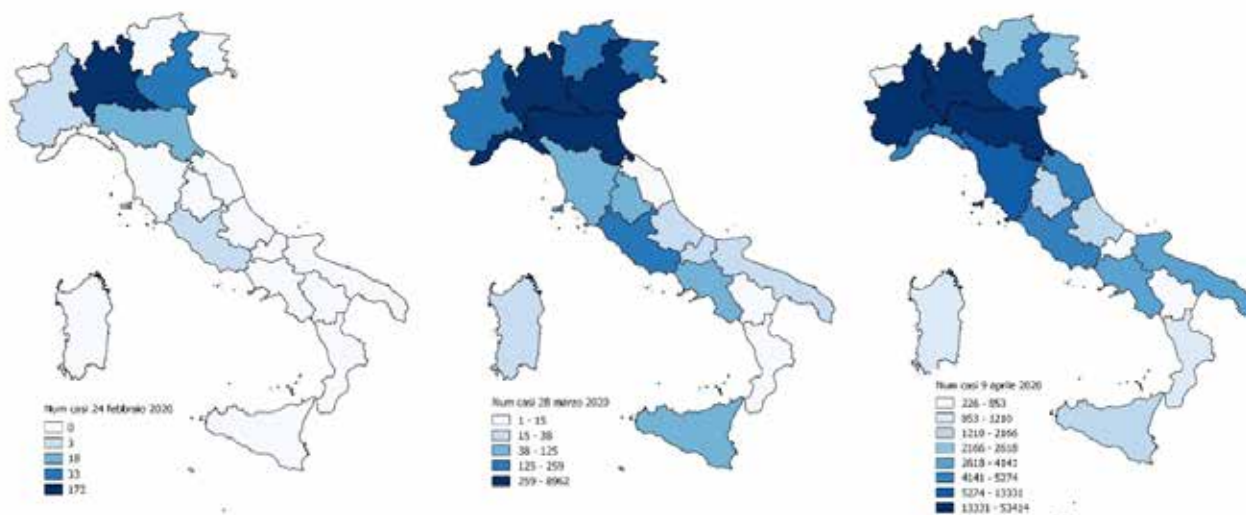
#### GIS: quando la soluzione arriva dall'interpretazione dei dati

Abbiamo visto come sia fondamentale affrontare con perizia e razionalità un'emergenza che solo l'anno scorso appariva inesistente, probabilmente neanche prevedibile. L'inesausto lavoro del personale sanitario e quello dei

il costante aggiornamento delle informazioni e dei dati concernenti il territorio.

In un clima come quello in cui stiamo vivendo, osteggiato dal Covid-19 e dalle implicazioni che questo comporta, il sistema GIS sembrerebbe davvero rappresentare una papabile e proficua soluzione al problema, specialmente nell'ottica dell'operato della protezione civile. Svolto a livello nazionale e locale (regioni – comuni), il lavoro delle Centrali Operative Comunali (COC) consente di agire tempestivamente in situazioni di questo tipo.

Ottenere, grazie a tale software, un completo e preciso quadro conoscitivo del profilo della malattia e della sua diffusione mediante dati revisionati costantemente, potrebbe fattivamente consentire una migliore e maggiormente capillare gestione dell'emergenza. Le informazioni vengono infatti sempre aggiornate proprio in relazione alla necessità di possedere in tempo reale, soprattutto in caso di pericolo,



**Evoluzione del numero totale di casi registrati Covid -19**

tutti i dati fondamentali per meglio fronteggiare la situazione di rischio. La protezione civile, attraverso il lavoro del Centro Operativo Comunale, opera sia in caso di allerta che di pericolo, per cui trarrebbe notevoli vantaggi dall'implementazione di questo programma. Sarebbe proficuo realizzare una banca dati informatizzata *geodatabase*, impiegata nelle fasi successive di pianificazione e progettazione. I dati spaziali relativi al territorio (ambientali, infrastrutturali, insediativi, catastali, etc.), utilizzati nel sistema GIS, potrebbero essere connessi tra loro rapidamente, ottenendo informazioni altrimenti ricavabili solo come esito della sovrapposizione di più livelli esplicativi. Il servizio di consultazione on-line Webgis (o geoportale) non è solo uno strumento di facile accessibilità, ma risulta cruciale nelle situazioni in cui risulti particolarmente importante l'accesso diretto ai dati di conoscenza e di gestione del territorio posseduti dall'amministrazione. Questa connessione, questa rete di dati che verrebbe a crearsi, permetterebbe di osservare direttamente alcuni profili di una determinata area, come ad esempio la sua destinazione urbanistica, la densità abitativa, o la popolazione residente suddivisa in base a precisi criteri (fasce d'età, sesso, ecc.) per la pianificazione di interventi sanitari e disinfezione dell'area.

In conclusione, le funzionalità del software GIS garantiscono un serio inquadramento della problematica in questione, assicurando delle performances sul trattamento delle informazioni territoriali di elevata qualità, sia per le amministrazioni pubbliche che per l'utente, non solo in relazione alle richieste a sportello, ma anche per quanto concerne altri aspetti legati alla normale attività di un comune (lavori pubblici, trasporti, percorsi degli scuola-bus e autobus). Soprattutto in questo particolare momento, in cui appare essenziale una risposta immediata quanto efficace, risulta doveroso interrogarsi su quali strumenti impiegare per poter debellare un virus tutt'altro che semplice. Siamo chiamati a fare uso

di strumenti di cui disponiamo, come il GIS, capaci di fornire soluzioni specialmente se interpretati in chiave pluridisciplinare, secondo le loro infinite e possibili sfaccettature, facendo ricorso anche ad applicazioni per smartphone atte ad agevolare il lavoro delle autorità.

#### Bibliografia:

- Burrough P.A. (1986), Principles of Geographical Information System for Land
- ResourcesAssessment, Oxford University Press, Oxford.
- Ferdinando Maria Musto, Tiziana Scognamiglio (2019), Piano di Emergenza Comunale, Pubblicato su EuroIdee - Pensa europeo, (ri)costruiamo l'Europa - ISSN 2611-9390 - [www.edlupt.eu](http://www.edlupt.eu)
- Ferdinando Maria Musto (2019), I Sistemi Informativi Territoriali nelle Pubbliche Amministrazioni, Pubblicato su EuroIdee - Pensa europeo, (ri)costruiamo l'Europa - ISSN 2611-9390 - [www.edlupt.eu](http://www.edlupt.eu)
- [www.giornalettismo.com/coronavirus-numero-morti](http://www.giornalettismo.com/coronavirus-numero-morti)
- [www.infodata.ilssole24ore.com](http://www.infodata.ilssole24ore.com)
- [www.istat.it](http://www.istat.it)
- [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it)

\*Responsabile del laboratorio applicativo e sperimentale per l'assetto e la salvaguardia del territorio "GEOLAB" del Centro LUPT "Raffaele D'ambrosio"; Responsabile Tecnico e Scientifico della Rete Meteorologica del Centro LUPT "Raffaele D'ambrosio"; Esaminatore GIS AICA / ECDL.



## La risposta dell'UE all'emergenza COVID 19: «do it or die»

*Di Roberto Angrisani*

### **Le insidie di cui l'UE e i suoi Stati membri sono ciclicamente vittime**

#### *A. La sindrome da « ultimo della classe »*

Se c'è un concetto identificabile come denominatore comune in tempi di crisi, a livello europeo, è la condiscendenza. In effetti, la storia recente ci ha dimostrato che quando uno Stato è colpito da qualsiasi tipo di shock, il primo - e a volte l'unico - riflesso di qualsiasi Stato membro, comprese le istituzioni dell'Unione europea, è quello di mostrare al contempo dispiacere e biasimo. Se da un lato questo atteggiamento, che potremmo definire condiscendente, da un lato aiuta i rappresentanti degli Stati a mantenere una certa distanza (emotiva, istituzionale, economica e politica), dall'altro li allontana da ogni prospettiva autocritica ed esclude in particolare un'analisi razionale del rischio che lo stesso fenomeno colpisca il loro sistema politico o finanziario. Per spiegare meglio



questa dinamica che caratterizza ciclicamente l'esistenza dell'UE, usiamo un'immagine: la zattera. Il significato di questa analogia è d'immediata comprensione: si tratta di una struttura galleggiante, che nonostante la sua fragile struttura può portare lontano chi vi sale a bordo, pur rimanendo molto difficile da manovrare in caso di tempesta.

Immaginiamo quindi una zattera a forma di stella con 27 punte (ognuna rappresenta uno stato), su ogni ramo naviga un uomo (il popolo). Durante un pericoloso passaggio vicino alla costa, uno dei rami colpisce una roccia, nel legno si apre una breccia e quella parte dell'imbarcazione comincia a prendere acqua. L'uomo seduto in corrispondenza della breccia comincia ad annegare. Allo stesso tempo, l'acqua apre delicatamente un percorso verso il resto della barca che rallenta senza fermarsi. Gli altri, membri di un equipaggio senza capitano (poiché non hanno mai trovato un accordo per sceglierne uno solo), cominciano a sentire l'acqua ai loro piedi, ma rimangono calmi e impassibili. Tutti si rivolgono all'uomo che comincia ad annegare esprimendogli parole di solidarietà intrise di condiscendenza. Ciò è quanto accaduto con la Grecia, la culla della cultura occidentale, ma per lungo tempo considerata «l'ultima della classe» del mercato comune, e che è stata lasciata in agonia a causa della «pigrizia» del suo sistema economico. Più recentemente, una dinamica analoga si è avuta con l'Ungheria, che con il suo complesso passato e la ricostruzione post-sovietica, è talvolta vista come «l'ultima della classe» delle democrazie europee, verso la quale c'è una certa riluttanza ad intervenire di fronte all'«annegamento» dello Stato di diritto. E infine, il Bel Paese, l'Italia, questa volta «l'ultima della classe» degli Stati fondatori, sempre un passo indietro nei progetti di riforma, gravemente minacciata dall'emergenza sanitaria, ma allo stesso tempo considerata troppo compromessa con la mafia, per essere aiutata. E nell'indifferenza generale la zattera avanza e nella *non-chalance* più agghiacciante l'acqua continua a rallentare e ad appesantire la struttura.

L'esito lo conosciamo tutti. Quando il livello dell'acqua diventerà insostenibile per la maggior parte dei 27, soprattutto per coloro che pensavano di essere al sicuro da ogni pericolo, quello sarà il momento di discutere le misure di salvataggio, ma solo a certe condizioni. Nel frattempo, la barca affonda.

Fuori di metafora, la crisi dovuta al virus Corona è oggettivamente diversa da tutte quelle che l'hanno preceduta. In passato, la crisi del debito sovrano e della finanza globale ha colpito più duramente laddove il sistema bancario era più debole e le politiche economiche meno rigorose. La crisi del sistema migratorio europeo ha colpito soprattutto gli Stati di confine, che sono tuttavia vincolati da trattati e convenzioni che hanno

contribuito a negoziare e che quindi in qualche modo risultano coautori della propria disfatta. Tuttavia, questo stesso elemento volitivo da parte dei governi nazionali è praticamente assente di fronte alle perdite umane ed economiche a cui l'UE sta attualmente assistendo. Il rischio che la «zattera»-Europa naufraghi questa volta è simmetrico e simultaneo, e richiede una risposta rapida e sinergica degna di un equipaggio esperto.

### B. *La presunzione di essere invincibili*

La pandemia causata dal COVID 19, fino a poco prima della sua più violenta esplosione, ha diffuso una sorta di sentimento d'invincibilità tra i leader politici di tutto il mondo. Ovviamente, l'UE e i suoi Stati membri non sono stati risparmiati da questo sentimento fallace. Ogni governo si è quindi affrettato a mostrare la propria compassione istituzionale nei confronti del proprio vicino colpito da enormi perdite umane ed economiche. Tuttavia, c'era una forte convinzione, priva di qualsiasi base scientifica, che gli effetti dannosi del virus non avrebbero mai varcato i confini nazionali. Contrariamente a queste previsioni e secondo le indicazioni degli esperti, poco dopo la strage italiana con uno schiocco di dita e come in un gioco di «Domino» macabro e globale, i leader sono crollati uno dopo l'altro di fronte all'impotenza di contenere i danni all'interno dei confini nazionali (a volte andando essi stessi in terapia intensiva). Ciò ha dimostrato la fragilità dell'equilibrio su cui si basava questo sentimento di invincibilità.

L'idea che le crisi non riguardino mai l'UE nel suo complesso è alla base di una dinamica ricorrente, malgrado la storia recente abbia mostrato le ricadute nefaste di un tale approccio. La rigidità imposta dal Patto di Stabilità e Crescita e le politiche di austerità, ad esempio, hanno portato ad una contrazione della domanda nel mercato interno dell'UE che, a sua volta, ha causato un rallentamento della crescita in tutti i Paesi, compresi quelli tradizionalmente «virtuosi». In questo contesto, in risposta ai comprovati limiti di questa pretesa «invincibilità», la Germania, colpita dall'improvviso rallentamento della sua economia, ha iniziato a mostrare segni di apertura verso una certa flessibilità nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Queste politiche di cui l'UE, sotto l'influenza del Consiglio europeo, è portatrice, sono quindi vittime della stessa presunzione di immunizzazione che gli Stati hanno dimostrato nella prima fase della pandemia. Va da sé che questa è l'antitesi del progetto federativo sognato da Schuman, Spinelli e Jean Monnet, ma l'aspetto «positivo» (se c'è) è che ci sarà un prima e un dopo Corona virus, in quanto alcune posizioni basate su postulati precedentemente considerati infallibili si saranno rivelate false e fuorvianti. In questa riflessione

post-crisi, molte delle decisioni prese dovranno essere riconsiderate.

## II. Il costo dell'esitazione dell'UE : la prospettiva italiana

Proprio nel bel mezzo delle trattative per stabilire la risposta europea alla crisi sanitaria, i quotidiani tedeschi hanno voluto «mettere in guardia» Angela Merkel sull'opportunità di sostenere le misure economiche dell'UE volte ad aiutare l'Italia, temendo che la mafia potesse diventarne il vero beneficiario<sup>1</sup>. Lo scopo del primo paragrafo di questa sezione è quello di dimostrare esattamente il contrario, spiegando come la riluttanza dell'UE ad intervenire potrebbe rafforzare le organizzazioni criminali - italiane e non solo - e avere anche un effetto negativo sulla gestione sanitaria della pandemia (A). In seguito, esamineremo più da vicino alcune delle distorsioni dell'Unione Economica e Monetaria per comprendere l'impatto dell'emergenza sanitaria sulla curva della sfiducia tra gli stati dell'UE (B).

### B. «Pummarola» connection<sup>2</sup>

Nel 1979 diverse valigie contenenti eroina furono trovate all'aeroporto J.F.K. di New York, e l'FBI aprì la prima grande indagine mafiosa sul suolo americano. Grazie all'aiuto di eccellenti magistrati italiani, tra cui Giovanni Falcone, gli investigatori sono riusciti a smascherare uno dei più complessi traffici internazionali di droga tra la Sicilia ed il Nord America. Il meccanismo di distribuzione capillare degli stupefacenti si serviva della rete dei ristoranti italiani, da cui il nome «pizza connection».

Questa indagine ha segnato un punto di svolta nella storia della lotta alla criminalità organizzata, dimostrando le vaste connessioni internazionali della mafia e la sua capacità di infiltrarsi nell'economia legale di qualsiasi paese. Da quel momento in poi, ci sono state ampie prove (giudiziarie e giornalistiche) che tra i primi beneficiari della mobilità globale - e soprattutto intra-europea - di capitali, servizi, beni e persone sono state le organizzazioni criminali, al punto che oggi è impossibile geolocalizzare con certezza l'entità dei traffici mafiosi. Quindi, partendo dal corollario che le organizzazioni criminali oggi sono vere e proprie holdings finanziarie<sup>3</sup>, che necessitano di mercati internazionali integrati per riciclare la loro enorme liquidità, guardiamo più da vicino il contesto italiano.

Alcuni paesi dell'UE hanno un tessuto sociale più complesso di altri. In Italia, ad esempio, l'affermazione della sovranità da parte del governo centrale è un esercizio quotidiano. I latini dicevano «ubi societas ibi ius», cioè dove c'è una comunità, ci sono anche regole (leggi) che

permettono agli individui di funzionare insieme. Fin dalla sua unificazione, la storia dell'Italia è stata caratterizzata dalla coesistenza di più «societas», in una dinamica di antagonismo tra lo stato centrale, con le sue leggi, e altre forme di amministrazione che di fatto, con le loro regole, controllano alcune parti del territorio. Lo Stato centrale è l'autorità più forte, ma richiede mezzi e sforzi costanti per affermare il suo primato, soprattutto in alcuni settori dell'economia.

L'agricoltura è probabilmente l'esempio più lampante. Secondo un rapporto del 2017:

Nell'UE-28, gli ortaggi più importanti in termini di produzione sono stati i pomodori (...). La produzione totale di pomodoro nell'Unione ha raggiunto i 17,6 milioni di tonnellate nel 2015. L'Italia e la Spagna erano i maggiori produttori dell'UE e insieme rappresentavano il 64,0% della produzione dell'UE-28.<sup>4</sup>

Tuttavia, se si guarda al PIL di entrambi i Paesi per l'anno 2019, il settore agroalimentare rappresenta solo il 2,2% del totale in Italia e il 2,4% in Spagna. Ciò si spiega in gran parte con il fatto che alcune maglie della filiera agricola sfuggono al radar dell'economia legale. Le organizzazioni criminali, in particolare nel Sud Italia, gestiscono lo sfruttamento di centinaia di migliaia di lavoratori stagionali, la maggior parte dei quali irregolari, che, in assenza di un'opportunità di regolarizzazione, rimangono vittime delle reti della tratta di esseri umani<sup>5</sup>.

Beneficiari di questa situazione sono le catene della grande distribuzione alimentare<sup>6</sup>, che impongono prezzi di acquisto molto bassi ai fornitori di prodotti agroalimentari. In questo modo, solo le aziende che beneficiano del costo quasi trascurabile della manodopera sfruttata illegalmente<sup>7</sup> potranno aggiudicarsi questi contratti.

La storia ci ha anche insegnato che in ogni momento di crisi è l'organizzazione più ricca che si rafforza. Le organizzazioni criminali detengono un'enorme quantità di denaro contante, nascosto in sotterranei o capannoni, e disponibile in ogni momento. Non aspettano nient'altro che l'occasione propizia per iniettarlo nel circuito economico legale. I crescenti livelli di disoccupazione e l'incapacità delle classi meno abbienti di assicurare la propria sussistenza sono le condizioni ideali per far guadagnare terreno ai gruppi criminali. I servizi offerti sono molteplici, dalla consegna alimentari per le famiglie in difficoltà ai prestiti per gli imprenditori che non sanno a chi rivolgersi e decidono di utilizzare il denaro sporco della mafia invece di andare in bancarotta.

Chi perde è lo Stato centrale, ma anche l'Unione Eu-

ropea e la sua idea di comunità, la cui esitazione la fa apparire impotente di fronte alla presenza capillare di queste organizzazioni sul territorio. Il denaro dell'Unione Europea non finanzierebbe quindi la mafia, ma potrebbe invece garantire la presenza dello stato come ordinamento giuridico sovrano, fornendogli i mezzi necessari per un controllo efficace del suo territorio.

Sostenere finanziariamente l'Italia attraverso la cassa integrazione europea o allentando le norme sul cofinanziamento nazionale per l'utilizzo dei Fondi strutturali significa dotare lo Stato di armi concrete per contrastare sul campo le organizzazioni criminali.

In termini sanitari, questa dinamica può avere altre conseguenze catastrofiche. L'esercito degli «invisibili» che lavorano ogni giorno nei campi e vivono in condizioni estremamente precarie, senza accesso ad alcun servizio sanitario o assistenza, rappresenta una bomba a orologeria. Secondo le statistiche, nell'estate del 2020 l'Italia avrà bisogno di circa 150.000-200.000 lavoratori stagionali per soddisfare le esigenze della produzione agricola nazionale<sup>8</sup>. Il contagio di questi «invisibili» potrebbe essere la causa di una seconda potente ondata di diffusione del virus, di cui nessuno conosce la portata. Il costo dell'esitazione dell'UE potrebbe quindi essere molto alto per tutti i paesi membri. Considerare che questo sia un problema specifico dell'Italia sarebbe poi un grave errore, perché ci sono infinite «connessioni» che attraversano l'UE da Reggio Calabria a Rotterdam, qui, a fini pratici, ne abbiamo scelto solo uno tra tanti: il pomodoro.

### B. La curva della sfiducia europea

Il Presidente Emmanuel Macron, in un'intervista al Financial Times del 16 aprile 2020, ha affermato che la creazione di un fondo per la ripresa è necessaria perché l'UE si trova di fronte alla scelta fondamentale di essere qualcosa di più di un semplice mercato economico. Da queste parole transpare chiaramente che la mancanza di solidarietà durante la pandemia ha fatto salire la curva della diffidenza tra i paesi europei, rischiando di alimentare la rabbia populista nel sud dell'Europa.

«Se non saremo in grado di farlo oggi, vi assicuro che i populistici vinceranno - oggi, domani, dopodomani, in Italia, in Spagna, forse in Francia e altrove» (...).

«Credo che [l'UE] sia un progetto politico. Se si tratta di un progetto politico, il fattore umano è la priorità e ci sono nozioni di solidarietà che entrano in gioco... l'economia ne è una conseguenza, e non dimentichiamo che l'economia è una scienza morale»<sup>9</sup>

In termini pratici, la creazione del suddetto fondo per la ripresa (Recovery Fund) è subordinata all'emissione di obbligazioni comuni europee (*Euro bond*). Si tratta di titoli il cui rischio è condiviso da tutti gli emittenti, ossia da tutti i paesi dell'area dell'euro. Badarau, Huart e Sangaré, nel loro recente studio sull'argomento, forniscono una definizione chiara ed esaustiva di questo complesso concetto economico:

Un'euroobbligazione sovrana è uno strumento di debito che verrebbe emesso dall'intera area dell'euro. Ciò consentirebbe agli Stati membri di prendere in prestito fondi. La nazionalità dell'emittente sovrano non sarebbe nota. In linea di principio, il premio di rischio dipenderebbe dal livello medio del debito pubblico nell'area dell'euro e dalla percezione degli operatori dei mercati finanziari sulla credibilità del sistema (quest'ultima dipende dalla garanzia congiunta di rimborso). I tassi di interesse sulle euro-obbligazioni sarebbero gli stessi indipendentemente dall'emittente sovrano. Il principale vantaggio degli Eurobond sarebbe un mercato ampio e liquido per le obbligazioni sovrane, e quindi minori costi di finanziamento. Ciò sarebbe particolarmente vantaggioso per gli Stati membri più indebitati (...) <sup>10</sup>

Per quanto riguarda gli *Eurobond*, la dottrina è divisa circa la loro utilità ed applicabilità all'Eurozona. Alcuni esperti propongono di mutualizzare parte del debito pubblico (fissando un limite del 60% del PIL)<sup>11</sup>, altri sostengono gli effetti benefici dell'emissione di tale strumento<sup>12</sup> e altri ancora ritengono che esso contribuirebbe ad aumentare l'insolvenza degli Stati più indebitati<sup>13</sup>.

Questi dibattiti, essendo al centro della controversia politica, sono in realtà fuorvianti, in quanto la proposta presentata all'Eurogruppo non implica una mutualizzazione di tutto il debito sovrano degli Stati dell'Eurozona (compreso il vecchio debito). Infatti, una tale misura penalizzerebbe gli Stati più virtuosi (finanziariamente) e porterebbe benefici sproporzionati a breve termine per gli Stati più indebitati.

Tuttavia, gli Eurobond proposti (o Corona Bond), che hanno una portata specifica e una dimensione temporale limitata, mirano a «mutualizzare» la parte di debito sovrano creatasi al momento dell'emissione delle obbligazioni congiunte, la cui vendita è destinata - esclusivamente - a finanziare misure per controbilanciare le esternalità negative della pandemia. In altre parole, qualsiasi dibattito sul rischio di mettere in comune l'intero debito pubblico degli Stati dell'Eurozona, alimentato in particolare dagli Stati più rigorosi (Germania e Paesi Bassi in testa), sarebbe inutile, perché nella sua

forma attuale la proposta riguarda solo i finanziamenti - e quindi l'indebitamento - necessari per compensare lo shock della pandemia.

Gli appelli alla solidarietà sono bloccati dalla Germania, dai Paesi Bassi e da altri paesi del Nord Europa, che beneficiano massicciamente, nonostante tutto, delle distorsioni del mercato europeo. La Germania, ad esempio, ha accesso al miglior tasso d'interesse dell'Eurozona nonostante le sue gravi opacità bancarie, mai risolte dalla crisi del 2008<sup>14</sup>; i Paesi Bassi, invece, propongono regimi fiscali eccessivamente generosi, che si traducono in aiuti di Stato dissimulati offerti ad alcune grandi multinazionali come Nike<sup>15</sup> e Ikea<sup>16</sup>.

L'esperienza COVID 19 potrebbe rappresentare un'opportunità per riconfigurare il multilateralismo. Per riprendere le parole del presidente Macron nella stessa intervista, «far pagare alla Germania il debito della prima guerra mondiale è stato un grave errore perché ha aperto la porta al totalitarismo». È giunto quindi il momento di cambiare il paradigma, di fermare la caccia alle streghe (o al cattivo pagatore) per porsi nella prospettiva di rilanciare l'attrattività del progetto europeo, sia per gli Stati che per i cittadini. Da questo punto di vista, lo shock simmetrico causato dall'emergenza sanitaria è l'occasione ideale.

Una risposta a livello statale è necessaria, ma non è sufficiente. Ogni istituzione nazionale è stata colta alla sprovvista da questa crisi e le autorità locali hanno dovuto far fronte alle carenze del sistema sanitario e alla mancanza di attrezzature essenziali per la protezione individuale (mascherine, camici, guanti, ecc.). Una volta che l'emergenza è finita, non è affatto da scludere che le autorità locali più trascurate possano usare questa fallimentare risposta del governo centrale per rafforzare le divisioni interne e persino i desideri secessionisti.

È innegabile che, allo stato attuale, le grandi differenze di approccio tra gli Stati membri dell'UE sono più visibili che mai, tuttavia gli stati non hanno altra scelta se non quella di rivolgersi all'UE, investire nel rilancio del progetto politico europeo ed invertire, così, la tendenza della curva della sfiducia reciproca. Se c'è una lezione che ogni governo ha imparato da questa crisi, è che nella libera dell'economia globale, nessun paese può pretendere di essere autosufficiente di fronte ad un'emergenza di queste dimensioni.

## Conclusioni

Il motto dell'UE «Uniti nella diversità» è stato pronunciato ufficialmente per la prima volta il 4 maggio 2000 dalla Presidente del Parlamento europeo, Nicole Fontaine, nella sua versione latina: «*In Varietate Concordia*». Volendo adattare questa frase al contesto attuale, po-

tremmo usare l'espressione: «*In Calamitate Concordia*», che letteralmente si traduce come «Uniti nella catastrofe». In realtà, la parola «calamità» indica sia la calamità naturale che la sconfitta militare.

Il doppio significato della parola latina «calamitate»<sup>17</sup>, ci permette di collegare gli elementi sviluppati fino ad ora. Sul fronte monetario, la BCE è dotata di armi abbastanza efficaci, come le operazioni OMT, e parallelamente la BEI è pronta ad offrire il suo sostegno agli investimenti e alle garanzie alle PMI e alle grandi imprese. Con il via libera alla flessibilità e alla mobilitazione di fondi per un regime europeo di cassa integrazione complementare (SURE), la Commissione fornisce un importante contributo ad una soluzione di breve termine<sup>18</sup>. Tuttavia, si tratta di misure palliative e sintomatiche che non solo richiedono un'attuazione sinergica, necessaria per garantire la loro immediata efficacia, ma rischiano anche di essere moltiplicate per zero nell'ipotesi non vengano avviate contemporaneamente altre misure a lungo termine.

Questo ci porta al secondo significato della nostra parola, come usato da Giulio Cesare nel suo *De Bello Civili*, ovvero: «sconfitta militare», perché dietro la risposta alla crisi attuale si nasconde la vera minaccia alla stabilità dell'UE, ovvero la frammentazione interna della sua politica economica e monetaria.

Tuttavia, la via d'uscita da questa *impasse*, che tormenta l'Unione monetaria sin dalla sua nascita, è ora più vicina che mai. Abbiamo menzionato l'importanza di utilizzare gli Eurobond per finanziare gli investimenti nel settore sanitario. Non si tratta più di un semplice prestito, subordinato al rispetto di severe condizioni, ottenuto da uno Stato ed erogato da un'istituzione europea, ma di un vero e proprio cambiamento di paradigma.

Infatti, la critica principale da sempre è mossa all'UE è quella di non avere i mezzi per portare avanti la propria politica, a causa della debolezza del suo bilancio e della quasi totale libertà degli stati membri di adottare le politiche sociali che ritengono appropriate. L'UE ha ora l'opportunità di sperimentare il contrario; per la prima volta, un debito comune può essere utilizzato per finanziare una «politica comune», seppur limitata, per controbilanciare le devastazioni della pandemia, ma che potrebbe essere vista come un progetto pilota per un'azione comune europea su questioni sociali i cui i rischi sono condivisi.

I timori sono più che legittimi, ma l'esitazione potrebbe innescare una reazione a catena ben più devastante, lasciando campo aperto ai «reagenti» in quiescenza in Italia ed altrove. Nel quadro sovranazionale, la solidarietà è spesso interpretata come un segno di debolezza o di altruismo fuori luogo, ma la presidente della BCE Christine Lagarde ci ricorda che si tratta piuttosto di una questione di sopravvivenza: «*If not all countries are cured, the others will suffer. Solidarity is in fact self-interest.*»<sup>19</sup>.

*«If not all countries are cured, the  
others will suffer.  
Solidarity is in fact self-interest.»*

Note di chiusura

<sup>1</sup> Christoph B Schiltz, « Debatte um Corona-Bonds: Frau Merkel, bleiben Sie standhaft! », DIE WELT (8 avril 2020), en ligne : DIE WELT <<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207146171/Debatte-um-Corona-Bonds-Frau-Merkel-bleiben-Sie-standhaft.html>> (consulté le 11 avril 2020); Virginia Kirst, « Corona Nostra: „Die Pandemie ist der ideale Nährboden für die Mafia“ », DIE WELT (5 avril 2020), en ligne : DIE WELT <<https://www.welt.de/politik/ausland/article207029077/Corona-Nostra-Die-Pandemie-ist-der-ideale-Naehrboden-fuer-die-Mafia.html>> (consulté le 11 avril 2020).

<sup>2</sup> «Pummarola» è la parola usata in napoletano per indicare il pomodoro. Il pomodoro è l'ortaggio più esportato sul mercato europeo dall'Italia. Il titolo di questo capitolo si riferisce alla famosa indagine dell'FBI «pizza connection» condotta tra il 1979 e il 1984.

<sup>3</sup> Secondo un rapporto del 2020, le organizzazioni criminali italiane hanno un fatturato di circa 220 miliardi di euro l'anno (pari all'11% del PIL): 'Affari per 220 miliardi all'anno Le mafie sono una holding finanziaria', sect Senza categoria, online: Eurispes <<https://eurispes.eu/mediacontent/siciliainformazioni-it-affari-per-220-miliardi-allanno-le-mafie-sono-una-holding-finanziaria/>>

<sup>4</sup> EUROSTAT, Statistics on enforcement of immigration legislation, 2017, on line : <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics\\_on\\_enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation)> (consulté e 10 janvier 2017). EUROSTAT, Produits agricoles - Statistics Explained, 2017, en ligne : <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Agricultural\\_products/fr&oldid=353345](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Agricultural_products/fr&oldid=353345)> (consulté le 16 avril 2020).

<sup>5</sup> Giorgia Ceccarelli, Sfruttati. Povertà e disuguaglianza nelle filiere agricole in Italia., OXFAM, 2018.

<sup>6</sup> À l'échelle européenne, les compagnies les plus importantes dans la grande distribution alimentaire sont les allemandes Schwartz et Aldi et la française Carrefour

<sup>7</sup> Circa 2 euro all'ora.

<sup>8</sup> Il capitale complessivo della BEI ammonta (dal 1° luglio 2013) a circa 243 miliardi di euro, di cui Francia, Germania, Italia e Regno Unito detengono ciascuno una quota pari a circa 39 miliardi.

<sup>9</sup> Victor Mallet et Roula Khalaf, « Macron warns of EU unravelling unless it embraces financial solidarity », Financial Times (16 avril 2020).

<sup>10</sup> Nostra traduzione : Cristina Badarau, Florence Huart et Ibrahima Sangaré, « Effets macroéconomiques de la mutualisation de la dette en union monétaire » (2017) Vol. 68:HS1 Revue économique 183-209.

<sup>11</sup> Guillermo De La Dehesa, Eurobonds: Concepts and implications, Bruxelles, European Parliament - Directorate General for Internal Policies, 2011.

<sup>12</sup> Ashoka Mody, Claessens Stjin et Shahin Vallée, Paths to Eurobonds, 12/172, IMF, 2012. stabilize financial markets and banks and, in the medium-term, help improve the euro area economic governance framework through enhanced fiscal discipline and risk-sharing. Many questions remain on whether financial instruments can ever accomplish such goals without bold institutional and political decisions,

and, whether, in the absence of such decisions, they can create new distortions. The proposals discussed are also not necessarily competing substitutes; rather, they can be complements to be sequenced along alternative paths that possibly culminate in a fully-fledged Eurobond. The specific path chosen by policymakers should allow for learning and secure the necessary evolution of institutional infrastructures and political safeguards.», «language»:»en», «note»:»source: www.imf.org», «number»:»12/172», «page»:»39», «publisher»:»IMF», «title»:»Paths to Eurobonds», «author»:»[{«family»:»Mody», «given»:»Ashoka}], {«family»:»Stjin», «given»:»Claessens}], {«family»:»Vallée», «given»:»Shahin»}], «issued»:»{«date-parts»:»[[«2012»,7]]}], «schema»:»https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json»}

<sup>13</sup> Favero Carlo A et Missale Alessandro, « Contagion in the EMU – The Role of Eurobonds with OMTs » (2016) 12:3 Review of Law & Economics 555-584.

<sup>14</sup> Isabella Bufacchi, « Stuart Lewis: «Deutsche Bank has cut its exposure to derivatives» », Il Sole 24 ORE, sect Italia, en ligne : Il Sole 24 ORE <<https://www.ilsole24ore.com/art/stuart-lewis-deutsche-bank-has-cut-its-exposure-to-derivatives-AEVjijaF>> (consulté le 16 avril 2020); Mayra Rodriguez Valladares, « Deutsche Bank's Death By A Thousand Cuts Is Not Over », Forbes, sect Money, en ligne : Forbes <<https://www.forbes.com/sites/mayrarodriguezvalladares/2019/07/08/deutsche-banks-death-by-a-thousand-cuts-is-not-over/>> (consulté le 16 avril 2020); Mark DeCambre Wiltermuth Joy, « Deutsche Bank pegs its derivatives exposure at about \$22 billion — and faces challenges in shedding those assets », MarketWatch, sect Markets, en ligne : MarketWatch <<https://www.marketwatch.com/story/deutsche-bank-pegs-its-derivatives-exposure-at-about-22-billion-and-faces-challenges-in-shedding-those-assets-2019-07-26>> (consulté le 16 avril 2020).

<sup>15</sup> « Aides d'État: enquête sur le traitement fiscal accordé à Nike aux Pays-Bas », en ligne : European Commission - European Commission <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_19\\_322](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_322)> (consulté le 16 avril 2020).

<sup>16</sup> « Aides d'État: enquête sur le traitement fiscal appliqué à IKEA par les Pays-Bas », en ligne : European Commission - European Commission <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_17\\_5343](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_17_5343)>.

<sup>17</sup> Giulio Cesare, De Bello Civili, libro III, paragrafo 104 : « (...) ut plerumque in calamitate ex amicis inimici existunt ».

<sup>18</sup> Inoltre, la Commissione ha anche proposto l'istituzione di un Fondo monetario europeo, un'entità di diritto comunitario che assumerebbe le attività e le passività del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e sarebbe più direttamente coinvolto nella gestione dei programmi di assistenza finanziaria (Commissione europea, 2017final), vedi anche : OCSE, nota xxvi a pag. 36.

<sup>19</sup> Christine Lagarde, note 10.

# L'Europa tra storia e Istituzioni

*Di Franco Vittoria, Università degli studi di Napoli Federico II*

L'Europa non è nata come realtà geografica e neppure politica ma è stata prima di tutto una realtà spirituale. Il vecchio continente non è identificabile con un'estensione territoriale, in quanto ha avuto e continuerà ad avere confini mobili e labili, e non può dunque essere confusa con qualche "realtà geografica".<sup>1</sup>

Edgar Morin così scrive:

L'Europa è una nozione geografica senza frontiere con l'Asia e una nozione storica dalle frontiere mutevoli. E' una nozione dai molti volti, che è impossibile vedere in sovrapposizione, gli uni sugli altri, senza creare un effetto sfocato. E' una nozione con attitudine alle trasformazioni che, dopo la caduta dell'impero romano, ha subito due metamorfosi stupefacenti: la prima fra il XV e il XVI secolo, la seconda proprio alla metà del XX. L'Europa non ha unità se non nella sua molteplicità, e attraverso essa. Sono le interazioni tra popoli, cultura, classi, stati, che, hanno intessuto un'unità, essa stessa plurale e contraddittoria. L'Europa si è auto costituita in un caos originario in cui si sono annodate insieme la potenza dell'ordine, del disordine e dell'organizzazione. Fino all'inizio del secolo XX, l'Europa non esiste che nelle divisioni, negli antagonismi e nei conflitti che, in un certo modo, l'hanno prodotta e preservata. [...] Se si cerca l'essenza dell'Europa, non si trova che uno "spirito europeo". Ma tale pensiero è evanescente e asettico.<sup>2</sup>

Morin però riconosce all'Europa un'identità, una complessa identità che bisogna tentare di estrarre. L'Europa è

quindi alla ricerca di radici, culturali e spirituali, ben precise: la ricerca di un'idea di Europa. Radici che toccano la cultura greca, poi il messaggio cristiano, infine la grande rivoluzione scientifico- tecnica, iniziata nel '600 e proseguita senza soste.

Dalla cultura greca derivano alcuni degli elementi costitutivi di questo concetto: il primo è di natura intellettuale, e consiste nella creazione di quella *forma mentis* teoretica da cui è sorta la filosofia e le prime forme di scienza. Il secondo è di natura morale e spirituale, e consiste nella scoperta della natura dell'uomo come psiche, intesa come capacità di intendere e di volere. Poi ci sono le radici cristiane, e a tal proposito Benedetto Croce nel celebre articolo *Perché non possiamo non dirci cristiani* affermava che tale qualificazione "è semplice osservanza della verità" e precisava che:

il Cristianesimo è stato la più grande rivoluzione che l'umanità abbia mai compiuto, così grande comprensiva e profonda, così feconda di conseguenze, così inaspettata e irresistibile nel suo attuarsi, che non meraviglia che sia apparso o possa ancora apparire un miracolo, una rivelazione dall'alto, un diretto intervento di Dio nelle cose umane, che da lui hanno ricevuto legge e indirizzo affatto nuovo. Tutte le altre rivoluzioni, tutte le maggiori scoperte non sostengono il suo confronto.<sup>3</sup>

Infine, la rivoluzione tecnico- scientifica. Gadamer ne associa la nascita alla figura di Galileo Galilei, che scopre le leggi della caduta libera dei gravi, partendo da un presupposto che in natura non è dato di osservare: la caduta in uno spazio vuoto. Il risultato secondo Gadamer è un'ennesima rivoluzione: «L'intero patrimonio del sapere tradizionale, suddiviso nelle sue varie branche e "arti", dalla medicina all'astronomia, deve fare i conti di con una nuova idea di sapere».<sup>4</sup>

Questi fattori inaugurano una nuova epoca nei rapporti fra l'uomo e la realtà. Secondo Reale, «è stata proprio la scienza (con le conseguenti applicazioni tecnologiche) a dare in epoca moderna all'Europa e all'Occidente una propria marcata identità, creando un paradigma culturale di validità universale».<sup>5</sup>

L'Europa tende così a ricercare la propria identità attraverso la spiritualità greco-romana, il messaggio cristiano e la rivoluzione scientifica: radici antiche per un'Europa che, secondo Morin,

non può dunque essere definita dalle sue frontiere geografiche. Non si può nemmeno definire l'Europa geografica per mezzo di frontiere storiche e chiuse. Ma ciò non significa affatto che si debba diluire

l'Europa nel suo ambiente. Vuol dire che il vecchio continente, come tutte le nozioni importanti, si definisce non attraverso le sue frontiere, che sono sfumate e mutevoli, ma attraverso ciò che organizza e produce la sua originalità.<sup>6</sup>

## L'Europa nei secoli: antichità e Medioevo

L'Europa non solo è senza frontiere, ma è anche priva di unità geografica interna. Da questo punto di vista, la sua originalità è, per così dire, la sua mancanza di unità: l'interno della penisola presenta un'estrema diversità di paesaggi, dovuta insieme alla frammentazione dei rilievi, alle multiformi intersezioni terra- mare, alla varietà dei climi.

Niente destinava, dunque, l'Europa a diventare entità storica. Eppure tanti storici si sono chiesti: dove inizia l'Europa? Quali sono i suoi territori? I geografi nell'antichità si sono dati una risposta e hanno così proposto confini che avrebbero dovuto distinguere l'Europa dall'Asia e dall'Africa. In età medievale poi, il concetto di Europa si è arricchito di contenuti

attraverso un percorso non lineare e frammentario, spesso contraddittorio. Da un punto di vista geografico, per esempio, la tradizione antica fu coniugata alla tradizione biblica, per cui l'Europa fu presentata come terra di Japhet, uno dei tre figli di Noè. Coloro che vivevano in Europa, dunque, avevano un «padre» comune che li distingueva dai figli di Sem, i Semiti, che popolavano l'Asia, e dai Camiti, i figli di Cam, che vivevano in Africa. Ma da un punto di vista politico nel secolo IX fu individuato un altro "padre d'Europa", Carlo Magno.<sup>7</sup>

Le conquiste di Carlo Magno si estendevano dall'Italia alla Francia fino alla Germania; ancora oggi si discute se Carlo Magno abbia segnato l'inizio di un nuovo processo nella costruzione di un'identità europea. Se qualche punto fermo può essere fissato, possiamo affermare che al X secolo risale la graduale formazione di elementi politici, religiosi e culturali che cominciano a dare forma a identità locali e nazionali che restano riconoscibili nei secoli successivi. Isidoro di Siviglia nelle *Etymologiae* (*Etymologiae sive originum libri XX*), uno dei libri più letti nel Medioevo, riporta questa descrizione: *Il mondo è diviso in tre parti, una delle quali si chiama Asia, l'altra Europa e la terza Africa.*

Una tripartizione del mondo che affonda le sue radici nella cultura greco-romana e negli studi del VI-V secolo avanti Cristo. Se Isidoro di Siviglia poté costruire una sintesi delle conoscenze geografiche tramandate dall'età

antica, ciò fu possibile grazie a opere quali la *Geografia* di Strabone, uno storico e geografo greco vissuto tra il I secolo a.C. e il I d. C. Dall’VIII secolo la nozione geografica di Europa, dopo le opere di Isidoro, Orosio e altri geografi, cominciò ad arricchirsi di nuovi contenuti politici.

E’ un anonimo chierico di Toledo che, con l’intento di completare le *Historiae* del vescovo di Siviglia, verso la metà dell’VIII secolo compone la *Continuatio Isidoriana Hispanica*. L’opera narra anche la celeberrima battaglia di Poitiers del 732, con la quale Carlo Martello sconfisse un contingente arabo. La battaglia è stata caricata di enorme significato, come la vittoria dell’ “occidente cristiano” contro l’espansione musulmana. Elemento rilevante nel nostro ragionamento è l’uso da parte del chierico di Toledo della parola “Europenses” in contrapposizione a “Saraceni” o “Ismaeliti”, riferite ai contingenti Arabi sconfitti. Per quanto riguarda Poitiers, la storiografia recente ne ha ridimensionato l’importanza, collocandola all’interno del fragile equilibrio del ducato di Aquitania. Non si trattò quindi dello scontro tra “occidentali” e “orientali”, non la battaglia epocale che ci è stata tramandata, ma piuttosto lo scontro tra le truppe di Carlo Martello e quelle di un contingente arabo che voleva terrorizzare le popolazioni sul confine della catena pirenaica. Oltre a portare sotto il suo controllo l’Aquitania, Carlo Martello si prefiggeva di portare in salvo dalle incursioni arabe San Martino, santo “nazionale” dei Franchi; in questo contesto i Franchi divennero il baluardo contro l’espansione dei Saraceni.

Ma il termine *Europenses* contribuisce a costruire un’identità collettiva da contrapporre ai Saraceni. La *Continuatio Isidoriana* segna così l’avvio di un processo che porterà a un concetto nuovo di Europa.

Carlo Magno portò a compimento nel 774 la conquista del regno dei Longobardi, estendendo poi il suo dominio dalla penisola iberica sino alla Sassonia e alla Baviera. La vittoria di Carlo Magno fu celebrata anche dal monaco irlandese Catulfo che si complimentava con lui per le imprese ma lo ammoniva anche a onorare sempre Dio e a non dimenticare che era stato lui “a innalzarlo all’onore della gloria del regno d’Europa”. Più avanti, fu rappresentato da Alcuino come il re Davide o il nuovo Costantino, colui che era stato capace di grandi imprese militari, ma anche di contribuire a espandere e rafforzare il Cristianesimo, e dopo l’incoronazione imperiale nel Natale dell’800 in un poema Carlo Magno fu definito “padre d’Europa”.

Un regno d’Europa, quindi, legato alla cristianità. L’Europa di cui Carlo Magno è il “padre” si articolava infatti in sostanza sulla Francia occidentale, la Francia orientale – da cui sarebbe derivato il regno di Germania – e sul re-

gno d’Italia, cioè sulle regioni del Centro Nord (tranne aree importanti, come la laguna di Venezia), ed escludeva gran parte della penisola iberica “islamica”, l’Europa slava e i Balcani bizantini.<sup>8</sup>

### L’Europa di Machiavelli

La prima formulazione direttamente “politica” dell’Europa, che rimanda a una comunità, oltre i caratteri geografici, di natura non discendente da ispirazione religiosa, è opera di Niccolò Machiavelli. E sempre politico, storico, e delle istituzioni, è il tratto che differenzia l’Europa dagli altri continenti.

Voi sapete come degli uomini eccellenti in guerra ne sono stati nominati assai in Europa, pochi in Africa e meno in Asia. Questo nasce perché queste due ultime parti del mondo hanno avuto uno principato o due e poche repubbliche; ma l’Europa solamente ha avuto qualche regno e infinite repubbliche [...] il mondo è stato più virtuoso dove sono stati più Stati che abbiano favorita la virtù o per necessità o per altra umana passione.<sup>9</sup>

E, anche se il numero degli stati si riduce,

Queste provincie [= nazioni] d’Europa sono sotto pochissimi capi, rispetto allora; perché tutta la Francia obedisce a uno re, tutta l’Ispagna a un altro, l’Italia è in poche parti [...].<sup>10</sup>

Il tratto che distingue l’Europa deriva direttamente dalla sua organizzazione politica:

...e’ principati, de’ quali si ha memoria, si trovano governati in dua modi diversi: o per uno principe e tutti li altri servi, e’ quali, come ministri per grazia e concessione sua, aiutono governare quello regno; o per uno principe e per baroni, li quali, non per grazia del signore, ma per antichità di sangue, tengano quel grado... Li esempli di queste dua diversità di governi sono, ne’ nostri tempi, el Turco et il re di Francia. Tutta la monarchia del Turco è governata da uno signore; gli altri sono sua servi [...] Ma el re di Francia è posto in mezzo di una moltitudine antiquata di signori, in quello stato riconosciuti da’ loro sudditi e amati da quelli: hanno le loro preeminenzie; non le può il re torre loro senza suo pericolo.<sup>11</sup>

L’Europa vuol dire molte virtù individuali; l’Oriente, l’Asia vogliono dire dispotismo, uno padrone e tutti gli altri servi. Insomma, lontano dalla “cristianità” dei secoli



precedenti, in Machiavelli la personalità europea deriva dalla sua organizzazione politica: l'Europa è repubblica o monarchia non assoluta, dove l'Asia è invece monarchia dispotica. L'Europa che emerge dalle pagine di Machiavelli è insomma un corpo politico, unitario per principi comuni, seppur diviso in organismi diversi. Un corpo dalle molte anime: è una visione che trova riscontro ancora due secoli più avanti, in Montesquieu: «In Europa le cose sono cambiate in modo che tutti gli stati dipendono gli uni dagli altri. L'Europa è uno stato composto di molte province».<sup>12</sup>

Più tardi, anche Voltaire descriverà l'Europa

come una specie di grande repubblica divisa in vari Stati, gli uni monarchici, gli altri misti, gli uni aristocratici, gli altri popolari, ma tutti collegati gli uni con gli altri, tutti con ugual fondamento religioso, anche se divisi in varie sette, tutti con gli stessi principi di diritto pubblico e di politica, sconosciuti nelle altre parti del mondo<sup>13</sup>.

### L'idea d'Europa sino ai giorni nostri

Alla metà del secolo XVIII comincia ad affermarsi il concetto di nazione: il particolare contro il generale, l'individualità contro l'universalità. Rousseau prende le distanze dal pensiero di Voltaire e Montesquieu: le nazioni, "individualità" maggiori e composite, sono diverse l'una dall'altra, e guai a voler applicare ovunque le stesse regole, e pretendere di imporre leggi uniformi, valide per tutti i popoli, quale che sia il loro passato, la loro "anima" nazionale. Rousseau è contrario a ciò che può soffocare la "personalità" individuale persino di una nazione, e quindi è avverso all'idea "europeista".<sup>14</sup> Tra gli illuministi, lo spartiacque diventa il giudizio attorno alla figura di Pietro il Grande. Montesquieu esalta l'opera dello zar – Pietro I "costruttore" di costumi – e definisce la Russia nazione europea e stato moderno<sup>15</sup>, Voltaire definisce Pietro il grande "il solo uomo capace di aver mutato il più grande Impero del mondo".<sup>16</sup> Rousseau non condivide, ma riconosce a sua volta l'Europa come unità civile. Tutte le potenze dell'Europa costituiscono tra di loro una specie di sistema che le unisce con una stessa religione, con un identico diritto delle genti, con i costumi, con le lettere, con il commercio e con una sorta di equilibrio che è l'effetto necessario di tutto ciò. Aggiungeteci la particolare situazione dell'Europa, più ugualmente popolata, più ugualmente fertile, più unita in tutte le sue parti, l'intreccio continuo d'interessi che i vincoli di sangue e degli affari commerciali, le arti, le colonie hanno stabilito fra i suoi sovrani [...]. L'umore incostante degli abitanti che li trascina a viaggiare senza posa, l'invenzione

della stampa e l'inclinazione generale alle lettere, che ha costituito, fra essi una comunanza di studi e di coscienze [...]. Tutte queste cause insieme fanno dell'Europa non soltanto, come l'Asia o l'Africa, una collezione ideale di popoli che non hanno di comune che un nome, ma una società reale che ha la sua religione, i suoi costumi, le sue abitudini e perfino le sue leggi, da cui nessuno dei popoli che la compongono può scostarsi senza provocare immediatamente dei torbidi.<sup>17</sup>

Rousseau definisce il sistema politico dell'Europa un "vincolo sociale imperfetto" sufficiente a mantenersi in equilibrio fra continue agitazioni e si proietta verso una organizzazione internazionale, su basi federali, che trasformi l'Europa in un "vero corpo politico" solido ed efficiente.<sup>18</sup>

Alla vigilia della rivoluzione francese alla ribalta del dibattito politico comincia però ad affacciarsi con prepotenza il concetto di nazione. E' sempre Chabod ad approfondire questa svolta nel suo *L'idea di nazione*.

Il secolo XIX conosce, insomma, quel che il Settecento ignorava: le passioni nazionali. E la politica che nel '700 era apparsa come un'arte, tutta calcolo, ponderazione, equilibrio, sapienza, tutta razionalità e niente passione, diviene con l'Ottocento assai più tumultuosa, torbida, passionale; acquista l'impeto, starei per dire il fuoco delle grandi passioni; [...] La politica acquista pathos religioso; e sempre di più, con il procedere del secolo e con l'inizio del secolo XX: ciò spiega il furore delle grandi conflazioni moderne. [...] La nazione diventa patria: e la patria diviene la nuova divinità del mondo moderno. Nuova divinità: e come tale sacra.<sup>19</sup>

In Italia, con Alfieri e Foscolo inizia la necessità degli "odi" nazionali; Foscolo manifesta la massima espressione dell'idea di patria in Italia, costruendo una letteratura che si alimenta di "patria" e "nazione". Sono così gettate le basi di un grande tema della storia contemporanea, la ricerca dell'equilibrio tra il tutto, l'Europa, e il singolo, la nazione, un dibattito che ancora oggi alimenta il dibattito pubblico. Negli anni, i due concetti – patria ed Europa – si arricchiscono di interpretazioni.

Federico Novalis in *Cristianità o Europa*<sup>20</sup> si oppone all'Europa degli Illuministi, che rappresenta rovina e decadenza. Il suo ideale europeo è invece la terra della cristianità, un vasto reame spirituale unito da un grande interesse comune fino alle province più remote, con un solo capo supremo. La contrapposizione tra concetti di Europa sembra così delinearci come una disputa diretta tra Illuministi e Romantici. E sul piano politico, è del principe di Metternich l'idealizzazione di una coscienza europea che guarda al passato. Chabod attribuisce a Met-

ternich un europeismo di “ stampo prettamente politico e conservatore” che, rifiutando l’idea di nazione e di patria , rifiuta l’idea di libertà e qualsiasi idea rivoluzionaria.

Dall’Italia emerge l’anti- Metternich : Giuseppe Mazzini, che esalta la nazione in strettissima connessione con l’umanità. Per Chabod, Mazzini considera la nazione un mezzo necessario per il compimento del fine supremo, l’umanità. La patria “ è il punto d’appoggio della leva che si libra tra l’individuo e l’umanità”. L’epoca “ sociale”, che succede all’epoca “ individuale” , ha per programma Dio e l’umanità . L’umanità “ è l’anima , il pensiero, il verbo dell’epoca nuova”; occorre quindi

riemprire la nazionalità e metterla in armonia coll’umanità : in altri termini redimere i popoli colla coscienza d’una missione speciale fidata a ciascuno di essi e il cui compimento , necessario allo sviluppo della grande missione umanitaria, deve costituire la loro individualità ed acquistare ad essi un diritto di cittadinanza nella Giovane Europa che il secolo fonderà.<sup>21</sup>

E l’umanità è ancora Europa : il pensiero di Mazzini è sempre rivolto all’Europa giovane, all’Europa dei popoli che sta per trionfare , succedendo alla vecchia e morente Europa dei principi . In uno scritto del 1835 così definisce l’Europa : « rappresenterà, come ultimo risultato della nostra epoca, una federazione , una santa Alleanza dei popoli».<sup>22</sup>

Mazzini è quindi il più alto rappresentante del pensiero che tenta di coniugare i diritti delle singole nazioni – “ paesi liberi, indipendenti ed animati da ideali, per una missione che è di tutti , di progresso e di pace”- con quelli della comunità più grande che si chiama Europa . Ritieni che si debba agire politicamente per costruire un’organizzazione nuova , che guardi oltre i confini dell’Italia. L’unità dell’Italia e degli altri paesi europei è per Mazzini non l’obiettivo, ma una tappa di un processo unitario universale : così nel 1834 a Berna, Mazzini fonda la Giovane Europa . E l’*Europa delle patrie* sarà il pensiero forte di Mazzini : «un’Europa dove la circolazione della scienza , della tecnica non diventino monopolio dei pochi , ma si spendano sulle moltitudini a beneficio dei più».<sup>23</sup>

In qualche modo, nel pensiero di Mazzini è sufficiente l’idea di pace e progresso a costruire l’Europa dei popoli , mentre l’Europa dei principi rimane l’idea “ bellicosa” di Europa . Ciò che manca è un’ architettura istituzionale europea , così la Giovane Europa sarà soprattutto un organismo di rete dei democratici Europei. Mazzini può essere visto , insomma, come un precursore della solidarietà tra i popoli . E’ con lui che nasce l’Europa dei diritti, che considera la dignità dell’uomo un principio inviolabile della nuova coscienza europea.

## Ripensare l’Europa

L’Europa unita è nata come progetto di pace , dopo due guerre mondiali che hanno cambiato il volto del mondo. I padri fondatori di quell’Europa hanno saputo dar vita a una visione di mondo, di democrazia e di politica :

Oggi è il momento in cui bisogna saper gettare via vecchi fardelli divenuti ingombranti , tenersi pronti al nuovo che sopraggiunge, così diverso da tutto quello che si era immaginato , scartare gli inetti fra i vecchi e suscitare nuove energie fra i giovani. Oggi si cercano e si incontrano , cominciando a tessere la trama del futuro, coloro che hanno scorto i motivi dell’attuale crisi della civiltà europea, e che perciò raccolgono l’eredità di tutti i movimenti di elevazione dell’umanità , naufragati per incomprensioni del fine da raggiungere o dei mezzi come raggiungerlo. La via da percorrere non è facile , né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!<sup>24</sup>

Edgar Morin nel suo *Pensare l’Europa* scrive: «Se si cerca l’essenza dell’Europa non si trova che uno “spirito europeo” evanescente e asettico. Se si crede di svelare la sua qualità più autentica, nello stesso momento si occultava una qualità contraria ma non meno europea. Così, se l’Europa è il diritto, è anche la forza; se è la democrazia, è anche l’oppressione; se è la spiritualità, è anche la materialità; se è la misura, è anche l’*hybris*, l’eccesso; se è la ragione, è anche il mito, anche quello all’interno dell’idea di ragione. L’Europa è una nozione vaga, che nasce dal caos, i suoi confini sono incerti, a geometria variabile, suscettibili di slittamenti, rotture, metamorfosi. Si tratta dunque di interrogare l’idea di Europa proprio in ciò che essa ha di incerto, di mosso, di contraddittorio, per tentare di estrarne la complessa identità».

Pensare l’Europa è la grande domanda di questi tempi, la sua identità e soprattutto il cammino futuro, irto degli ostacoli che la Germania continua a disseminare. Già la crisi del welfare ha prodotto la crisi della stessa democrazia: se lo Stato sociale, così come si era configurato nel secolo scorso, rappresentava quell’elemento di mediazione che consentiva i processi di inclusione di tutti i cittadini, la sua crisi coincide con l’impoverimento di una democrazia che assiste impotente alla marginalizzazione dei diritti sociali, rompendo di fatto il punto di equilibrio tra il mondo degli esclusi e il mondo dei garantiti.

Il patto di cittadinanza che nel secolo scorso ha retto la democrazia aveva presieduto alla costruzione dello Stato come Stato di diritto e Stato sociale; così ai diritti di prima generazione si sono aggiunti i diritti sociali, premianti per rafforzare l’idea di libertà. Senza questo patto sociale la democrazia rischia di sprofondare nell’abisso dell’autoritarismo dolce in gran parte dell’Europa; non

possiamo rubricare come fatti di cronaca la lenta agonia dei modelli di democrazia rappresentativa. Fin quando non si vorrà capire che il carburante per la vittoria dei nazionalismi autoritari, in ogni dove dell'Europa, è dovuto ai modelli di austerità, che mettono in ginocchio il principio di uguaglianza e i principi di solidarietà tra i paesi del vecchio continente, si farà fatica a pensare all'Europa che fu edificata nel dopoguerra per costruire la pace e la solidarietà tra i popoli. Il disegno della solidarietà pubblica, però, ha inizio durante la crisi del '29.

Infatti, l'esperimento del patto sociale trova consensi dopo la grande depressione del 1929. Il modello Bismarck non basta più: serve un intervento più forte e coraggioso da parte dello Stato. La nuova rotta arriva con le teorie economiche di John Maynard Keynes, propenso a utilizzare il *deficit spending* come nuovo modello per la crescita economica. Le tesi di Keynes, insieme al piano per la sicurezza sociale di Beveridge, sono l'atto di nascita del moderno *Welfare State*, che contribuisce a rafforzare una democrazia in crisi e un'economia in ginocchio. Questo modello di socialità aveva l'ambizione di allargare le maglie della solidarietà pubblica includendo le "vite di scarto" nel circuito della democrazia sociale.

Pensare l'Europa significa riannodare i fili della solidarietà tra i popoli, ma come fare?

Se c'è un pilastro che è venuto a mancare nel processo unitario dell'Unione europea è senza dubbio il modello sociale, «cioè l'insieme dei sistemi pubblici intesi a proteggere individui, famiglie, comunità dai rischi connessi a incidenti, malattia, disoccupazione, vecchiaia, povertà. Sebbene il modello sociale europeo presenti notevoli differenze da un paese all'altro, nessun altro grande paese o gruppo di paesi al mondo offre ai suoi cittadini un livello paragonabile di protezione sociale, la più significativa invenzione civile del XX secolo. Ne segue che i governi Ue che attaccano lo stato sociale sotto la sferza liberista della *troika* Ce, Bce e Fmi, nonché del sistema finanziario internazionale, minano le basi stesse dell'unità europea, oltre a fabbricare recessione per il prossimo decennio e piantare il seme di possibili svolte politiche di estrema destra» – così Luciano Gallino in un'intervista del 2011. A noi sembra che il seme della mala-politica abbia attecchito, trovando anche un campo fertile da coltivare in gran parte dell'Europa. Senza solidarietà non c'è Europa che tenga e in queste condizioni politiche diventa difficile saldare umanità e crescita economica.

Senza il pilastro sociale l'Europa si lascia intrappolare in una spirale tecnocratica. Vale la pena scomodare a questo proposito Habermas, che richiama il rischio per l'Europa di adagiarsi sulla via postdemocratica di un "federalismo degli esecutivi" e di pacifico adattamento al mercato, cioè agli imperativi imposti dal sistema finanziario, e di trasformarsi in «una tecnocrazia senza radici democratiche [che] non ha né la forza né la motivazione per prendere sul serio le richieste

dell'elettorato circa giustizia sociale, sicurezza assistenziale, prestazioni pubbliche e beni collettivi, nel caso in cui tali richieste entrino in conflitto con i requisiti sistemici della competitività e della crescita»<sup>25</sup>.

Quest'Europa ha visto uest'Europa Qq la trasformazione dello Stato fiscale in Stato debitore, con l'aggravante dello smantellamento dei diritti sociali e della socialità pubblica. Lo smantellamento solidale è continuato su altri capitoli di spesa, quella sanità pubblica che dal 2010 ha visto Stati cosiddetti debitori come l'Italia chiudere ospedali e posti letto, in nome dell'efficienza dei numeri e non delle persone. Oggi stiamo pagando un prezzo altissimo. Accanto alle paure individuali – come scriveva Carlo Levi nel lontano 1939 – si è palesato un nuovo sentimento: una paura collettiva che alimenta il terrore e apre il campo a forme di autoritarismo. La paura collettiva va combattuta con la ricostruzione di un nuovo progetto europeista; senza tale progetto c'è il rischio che la nuova condizione umana si lasci accarezzare dalle sirene del conformismo e della mala-politica. Pensare l'Europa, oltre la paura.

## Note di chiusura

<sup>1</sup> G. Reale, *Radici culturali e spirituali dell'Europa: per una rinascita dell'uomo europeo*, Raffaello Cortina editore 2003.

<sup>2</sup> E. Morin, *Pensare l'Europa*, Feltrinelli, 1998.

<sup>3</sup> B. Croce, *Discorsi di varia filosofia*, Laterza, 1945.

<sup>4</sup> H. G. Gadamer, *L'eredità dell'Europa*, Einaudi, 1991.

<sup>5</sup> G. Reale, cit.

<sup>6</sup> E. Morin, cit.

<sup>7</sup> G. Albertoni, *L'Europa in costruzione: la forza delle identità, la ricerca di unità (secoli IX-XIII)*. Fatti, documenti, interpretazioni, Istituto storico italo-germanico in Trento, 2003.

<sup>8</sup> G. Albertoni, cit.

<sup>9</sup> N. Machiavelli, *Arte della guerra*, II

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> N. Machiavelli, *Il principe*, Einaudi, 2014.

<sup>12</sup> Montesquieu, *Riflessioni e pensieri inediti (1716-1755)*, Clueb.

<sup>13</sup> Voltaire, *Il secolo di Luigi XIV*, cap. II, Einaudi.

<sup>14</sup> F. Chabod, *Storia dell'idea di Europa*, Laterza, 1961.

<sup>15</sup> Montesquieu, *Esprit des lois XIV*.

<sup>16</sup> Voltaire, *Histoire de Charles XII*, cap. I.

<sup>17</sup> J.J. Rousseau, *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, come riportato in Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, cit.

<sup>18</sup> F. Chabod, cit.

<sup>19</sup> F. Chabod, *L'idea di nazione*, Laterza, 1961.

<sup>20</sup> F. Novalis, *Cristianità o Europa*, Einaudi, 1942.


<sup>21</sup> G. Mazzini, *Dell'iniziativa rivoluzionaria in Europa 1834*, in Scritti.

<sup>22</sup> G. Mazzini, *Nazionalità. Unitari e federalisti (1835)*, in Scritti, cit.

<sup>23</sup> B. Montale, *Mazzini e l'idea di Europa*, in *L'Europeismo in Liguria – Dal risorgimento alla nascita dell'Europa comunitaria* – a cura di Daniela Preda e Guido Levi, Il Mulino, 2002.

<sup>24</sup> E. Colorni, E. Rossi, A. Spinelli, *Manifesto di Ventotene. Per un'Europa libera e unita*.

<sup>25</sup> J. Habermas, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza, 2014.

The background of the entire page is the European Union flag, featuring a circle of twelve yellow stars on a blue field. In the lower right quadrant, a hand is visible, giving a thumbs-up gesture. The text is overlaid on a white rectangular area in the lower half of the page.

## **Il rapporto contrastante tra Unione Europea e social media: un'occasione di rilancio.**

*Di Emiliano Chirchiano, Ph.D., responsabile tecnico dell'area didattica "Analisi dei Media e del Mutamento Sociale (A.Me.Mu.S)" Centro Europe Direct - LUPT Università degli studi di Napoli "Federico II"*

### **Abstract:**

The EU's communication policies have been examined in a variety of scientific articles, which have highlighted how they traditionally suffer from shortcomings that endanger the political status of the Union. A basic principle of the democratic theory lies exactly in the thoughtfulness of electoral choices, founded on a conscious thought of political issues; an informed thought that cannot prescind from access to political information.

However, social ties also play an important role in shaping public opinion in the political sphere: A purely mediological attempt to explain public opinion is set to fail.

Yet communication never seems to have been central to the EU's interests and policies. Nowadays, it seems extremely important, even for the very survival of the Union, to implement new strategies that have a strong impact on political and institutional communication.

## Di cosa parliamo quando parliamo di “Social media”?

L'espressione “social media”, divenuta oramai di uso comune, fa riferimento ad alcune specifiche piattaforme web, in particolare social network sites, blog, microblog, wiki e siti di condivisione di contenuti generati dagli utenti. Alla base dei “social media” c'è il cosiddetto “web 2.0” definito in tal senso da Tim O'Reilly (2009), per indicare la trasformazione del *world wide web*, o, per meglio dire, *la realizzazione della visione originale del suo inventore, Tim Berners Lee, in una “architettura partecipativa”*. (cfr. Birdsall, 2007).

Non dobbiamo perdere di vista, come ci suggerisce Fausto Colombo nel suo saggio “Il potere socievole” (2013), l'aspetto “sociale”, solo apparentemente evidente, dei social media. queste particolari iterazioni mediali sembrano:

pensati per abilitare comunicazioni partecipative, cioè per innescare comunicazioni orizzontali, dal basso, anziché meccanismi organizzativi di tipo tradizionale (...). Conviene cogliere tutte le implicazioni del termine “sociale”. Curiosamente esso non richiama la complessità della società, ma una delle sue dimensioni, quella che Simmel (1910) definisce della *socievolezza*, tipica delle occasioni di amicizia, di incontro salottiero, di gossip. (...) Peter Dahlgren usa la bella definizione di “Talkative society”, che potremmo tradurre in “Società chiacchierona” (Dahlgren 2009). (...) Il punto non è quello di cogliere un eccesso di socievolezza, quanto piuttosto essere avvertiti che la complessità sociale, soprattutto nella sua dimensione seria, conflittuale, che implica anche disuguaglianze, interessi contrastanti, relazioni di potere, attraversa anche i social media, come ogni componente della vita collettiva. Visto sotto questo aspetto, il mondo dei social media ci svela qualche contraddizione in più, e qualche leggerezza in meno.

Vogliamo riflettere, innanzitutto, sul paradigma dominante negli studi sui media digitali, e sull'opportunità di scrollarci di dosso la fascinazione positivista per l'analisi dei cosiddetti big data spostandoci verso un approccio critico ai media digitali.

I social media rappresentano oggi un'enorme realtà dal punto di vista economico. Per fare qualche esempio, il sito di condivisione social orientato ai contenuti audiovisivi YouTube è la seconda piattaforma web più utilizzata al mondo, mentre il social network site Facebook ha una platea di oltre 2,3 miliardi di utenti attivi mensili<sup>1</sup>. Anche soltanto la mole di questi numeri può farci comprendere il motivo per cui l'analisi del medium Internet – e, di riflesso, dei social media –

rappresenta oggi una dimensione preponderante nella ricerca sulla comunicazione.

L'attuale analisi dei social media, tuttavia, è perlopiù incentrata su casi di studio quantitativi che spesso mostrano carenze sui fondamenti della teoria sociale. Si tende ad ignorare l'incorporazione dei processi culturali e comunicativi all'interno di una più complessa visione olistica della società. Gli studi organizzati in questa forma non permettono di rispondere – come ogni studio sociologico dovrebbe – a quesiti fondamentali come: Che cos'è la società? Come possiamo meglio comprendere le strutture, le agenzie, il potere, le dinamiche e la storia sociale? In che tipo di società viviamo oggi? Qual è il ruolo della comunicazione nella società contemporanea?

C'è una tendenza, negli internet studies, a confrontarsi con la teoria solo sui livelli micro, teorizzando i singoli fenomeni online e trascurano il quadro più ampio della società come insieme (Rice and Fuller, 2013). Lavorando in maniera atomica si tende a concentrarsi solo su singoli eventi, trascurando il quadro sociale generale. Il positivismo portato avanti dell'approccio dei Big Data si traduce in analisi che non intaccano la superficie della questione, limitandosi a evidenziare assunti attraverso una grande quantità di dati raccolti da Twitter, Facebook e altre piattaforme di social media. In questo modo viene tralasciata tutta la complessità che si nasconde dietro al singolo contenuto postato sulla piattaforma analizzata. Per contrastare questa deriva è necessario reinterpretare i Digital methods (2013), utilizzandoli in senso critico, in alternativa al positivismo digitale. (cfr. Fuchs, 2017), come ci accingiamo a fare in quest'articolo.

## Le opportunità della comunicazione social per l'Unione europea

Numerosi articoli scientifici hanno preso in esame la comunicazione dell'Unione Europea (cfr. Anderson & McLeod 2004; Krzyzanowski, 2012; Michailidou, 2008, 2017; Schlesinger 1999, 2003; Tarta 2017) sottolineando spesso come questa sia tradizionalmente afflitta da numerose carenze che, in quanto tali, finiscono per mettere in pericolo il carattere politico dell'UE.

Come sostiene Leticia Bode nel suo articolo “Political News in the News Feed: Learning Politics from Social Media” (2016), la dottrina politica ha da lungo tempo evidenziato l'importanza di un elettorato informato (Breyer, 2007; Habermas, 1977). Un principio di base della teoria democratica risiede proprio nella ponderatezza delle scelte elettorali, basate su un pensiero consapevole delle questioni politiche; un pensiero informato che non può prescindere dall'accesso alle

<sup>1</sup> Informazione proveniente da <https://www.statista.com/topics/751/facebook/>

informazioni politiche (cfr. De Blasio 2014).

È di rilevante importanza sia il processo di acquisizione delle informazioni (l'ottenimento delle informazioni politiche) sia il loro esito (l'acquisizione di conoscenze politiche). Se appare oramai consolidato, anche nell'ambito della ricerca scientifica, che l'uditorio dei mass media tradizionali – classificazione in cui comprendiamo quotidiani, trasmissioni televisive e radiofoniche – apprende gran parte delle sue conoscenze politiche attraverso la loro fruizione (Chaffee & Kanihan, 1997), anche gli utenti dei media digitali acquisiscono, tramite questi ultimi, specifiche competenze politiche; attraverso campagne online (Kenski & Stroud, 2006), ma, soprattutto, grazie ai siti web di notizie online che ineluttabilmente stanno soppiantando gli organi di stampa come fonte primaria di informazione (Splendore, 2013).

È comunque necessario sottolineare quanto i legami sociali svolgano un ruolo importante nella formazione dell'opinione pubblica in ambito politico. Come scrive Stefano Cristante (1999 p. 3):

Un tentativo di spiegazione esclusivamente mass-mediologico dell'opinione pubblica è destinato a fallire, ed è necessario tenere presente le influenze che essa ha sull'azione politica. In questo fondamentale è l'analisi del potere di Max Weber, nel celebre scritto "Economia e Società" del 1922. Sempre di quell'anno è il saggio "Public Opinion" di Walter Lippman, che affronta il tema del potere di comunicare, rilevando quindi la fondamentale importanza dell'intreccio di potere e comunicazione per cogliere le trasformazioni sociali della società industriale matura.

Le reti sociali offline svolgono un ruolo rilevante nella diffusione delle informazioni (Ellison & Fudenberg, 1995), e le informazioni provenienti da altri soggetti di fiducia sono ritenute più credibili (cfr. Katz & Lazarsfeld 1968). Ciò ha implicazioni particolari per i social media, che si basano specificamente sull'importanza di questo tipo di legami sociali. Ancora Cristante (1999 p. 4) sottolinea come:

I più recenti studi sulla comunicazione si sono cimentati nell'analisi dei new media e della società dell'informazione che ne è derivata: la comunicazione da "verticale" diviene "orizzontale" (tutti possono emettere messaggi verso tutti), si stabiliscono nuovi inediti accessi alla vita pubblica (il flusso di informazioni determina modificazioni importanti nel processo di elaborazione delle decisioni).

L'opinione pubblica quindi, dopo aver rappresentato un soggetto sociale e comunicativo preciso (funzione della sfera pubblica liberale) e successivamente un oggetto sociale scambiabile con il destinatario collettivo del processo di decisione ( il pubblico di massa), è

oggi sociologicamente analizzabile come contesto argomentativo allargato, luogo della creazione e dell'elaborazione delle *iusses*, situazione creatrice di nuovi conflitti e di nuove negoziazioni simboliche (doxasfera come sfera dell'opinione in cui operano minoranza attive, mezzi di comunicazione, moltitudini e decisori).

Eppure, la comunicazione non sembra mai aver ricoperto una posizione centrale nell'orizzonte degli interessi e delle politiche dell'UE. La maggior parte delle istituzioni che la compongono, tradizionalmente, attuano una politica "a porte chiuse" che prevede una comunicazione con gli attori esterni attraverso lo strumento dei portavoce ufficiali. Anche per questo motivo, non sono molti gli studi che hanno per oggetto la comunicazione politica del sistema istituzionale UE (cfr. Schlesinger 1999 e 2003). Sebbene la maggior parte delle istituzioni europee esista da diversi anni, la maggior parte di esse ha guardato con riluttanza al mondo della comunicazione, e, in generale, alle interazioni con il mondo dei media. Sembra quasi che, nei momenti di maggior necessità di sostegno, in cui è importantissimo stabilire un legame più solido con la propria cittadinanza (cfr., tra gli altri, Lacroix & Nicolaïdis 2010), le sue istituzioni non abbiano mai voluto perseguire l'apertura di un canale comunicativo diretto o l'affermazione di una necessaria politica di coordinamento della comunicazione inter-istituzionale.

Un periodo di cambiamenti, purtroppo non duraturi, nelle policy di comunicazione dell'UE è giunto all'inizio degli anni duemila, caratterizzato da una profonda revisione istituzionale, in particolare della Commissione Europea (Anderson & McLeod 2004; Kassim 2008) e, successivamente, dallo sviluppo di una politica di comunicazione dell'UE. Soprattutto in quest'ultimo periodo, l'UE si è orientata verso nuove forme di comunicazione con i cittadini e, in una certa misura, ha abbracciato la possibilità di modificare la comunicazione online, in particolare attraverso i forum online (cfr. Wodak e Wright 2006). In questo periodo, nell'ambito di tale strategia, la Commissione europea ha anche pubblicato il famoso documento "Comunicare l'Europa via Internet, coinvolgere i cittadini" (Commissione europea 2007) che, anche se in modo piuttosto vago, ha esortato l'UE ad aumentare l'uso delle risorse online per comunicare con i cittadini europei in modo molto più rapido ed efficiente. Tuttavia, Ancora prima della diffusione generalizzata dei social media come strumento di comunicazione politica, l'UE ha iniziato gradualmente a ritirarsi dalla sua più ampia riflessione sulla comunicazione online, soprattutto a seguito di alcuni esperimenti di scarso

successo nel periodo successivo alla crisi economica del 2008.

Ciononostante, sarebbe un errore sostenere che l'Unione Europea non sia presente nei social media, soprattutto come oggetto di dibattito politico. Numerose ricerche hanno dimostrato, ad esempio, che il passaggio verso una presenza online dei mass media tradizionali ha accelerato il dibattito sull'UE (vedi in particolare de Wilde, Michailidou & Trenz 2013), allo stesso tempo corroborando le narrazioni antieuropeiste.

Le ricerche che si sono concentrate esplicitamente su alcuni social media - in particolare su Twitter - come quella di Michailidou (2017), evidenziano come i temi legati all'UE occupino attualmente una parte significativa dei dibattiti politici online. L'UE, tuttavia, è solo passivamente coinvolta in queste discussioni, non ricoprendo alcun ruolo di "influencer" sui dibattiti che la riguardano direttamente. L'UE si dimostra in ritardo sia per quanto riguarda la sfera della propria comunicazione social sia per la capacità di indirizzare il dibattito, ad esempio evidenziando e contrastando l'ondata di fake-news che spesso ha portato a risultati politicamente nefasti (come l'affermazione referendaria della cosiddetta "Brexit").

Il dibattito sui social media relativo all'UE è spesso legato esclusivamente ad eventi particolari - come le elezioni del parlamento europeo - o a situazioni eccezionali, come le recenti crisi migratorie (cfr. Krzyzanowski 2018), senza una presenza istituzionale diretta. Sarebbe auspicabile, invece, instaurare un dialogo continuo con i propri elettori, soprattutto da parte di quelle istituzioni, come il parlamento europeo, elette direttamente e scelte ogni cinque anni con suffragio universale in tutti gli stati membri, allo scopo di non abbandonare il campo della comunicazione a vantaggio di una sterile campagna elettorale "permanente" (cfr. Krzyzanowski 2018).

Alla luce di quello che abbiamo evidenziato, possiamo constatare come l'UE si faccia strada nella realtà dei social media in maniera occasionale e disorganica. Emerge chiaro come l'UE non disponga ancora - o sembri, in certi momenti, apparentemente disinteressata - di una strategia che, attraverso propri canali di comunicazione social, consentirebbe un aumento quantitativo e qualitativo della sua presenza nei dibattiti che la vedono, nonostante tutto, protagonista. Probabilmente, i risultati di cui sopra derivano dall'apparente mancanza di una chiara comprensione della portata potenziale della propria platea (Tarta 2017).

Nonostante l'utilizzo dei nuovi media, la comunicazione istituzionale della UE sembra voler riprodurre,

in larga parte, aspetti della comunicazione antecedenti all'avvento dei social, riutilizzando un approccio che sembra volgere il suo sguardo al passato senza entrare nel dibattito attuale, mettendo in risalto - per esempio - le politiche economiche rispetto alle considerazioni sociopolitiche (cfr. Krzyzanowski 2012).

Una partecipazione al dibattito dal tratto elitario e auto-poietico (Luhmann 1990; Muntigl, Weiss e Wodak 2000; Krzyzanowski 2012) che rimane confinata all'interno dei propri ambiti politico-istituzionali, con i principali contributi esterni provenienti dalla sfera dei media classici come la stampa di settore; una forma di comunicazione che si allontana dalla base votante, non ponendosi come scopo una visione trasparente dell'organizzazione politico organizzativa dell'UE, lasciando campo libero in maniera rilevante a chi ha intenzione di contrastarla.

Il discorso che Cristante mette in opera per i mass media (1999) sembra mantenere la sua validità anche per i contesti digitali: egli sottolinea la necessità di una presenza attiva, consapevole delle potenzialità e delle peculiarità dei media, nella sempre più complessa sfera comunicativa:

Con la comunicazione di massa vengono a formarsi "pseudo-ambienti di massa", che veicolano idee condensate in schemi semplici (*stereotipi*) per venire incontro alla necessità di "risparmio di energia ed "economia dell'attenzione". Quando dalle immagini selezionate deriva una linea di condotta sociale, si parla di "*opinione pubblica*". (...) Molteplici sono gli elementi che concorrono al formarsi di una medesima opinione, come diversi sono i motivi per cui un gran numero di individui vota lo stesso partito. Ecco perché un discorso di persuasione da parte di un leader deve prestarsi a molteplici interpretazioni, ciascuno deve poter cogliere in certi passaggi-chiave un'adesione ai propri stereotipi. L'effetto si ottiene tanto più facilmente quanto più il comunicatore riesce a distribuire "simboli" nel suo discorso, che abbiano il valore di unificare, produrre condivisione formale. (...) I media sono l'unico strumento capace di mettere in comunicazione l'individuo con le immagini degli accadimenti generali, innescando il processo di creazione degli stereotipi. (Cristante 1999, p. 9-10).

In questo particolare momento storico ci sembra di estrema importanza, perfino per la sopravvivenza stessa dell'Unione, attuare strategie che abbiano un forte impatto sulla comunicazione politica e istituzionale. L'UE deve comunicare in maniera meno casuale e più coordinata, riflessiva e strategica: per poter dimostrare l'importanza delle sue politiche per l'Europa e sot-

tolinare l'importanza del suo ruolo di custode della democrazia.

## Bibliografia

- Anderson, P. J., & McLeod, A. (2004). *The Great Non-Communicator? The Mass Communication Deficit of the European Parliament and its Press Directorate*. In *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(5), 897-917.
- Birdsall, W. F. (2007). *Web 2.0 as a social movement*. in *Webology*, 4(2), 5-11.
- Bode, L. (2016). *Political news in the news feed: Learning politics from social media*. In *Mass Communication and Society*, 19(1), 24-48.
- Breyer, S. G., Badinter, R., & Breyer, S. (2007). *Active liberty*. Odile Jacob.
- Chaffee, S. H., & Kanihan, S. F. (1997). *Learning about politics from the mass media*. *Political Communication*, 14, 421-430.
- Colombo, F. (2013). *Il potere socievole: storia e critica dei social media*. Bruno Mondadori.
- Cristante, S. (1999). *Potere e comunicazione*. Liguori, Napoli.
- Dahlgren, P. (2009). *Media and Political Engagement*, New York: Cambridge University Press.
- De Blasio, E. (2014). *Democrazia digitale. Una piccola introduzione*, LUISS University.
- De Wilde, P., Michailidou, A., & Trenz, H. J. (2013). *Contesting Europe: Exploring Euroscepticism in online media coverage*. ECPR Press.
- Fuchs, C. (2017). *Social media: A critical introduction*. Sage.
- Habermas, J. (1977). *Storia e Critica dell'opinione pubblica*. Universale Laterza.
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (1968). *L'influenza personale nelle comunicazioni di massa*, Roma.
- Kenski, K., & Stroud, N. J. (2006). *Connections between Internet use and political efficacy, knowledge, and participation*. in *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 50, 173-192.
- Krzyzanowski, M. (2012). *(Mis)Communicating Europe? On Deficiencies and Challenges in Political and Institutional Communication in the European Union*. In *Intercultural Miscommunication Past and Present* (pp. 185-213). Peter Lang Pub.
- Krzyzanowski, M. (2018) *Discursive Shifts in Ethno-Nationalist Politics: On Politicisation and Mediatisation of the 'Refugee Crisis' in Poland*. In *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16:1, in press.
- Lacroix, J., & Nicolaïdis, K. (2010). *European Stories: Intellectual Debates on European Integration in National Contexts*. Oxford University Press.
- Luhmann, N., (1990). *Sistemi sociali: fondamenti di una teoria generale*. Il mulino.
- Michailidou, A. (2008). *The European Union Online: The Role of the Internet in the European Union's, Public Communication Strategy and the Emerging European Public Sphere*. Müller.
- Michailidou, A. (2017). *Twitter, Public Engagement and the Eurocrisis: More than an Echo Chamber?* In *Social Media and European Politics* (pp. 241-266). Palgrave Macmillan, London.
- O'Reilly, T. (2009). *What is web 2.0*. "O'Reilly Media, Inc."
- Rice, R. E., & Fuller, R. (2013). *Theoretical perspectives in the study of communication and the Internet*. In *The Oxford handbook of internet studies*.
- Rogers, R. (2013) *Digital Methods*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Schlesinger, P. (1999) *Changing Spaces of Political Communication: The Case of the European Union*. In *Political Communication*, 16(3), 263-279.
- Schlesinger, P. (2003). *The Babel of Europe? An essay on networks and communicative spaces* (No. 22). ARENA.
- Simmel, G. (2005). *La socievolezza*. Armando Editore.
- Splendore, S. (2013). *La produzione dell'informazione online e l'uso della partecipazione implicita*. In *Comunicazione politica*, 13(3), 341-360.
- Tarța, A. G. (2017). *A framework for evaluating European social media publics: The case of the European Parliament's Facebook page*. In *Social Media and European Politics* (pp. 143-165). Palgrave Macmillan, London.
- Wodak, R., & Wright, S. (2006). *The European Union in cyberspace: multilingual democratic participation in a virtual public sphere?* In *Journal of Language and Politics*, 5(2), 251-275.





## Tutela della salute e esigenze di sicurezza<sup>(1)</sup>

*Di Alessandro Jazzetti e Marialaura Vitiello*

### **Premessa**

I recenti episodi di rivolta in diversi istituti penitenziari in concomitanza con l'esplosione della crisi COVID 19 e con i conseguenti provvedimenti di emergenza limitativi dei diritti dei detenuti adottati dal Governo, ripropongono alla nostra attenzione il tema del rapporto, talvolta conflittuale, tra diritto alla salute e le esigenze di sicurezza della collettività o, come si usa impropriamente dire, di certezza della pena.

Tale tema, investendo la tutela di diritti fondamentali, ha progressivamente interessato la giurisprudenza della CEDU, secondo una interpretazione espansiva dell'art. 3 della Convenzione che andremo ad esaminare in seguito. Possiamo anticipare che, proprio "recuperando" nell'alveo dello stesso articolo 3 il diritto alla salute della popolazione carceraria, quale espressione del più ampio diritto a trattamenti "umani", la Corte di Strasburgo con successive sentenze ha definito il perimetro della tutela del diritto alla salute circoscrivendolo a due ipotesi, a) mancanza di apprestamento di cure mediche adeguate e necessitate; b) incompatibilità dello stato di detenzione rispetto alle condizioni di salute del detenuto; fissando poi i limiti di tale tutela<sup>2</sup>

Ulteriore questione che ha occupato la Giurisprudenza CEDU è stata quella del sovraffollamento delle carceri,

evidentemente connesso a quello del riconoscimento del diritto alla salute.

La constatazione del carattere sistemico di tale fenomeno, ha indotto la Corte di Strasburgo a pronunciare la nota sentenza “pilota” Torreggiani che ha dato termine al nostro Stato di un anno per porvi rimedio<sup>3</sup>.

È palese la ricaduta di tale sentenza in termini internazionali, riflettendosi sulla stessa cooperazione giudiziaria tra Stati della UE che presuppone chiaramente parità di standard di condizioni di vita nei penitenziari<sup>4</sup>.

A tale indicazione della Corte di Strasburgo, il nostro legislatore ha risposto con una serie di provvedimenti, in parte ispirati a finalità deflattive della custodia in carcere (vedi la detenzione domiciliare) e in parte a finalità compensative (vedi artt. 35 bis e ter dell’Ordinamento penitenziario).

Ulteriori interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di salute della popolazione carceraria sono stati disposti in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. riforma Orlando)

Interventi che hanno mitigato ma non risolto il problema delle condizioni umane nelle carceri.

Il 29 febbraio 2020 la popolazione penitenziaria ammontava a 61.230 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931: rispetto a una situazione fisiologica, le carceri italiane ‘ospitavano’ dunque 10.299 persone in eccesso, per un tasso di sovraffollamento del 120%, con forti concentrazioni proprio in Lombardia, epicentro della diffusione del coronavirus<sup>5</sup>.

Da ultima, la stagione, speriamo breve, dell’emergenza COVID 19, con la legislazione di urgenza che ne è derivata, e le inevitabili ripercussioni e polemiche tra sostenitori della linea “umanitaria” e sostenitori della linea della “certezza della pena”.

Appare, dunque, estremamente complesso il bilanciamento tra diritto alla salute e esigenze di sicurezza della collettività: e tale complessità assume caratteri ancor più marcati in una fase di “diritto penale emergenziale” quale quella conseguente alla pandemia COVID 19<sup>6</sup>.

Emblematica è stata la vicenda della detenzione domiciliare concessa a detenuti per reati di mafia che si trovavano in carcere in regime di 41 bis concessa da taluni Magistrati di sorveglianza. Il clamore è stato tale da comportare l’intervento del Governo, con due successivi decreti-legge del 30 aprile 2020, nn. 28 e 29.

Il n. 28/2020 è rubricato “Disposizioni urgenti in materia di detenzione domiciliare e permessi”. Tale provvedimento modifica la disciplina degli art. 30 bis e 47 ter o.p., in relazione ai permessi c.d. di necessità e alla detenzione domiciliare c.d. umanitaria o ‘in surroga’ (ossia quella ex art. 47 ter co. 1 ter Ord. Pen.). La modifica consiste nella previsione di un parere obbligatorio sull’istanza che i giudici di sorveglianza devono richie-

dere al procuratore antimafia in ordine all’attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto: quello distrettuale, se la decisione riguarda l’autore di uno dei gravi reati elencati nell’art. 51 co. 3 bis e co 3 quater c.p.p., anche quello nazionale, se riguarda un detenuto sottoposto al regime detentivo speciale del 41 bis.

Con il secondo decreto legge 10 maggio 2020 n. 29, recante misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell’esecuzione della pena, sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari, per motivi connessi all’emergenza sanitaria, di detenuti o internati per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti, o commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l’associazione mafiosa, sottoposti al regime del 41 bis, e in materia di colloqui, si è stabilito che i giudici dovranno rivalutare la permanenza dei motivi di salute connessi all’emergenza sanitaria in tempi molto ravvicinati (cioè una prima volta nei quindici giorni successivi alla pubblicazione ufficiale del decreto, e successivamente con cadenza mensile).

Allo stesso tempo, si esplicita che, prima di emettere nuovi provvedimenti, la magistratura dovrà chiedere alle autorità competenti se vi siano posti disponibili nelle strutture sanitarie penitenziarie o nei reparti protetti degli ospedali dove il condannato possa proseguire lo stato detentivo senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

L’eco mediatica di tale vicenda, come è stato giustamente rilevato, rischia di fare passare in secondo piano il grave rischio di diffusione delle infezioni nelle carceri, producendo provvedimenti che sembrano rispondere a logiche di punitività emotiva più a logiche di razionalizzazione del sistema<sup>7</sup>.

### **Par. 1 Esigenze cautelari e condizioni di salute nel codice di procedura penale**

Il rapporto tra diritto alla salute ed esigenze di sicurezza, prima ancora che nella fase di esecuzione della pena, costituisce oggetto della disciplina codicistica in tema di misure cautelari.

La norma che viene in rilievo è quella dell’art. 275 cpp che detta i criteri di scelta della misura da applicare nel momento genetico della custodia, sulla base della “adeguatezza” nel caso concreto della misura.

Il terzo comma di tale disposizione è stato oggetto di vari interventi della Corte Costituzionale che hanno quasi completamente scardinato il sistema di presunzione iuris et de iure della custodia cautelare in carcere come l’unica adeguata in relazione a determinati reati,

fissando la regola che la misura cautelare in carcere si applica solo se il giudice non ritenga adeguate altre misure, dandone adeguata motivazione<sup>8</sup>.

Il percorso logico giuridico di tali decisioni passa dal rilievo secondo cui, alla luce dei principi costituzionali di riferimento – segnatamente, il principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) – la disciplina delle misure cautelari debba essere ispirata al criterio del «minore sacrificio necessario»: la compressione della libertà personale va contenuta, cioè, entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Ciò impegna il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della «pluralità graduata», predisponendo una gamma di misure alternative, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale; dall'altra, a prefigurare criteri per scelte «individualizzanti» del trattamento cautelare, parametrato sulle esigenze configurabili nelle singole situazioni concrete..... In altre parole, nel predetto bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, secondo la Corte costituzionale i limiti rappresentati dalla presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva ex art. 27, secondo comma, Cost. e dalla tipicità, riserva di legge e di giurisdizione e dalla limitazione temporale della restrizione della libertà personale, comporta obblighi legislativi, riassumibili in tre punti, circa la conformazione del sistema cautelare: adozione del modello della «pluralità graduata» delle misure; rispetto del principio del «minore sacrificio necessario»; garanzia di «scelte individualizzanti del trattamento cautelare».<sup>9</sup>

In altre parole, la scelta della misura da applicare non deve essere frutto di un astratto paradigma legale ma di una scelta «concreta», riferita al singolo caso.

Tali «regole» appaiono ancor più pressanti alla luce dei problemi determinati dall'emergenza sanitaria connessa anche al fenomeno del sovraffollamento nei penitenziari.

Infatti, un minor ricorso alla custodia cautelare, ispirato al principio di proporzionalità richiamato anche dalla giurisprudenza CEDU, non può che portare benefici in questa direzione<sup>10</sup>.

Lo stesso art. 275 cpp ai commi 4 e 4 bis pone dei divieti «relativi» di applicazione della custodia in carcere nei confronti della persona ultrasettantenne ovvero quando l'imputato è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, ovvero da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere.

In entrambi i casi, il divieto viene meno quanto ricorrano «eccezionali» esigenze cautelari.

Pur in questi casi, tuttavia, secondo il successivo comma 4 ter, ove la custodia cautelare presso idonee strutture sanitarie penitenziarie non è possibile senza pregiudizio per la salute dell'imputato o di quella degli altri detenuti, il giudice dispone la misura degli arresti domiciliari presso un luogo di cura o di assistenza o di accoglienza. Se l'imputato è persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria, gli arresti domiciliari possono essere disposti presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o altre unità operative prevalentemente impegnate secondo i piani regionali nell'assistenza ai casi di AIDS, ovvero presso una residenza collettiva o casa alloggio di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 5 giugno 1990, n. 135.

È il caso della «assoluta» incompatibilità delle condizioni di salute del soggetto, a carico del quale ricorrono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, con il regime detentivo inframurario per la indisponibilità di strutture carcerarie attrezzate per la cura delle stesse condizioni. Tale incompatibilità assoluta presuppone che il Dipartimento amministrazione penitenziaria (DAP), cui compete il controllo sulla esecuzione della pena, all'uopo interpellato dall'AG competente, non abbia potuto indicare nessuna struttura sanitaria carceraria adeguata al caso concreto.

Le disposizioni dell'art. 275 citato si pongono dunque come regola generale equilibratrice tra esigenze di sicurezza e tutela della salute.

## Par. 2 Tossicodipendenze e tutela della salute

Ad un regime speciale è invece soggetto il trattamento del tossicodipendente, fissato dall'art. 89 del DPR 309/90 concernente «Provvedimenti restrittivi nei confronti dei tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici».

I primi due commi di tale norma disciplinano, rispettivamente, l'ipotesi del tossicodipendente che abbia in corso o che intenda iniziare un programma di recupero dalla tossicodipendenza, fissando un regime di carattere derogatorio rispetto alle regole generali di individuazione della misura cautelare appropriata ai singoli casi.

Il primo comma stabilisce che il giudice, qualora ricorrano i presupposti per la custodia cautelare in carcere, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, dispone gli arresti domiciliari quando imputata è una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti, ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, anche in regime non residenziale (eccezione fatta per i delitti di rapina ed estorsione) e l'interruzione del programma può pregiu-

dicare il recupero dell'imputato.

La stessa previsione di concessione di arresti domiciliari è disposta, su istanza documentata dell'interessato, nei confronti del detenuto tossicodipendente che "intende" sottoporsi a programma di recupero.

In entrambe le ipotesi, il giudice dispone la custodia cautelare in carcere o ne dispone il ripristino quando accerta che la persona ha interrotto l'esecuzione del programma, ovvero mantiene un comportamento incompatibile con la corretta esecuzione, o quando accerta che la persona non ha collaborato alla definizione del programma o ne ha rifiutato l'esecuzione.

Il regime in questione non si applica ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, nei confronti di persone accusate di reati molto gravi (quasi tutti quelli compresi nel catalogo di cui all'art. 4-bis della legge di Ordinamento penitenziario).

La funzione essenziale di questa disposizione, oggetto di censure di illegittimità costituzionale<sup>11</sup>, è quella di escludere gli indagati per reati gravi dallo speciale regime di favore di cui ai commi 1 e 2, con la conseguenza che, nei confronti di costoro, resta applicabile la disciplina generale dettata all'art. 275 del codice di rito. La quale, per altro, vieta solo parzialmente l'applicazione degli arresti domiciliari nei confronti degli accusati per gravi reati.

### Par. 3 La tutela della salute nella fase di esecuzione della pena

A esigenze di tutela della salute si ispirano gli artt. 146 e 147 cp che prevedono, rispettivamente, il rinvio obbligatorio e il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena. La prima ipotesi riguarda il caso in cui la pena deve eseguirsi nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286 bis, comma 2, del codice di procedura penale, ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative.

Il rinvio obbligatorio presuppone che la malattia sia giunta ad una fase così avanzata da escludere la rispondenza del soggetto ai trattamenti disponibili o alle terapie curative, e non richiede alcuna valutazione circa la compatibilità o meno della patologia con lo stato di detenzione.

In caso di differimento facoltativo della pena detentiva, ai sensi dell'art. 147 cod. pen., comma primo, n. 2), è necessario che la malattia da cui è affetto il condannato sia grave, cioè tale da porre in pericolo la vita o da provocare rilevanti conseguenze dannose e, comunque,

da esigere un trattamento che non si possa facilmente attuare nello stato di detenzione, operando un bilanciamento tra l'interesse del condannato ad essere adeguatamente curato e le esigenze di sicurezza della collettività. Ad esigenze di decarcerizzazione e di salute è ispirato l'istituto della detenzione domiciliare, rientrando tra le misure alternative alla detenzione e in qualche modo confinante con quello del differimento dell'esecuzione della pena.

Si tratta di un istituto variamente modulato ed oggetto di varie modifiche legislative.

L'istituto base è rappresentato dalla detenzione domiciliare "ordinaria" o "umanitaria", prevista dall'art. 47 ter, primo comma, dell'Ordinamento penitenziario.

Tale norma prevede che la pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, può essere espiata nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, quando trattasi, tre l'altro, di persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali ovvero di persona di età superiore a sessanta anni, se inabile anche parzialmente.

Come affermato dalla Corte costituzionale, la detenzione domiciliare non nasce per fronteggiare le ipotesi d'incompatibilità assoluta tra regime carcerario e condizioni soggettive della persona, ma costituisce, invece, una modalità di attenuazione del regime di esecuzione della pena, da prendere in considerazione quando si realizzano i presupposti oggettivi e soggettivi indicati dalla legge. Inoltre, proprio perché costituisce un regime detentivo attenuato, realizza una generica finalità risocializzante collegabile all'esclusione della detenzione carceraria, quando risulti non necessaria<sup>12</sup>.

«Le condizioni di salute particolarmente gravi», afferma inoltre la Corte di Cassazione, «non necessariamente devono consistere in patologie incompatibili con lo stato di detenzione o comunque dalla prognosi infausta, ben potendo essere ravvisate in una o più alterazioni della funzionalità psico-fisica dell'imputato, caratterizzate da un elevato grado d'intensità e idonee a rendere ancora più affittiva l'espiatione della pena in istituto».

Per quanto riguarda il tipo di patologia, la norma non distingue tra malattie fisiche o psichiche, perciò vi si fanno rientrare anche le malattie mentali. Tuttavia, pure l'infermità psichica deve essere tale da richiedere contatti regolari coi presidi sanitari. Dunque, la gravità della malattia, fisica o psichica, non è valutata di per se stessa, ma sempre in relazione alla regolarità delle cure e dell'assistenza che richiede, e fintanto che tali cure non possano essere efficacemente adottate in carcere.

IL comma 1-bis dello stesso art. 47 ter prevede che la detenzione domiciliare può essere applicata per l'espi-

zione della pena detentiva inflitta in misura non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1 quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati, escludendo da tale disposizione i condannati per i reati di cui all'articolo 4 bis: trattasi dell'ipotesi definita di detenzione domiciliare "generica"<sup>13</sup>.

Il comma 1-ter dell'art. 3 citato, stabilisce che, quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre l'applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante la esecuzione della detenzione domiciliare (detenzione domiciliare "a durata prestabilita").

Con la sentenza n. 99 del 2019 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter co.1-ter OP "nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-ter", così colmando quel vuoto normativo che si era venuto a creare nell'ordinamento giuridico con riferimento alla posizione delle persone detenute affette da grave patologia psichiatrica a seguito della definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari. Prima dell'intervento della Corte, per tali persone, quando la pena da scontare era superiore al limite di 4 anni, era preclusa ogni possibilità di esprire la pena al di fuori del carcere, in un luogo che fosse idoneo alla cura e gestione della malattia.

Come è stato rilevato, la Corte Costituzionale ha individuato nella detenzione domiciliare ed art. 47-ter comma 1-ter la misura utilizzabile per le persone affette da grave infermità psichica sopravvenuta. Con la precisa indicazione che non si tratta di una «misura alternativa alla pena», ma una pena "alternativa alla detenzione" o, se si vuole, una "modalità di esecuzione della pena", sottolineando come essa debba essere sempre accompagnata da «prescrizioni limitative della libertà, sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza e con l'intervento del servizio sociale». Il richiamo all'art. 47-ter, comma 4 OP riporta al contenuto di una misura che dovrà essere articolato a seconda delle esigenze di cura e di tutela delle persone sulla base di una attenta valutazione della situazione rimessa al Magistrato di Sorveglianza<sup>14</sup>

Quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di

sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato.

Quest'ultima ipotesi di detenzione domiciliare viene considerata un'alternativa al rinvio, obbligatorio o facoltativo, dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 del codice penale. La norma prevede, infatti, che negli stessi casi in cui potrebbe essere disposto il differimento dell'esecuzione, il Tribunale di sorveglianza possa disporre, invece, la detenzione domiciliare. La sua concessione è permessa, peraltro, oltre il limite di pena previsto dal primo comma, quindi anche per pene sopra i 4 anni. Ciò significa che non è neanche previsto un tetto massimo, in pratica non c'è nessun limite di pena. Una esemplificazione di tale prassi è costituita dai recenti provvedimenti che hanno portato alla scarcerazione di detenuti che ricoprivano posizioni apicali all'interno di associazioni di stampo mafioso ed erano pertanto sottoposti al regime detentivo speciale del 41 bis, proprio applicando la misura domiciliare prevista nell'art. 47 ter co. 1 ter o.p., ossia la misura che si può utilizzare negli stessi casi in cui il codice penale, agli artt. 146 e 147, consente il differimento obbligatorio o facoltativo della pena detentiva. L'ipotesi in considerazione nei casi in esame è quella del differimento facoltativo della pena detentiva per "condizioni di gravi infermità fisica", contemplata dall'art. 147 co. 1 n. 2 c.p.

Come è stato rilevato, il giudizio di gravità dell'infermità, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, ha carattere relativo, fondandosi sul rapporto, di volta in volta mutevole, fra condizioni individuali e condizioni dell'ambiente carcerario. Muovendo da tale premessa, la Corte di cassazione ha ancorato il provvedimento a due autonomi requisiti: la gravità oggettiva della malattia, implicante un serio pericolo per la vita del condannato o la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose e la possibilità di fruire, in stato di libertà, di cure e trattamenti più efficaci di quelli che possono essere prestati in regime di detenzione<sup>15</sup>

La misura domiciliare applicabile in queste ipotesi, "essendo finalizzata a tutelare il diritto inderogabile alla salute e l'umanità del trattamento (non a caso questa misura è comunemente designata come 'detenzione domiciliare umanitaria)', può essere disposta a favore di qualsiasi detenuto, a prescindere dunque dalla tipologia del reato commesso e dall'entità della pena residua, e dunque anche di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale"<sup>16</sup>.

I provvedimenti applicativi della detenzione domiciliare ex art. 47 ter co. 1 ter o.p. sono tutti adottati in via provvisoria dal magistrato di sorveglianza, secondo quanto previsto dal co.1 quater della stessa disposizione, che ammette tale possibilità in presenza di "gravi pregiudizi

derivanti dalla protrazione dello stato di detenzione”, salvo poi trasmissione degli atti al tribunale di sorveglianza per la decisione definitiva.

Secondo quanto stabilito dall’art. 47 co. 1 ter, il giudice nell’applicare la misura - che opera, come si è già ricordato, nei casi in cui si potrebbe altresì disporre il differimento della pena ai sensi dell’art. 146 e 147 - stabilisce un termine di durata, che è peraltro prorogabile sino a che perdurino le condizioni che lo giustificano<sup>17</sup>.

Con l’inserimento dell’art. 47-quater nella l. 354/1975 ad opera della l. 231/1999, il legislatore ha voluto consentire ai soggetti affetti da aids o da grave deficienza immunitaria, accertate ai sensi dell’articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale, e che hanno in corso o intendono intraprendere un programma di cura e assistenza presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o altre unità operative prevalentemente impegnate secondo i piani regionali nell’assistenza ai casi di aids, la possibilità di accedere alle misure alternative o di comunità previste dagli articoli 47 (affidamento in prova al servizio sociale) e 47-ter (detenzione domiciliare), anche oltre i limiti di pena ivi previsti.

La L. 40/2001 ha introdotto l’art. 47-quinquies o.p.: detenzione domiciliare speciale (detenute madri e detenuti padri, in caso di morte o impossibilità da parte della madre)

Per l’affidamento in prova ordinario, l’applicazione provvisoria della misura da parte del magistrato di sorveglianza è disciplinata dall’art. 47 o.p. co. 4 in presenza di un “grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione”; analoga disciplina si applica, secondo quanto stabilito nell’art. 94 co. 2 t.u. stup., per l’affidamento in prova c.d. terapeutico.

#### **Par. 4 Gli ulteriori interventi legislativi in tema di ordinamento penitenziario**

Con i tre decreti legislativi n. 121, 123 e 124 del 2 ottobre 2018 si è concluso l’iter della riforma dell’ordinamento penitenziario. Si tratta dei decreti legislativi che hanno dato (parziale) attuazione alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. riforma Orlando) e, in particolare, del d. lgs. 2 ottobre 2018, n.121, Disciplina dell’esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103; d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, Riforma dell’ordinamento; penitenziario, in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103; del d. lgs. 2 ottobre 2028, n. 124, Riforma dell’ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario,

in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

In particolare, per ciò che qui interessa, il d.lgs. n. 123 è intervenuto sul testo dell’art. 11 o.p., che è appunto la norma dell’ordinamento penitenziario dedicata alla disciplina della sanità in carcere.

Tale articolo esordisce ora con l’affermazione che il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria”: il richiamo al d.lgs. 230/1999 deve intendersi come il richiamo al principio della parità tra detenuti (e internati) e soggetti liberi nella tutela del diritto alla salute e quindi al diritto a godere di prestazioni sanitarie efficaci, tempestive ed appropriate.

Alcune novità di rilievo riguardano la disciplina della ‘prima’ visita, ossia la visita medica a cui il detenuto o l’internato è sottoposto all’atto dell’ingresso in istituto. A questo proposito, nel nuovo co. 7 dell’art. 11 o.p., si prevede che, fermo l’obbligo di referto, il medico che riscontri “segni o indici che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti” deve darne comunicazione al direttore dell’istituto e al magistrato di sorveglianza.

Nel nuovo co. 7 trovano poi espressione alcuni importanti principi, già contenuti nel d.lgs. 230/1999: il diritto a ricevere informazioni complete sullo stato di salute durante la detenzione e al momento della rimessione in libertà, il principio di globalità dell’intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, d’integrazione dell’assistenza sociale e sanitaria e la garanzia della continuità terapeutica (nella prassi di frequente non assicurata a causa anche dei trasferimenti dei detenuti da un istituto all’altro). A proposito della continuità terapeutica, si specifica poi che essa deve essere garantita con particolare attenzione ai soggetti che, all’atto di ingresso in carcere, abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale, in considerazione degli effetti pregiudizievoli per la salute che discendono dall’interruzione della terapia ormonale. Come evidente l’effettività di tali principi non potrà che dipendere dal grado di attuazione che sarà dato alle norme che li prevedono.

Il nuovo co. 12 laddove introduce la possibilità per il detenuto e l’internato di essere visitato, a proprie spese, da un “esercitante di una professione sanitaria” di fiducia (una possibilità che, nella disciplina precedente, era prevista per il solo medico.

## Par. 5. Il diritto alla salute dei detenuti secondo la CEDU

Una volta riepilogato l'assetto del rapporto diritto alla salute/esigenze di sicurezza della collettività all'interno del sistema codicistico e delle norme sull'Ordinamento penitenziario, possiamo passare ad occuparci della tutela della salute della popolazione carceraria nell'ottica della giurisprudenza della corte di Strasburgo.

Il tema va affrontato partendo dagli orientamenti della CEDU espressi in sentenze di

Va evidenziato che il diritto alla salute, al pari degli altri "diritti sociali", non trova espresso riconoscimento nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di Strasburgo ha però progressivamente esteso la tutela convenzionale anche a questo diritto, tramite una interpretazione evolutiva ed estensiva di altre disposizioni della Convenzione, soprattutto l'art. 3. Si tratta, tuttavia, di una forma di tutela indiretta, di riflesso, che sconta la mancata individuazione di un «nucleo irriducibile del diritto»: il diritto alla salute, in altri termini, non viene tutelato in sé e per sé, ma solo se, ed in quanto, la sua lesione si traduca nella violazione di diritti espressamente riconosciuti dalla Convenzione<sup>18</sup>.

È accaduto, infatti, che i cd diritti socio economici trovassero attuazione in distinti accordi internazionali quali, per ciò che concerne specificamente il diritto alla salute, la Carta sociale europea, adottata nel 1961 e riveduta nel 1996, la cui osservanza non era rimessa ad un giudice ad hoc, ma, dal 1996, al Comitato europeo dei diritti sociali, composto da 15 membri nominati dal Consiglio d'Europa.

La debolezza sul piano pratico di tale strumento è palese ove si consideri che la ratifica della CSE non obbliga ad assolvere a tutti i vincoli previsti, ma ciascuno Stato può scegliere a quali disposizioni vincolarsi, purché siano incluse almeno sei delle nove che costituiscono il "nocciolo duro" del catalogo contenuto nella Parte II (diritto al lavoro, alla libertà sindacale, alla contrattazione collettiva, alla tutela per bambini e adolescenti, alla sicurezza sociale, all'assistenza sociale e medica, alla tutela sociale, giuridica ed economica della famiglia, diritto del lavoratore migrante e della sua famiglia alla protezione ed assistenza, diritto alle pari opportunità in materia di lavoro e professione).

Tuttavia, partendo dal presupposto che i diritti civili e politici hanno implicazioni di natura sociale o economica, la Corte EDU ha potuto sviluppare un filone di giurisprudenza anche in materia di diritti sociali, tramite un'interpretazione evolutiva delle disposizioni della Convenzione, che le ha consentito di ricondurre ai diritti positivamente riconosciuti da queste anche posizioni giuridiche a contenuto sociale.

il diritto alla salute, in particolare, è stato così ricon-

dotto nell'alveo dei diritti garantiti, quale corollario del diritto alla vita (art. 2 CEDU), del divieto di pene e trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU), del diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio (art. 8 CEDU).

Per ciò che riguarda specificamente il diritto alla salute dei detenuti, la Corte CEDU, ha poi ricondotto nell'alveo del divieto di trattamenti inumani o degradanti il fenomeno del sovraffollamento delle carceri.

Muovendo dall'assunto per cui allo stato di detenzione non consegue la perdita delle garanzie dei diritti e delle libertà affermati dalla Convenzione, gli organi di tutela della CEDU hanno da tempo riconosciuto che una pena, pur legalmente inflitta, può comportare problemi di compatibilità rispetto all'art. 3 CEDU, «con riguardo alle modalità della sua esecuzione». Posto che ogni forma di privazione della libertà personale implica un «inevitabile elemento di umiliazione», affinché la soglia minima di gravità che delimita l'ambito applicativo dell'art. 3 CEDU sia superata, è necessario accertare che, nel singolo caso, quelle modalità di esecuzione comportino un'umiliazione ed uno svilimento di «livello particolare» e, in ogni caso, diversi ed ulteriori da quelli connotati ed ineliminabili<sup>19</sup>.

Proseguendo in questo percorso, la corte CEDU ha considerato, a partire da un certo momento, l'omissione delle cure necessarie per la salute del detenuto quale trattamento inumano rientrante nella tutela dell'art. 3 della Convenzione<sup>20</sup>.

L'obbligo di garantire un adeguato trattamento dei detenuti malati, ha trovato un puntuale riconoscimento nelle sentenze pilota *Kudla c. Polonia* e *Xiros c. Grecia*, con le quali la Corte ha chiarito che esso si specifica in tre «obligations particulières»: verificare che il detenuto sia in condizioni di salute tali da poter scontare la pena, somministrargli le cure mediche necessarie e adattare, ove necessario, le condizioni generali di detenzione al suo particolare stato di salute.

Più specificamente, come è stato rilevato, ai fini della tutela occorre: il superamento della soglia minima di gravità, la cui valutazione è relativa e dipende da numerosi fattori del caso concreto come l'età, il sesso, durata del trattamento effetti dello stesso sul fisico e sulla mente del singolo detenuto; la prova deve essere basata su elementi precisi, concordanti e sufficientemente gravi che le autorità competenti abbiano oltrepassato il limite del trattamento penitenziario che deriva da una punizione o sanzione legittima; quadro clinico del detenuto particolarmente grave; la mancanza ovvero inadeguatezza della risposta da parte delle autorità competenti e mancanza di qualità o totale assenza di cure mediche necessarie<sup>21</sup>.

In relazione al rapporto tra condizione di salute e detenzione, particolare significato assumono inoltre talune

pronunce che hanno riguardato l'Italia, quali la sentenza Scoppola<sup>22</sup>

La sentenza precisa che la Corte, nel sindacare l'operato delle autorità statali – comprese, nel caso di specie, le valutazioni della magistratura di sorveglianza – tiene conto di tre elementi, rilevanti ai fini della verifica della compatibilità tra detenzione e stato di salute: le condizioni del detenuto, la qualità delle cure somministrate, l'appropriatezza del mantenimento della misura detentiva a fronte delle condizioni di salute. Qualora tali elementi conducano ad un esito negativo della verifica, nessun rilievo assume l'eventuale mancanza, in capo alla pubblica potestas, di una volontà di umiliare o degradare: l'art. 3 CEDU ben può essere violato da «inazione o [...] mancanza di diligenza»

Ulteriore pronuncia di condanna è stata la sentenza Contrada in cui la Corte ha ravvisato violazione dell'art. 3 CEDU, per superamento della soglia minima di gravità, in considerazione di tre elementi: il contenuto dei certificati e referti medici a disposizione delle autorità italiane, il tempo trascorso prima della concessione della detenzione domiciliare, le stesse motivazioni delle decisioni di rigetto delle istanze del ricorrente<sup>23</sup>

Quest'ultima pronuncia consolida i principi elaborati nelle precedenti pronunce e per le ipotesi di incompatibilità dello stato di salute con la permanenza in detenzione carceraria aggiunge un ulteriore elemento rappresentato dall'inadeguatezza della permanenza in carcere rispetto alle condizioni di salute del detenuto<sup>24</sup>.

## 6. Il fenomeno del sovraffollamento delle carceri come fattore di rischio della salute

Delineato il percorso seguito dalla giurisprudenza CEDU teso a una sempre maggiore espansione della portata dell'art. 3 della Convenzione, comprendiamo il nesso che intercorre tra tutela della salute/dignità dei detenuti e le condizioni di detenzione.

È palese che il sovraffollamento nelle carceri, determinando una condizione di disagio igienico e sanitario per i detenuti, costituisce un fattore di rischio per la salute della popolazione carceraria, oltre ad essere lesivo sua dignità.

Con la sentenza Torreggiani adottata l'8 gennaio 2013 con decisione presa all'unanimità – la Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

Il caso riguardava trattamenti inumani o degradanti subiti dai ricorrenti, sette persone detenute per molti mesi nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza, in celle triple e con meno di quattro metri quadrati a testa a disposizione e faceva seguito ad altro caso pure conclusosi con la condanna dello Stato italiano per le stesse

ragioni (Sulejmanovic c. Italia, del 16 luglio 2009 (ric. n. 22635/03)

«La carcerazione – secondo la Corte Cedu - non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente».

Considerato il carattere sistemico del fenomeno del sovraffollamento, la Corte ha emesso una c.d. sentenza pilota, ingiungendo allo Stato italiano di introdurre, entro il termine di un anno dal momento in cui la sentenza della Corte sarebbe divenuta definitiva, «un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte.

L'assoluta urgenza del fenomeno del sovraffollamento (sottolineata anche dalla Corte Cost., 22 novembre 2013, n. 279, Pres. Silvestri, Rel. Lattanzi) e la necessità di ottemperare al dictum della Corte di Strasburgo induceva il nostro legislatore a porre in essere una serie di provvedimenti.

Con il dl 78/2013, convertito in L. 94/2013, il Governo ha modificato, tra l'altro, il testo dell'art. 656 cpp concernente la sospensione dell'ordine di esecuzione del PM, ampliandone il contenuto ed eliminando talune preclusioni soggettive.

Con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10 (c.d. decreto svuotacarceri), il legislatore si è mosso su due piani: su di un primo piano, si collocano gli interventi funzionali a ridurre il numero delle presenze in carcere, attraverso la riduzione del flusso dei detenuti in ingresso e l'ampliamento di quello dei detenuti in uscita; su di un secondo piano, invece, si collocano gli interventi funzionali a rafforzare la tutela dei diritti dei detenuti e, in particolare, a garantire la giustiziabilità dei diritti violati dal sovraffollamento, così come richiesto dalla sentenza Torreggiani<sup>25</sup>.

Sotto il primo profilo, vengono innanzitutto in considerazione le disposizioni dirette ad ampliare l'ambito di operatività delle misure alternative e dei benefici penitenziari. In questo senso, la novità più significativa



è senz'altro rappresentata dall'introduzione, ai sensi dell'art. 4 del decreto, della "liberazione anticipata speciale", caratterizzata da una detrazione di 75 giorni ogni sei mesi di pena scontata, anziché di 45 giorni, come nella liberazione anticipata ordinaria, di cui all'art. 54 o.p.

Si è trattato peraltro di una misura di carattere temporaneo: essa infatti era destinata ad operare solo per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto.

Ulteriori interventi hanno inciso sulle misure alternative alla detenzione, ampliandone i contenuti.

Quanto agli interventi in materia di tutela dei diritti delle persone detenute, va segnalato l'introduzione del cd reclamo giurisdizionale di cui all'art. 35 bis dell'ordinamento penitenziario.

Secondo la nuova normativa, il detenuto può proporre reclamo al magistrato di sorveglianza in due ipotesi: la prima è rappresentato dai provvedimenti di natura disciplinare adottati dall'amministrazione penitenziaria (art. 69, co. 6 lett. a), la seconda dall' "inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti" (art. 69, co. 6 lett. b). Qualora sia accertata la sussistenza del pregiudizio e la sua attualità, il giudice ordina all'amministrazione penitenziaria "di porre rimedio".

Al fine di costringere all'obbedienza l'amministrazione penitenziaria, il decreto prevede un giudizio di ottemperanza da attivare, presso lo stesso magistrato, nel caso di "mancata esecuzione del provvedimento". Qualora il giudizio, da esperire nelle forme di cui agli artt. 666 e 678 c.p.p., venga accolto, il giudice ha il potere di: ordinare all'amministrazione di ottemperare, nominando - se necessario - un commissario ad acta; dichiarare nulli gli eventuali atti dell'amministrazione che si pongano "in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito"; determinare la somma dovuta al detenuto a titolo di riparazione, con il limite massimo di 100 euro per giorno.

Con l'introduzione dell'art. 35 ter dell'Ordinamento penitenziario (attuata dal D.L. 26 giugno 2014 n. 92) si è introdotta la possibilità di ottenere una riduzione della pena da espiare (nella misura di un giorno per ogni dieci giorni di pregiudizio subito) o, in via subordinata, un risarcimento in forma monetaria (nella misura di 8 euro per ogni giorno di pregiudizio patito); ciò in aderente conformità a quanto affermato dai giudici di Strasburgo nella sentenza Torreggiani.

Trattasi di due tipologie di rimedi specificamente diretti a riparare il pregiudizio derivante a detenuti ed internati da condizioni detentive contrarie all'art. 3 CEDU.

Il primo dei due rimedi (disciplinato nei commi 1 e 2 dell'art. 35 ter o.p.) è destinato ai detenuti e agli internati che stiano subendo un pregiudizio grave ed attuale ai propri diritti, in conseguenza delle condizioni detentive in cui si trovano. Costoro possono rivolgersi al magistrato di sorveglianza, al fine di ottenere una riparazione in forma specifica, consistente in uno "sconto" della pena ancora da espiare pari ad 1 giorno ogni 10 di pregiudizio subito o, in alternativa - nel caso in cui il pregiudizio sia stato inferiore ai 15 giorni o nel caso in cui lo 'sconto' sia maggiore del residuo di pena - un risarcimento in forma monetaria, pari a 8 euro per ogni giorno di pregiudizio subito.

Il secondo rimedio (disciplinato nel comma 3 dell'art. 35 ter o.p.) si rivolge a coloro che abbiano finito di scontare la pena detentiva o abbiano subito il pregiudizio durante un periodo di custodia cautelare non computabile nella pena da espiare. In questo caso, i soggetti possono rivolgersi entro sei mesi dalla cessazione della pena detentiva o della custodia cautelare al tribunale civile, al fine di ottenere un risarcimento in forma monetaria, sempre nella misura di 8 euro per ogni giorno di pregiudizio subito.

Le misure disposte dallo Stato italiano, che hanno portato complessivamente a una riduzione del fenomeno del sovraffollamento, hanno ricevuto un positivo riconoscimento in sede internazionale.

La decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 5 giugno 2014 ha costituito un primo riconoscimento degli sforzi del legislatore italiano per porre rimedio al fenomeno del sovraffollamento.

Un secondo riconoscimento si ritrova nella sentenza della Corte CEDU "Stella contro Italia" del 16 settembre 2014, con la quale i Giudici di Strasburgo, chiamati per la prima volta dopo la novella del 2014 a pronunciarsi sui nuovi rimedi risarcitori introdotti nell'ordinamento penitenziario, hanno espresso un giudizio ampiamente positivo sulla accessibilità dei ricorsi preventivi e riparatori, nonché sulla apparente effettività degli stessi, riservandosi, però, sotto questo secondo profilo, la possibilità di un eventuale riesame che consideri anche le decisioni rese dai giudici nazionali e l'effettiva loro esecuzione<sup>26</sup>.

## Par 7. L'impatto del COVID 19 sulle carceri

La crisi innescata dallo scoppiare della pandemia COVID 19 ha avuto inevitabili ripercussioni nelle carceri innescate dai primi provvedimenti adottati dal Governo.

La prima strategia governativa, all'affacciarsi dell'emergenza legata al diffondersi del Covid-19, ha portato alla chiusura degli istituti penitenziari da accessi dall'esterno, per evitare che il virus potesse varcare la

soglia del carcere. Il decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11, ha previsto infatti che i colloqui con i detenuti avvengano 'da remoto' e che la concessione dei permessi-premio e della semilibertà fosse sospesa fino al 31 maggio 2020.

Tali provvedimenti hanno provocato una serie di clamorose rivolte nei penitenziari che hanno coinvolto circa 6000 detenuti (il 10% della popolazione penitenziaria) e portato alla morte di 13 detenuti e al ferimento di 40 agenti della polizia penitenziaria, oltre alla devastazione di diversi istituti (come quello di Modena) e all'evasione di decine di detenuti<sup>27</sup>.

Sono inoltre riemersi i noti problemi degli istituti penitenziari legati al sempre cronico problema del sovraffollamento e alle condizioni igieniche spesso precarie, che l'emergenza coronavirus rischiava di fare esplodere: "le carceri rischiano di diventare una bomba sanitaria che si può ripercuotere sulla tenuta del sistema sanitario nazionale"<sup>28</sup>.

Il fallimento di questa prima strategia ha costretto il governo a virare nella direzione opposta. Di qui il nuovo intervento, che nell'ambito del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, c.d. decreto 'cura Italia', convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 29, ha cercato in qualche modo di aprire le porte del carcere dall'interno e di chiuderle all'ingresso di nuovi detenuti dall'esterno.

Lo strumento di tale diversa strategia è consistito nel ricorso all'istituto della detenzione domiciliare, più precisamente di quella particolare forma di detenzione domiciliare disciplinata dalla l. 26 novembre 2010, n. 199, un istituto che aveva dato buona prova nella stagione più critica del sovraffollamento carcerario: basti pensare che dall'entrata in vigore della legge n. 199 del 2010 al 31 dicembre 2019 sono usciti dalle carceri per effetto di questa misura 26.849 detenuti<sup>29</sup>.

Tale particolare tipologia di detenzione domiciliare, da non confondersi con quella disciplinata dall'art. 47-ter dell'Ordinamento Penitenziario, da cui differisce sia la competenza – quest'ultima in capo al tribunale di sorveglianza mentre l'esecuzione nel domicilio viene decisa dal magistrato di sorveglianza – che i requisiti per accedervi, consente l'espiazione della pena della reclusione non superiore a 18 mesi, anche se residuo di maggior pena, presso il domicilio, in funzione di un procedimento applicativo del beneficio estremamente accelerato (addirittura, da concedersi entro cinque giorni dalla richiesta) e di competenza del Magistrato di Sorveglianza, anziché del Tribunale di Sorveglianza.

La distinzione rispetto alla detenzione prevista dall'art. 47 ter O.P. sta anche nella finalità dell'istituto, come ribadito dalla Corte di Cassazione: inve-

ro, sembra evidente che l'art. l. della 199, proprio per la sua primaria finalità di decongestionamento carcerario (finalità drammaticamente attuale, e aggravata ulteriormente dall'emergenza Coronavirus), non costituisce una vera e propria misura alternativa alla detenzione, la cui concessione sarebbe rimessa alla discrezionalità della magistratura di sorveglianza, quanto a una speciale modalità di esecuzione della pena che va necessariamente applicata (a meno che ricorrano le ipotesi di esclusione ivi indicate, Sez. I, n. 15747/2014).

Pertanto, l'istituto dell'esecuzione della pena detentiva presso il domicilio, previsto dall'art. 1 l. 199/2010, è applicabile anche in deroga alle regole generali poste dall'art. 47-ter ord. pen. per la detenzione domiciliare, e quindi indipendentemente da ogni valutazione di meritevolezza in ordine alla concessione della misura (Sez. I, n. 6138/2014).

Per la Corte di Cassazione, la l. n. 199/2010 ha introdotto una speciale modalità di esecuzione della pena, volta ad attuare il principio del finalismo rieducativo, sancito dall'art. 27 Cost., e per rendere nel contempo possibile l'esecuzione delle pene detentive brevi in luoghi esterni al carcere, attesa la situazione di emergenza nella quale si trovano le strutture penitenziarie italiane.

Anche quella prevista dal decreto Cura Italia è una disciplina speciale a carattere temporaneo: è infatti previsto nel decreto legge che la nuova normativa trovi applicazione fino al 30 giugno 2020.

La detenzione domiciliare non può essere concessa: ai condannati per reati ostativi di cui all'art. 4-bis dell'Ordinamento Penitenziario; ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza; ai detenuti sottoposti al regime della sorveglianza particolare (salvo che sia stato accolto il loro reclamo ai sensi dell'art. 14-ter dell'Ordinamento Penitenziario); "quando vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti ovvero quando non sussista l'idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato".

Altre cause ostative vengono introdotte ora per la prima volta: riguardano i detenuti sanzionati per infrazioni disciplinari relative a disordini o sommosse in carcere (art. 123 co. 1 lett. d) ovvero i detenuti nei cui confronti sia stato redatto un rapporto disciplinare in relazione ai disordini e alle sommosse verificatisi a partire dal 7 marzo 2020 (art. 123 co. 1 lett. e), e ancora i condannati per maltrattamenti contro familiari e conviventi o per atti persecutori (art. 123 co. 1 lett. a). Non è invece stata ribadita l'esclusione

della misura per i casi in cui si accerti il pericolo che il condannato si dia alla fuga o commetta altri delitti. Viene mantenuta la necessità che il domicilio sia idoneo ed effettivo, ai sensi della lettera f) dell'art. 123 e viene imposto, in ogni caso, l'utilizzo del cd. bracciale elettronico, fino a quando la pena da espriare sia inferiore ai sei mesi di reclusione (previsione, questa, che ha suscitato non poche polemiche atteso il difficile reperimento dei braccialetti)<sup>30</sup>.

Il secondo strumento al quale il d.l. n. 18/2020 affida il contrasto al contagio da coronavirus nelle carceri (e dalle carceri verso l'esterno), nonché l'attenuazione del sovraffollamento carcerario, è quello della licenza premio prevista all'art. 52 ord. penit. per il condannato ammesso alla semilibertà: tale licenza può essere concessa anche in deroga al limite massimo di 45 giorni all'anno previsto all'art. 52 ord. penit. per una durata che può arrivare al prossimo 30 giugno 2020. Come è stato rilevato, si tratta di una scelta ragionevole, considerando che chi viene ammesso alla semilibertà è un soggetto che di regola ha già scontato una parte consistente della pena, non è pericoloso in termini di propensione a commettere nuovi reati (tale è stato ritenuto da un giudice in sede di concessione della misura), ma rappresenta, nella situazione attuale, un consistente pericolo per la salute collettiva, in ragione della continua spola cui è chiamato fra carcere e società esterna. In definitiva, la misura sembra in grado di produrre effetti apprezzabili sul versante della prevenzione del contagio, non anche peraltro sul versante del contenimento della popolazione carceraria, se si considera che al 15 febbraio 2020 i soggetti in semilibertà erano 1039.

## Pr. 8 Considerazioni conclusive

L'emergenza sanitaria ha indotto il nostro legislatore a limitare le nostre libertà fondamentali, con decreti legge e atti normativi non aventi valore di legge: DPCM e altro.

Da più parti sono state sollevate obiezioni sulla legittimità costituzionale di taluni provvedimenti: sul piano formale, una fuoriuscita da riserve di legge previste dalla Costituzione.

Come è stato rilevato, restrizioni di libertà come la quarantena e obblighi di non allontanarsi da casa abbisognano di un fondamento legale, in una legge che stabilisca presupposti e contenuti delle restrizioni. A fonti subordinate può essere affidata la precisazione di elementi di dettaglio, non la sostanza delle restrizioni.<sup>31</sup>

Una tale legislazione dell'emergenza è stata ispirata dalla esigenza primaria di tutelare la salute minacciata dal COVID, ritenuta prevalente sulle altre istanze

sottese all'esercizio di diritti fondamentali.

Orbene, questa considerazione deve indurci a ritenere che il diritto alla salute è un bene che non tollera restrizioni o limitazioni in nome di altre istanze, quali quelle connesse alle esigenze di sicurezza della collettività che pure trovano un fondamento nella nostra Costituzione.

In altri termini, l'equilibrio tra diritto alla salute e esigenze di sicurezza non potrà mai intaccare quel nucleo fondamentale del primo quale è stato tracciato dalla giurisprudenza CEDU: diritto a ricevere le cure adeguate e tutela di tale diritto allorché le condizioni di salute siano incompatibili con lo stato detentivo.

## Note di chiusura

<sup>1</sup> A cura di Alessandro Jazzetti e Marialaura Vitiello, avvocati. Marialaura Vitiello ha redatto i paragrafi da 1 a 2; gli altri sono stati redatti da Alessandro Jazzetti.

<sup>2</sup> Cfr. la sentenza Kudla c. Polonia e Xiros c. Grecia e Contrada contro Italia.

<sup>3</sup> Va ricordato che già in precedenza il nostro legislatore aveva tentato di porre un argine al problema del sovraffollamento nelle carceri soprattutto con gli strumenti dell'amnistia e dell'indulto e, dopo la riforma dell'art. 79 Cost. realizzata nel 1992, con riforme di istituti di diritto processuale o di diritto sostanziale, quali la previsione della sospensione obbligatoria dell'esecuzione delle pene detentive fino tre anni e la rimodulazione della detenzione domiciliare.

<sup>4</sup> Con sentenza dell'11 marzo 2014, l'High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court ha riscontrato la violazione dell'art. 3 CEDU nel caso *Badre v. Court of Florence* e, per l'effetto, ha rigettato la richiesta di estradizione avanzata nei confronti del cittadino somalo Hayle Abdi Badre per il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti nella struttura carceraria italiana.

La Corte inglese, nel caso ultimo citato, considera il fenomeno del sovraffollamento carcerario come una problematica fortemente diffusa, sistematica e strutturale, ovvero una sorta di chronic malfunction gravante sull'intero sistema penitenziario italiano nel suo complesso e, pertanto, ha negato la concessione dell'extradizione che avrebbe comportato una pressoché certa violazione dei diritti umani dell'extradando in violazione dell'art. 3 CEDU.

<sup>5</sup> Per una statistica articolata su base regionale della popolazione carceraria prima e dopo il decreto "Cura Italia", vedi il rapporto *Antigone*.

<sup>6</sup> Cfr. *Il diritto penale dell'emergenza "a contrasto del coronavirus": problematiche e prospettive* di Roberto Bartoli, in *Sistema Penale*, 2020.

<sup>7</sup> Vedi sul punto G. Fiandaca, *Scarcerazioni per motivi di salute, lotta alla mafia e opinione pubblica*, in *Sistema penale*, 2020.

<sup>8</sup> Ci si riferisce alle sentenze della Corte costituzionale sull'art. 275, comma 3, c.p.p. depositate tra il 2010 e il 2013 (Corte cost. n.265 del 2010, n.164 del 2011, n.231 del 2011, n.110 del 2012, n.57 del 2013, n.231 del 2013 e n.232 del 2013, quest'ultima particolarmente importante perché ribadisce la necessità dell'intervento della Corte per eliminare la presunzione in relazione ai singoli titoli di reato per i quali è prevista, trattandosi di una incostituzionalità derivata la cui dichiarazione è di competenza della Corte, e non di una questione interpretativa dell'enunciato normativo di partenza, come invece aveva ritenuto Cass., Sez. III, 20 gennaio 2012 – 1 dicembre 2012, n. 4377). A tali sentenze deve poi aggiungersi la sentenza della

Corte costituzionale n.331 del 2011, che ha dichiarato illegittima una analoga presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere contenuta nell'art. 12, comma 4-bis, del d.lgs. n.286 del 1998.

<sup>9</sup> Così Tomaso E. Epidendio, *Proposte metodologiche in merito al dibattito sulle misure cautelari, in Diritto penale contemporaneo*.

<sup>10</sup> La Corte EDU ha richiamato la necessità di una valutazione della proporzione in concreto, cioè in relazione a due principali parametri: quello del "real risk", che implica la necessità di una motivazione specifica e individualizzante, che tenga conto delle caratteristiche della persona e delle circostanze del caso concreto; quello della "durata", in base al quale il progressivo passare del tempo attenua le esigenze e renderebbe illegittimo un automatico prolungamento della restrizione o privazione dopo un certo periodo.

<sup>11</sup> Corte cost., 13 marzo 2014, n. 45, Pres. Silvestri, Rel. Frigo.

<sup>12</sup> Cfr. Corte Cost. 50/2020 secondo la quale la detenzione domiciliare costituisce una forma di esecuzione della pena (sentenza n. 350 del 2003), che può arricchirsi di prescrizioni non necessariamente strumentali alle sole e basilari esigenze di vita dell'interessato (il finalismo delle prescrizioni in chiave di risocializzazione è stato valorizzato anche dalla giurisprudenza di legittimità: da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima penale, 5 giugno 2018, n. 56703).

<sup>13</sup> Corte Cost. 50/2020 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma e 27, primo e terzo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

<sup>14</sup> A. Calcaterra, 41-bis O.P.: Possibile la detenzione domiciliare 'umanitaria' o 'in deroga' anche per i detenuti in regime differenziato portatori di grave malattia psichica, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 1-bis.

<sup>15</sup> Vedi A.Della Bella, *Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche, in Sistema Penale*, 2020.

<sup>16</sup> A.Della Bella, *ibidem*

<sup>17</sup> Una ulteriore ipotesi è la detenzione domiciliare speciale, introdotta dalla Legge 8 marzo 2001 n. 40, di modifica dell'Ordinamento Penitenziario. Con tale beneficio si è voluto consentire alle condannate, madri di bambini di età inferiore ai anni dieci, di espriare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli.

<sup>18</sup> Così F.Cecchini, *La tutela del diritto alla salute in carcere nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in Diritto penale Contemporaneo*.

<sup>19</sup> Corte EDU, 24 aprile 1978, *Tyrer v. the United Kingdom*, cit., § 30; v. anche Corte CEDU, 25 marzo 1993, *Costello-Roberts v. the United Kingdom*, ric. n. 13134/87, § 30.

<sup>20</sup> Corte EDU, 14 novembre 2002, *Mouisel v. France*, ric. n. 67263/01.

<sup>21</sup> Veronica Manca, *La Corte dei diritti dell'uomo torna a pronunciarsi sul divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti: l'inadeguatezza degli standard di tutela delle condizioni di salute del detenuto integrano una violazione dell'art. 3 CEDU*, Nota a C. Eur. dir. uomo, 11 febbraio 2014, *Contrada c. Italia* (n. 2), ric. n. 7509/08, in *Diritto penale contemporaneo*.

<sup>22</sup> Corte EDU, 17 luglio 2012, *Scoppola v. Italy* (no. 4), ric. n. 65050/09, che nega rilievo all'atteggiamento non collaborativo del ricorrente, il quale aveva rifiutato il ricovero nell'ospedale civile di Parma.

<sup>23</sup> Corte EDU, 11 febbraio 2014, *Contrada v. Italy* (no. 2), cit., § 84.

<sup>24</sup> In tema di motivazione dei decreti ministeriali che dispongono

il 41 bis, cfr. C. eur. dir. uomo, Sez. I, sent. 25 settembre 2018, *Provenzano c. Italia*, ric. 55080/13, con nota di Giulia Alberti, in *Diritto penale contemporaneo*.

<sup>25</sup> La c.d. Legge "svuota carceri" ovvero la L. 26 novembre 2010, n. 199, prevede la detenzione domiciliare per coloro che sono stati condannati ad una pena uguale od inferiore ad anni 1 (dodici mesi) ovvero per coloro i quali stanno scontando una pena maggiore ma il cui residuo è pari o inferiore ad anni 1 (dodici mesi). Legge esclude dal beneficio, tra gli altri, i soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni (ovvero reati particolarmente gravi e di criminalità organizzata).

<sup>26</sup> Cfr. Cass., Sez. I, ord. 21 febbraio 2020 (dep. 11 maggio 2020), n. 14260, Pres. Mazzei, Rel. Mazzei, ric. Comisso, con la quale sono state rimesse alle Sezioni Unite tre questioni controverse concernenti i criteri per il computo dello spazio minimo per ciascun detenuto.

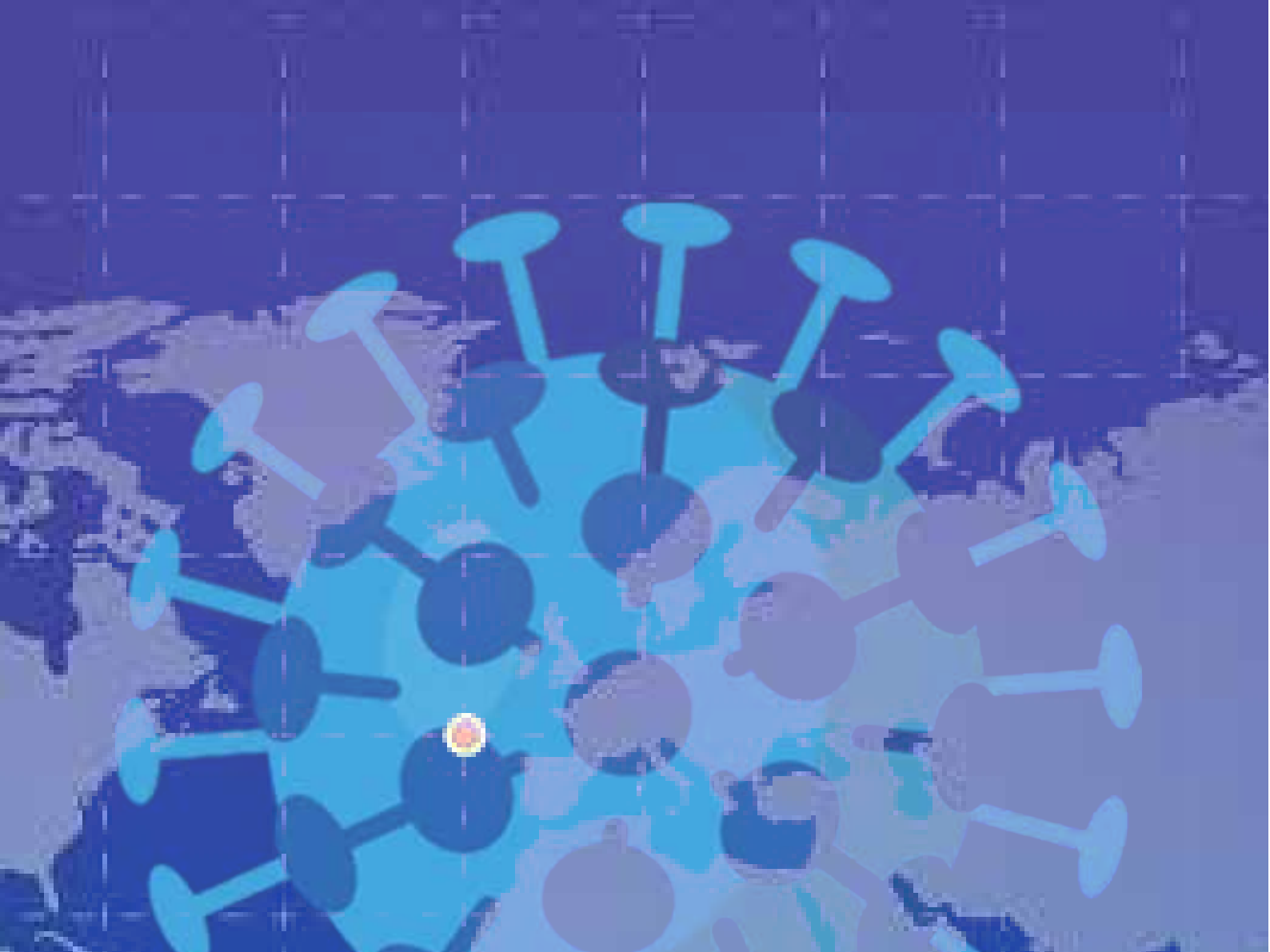
<sup>27</sup> Come è stato rilevato, "su tali rivolte potrebbe essere chiamata a pronunciarsi la Corte EDU, sempre molto attenta a verificare se, nel caso concreto, vi siano state, da parte delle autorità statali, violazioni al diritto alla vita e al divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti. L'accertamento della Corte di Strasburgo coinvolge sia il profilo "sostanziale" degli artt. 2 e 3 CEDU sia quello "procedurale"; quest'ultimo in ordine alla eventuale mancanza di indagini effettive per appurare le ragioni che hanno portato alla morte del detenuto o al trattamento disumano nei suoi confronti, C. Minnella, *Coronavirus ed emergenza carceri: la via del ricorso alla Corte di Strasburgo, in Sistema Penale*.

<sup>28</sup> Anche il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e delle punizioni e dei trattamenti inumani e degradanti, il 20 marzo 2020 ha stilato dieci raccomandazioni (formulate quali principi), indirizzate alle autorità degli stati membri e volte a ricordare, in questo particolarissimo momento emergenziale, il divieto della tortura e di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 Cedu). In particolare, nella raccomandazione n. 5, vi è l'invito del CPT agli stati membri di ricorrere il più possibile a misure alternative alla detenzione: una strada che diventa "un imperativo, in particolare, in situazioni di sovraffollamento", quali notoriamente sono quelle italiane. Non solo, secondo il CPT gli stati membri dovrebbero fare un uso maggiore di alternative alla carcerazione preventiva (ad es. agli arresti domiciliari) e valutare ulteriori misure, come il rilascio anticipato (che potrebbe essere realizzata richiamando in vita la liberazione anticipata speciale di cui all'art. 4 d.l. n. 146/2013; Dolcini-Gatta).

<sup>29</sup> La c.d. Legge "svuota carceri" ovvero la L. 26 novembre 2010, n. 199, prevede la detenzione domiciliare per coloro che sono stati condannati ad una pena uguale od inferiore ad anni 1 (dodici mesi) ovvero per coloro i quali stanno scontando una pena maggiore ma il cui residuo è pari o inferiore ad anni 1 (dodici mesi). Legge esclude dal beneficio, tra gli altri, i soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni (ovvero reati particolarmente gravi e di criminalità organizzata).

<sup>30</sup> La relazione illustrativa al decreto Cura Italia ricorda che il p.m. deve trasmettere al magistrato di sorveglianza gli atti del fascicolo dell'esecuzione (sentenza, ordine di esecuzione e decreto di sospensione), oltre che il verbale di accertamento di idoneità del domicilio. Su tale ultimo punto, si è ritenuto che l'accertamento sull'idoneità del domicilio del condannato libero compete al p.m., non al magistrato di sorveglianza (Trib. Sorv. Alessandria, 4.10.2019).

<sup>31</sup> Cfr. M.G. Civinini, G. Scarselli, *Emergenza sanitaria: Dubbi di costituzionalità di un giudice e di un avvocato, in Questione giustizia*, 7 aprile 2020; A. D'ANDREA, *L'emergenza sanitaria e il ruolo del Governo: qualche preoccupazione senza disfattismo, in Questione giustizia*, 20 aprile 2020, citati in nota da D. Pulitanò, *Lezioni dell'emergenza e riflessioni sul dopo. su diritto e giustizia penale in Sistema Penale*, 2020.



# L'agroalimentare e l'Ambiente ai tempi dell'emergenza Covid-19

*Di Ettore Guerrera, Responsabile del Laboratorio per l'Ambiente Agricolo Urbano e Rurale  
Centro Interdipartimentale di Ricerca LUPT "Raffaele d'Ambrosio" Università degli Studi di Napoli Federico II*

## Abstract

*The EU is engaged together with the Member States in the fight against the Covid-19 pandemic and its coordinated action as a supranational body is aimed at achieving the objective of containing the spread of the virus immediately and reducing the socio-economic fallout of the pandemic in the short and medium term.*

*EU policies have been stepped up in the area of public health at EU level, to promote research on Covid-19 as well as in monetary, fiscal and economic matters within the internal market, mobilizing funding and creating flexibility in the use of the 2014-2020 structural funds.*

*The challenge supported by the EU is arduous as it aims to protect the survival of the people and economies of the Member States by exercising powers that have remained under the sovereignty of the various States, which implement diversified and uncoordinated interventions, and is achieved through the most complex indirect and transversal interventions.*

## 1. Una premessa

Il COVID-19, costituisce una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie. Diffusasi prima in Cina, la pandemia ha ormai provocato contagi in tutti gli Stati membri. Se da un lato l'Italia è stato inizialmente il paese più colpito, dall'altro il numero di casi è andato man mano aumentando in tutti gli Stati membri e la situazione è in rapida evoluzione in tutto il mondo. La pandemia sta gravando pesantemente sulle persone e le imprese e mettendo a dura prova i sistemi sanitari.

Oltre all'impatto significativo a livello sociale e sulla dimensione umana, l'epidemia di coronavirus rappresenta uno shock economico di grande portata per l'UE che ha richiesto un intervento deciso e coordinato. La diffusione del virus ha provocato l'interruzione delle catene di approvvigionamento su scala mondiale, la volatilità sui mercati finanziari, una crisi nella domanda dei consumatori e sta avendo ripercussioni negative in settori fondamentali quali i trasporti e il turismo.

I mercati azionari europei hanno perso circa il 30 % rispetto alla metà di febbraio, vale a dire il maggiore calo su base mensile dall'inizio della crisi del 2008, e resta elevata l'incertezza sull'andamento della pandemia nelle prossime settimane e mesi.

La crescente diffusione del virus ha spinto i governi di tutto il mondo a introdurre misure eccezionali per il suo contenimento, come la chiusura temporanea di aziende e attività commerciali, restrizioni ai viaggi e alla mobilità, che hanno avuto inevitabili conseguenze sui mercati economici e finanziari, comportando erosione di fiducia e incertezza elevata.

Quantificare l'impatto delle misure adottate sulla crescita del PIL non è semplice, ma è del tutto evidente che esse porteranno a forti contrazioni nel livello della produzione, nella spesa delle famiglie, negli investimenti e negli scambi con l'estero.

Lo shock economico da COVID-19 presenta similitudini con la crisi finanziaria globale del 2008-09. Anche oggi, come allora, i governi intervengono con la politica monetaria e fiscale per contrastare la recessione e fornire sostegno temporaneo al reddito alle imprese e alle famiglie.

Ma risultano del tutto nuove le restrizioni alla circolazione, alle attività e il distanziamento sociale per rallentare la diffusione della malattia. La natura della crisi è differente: mentre allora lo shock economico determinava un calo sia dell'offerta che della domanda a cui si accompagnavano tensioni sui prezzi legate anche a movimenti speculativi, oggi sono soprattutto le misure di lockdown a incidere sull'economia.

Apparentemente il **settore agroalimentare** non è tra quelli maggiormente toccati, almeno direttamente, da

tali misure anche se numerosi fattori intervengono a modificare gli equilibri di mercato.

Il blocco delle economie nazionali ha interessato interi settori, come quello alberghiero, della ristorazione, del commercio al dettaglio non essenziale, del turismo e quote significative di produzione, con evidenti riflessi anche sul settore agroalimentare.

Le stime inizialmente fornite dall'OECD, dalla Commissione Europea e da Deutsche Bank Research concordavano sull'effetto negativo sul PIL delle misure di blocco attivate per combattere la diffusione del COVID-19, con una forbice che, a seconda degli studi, veniva stimata tra l'1,5% e il 4,2%.

Previsioni che sono peggiorate con il prolungarsi della pandemia. Per il FMI, l'Italia sarebbe il paese più colpito dalla crisi economica, con un calo del PIL superiore al 9%, a fronte di una contrazione media a livello mondiale del 3%. In linea con le previsioni del FMI, quelle dell'UE prevedono una caduta del prodotto interno lordo italiano del 9,5% nel 2020, con un parziale recupero nel 2021.

Il WTO nel presentare le stime relative agli scambi commerciali evidenzia che l'epidemia causerà probabilmente una contrazione del commercio globale peggiore di quella della crisi del 2008-09 con una caduta tra il 13% e il 32%. Le previsioni del WTO parlano di una ripresa del commercio nel 2021, ma l'entità è del tutto dipendente dalla durata della pandemia.

Con riferimento specifico all'economia italiana, l'ISTAT ha stimato un calo del PIL nel primo trimestre 2020 del 4,7% rispetto al trimestre precedente e del 4,8% in termini tendenziali.

Lo studio effettuato dalla SVIMEZ prevede quest'anno una caduta del PIL dell'8,4%, con un impatto differenziato tra aree geografiche.

Il CERVED ha stimato un calo del fatturato delle imprese nel 2020 compreso tra il 7% e il 18%, con un parziale recupero nel 2021.

L'agroalimentare è considerato notoriamente come un settore anticiclico: quando l'economia va bene l'agroalimentare, soprattutto l'agricoltura, perde d'importanza, ma quando l'economia è in recessione, l'agroalimentare resiste meglio degli altri settori. Ma nel medio periodo, anche l'agricoltura risentirà della crisi. Ma per il momento il settore agricolo, tra quelli analizzati, è l'unico a mostrare un segno positivo del fatturato nell'anno in corso.

Per quanto riguarda l'impatto sul settore agroalimentare, l'ISMEA ha svolto un'indagine su un panel di aziende agricole e dell'industria alimentare i cui risultati suggeriscono che a risentire di più dell'emergenza sono le aziende dell'industria alimentare, in cui le difficoltà logistiche, la carenza di personale e l'impossibilità di rispettare le prescrizioni in materia di tutela della salute

rendono difficile il normale svolgimento delle attività. I risultati dei modelli econometrici attuati e il raffronto con le evidenze di altri studi, mostrano come il settore agroalimentare non sia tra i più colpiti dal calo del PIL, sebbene per alcuni comparti (in particolare, zootecnici) vi siano criticità anche rilevanti. I modelli concordano nel valutare che non vi dovrebbe essere una riduzione significativa della produzione e che quindi non ci siano ragioni, considerato anche il livello delle scorte a livello mondiale, per temere problemi di sicurezza alimentare.

Anche la domanda interna si dovrebbe mantenere su livelli sostanzialmente stabili. I risultati evidenziano un calo fino al 2023, rispetto alle previsioni pre-COVID, soprattutto dei consumi di mele e di latte; quelli di carni, formaggi, cereali e derivati risulterebbero in linea, o in leggero calo, rispetto alle precedenti stime. La bassa elasticità della domanda dei prodotti agroalimentari, come nella crisi del 2008-09, permette al settore agroalimentare di rispondere meglio alle crisi economiche rispetto ad altri settori produttivi.

Anche per gli scambi internazionali, l'agroalimentare mostra una maggiore tenuta rispetto ad altri settori, così come successe nel 2009 quando il calo dell'import e dell'export agroalimentare dell'Italia era stato "soltanto" dell'8,4% e 6,4%, rispettivamente, a fronte di un crollo degli scambi complessivi di merci del nostro paese superiore al 20%. Ciononostante, quello degli scambi internazionali appare come l'anello più delicato, considerato che i risultati prevedono sia un calo delle esportazioni che delle importazioni. Quest'ultimo, considerato la natura "trasformatrice" del nostro settore agroalimentare, potrebbe determinare situazioni di difficoltà in alcune filiere.

Secondo i risultati, i prodotti più interessati da una riduzione delle importazioni, rispetto alle stime pre-COVID, sarebbero le carni di pollo e di maiale. Rimarrebbero, invece, sostanzialmente in linea con le previsioni gli acquisti dall'estero di cereali e formaggi. Per il comparto avicolo si evidenzia anche un rallentamento della crescita delle esportazioni, che sono, invece, in ulteriore miglioramento per le mele. Riguardo ai prezzi, una flessione rispetto alle stime pre-crisi riguarderebbe carne di pollo, grano duro e derivati e formaggi. Per questi ultimi si tratterebbe di un'attenuazione della crescita prevista dalle stime precedenti.

I risultati dei modelli mostrano una riduzione consistente del reddito agricolo (per ettaro) e zootecnico (per capo allevato), in entrambi i casi superiore all'ipotizzata variazione del PIL.

Il comparto zootecnico sarebbe maggiormente colpito dal calo di redditività. In confronto agli altri paesi europei, il settore agricolo italiano sembra, comunque, meglio sopportare lo shock pandemico, probabilmente

per il peso rivestito dal settore ortofrutticolo che risentirebbe in misura minore di altri comparti della crisi di reddito. Tale effetto potrebbe essere imputato, almeno in parte, alla maggiore diffusione sul territorio nazionale delle filiere agroalimentari (nazionali e locali).

Di fatto tale riduzione risulta oggi sottostimata, per cui gli effetti potrebbero essere amplificati in una misura incerta in quanto dipendenti dalla durata del lockdown. All'interno dei modelli, il calo della domanda dell'Horeca è catturato dalla contrazione del PIL. Laddove, come prevedibile, il calo del valore aggiunto nel settore della ristorazione fosse maggiore rispetto alla variazione del PIL, considerato il peso del settore sugli acquisti totali di prodotti agroalimentari, i riflessi in termini di domanda e di reddito sul settore agroalimentare sarebbero amplificati.

## 2. L'UE per l'Agricoltura

Oltre all'impatto significativo a livello sociale e sulla dimensione umana, l'epidemia di coronavirus rappresenta uno shock economico di grande portata per l'UE che ha richiesto un intervento deciso e coordinato. La diffusione del virus ha provocato l'interruzione delle catene di approvvigionamento su scala mondiale, la volatilità sui mercati finanziari, una crisi nella domanda dei consumatori e sta avendo ripercussioni negative in settori fondamentali quali i trasporti e il turismo.

Oltre agli sforzi in materia di coordinamento e orientamento, e agli interventi finalizzati a limitare la diffusione del virus, la Commissione ha dovuto operare per contrastare e ridurre le conseguenze socioeconomiche della pandemia. Si tratta di garantire l'integrità del mercato comune e, più in generale, di preservare le catene del valore della produzione e distribuzione per assicurare i necessari approvvigionamenti ai nostri sistemi sanitari. Si tratta di venire in aiuto delle persone per garantire che la pandemia non incida in modo sproporzionato sui redditi e l'occupazione. Si tratta di sostenere le imprese e in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). Si tratta inoltre di garantire la liquidità del nostro settore finanziario e di contrastare i pericoli di una recessione mediante interventi ad ogni livello. Si tratta, infine, di garantire un quadro che consenta agli Stati membri di agire in modo deciso e coordinato. In sostanza, si tratta di prepararci per garantire una rapida ripresa da questo shock economico. La Commissione europea si è attivata su tutti i fronti per contenere la diffusione del coronavirus, sostenere i sistemi sanitari nazionali, proteggere e salvare vite umane e contrastare le conseguenze socioeconomiche della pandemia con misure senza precedenti a livello sia nazionale che dell'UE.



Il primo pacchetto, (**Coronavirus Response Investment Initiative - CRII**), di misure dell'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus si è concentrato sulla mobilitazione immediata di fondi strutturali per consentire una risposta rapida alla crisi. A tal proposito è stata introdotta una serie di modifiche molto importanti che estendono l'ambito di applicazione del sostegno dei fondi, forniscono liquidità immediata e consentono flessibilità nella modifica dei programmi. Il primo pacchetto relativo all'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus consisteva di tre elementi principali: circa 8 miliardi di € di liquidità immediata per accelerare fino a 37 miliardi di € di investimenti pubblici europei, flessibilità nell'applicazione delle norme sulla spesa dell'UE ed estensione dell'ambito di applicazione del Fondo di solidarietà dell'UE.

Il secondo pacchetto (**Coronavirus Response Investment Initiative Plus - CRII +**) di misure integra il primo introducendo una flessibilità straordinaria affinché tutto il sostegno finanziario non utilizzato a titolo dei Fondi strutturali e di investimento europei possa essere pienamente mobilitato. La flessibilità è garantita mediante: possibilità di trasferimento tra i 3 fondi della politica di coesione (**Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione**); trasferimenti tra le diverse categorie di regioni; e flessibilità per quanto riguarda la concentrazione tematica. Vi sarà inoltre la possibilità di un tasso di cofinanziamento dell'UE pari al 100% per i programmi della politica di coesione per l'esercizio contabile 2020-2021, il che consentirà agli Stati membri di beneficiare dell'intero finanziamento UE per le misure connesse alla crisi. Il pacchetto **CRII+** semplifica inoltre le fasi procedurali connesse all'attuazione dei programmi, all'uso degli strumenti finanziari e all'audit. Si tratta di una misura senza precedenti, giustificata dalla situazione eccezionale causata dalla pandemia di coronavirus.

Con l'iniziativa di investimento **Plus (CRII+)** in risposta al coronavirus viene concessa flessibilità straordinaria per mobilitare i fondi strutturali e di investimento europei ancora non utilizzati per azioni contro la pandemia. Il (**CRII+**) **Plus** modifica le norme sull'uso dei

fondi strutturali, alla base della politica di coesione, consentendo agli Stati membri di riorientare risorse verso operazioni connesse alla crisi. Le nuove regole sono entrate in vigore dal 24 aprile.

L'iniziativa d'investimento era partita in versione "light": la versione iniziale di questo dossier, il **CRII** prevede un piano che si basa sul sostanziale riassetto dei programmi esistenti nel quadro della politica di coesione, con cui ci si assicura che gli Stati membri possano utilizzare al meglio le risorse europee per far fronte alle conseguenze della crisi socio-economica causata dall'epidemia. **I fondi sono destinati ai sistemi sanitari, alle PMI, ai mercati del lavoro e ad altre parti vulnerabili delle economie** dei paesi UE.

Per rendere operativa l'iniziativa di investimento, si è stabilito che gli **esborsi collegati al coronavirus potranno rientrare nell'ambito dei fondi strutturali**.

Quindi, in pratica, gli Stati membri possono:

- **usare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE)** per: acquistare dispositivi sanitari e di protezione, prevenzione delle malattie, sanità elettronica, dispositivi medici (compresi respiratori, mascherine e simili), sicurezza dell'ambiente di lavoro nel settore dell'assistenza sanitaria e garanzia dell'accesso all'assistenza sanitaria per i gruppi vulnerabili;
- **ricorrere al FESR per aiutare le imprese** a far fronte agli shock finanziari a breve termine, ad esempio in termini di capitale di esercizio delle PMI, con speciale attenzione ai settori particolarmente colpiti dalla crisi;
- **ricorrere al FSE per sostenere temporaneamente regimi nazionali di lavoro a orario ridotto**, per aiutare ad attenuare l'impatto dello shock;
- **ricorrere al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) a tutela del reddito dei pescatori e degli acquacoltori** colpiti dalla crisi.

I fondi strutturali inutilizzati nel periodo 2014-2020 possono essere impiegati dai Paesi verso la lotta contro la crisi. Parallelamente, la Commissione applicherà con la **massima flessibilità le norme sulla spesa per la coesione**, così da accelerare l'attuazione sul campo.



Agli Stati membri è già stata pagata una somma attorno agli **8 miliardi di euro**, che saranno autorizzati a trattenere per coprire le spese sostenute per contrastare il coronavirus. Combinando questa somma con i fondi di coesione, i Paesi potranno dirigere risorse più che triplicate verso le voci in cui sono più necessarie: il sostegno al settore sanitario e l'assistenza alle persone più colpite dalla crisi.

Gli 8 miliardi andrebbero di norma restituiti al bilancio UE entro giugno 2020. Trattandosi però di un caso eccezionale, la Commissione propone di trattenerli almeno fino al 2025, quando inizierà a chiudere i programmi coperti dal bilancio a lungo termine dell'UE relativo al periodo 2014-2020.

Altri **29 miliardi di euro** saranno erogati in anticipo a titolo di dotazioni dovute in una fase successiva dell'anno. Le spese sono ammissibili **a partire dal 1° febbraio 2020** per coprire costi già sostenuti negli sforzi volti a salvare vite umane e proteggere i cittadini. Quanti fondi all'Italia? Orientativamente, nell'ambito del **Coronavirus Response Investment Initiative**, per l'Italia l'importo totale del bilancio UE che può usare per il contrasto del coronavirus, senza dover attingere alle casse nazionali per iniettare denaro fresco, è di **2 miliardi 318 milioni**. A questi si aggiungono **8 miliardi e 945 milioni** di risorse della coesione non utilizzate, compreso il cofinanziamento nazionale.

Nel complesso, quindi, l'Italia può contare su **oltre 11 miliardi di risorse** provenienti da Bruxelles.

Lo step successivo: il **2 aprile**, la Commissione ha aggiunto un altro tassello all'impianto originale del Coronavirus Response Investment Initiative, aggiungendo un **"plus"** che punta principalmente al:

- sostegno agli indigenti modificando le norme del **Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)**. Sarà ad esempio possibile distribuire aiuti alimentari e fornire assistenza materiale di base mediante buoni elettronici e fornire dispositivi di protezione, riducendo così il rischio di contaminazione; e finanziare le misure al 100% per l'esercizio contabile 2020-2021;
- riassegnazione più flessibile delle risorse finanziarie all'interno dei **programmi operativi in ciascuno Stato membro** e una procedura semplificata per la modifica dei programmi operativi per quanto riguarda l'introduzione delle nuove misure;
- sostegno per l'**arresto temporaneo delle attività di pesca** e la sospensione della produzione e per i costi aggiuntivi gravanti sugli acquacoltori, nonché assistenza alle organizzazioni di produttori per l'ammasso di prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Il **CRII+** consente la mobilitazione di tutto il sostegno

finanziario a titolo dei fondi della politica di coesione che non è stato utilizzato al fine di affrontare gli effetti che la crisi sanitaria ha sulle nostre economie e società. Alcune **fasi procedurali** connesse all'attuazione dei programmi e all'audit sono state **semplificate** per assicurare la flessibilità, garantire la certezza del diritto e ridurre i requisiti amministrativi.

Gli Stati membri possono richiedere **modifiche dei programmi operativi** per consentire l'applicazione di un tasso di cofinanziamento dell'UE del 100% per l'esercizio contabile 2020-2021. E se ad oggi gli Stati possono trasferire tra le Regioni fino al 3% dei fondi stanziati, con **CRII+** salta tale limite, poiché l'impatto del coronavirus non rispetta la consueta categorizzazione delle regioni più o meno sviluppate prevista dalla politica di coesione. E dato che ci troviamo nell'ultimo anno del periodo di programmazione 2014-2020, questa totale flessibilità si applica solo agli stanziamenti del bilancio 2020. Oltre alle misure direttamente collegate al FEASR nell'ambito dell'iniziativa **CRII+**, la Commissione propone una maggiore flessibilità e semplificazione degli altri strumenti della Politica Agricola Comune (**PAC**).

In primo luogo, la scadenza del termine per le domande di pagamento relative alla PAC sarà prorogato di un mese, dal 15 maggio al 15 giugno 2020, in modo da dare agli agricoltori più tempo per compilare la domanda sia per i pagamenti diretti sia per i pagamenti per lo sviluppo rurale.

In secondo luogo, per incrementare il flusso di cassa degli agricoltori, la Commissione aumenterà gli anticipi dei pagamenti diretti e dei pagamenti per lo sviluppo rurale. Le percentuali degli anticipi passeranno dal 50% al 70% per i pagamenti diretti, e dal 75% all'85% per i pagamenti per lo sviluppo rurale. Gli agricoltori inizieranno a ricevere questi anticipi dal 16 ottobre 2020.

La Commissione proporrà infine una riduzione dei controlli fisici in loco e lascerà un maggiore margine di manovra per quanto concerne i requisiti temporali. Ciò ridurrà gli oneri amministrativi ed eviterà ritardi inutili. Attualmente gli Stati membri devono effettuare controlli per garantire che siano soddisfatte le condizioni di ammissibilità. Tuttavia, nelle attuali circostanze eccezionali, è fondamentale ridurre al minimo i contatti fisici tra gli agricoltori e gli ispettori che effettuano i controlli.

Inoltre, gli Stati membri potranno riassegnare nell'ambito dei loro programmi di sviluppo rurale (**PSR**) i fondi inutilizzati, invece di restituirli al bilancio dell'UE. I fondi dovranno comunque essere utilizzati nel quadro dei rispettivi programmi di sviluppo rurale.

In secondo luogo, gli Stati membri che vogliano modificare i loro programmi di sviluppo rurale non dovranno

no nemmeno modificare i loro accordi di partenariato relativi ai fondi SIE conclusi per il periodo di bilancio 2014-2020: ciò eliminerà alcune procedure amministrative per gli Stati membri.

In terzo luogo, ogni anno gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione una relazione annuale sull'attuazione dei loro programmi di sviluppo rurale. In queste circostanze eccezionali, la Commissione ha rinviato la scadenza del termine per la presentazione delle relazioni (originariamente prevista per il 30 giugno) al fine di dare più tempo alle autorità per elaborarle.

### 3. L'UE per l'Ambiente

Anche il commissario UE all'Ambiente ha annunciato provvedimenti per l'emergenza Covid-19.

Per affrontare la crisi economica europea, l'Unione intensificherà gli sforzi per controllare il commercio di specie selvatiche e sono state emanate regole più severe per il traffico illegale di animali selvatici e rendere l'agricoltura industriale più sostenibile.

La scelta, annunciata da Virginijus Sinkevičius, commissario europeo per l'Ambiente, è principalmente dovuta al ruolo che questi due settori, agricoltura ed ambiente, hanno giocato nella pandemia di coronavirus e che potranno giocare per la ripresa post-crisi.

“*Gli ecosistemi sani portano a una società sana*”, ha dichiarato Sinkevičius, sottolineando che il “prezzo da pagare” non sarà quindi troppo alto.

Sinkevičius ha riportato che, secondo gli esperti, il **60%** delle 335 malattie infettive emerse **tra il 1940 e il 2004** erano di origine animale e quasi il **72% proveniva da animali selvatici**.

La Cina, dove il virus è stato identificato per la prima volta, ha recentemente vietato il commercio di animali selvatici in risposta alla crisi. Infatti, secondo l'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) il virus ha probabilmente il suo “serbatoio ecologico” nei pipistrelli, consumati nei mercati di fauna selvatica asiatici.

Secondo Traffic, una rete di monitoraggio del commercio di animali selvatici nell'eurozona, si stima che nella Unione Europea il commercio legale di animali selvatici valga 100 miliardi di euro.

Nello specifico, scimmie e pipistrelli possono essere legalmente acquistati nei 27 paesi del blocco, insieme a piante medicinali, cavallucci marini, rettili e uccelli. “La domanda di specie selvatiche in UE rimane la stessa nonostante il piano d'azione europeo contro il traffico illegale”, ha affermato Eva Izquierdo, responsabile dell'Ufficio europeo per l'ambiente.

Ma oltre al traffico illegale di fauna selvatica, anche la catena agricola di approvvigionamento rappresenta un pericolo e, quindi, un ambito da migliorare in vista

della ripresa dalla crisi economica europea. Innanzitutto, l'agricoltura industriale ha avuto un ruolo importante nella pandemia, con “forti evidenze che il modo in cui viene prodotta la carne, non solo in Cina, ha contribuito al covid-19”, ha sottolineato il commissario UE per l'Ambiente. Ma non solo, poiché le interruzioni del commercio globale di prodotti alimentari e merci, comprese le attrezzature mediche, hanno messo in luce la dipendenza dell'Europa dall'estero.

Per questa ragione, la **salvaguardia della biodiversità**, la **sostenibilità del settore agricolo** e l'aumento del **riuso e del riciclaggio dei materiali** diventeranno ambiti di azione cruciali per favorire la ripresa dalla crisi economica europea e proteggere i produttori dell'eurozona dagli shock futuri.

A causa dell'emergenza covid-19, alcune iniziative del **Green Deal europeo** saranno messe in stand-by. Alla luce delle nuove condizioni dovute alla pandemia di Covid-19, la Commissione Europea sta rivedendo il suo programma di lavoro per il 2020. Sebbene le politiche climatiche rimangano ampiamente una priorità, alcune iniziative nell'ambito del Green Deal europeo potrebbero essere ritardate perché considerate “meno essenziali”.

Secondo un documento visionato da Euroactiv, l'esecutivo UE sta definendo una scaletta di “file urgenti, nuovi ed esistenti, relativi a covid-19 al fine di liberare capacità per un Green Deal aggiornato, che dovrebbe essere pubblicato entro la fine della primavera 2020. “*Data la crisi causata dalla pandemia di coronavirus, la Commissione sta attualmente rivedendo il suo programma di lavoro per il 2020*”, ha confermato un portavoce dell'UE ad Euroactiv.

Il riesame dell'**agenda politica del 2020** sta quindi considerando il possibile rinvio di alcune iniziative del **Green Deal** considerate “meno essenziali per la realizzazione delle priorità chiave assolute”:

Tra le “**priorità chiave assolute**” invariate e contrassegnate in **verde**, il documento menziona “*in particolare i file relativi alle transizioni ecologiche e digitali*”. In **giallo**, invece, ci sono le iniziative che possono subire un ritardo fino alla **fine del 2020**. In **rosso**, quelle posticipate al **2021**.

• **Semaforo verde** : Tra le iniziative prioritarie del Green Deal, la Commissione Europea indica la **strategia di finanza sostenibile**, considerata un contributo chiave per la ripresa dalla crisi coronavirus. Tra le priorità anche la cosiddetta **Renovation wave**, i cui dettagli devono ancora essere definiti. Anche in questo caso, l'onda di rinnovamento viene considerata un punto fondamentale del **piano di risanamento post-covid-19**. I benefici economici, infatti, deriverebbero dall'attenzione alla **transizione e all'efficienza energetica**,

specie nel settore dell'edilizia. Infine, anche gli obiettivi climatici 2030 vengono considerati un fattore chiave. Tuttavia, a causa del rinvio della conferenza ONU sul clima a Glasgow (COP26), "potrebbe essere concesso del tempo aggiuntivo a un complesso esercizio analitico alla base dell'elaborazione di nuovi obiettivi", afferma il documento.

- **Semaforo giallo:** Tra le iniziative rinviate alla fine del 2020, troviamo il **patto europeo per il clima**, per il quale uno degli obiettivi era "stabilire una piattaforma in autunno prima della prevista conferenza delle parti a Glasgow". Anche la strategia "Farm to Fork", sebbene considerata importante, dovrebbe "riflettere anche gli insegnamenti della pandemia di covid-19 in relazione alla **sicurezza alimentare**. Ciò potrebbe rendere necessario un rinvio, afferma il documento. Tra gli altri, anche la **revisione della direttiva sulla rendicontazione non finanziaria**; la strategia per l'**integrazione del settore intelligente** ("un progetto importante" per la transizione energetica); l'**energia rinnovabile offshore**, programmata per coincidere con gli annunci degli Stati membri dell'UE che sono membri dell'Alleanza del Mare del Nord; la **strategia chimica per la sostenibilità**, considerata "un elemento chiave dell'ambizione della Commissione di affrontare tutte le fonti di inquinamento" e la **strategia per una mobilità sostenibile e intelligente**, il cui contenuto è "collegato agli obiettivi climatici 2030". Infine, anche la strategia dell'UE sulla **biodiversità** per il 2030, strettamente correlata all'iniziativa **Farm to Fork**, verrà posticipata a fine 2020, insieme al **programma di azione per l'ambiente**.
- **Semaforo rosso** : Le azioni che vedranno il via libera nel **2021**, invece, sono la nuova strategia dell'UE sull'**adattamento ai cambiamenti climatici** e la nuova strategia **forestale**. "Sia la strategia forestale, sia la strategia di adattamento sono iniziative importanti ma non critiche in termini di tempo in relazione al clima politica generale", afferma il documento. Tuttavia, "la strategia di adattamento ai cambiamenti climatici era stata inizialmente prevista per il 2021 in ogni caso, e il ritardo consentirà ora di preparare una valutazione d'impatto". Anche i programmi **ReFuelEU Aviation – Combustibili per aviazione sostenibile** e **FuelEU Maritime – Spazio marittimo europeo verde** saranno rimandati all'anno prossimo, insieme alla strategia di responsabilizzazione dei consumatori per la transizione ecologica: "Questa iniziativa è un elemento importante del pacchetto sull'**economia circolare**, il cui lavoro tecnico è sulla buona strada", si legge. "Tuttavia, questa iniziativa po-

trebbe essere rimandata al 2021 e potrebbe essere accompagnata da iniziative di economia circolare sui prodotti sostenibili".

#### 4 Alcune riflessioni

**Covid-19 e Agricoltura**, due mondi che improvvisamente sono venuti in contatto e che ci hanno fatto scoprire, o riscoprire, alcuni aspetti che, da cittadini, consumatori o imprenditori agricoli, magari avevamo sottovalutato o, semplicemente, ci erano passati di mente.

L'agricoltura, soprattutto oggi ha rivelato il proprio ruolo fondamentale, che è quello di produrre cibo.

Con il mondo in lockdown, costretto alla segregazione e al fermo produttivo, nei campi e nelle stalle gli agricoltori e gli allevatori ci sono andati comunque, anche se con maggiore difficoltà e sempre più vittime della burocrazia. Non sappiamo ancora se il Covid-19 ha posto o porrà fine alla globalizzazione, ma di sicuro ha riesumato il tema spesso dimenticato della **sovranità alimentare**, concetto che ha poco o nulla a che fare con i sovranismi. Chiudere le frontiere non è la soluzione migliore per garantire la sicurezza alimentare ai propri cittadini, tanto meno per una realtà come l'Italia che negli ultimi venti anni ha perso margini di autosufficienza in alcuni segmenti produttivi (si pensi al mais) o che è storicamente deficitaria (latte, suini, carne bovina). Ma anche quando è in grado di esportare ha tutto l'interesse di portare avanti i propri commerci.

- Con il lockdown abbiamo (**ri**)scoperto l'importanza dell'apertura dei confini, che è anche e innanzitutto apertura mentale. Dagli scambi nasce sempre qualcosa di buono, occasioni di arricchimento non soltanto monetario, ma innanzitutto intellettuale. È sempre stato così. L'Italia non sarebbe oggi il primo produttore mondiale di riso dell'Unione europea se nell'VIII secolo gli Arabi non avessero coltivato il riso in Sicilia. Dunque il **libero scambio**, va certamente regolamentato, senza mercati selvaggi, ma anche senza dazi o barriere sanitarie o affini, soprattutto quando sono destituite di fondamento; ma comunque sempre accompagnato al meccanismo di **tutela** e al concetto di **equità**, quest'ultimo a rappresentare uno dei capisaldi del diritto internazionale.

- Abbiamo avuto la prova che l'export è importante per l'agroalimentare italiano, che produce e che trasforma più di quanto riesca a produrre. Abbiamo compreso il valore delle frontiere aperte anche con riferimento alla **manodopera**, essenziale per l'agricoltura e le filiere agroalimentari. Senza immigrati, che debbono essere: regolari, lavoratori, responsabili e adeguatamente retribuiti, rischiamo di non raccogliere oggi fragole e aspa-

ragi, domani pomodori, meloni, albicocche, pesche, uva, radicchio, eccetera.

- Alla sicurezza della presenza della manodopera si deve collegare anche la **sicurezza dei lavoratori**. Mai come in questa fase si è capito che la sicurezza dei lavoratori è un investimento e non uno spreco di tempo o di denaro. Il costo sociale della malattia può essere infinitamente superiore alla spesa per produrre in tranquillità e con tutte le precauzioni del caso.

- L'emergenza sanitaria in atto, legata al diffondersi del COVID-19, ha toccato in maniera devastante il settore dell'agricoltura e non sappiamo ancora quale eredità ci lascerà. Abbiamo alcuni comparti in grave difficoltà come quello del vino che fattura 13 mld di euro e quello del florovivaismo con 2 mld, settori che fatturano entrambi gran parte dei guadagni all'estero.

Le misure adottate per limitare la diffusione della pandemia di coronavirus, come la chiusura di ristoranti, mercati all'aperto e limiti di viaggio e turismo hanno avuto un forte impatto sulla catena di approvvigionamento alimentare.

Ma mentre l'attività di coltivazione è stata inclusa da subito tra quelle ritenute necessarie e, quindi, non soggetta ai divieti imposti per le altre attività produttive, la pesca e l'acquacoltura, sono stati tra i settori più immediatamente colpiti dalla crisi.

Al fine di alleviare l'impatto socioeconomico, diverse misure sono state o sono in fase di adozione da parte dell'UE. Numerose misure di emergenza aiuteranno il settore della pesca e dell'acquacoltura, tra cui maggiori possibilità di aiuti di Stato e l'introduzione di misure di sostegno attraverso il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

- Inoltre, l'emergenza sanitaria in corso ci ha costretto a ristabilire alcuni primati fino a qualche mese fa purtroppo non proprio così chiari a tutti: il primo è quello della **scienza** e dei numeri rispetto alle opinioni, e talvolta fantasie, prive del supporto del metodo scientifico, ospitate soprattutto dai canali social, ma anche da qualche pubblicazione che persegue obiettivi diversi dall'informazione super partes e verificata. Il secondo è quello delle **filiere strategiche** alle quali un Paese moderno non può rinunciare. Agricoltura e agroalimentare entrano a pieno titolo nel novero di queste filiere. La cronaca nazionale e internazionale delle prime settimane dell'emergenza racconta come il panico scatenato dal Covid-19 abbia spinto tanti cittadini italiani ed europei a correre nei punti vendita per acquistare alimenti di scorta. Ma cosa succederebbe se il cibo scarseggiasse? Se gli scaffali dei supermercati fossero vuoti? Due scenari facilmente immaginabili.

- L'agricoltura italiana va difesa senza dubbio per il valore qualitativo che sa esprimere, ma con altrettanta determinazione per il suo valore strategico. Va dife-

sa da chi la vorrebbe relegare nella «riserva indiana» bloccandone il progresso tecnologico, dall'import senza reciprocità di regole sulla tutela della sicurezza dei consumatori e, infine, dall'inefficienza di parte della burocrazia e della politica nazionale.

Confidiamo che dopo questa esperienza non sarà più accettato dalla morale collettiva e dal mondo politico di dover restituire **11 miliardi di euro di fondi strutturali** per incapacità di spenderli nei tempi e con le modalità stabilite dall'Unione europea, la quale ha deciso di non procedere al ritiro delle risorse solo perché il nostro Paese è sotto l'«attacco» del virus.

Non deve più essere accettata l'inadeguatezza di Regioni non in grado di investire tutte le risorse dei PSR, rischiando di renderle a Bruxelles, o concentrando i trasferimenti alle imprese agricole negli ultimi mesi del settennio di programmazione finanziaria (o a ridosso delle elezioni politiche regionali): serve un moto di orgoglio e rigore, quello che ha animato la nostra classe dirigente nell'immediato dopoguerra.

- L'agricoltura italiana non può rinunciare a una seria programmazione di sviluppo di medio-lungo periodo, la cui mancanza negli ultimi anni ha penalizzato il settore, basti pensare alla perdita di competitività di tutto il comparto ortofrutticolo, né a buoni accordi commerciali bilaterali come i numeri dimostrano nel caso del Ceta. Tanto meno al progresso tecnologico, sia esso rappresentato dalle New breeding techniques (Nbt) o dall'agricoltura di precisione.

La bozza di documento della **strategia "Farm to Fork"** pare andare nella direzione giusta: oltre a ribadire la necessità di garantire la sicurezza alimentare (intesa come disponibilità di derrate) a livello europeo, impegna la Commissione UE a valutare la revisione delle attuali regole (quelle del 2001) in materia di **Ogm** per superare la sentenza della Corte di cassazione europea di luglio 2018 con la quale le **Nbt (New breeding techniques)** sono state equiparate alle vecchie tecniche utilizzate per ottenere gli Ogm.

Le New breeding techniques come la **cisgenesi** e il **genome editing**, sono tecniche che permettono di migliorare le colture in modo che siano più produttive ed efficienti, che resistano alle malattie e ai parassiti o agli effetti dei cambiamenti climatici. Ma rispetto alle tecniche utilizzate negli anni Ottanta e Novanta, le Nbt sono estremamente precise e veloci nel modificare il patrimonio genetico di un organismo, senza tuttavia dare vita ad Ogm transgenici. In questo modo si ottengono varietà nuove, ma non organismi transgenici, perché frutto di una semplice mutazione. Mutazione, è una parola che non deve spaventare in quanto le mutazioni avvengono continuamente in ogni essere vivente e sono alla base dell'evoluzione.

Il genome editing non fa altro che rendere la muta-

zione precisa, eliminando il fattore caso, che domina la natura e i suoi tempi estremamente lunghi. Quindi nessun passaggio di geni tra una specie e l'altra, dunque, una caratteristica che ha portato l'avvocato generale della Corte di giustizia Ue a ritenere che gli organismi ottenuti con il genome editing e la cisgenesi, le due Nbt più promettenti, non debbano ricadere nella normativa europea sugli Ogm. Normativa che prevede una serie di adempimenti burocratici talmente gravosi da mettere fuori mercato la stragrande maggioranza delle imprese.

- In merito al Decreto legge liquidità ci sono alcune difficoltà nell'erogazione e nell'interpretazione delle norme, in quanto alcune banche chiedono garanzie accessorie e non c'è ancora una visione generale su come affrontare la ripartenza. Fondamentale, inoltre, sarà fare una riflessione su alcuni temi come *capitale, norme di governance e cultura di impresa*, ovvero le basi che dovranno accompagnare il futuro del settore agroalimentare. In una fase in cui molti paesi stanno spingendo verso politiche autarchiche l'agricoltura è tornata con prepotenza al centro delle agende politiche. Pensiamo a Cina, Usa o Russia ad esempio, serve allora una forte capacità produttiva nazionale ed europea e sarà indispensabile non solo aumentare la produttività ma anche fornire sostegno alle imprese.

*"Chi saranno i nostri prossimi clienti?"* Si impone questa domanda con l'Horeca che adesso è bloccata, non sappiamo infatti se riapriranno molti dei clienti di questo importante e fondamentale settore.

Il tema liquidità deve essere allora inteso in modo molto più ampio di quanto fatto finora e si dovrà ragionare in maniera maggiore su **"politiche di filiera"**.

- L'agroalimentare nazionale può essere uno dei driver forti della ripresa ma dobbiamo accompagnare il percorso dell'agricoltura verso un'apertura al mercato dei capitali e in questa fase sarà molto importante l'aiuto di Ismea, che potrà fare da Mediobanca per il settore dell'agricoltura. Facendo sì che giungano anche maggiori risorse europee legate soprattutto ai nuovi piani, con risorse aggiuntive per miliardi di euro.

Quando riapriranno i mercati ci sarà una competizione che si svolgerà in un mondo completamente differente da prima. Solo le imprese più competitive riusciranno ad andare sul mercato, cercando di mettere in vendita il prodotto al prezzo più basso. Se andiamo su una competizione di prezzo è evidente che l'Italia farà maggiore fatica rispetto ad altri paesi perché ha prodotti premium e per questo dovremo individuare per i settori strategici dell'agroalimentare italiano delle politiche di sviluppo, di liquidità e di sostenibilità finanziaria su misura. Ismea su alcune filiere di prodotto dovrà, insieme al sistema bancario, individuare dei percorsi dedicati per quei settori che da sempre sono

stati più performanti di altri e che hanno un valore aggiunto maggiore di altri. Occorre lavorare su linee dedicate per la ripresa economica di questi comparti fondamentali che accompagnano il grande Made in Italy nel mondo.

- Anche la strategia comunitaria **"Farm to fork"** passata sotto silenzio e congelata nel suo iter programmatico stabilito nella fase pre-coronavirus, dovrà essere ripresa e con essa alcune sfide ineluttabili: la razionalità delle produzioni, incentivi nella ricerca e sviluppo (serve cibo e dunque bisogna spingere per ottenere maggiori rese in campo), la riduzione dell'inquinamento e degli sprechi nella catena alimentare, ed il contrasto al climate change.

- Quello che sembra essere impellente e che ci è apparso lampante in questo periodo è che bisogna affrontare la **sfida di una nuova e ampia rivoluzione verde**. Senza ideologia, ma in maniera pratica e innovativa.

Inoltre, in questa fase sottochiave, senza contatti con l'esterno, abbiamo capito l'importanza del **verde urbano**, per il benessere e la salute umana. Piante e giardini dovranno rappresentare il nuovo stigma delle città e degli insediamenti post Covid-19 e gli agricoltori e i manutentori del verde dovranno essere chiamati in qualità di custodi e sentinelle ambientali, a un rinnovato rapporto col paesaggio, elemento di equilibrio e funzionale per il benessere e la salute (anche psichica) dei cittadini.

- Per uscire dalla crisi economica europea bisognerà puntare sulla **biodiversità e sull'agricoltura sostenibile**. La salvaguardia della biodiversità, la sostenibilità del settore agricolo e l'aumento del riuso e del riciclaggio dei materiali diventeranno ambiti di azione cruciali per favorire la ripresa dalla crisi economica europea.

- Nel trarre alcune considerazioni conclusive, occorre tener conto che la riduzione del PIL simulata dai modelli, sebbene riassume una parte considerevole degli effetti economici della crisi, non coglie alcuni aspetti anche rilevanti per l'analisi di impatto. Nessuna variazione o imputazione viene effettuata sulla manodopera (in particolare sul costo della manodopera, sui salari o sulla scarsa disponibilità/reperibilità dei lavoratori). Inoltre, il dettaglio merceologico previsto nei modelli a volte non permette di cogliere dinamiche differenti presenti all'interno dello stesso comparto.

Le considerazioni che sorgono dalla disamina dei risultati impongono una riflessione su quelle che sono **le sfide che il settore dell'agroalimentare deve necessariamente affrontare** e sulle **azioni da intraprendere**:

1. Evitare che una carenza di manodopera si traduca in una crisi dell'offerta e quindi facilitare l'accesso delle imprese al lavoro sia degli immigrati che della forza lavoro disponibile da altri settori, garantendo la sicurezza delle condizioni di lavoro;

2. Facilitare il trasporto e la logistica dei prodotti deperibili (latte fresco, ortofrutticoli) che sono quelli che corrono maggiori rischi;
3. Riconoscere come “essenziali” tutte le parti della filiera, a monte e a valle, comprese ad esempio mangimistica e packaging, al fine di non intaccare la catena produttiva;
4. Garantire l’integrità della filiera attraverso misure che rafforzino la tracciabilità in modo da evitare ingiustificate crisi di fiducia sulla food safety e al tempo stesso rafforzare i controlli anche alle frontiere;
5. Nelle relazioni commerciali, vigilare su eventuali barriere sanitarie e fitosanitarie (SPS) non giustificate e collaborare con il settore privato per individuare eventuali problematiche che dovessero manifestarsi;
6. Garantire liquidità alle imprese, evitando restrizioni del credito, introducendo misure come i sussidi salariali, la sospensione dei pagamenti delle imposte sulle società e l’applicazione del regolamento dei minimis, opportunamente rivisto, che possono alleviare le tensioni finanziarie e aiutare le aziende;
7. Evitare ogni forma di speculazione che potrebbe avere un impatto negativo sui consumatori attraverso ingiustificati aumenti dei prezzi;
8. Garantire l’accesso al cibo alle fasce più vulnerabili della popolazione.

In definitiva, la nostra agricoltura, accanto alla fondamentale tutela ed alla promozione delle sue innumerevoli produzioni tipiche, del Made in Italy agroalimentare, ha bisogno di guardare ai mercati internazionali, alle innovazioni per la coltivazione di precisione e a nuove varietà più performanti e sostenibili, per sostenere le future nuove sfide in campo europeo e globale post emergenza Covid.

È necessario uno sforzo per trasferire questa consapevolezza nelle campagne e accettare la sfida anche in questo periodo difficile per poter stare al fianco degli agricoltori senza rinunciare ad alcuni valori fondanti: indipendenza e supporto scientifico nelle informazioni che vengono divulgate.

***Tra nuove sfide ed incertezze, il punto centrale è la (ri)scoperta dell’importante e fondamentale ruolo del settore primario. L’agricoltura, è l’essenza stessa della vita, il mezzo attraverso cui procurarci il cibo. Forse non lo avevamo dimenticato, ma lo avevamo dato per scontato. Un grave errore di cui chiediamo scusa.***

## Bibliografia

- CERVED, 2020. The impact of Coronavirus on Italian nonfinancial ([https://know.cerved.com/wpcontent/uploads/2020/03/CervedRatingAgencyResearch\\_StudyTheimpactofCoronavirusonItaliannonfinancialcorporates.pdf](https://know.cerved.com/wpcontent/uploads/2020/03/CervedRatingAgencyResearch_StudyTheimpactofCoronavirusonItaliannonfinancialcorporates.pdf))
- European Commission, 2020a. Coordinated economic response to the COVID19 Outbreak. ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communicationcoordinatedeconomicresponse\\_covid-19march2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communicationcoordinatedeconomicresponse_covid-19march2020_en.pdf))
- European Commission, 2020b. Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery. ([https://ec.europa.eu/info/business\\_economy\\_euro/economic\\_performance\\_and\\_forecasts/economic\\_forecasts/spring2020\\_economic\\_forecast\\_deep\\_and\\_uneven\\_recession\\_uncertain\\_recovery\\_en](https://ec.europa.eu/info/business_economy_euro/economic_performance_and_forecasts/economic_forecasts/spring2020_economic_forecast_deep_and_uneven_recession_uncertain_recovery_en))
- FAO – Food and Agriculture Organization. 2020a. Q&A: COVID19 pandemic – impact on food and agriculture. (<http://www.fao.org/2019ncov/qanda/en/>)
- FAO – Food and Agriculture Organization. 2020b. FAO Director General urges G20 to ensure that food value chains are not disrupted during COVID19 pandemic.
- ISMEA, 2020. Emergenza COVID-19. Rapporto sulla domanda e l’offerta dei prodotti alimentari nelle prime settimane di diffusione del virus. Marzo 2020.
- ISTAT, 2020. Stima Preliminare del PIL I trimestre 2020.
- SVIMEZ, 2020. Report su effetti corona virus al CentroNord e al Sud.

## Sitografia

- [https://ec.europa.eu/info/index\\_it](https://ec.europa.eu/info/index_it)
- [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/farnet\\_it](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/farnet_it)
- <https://www.interni.gov.it>
- <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/202>
- [https://enrd.ec.europa.eu/homepage\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/homepage_it)
- <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>
- <http://www.agricoltura.regione.campania.it/comunicati/pdf/MisureCovid19.pdf>
- <http://www.regione.campania.it/regione/it/latuacampania/pianosocioeconomicoa747>
- <http://www.oecd.org/coronavirus/#>
- [https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=126\\_126496](https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=126_126496)



## **Le misure di contenimento del virus COVID-19 a livello unionale, nazionale e regionale.**

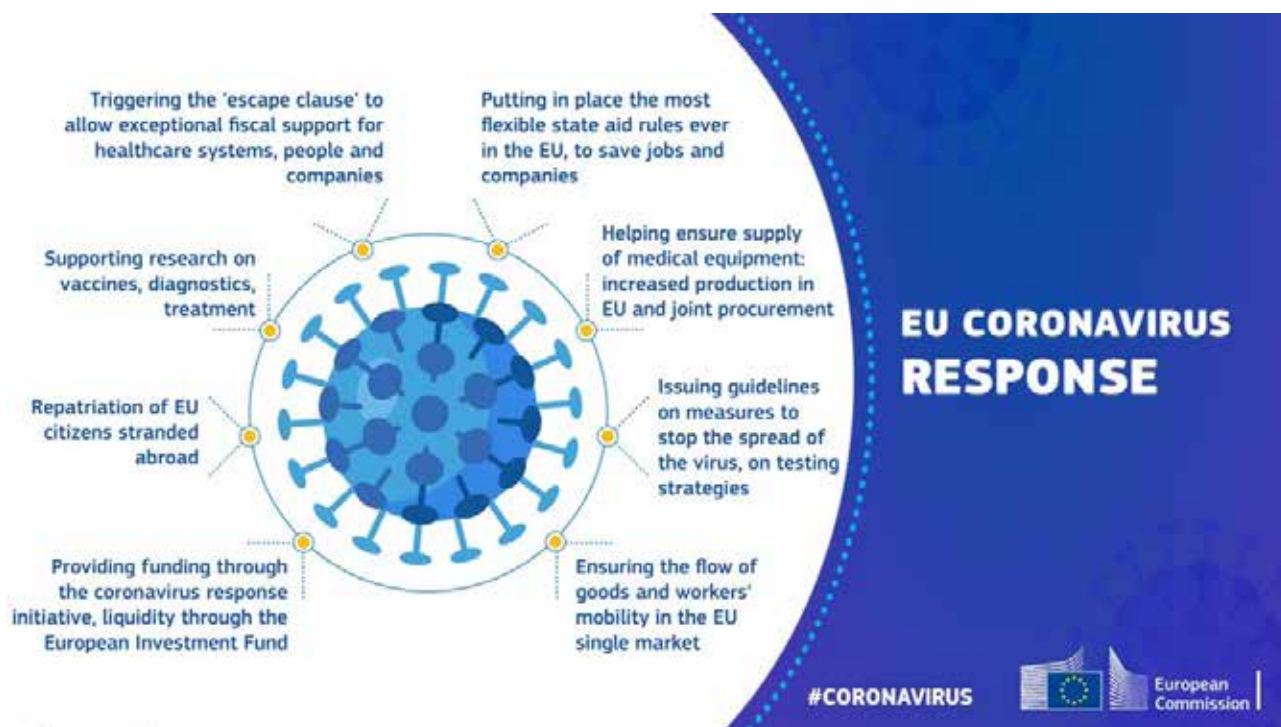
*Di Ettore Guerrera, Responsabile del Laboratorio per l'Ambiente Agricolo Urbano e Rurale  
Centro Interdipartimentale di Ricerca LUPT "Raffaele d'Ambrosio" Università degli Studi di Napoli Federico II*

Il 30 gennaio 2020, in seguito alla segnalazione da parte della Cina (31 dicembre 2019) di un cluster di casi di polmonite ad eziologia ignota (poi identificata come un nuovo coronavirus Sars-CoV-2) nella città di Wuhan, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale l'epidemia di coronavirus in Cina.

Il COVID-19, costituisce una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie. Diffusasi prima in Cina, la pandemia ha ormai provocato contagi in tutti gli Stati membri. Se da un lato l'Italia è stato inizialmente il paese più colpito, dall'altro il numero di casi è andato man mano aumentando in tutti gli Stati membri e la situazione è in rapida evoluzione in tutto il mondo. La pandemia sta gravando pesantemente sulle persone e le imprese e mettendo a dura prova i sistemi sanitari.

La pandemia da COVID-19 costituisce uno shock di grande portata per l'economia europea e mondiale. Già oggi se ne constata il notevole impatto economico negativo sull'Europa, che è destinato a protrarsi per il primo semestre e forse anche più a lungo, se le misure di contenimento non si rivelassero efficaci. Poiché la crescita del PIL reale nel 2020 potrebbe scendere ben al di sotto dello zero o addirittura essere chiaramente negativa a seguito del COVID-19, una risposta economica coordinata delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri è fondamentale per attenuare le ripercussioni economiche. In seguito allo scoppio del coronavirus, il settore agroalimentare dell'Unione europea deve dimostrare la sua

sione europea ha introdotto diverse misure di sostegno al settore agroalimentare, aumentando la flessibilità della politica agricola comune (PAC). Ha pubblicato consigli pratici e linee guida per garantire la circolazione delle merci e dei lavoratori critici. Inoltre, sta facilitando il sostegno a livello nazionale rendendo più flessibili le norme sugli aiuti di Stato. Dall'inizio della crisi, la Commissione europea è stata in stretto contatto con gli Stati membri e le organizzazioni settoriali per monitorare da vicino la situazione e intraprendere azioni preliminari, per supportarli, man mano che la situazione si evolve. L'epidemia di Coronavirus rappresenta una grande sfida per l'intera Unione Europea. Le comunità nazionali,



capacità di resistenza e continuare a fornire agli europei alimenti di alta qualità e sicuri.

Tuttavia, agricoltori e produttori si sono trovati ad affrontare difficoltà e pressione crescenti, pertanto garantire la sicurezza alimentare attraverso una forte catena di approvvigionamento alimentare rimane una delle priorità della Commissione.

L'adozione di ricorrenti misure di contenimento del virus COVID-19 a livello unionale, nazionale e regionale e il loro costante adeguamento all'evoluzione dello stato di emergenza stanno contribuendo a rendere complesso il quadro normativo di riferimento.

Qui di seguito, proviamo a riassumere le misure attivate a livello europeo, nazionale e regionale.

### 1. Le misure dell'ue

Sin dall'inizio dell'emergenza sanitaria causata dal rapido diffondersi del coronavirus COVID-19, la Commis-

sione europea ha introdotto diverse misure di sostegno al settore agroalimentare, aumentando la flessibilità della politica agricola comune (PAC). Ha pubblicato consigli pratici e linee guida per garantire la circolazione delle merci e dei lavoratori critici. Inoltre, sta facilitando il sostegno a livello nazionale rendendo più flessibili le norme sugli aiuti di Stato. Dall'inizio della crisi, la Commissione europea è stata in stretto contatto con gli Stati membri e le organizzazioni settoriali per monitorare da vicino la situazione e intraprendere azioni preliminari, per supportarli, man mano che la situazione si evolve. L'epidemia di Coronavirus rappresenta una grande sfida per l'intera Unione Europea. Le comunità nazionali,

regionali e locali sono in prima linea nel contrastare la malattia. La solidarietà e la responsabilità nelle nostre società e tra gli Stati membri saranno fondamentali per superare questa sfida. Il vantaggio di un'azione collettiva e coordinata come comunità supera le risposte individuali e parcellizzate. Bisogna intervenire per contenere la diffusione del virus e mitigarne l'impatto per prevenire l'affaticamento della sanità pubblica rafforzando al contempo la capacità di risposta dei sistemi e mitigando i notevoli effetti a catena sulle economie dei paesi europei.

La Commissione ha lanciato due pacchetti di misure: la **Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)** e la **Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+)**. Queste misure mobilitano la politica di coesione per rispondere in modo flessibile alle esigenze in rapida crescita nei settori più esposti, come l'assistenza sanitaria, le PMI e i mercati del lavoro, e aiutare i territori più colpiti



negli Stati membri e nei loro cittadini.

La Commissione europea ha presentato una prima serie di proposte (**pacchetto CRII**) il **13 marzo 2020** a fronte dell'aggravarsi degli effetti del COVID-19 sull'economia e sulle comunità, per migliorare l'efficacia degli interventi di contrasto alla diffusione del virus. Ciò ha permesso di modificare la legislazione per consentire agli Stati membri di beneficiare di un maggiore sostegno finanziario e assistenza mirata.

Il **26 marzo** il Parlamento europeo ha votato quasi all'unanimità a favore delle proposte della Commissione.

Tra le misure di sostegno adottate per il **settore agroalimentare** si annoverano l'estensione del termine per le domande di pagamento della PAC, un aumento degli aiuti di Stato, la creazione di "corsie verdi" per garantire un approvvigionamento costante dei prodotti alimentari in tutta l'Unione Europea, nonché l'adozione di linee guida che garantiscono ai lavoratori stagionali, anello fondamentale per il funzionamento del settore agroalimentare, la libera circolazione e, quindi, il raggiungimento del posto di lavoro.

Un **secondo pacchetto di misure**, adottato successivamente, è stato volto a garantire una straordinaria flessibilità per rispondere al meglio ad una situazione di crisi globale senza precedenti; proprio da quest'esigenza è scaturita l'attivazione della clausola di salvaguardia generale nel quadro del patto di stabilità e crescita. Tra gli interventi legislativi urgenti in materia di finanziamenti e misure di soccorso in risposta all'epidemia (approvati e firmati il 30 marzo) sono compresi il sostegno alle PMI e misure di lavoro a breve termine e il **quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato** pubblicato il **19 marzo**.

In seguito alla videoconferenza del **18 marzo** tra i ministri dei Trasporti dell'UE, la Commissione ha istituito una rete di punti di contatto nazionali e una piattaforma per rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e per fornire informazioni sulle misure di trasporto nazionali adottate dai vari Stati in risposta al coronavirus.

I punti di contatto nazionali dovrebbero sostenere il funzionamento efficace dei valichi di frontiera di tipo "corsia verde". I paesi terzi limitrofi sono invitati a collaborare strettamente con questa rete per garantire il flusso delle merci in tutte le direzioni.

Il **23 marzo** la Commissione europea ha pubblicato nuove indicazioni pratiche su come attuare gli orientamenti relativi alla gestione delle frontiere per salvaguardare la circolazione delle merci nell'UE durante il periodo di emergenza sanitaria in atto.

Per garantire la continuità operativa delle catene di approvvigionamento a livello di UE, gli Stati membri sono stati chiamati a individuare come valichi di frontiera aventi natura di "**Corsia verde**" tutti i pertinenti valichi di frontiera interni della rete transeuropea di trasporto

(TEN-T). Tali valichi sono aperti a tutti i veicoli adibiti al trasporto merci, indipendentemente dalle merci trasportate. L'attraversamento delle frontiere, compresi gli eventuali controlli e screening sanitari, non dovrebbe richiedere più di 15 minuti. Per garantire la sicurezza dei lavoratori del settore dei trasporti occorrono misure igieniche e operative rafforzate anche negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie e in altri hub del trasporto terrestre.

Nei valichi di frontiera "**Corsia verde**", per far scorrere il cibo in tutta Europa, le procedure di controllo sono ridotte allo stretto necessario; viene richiesto di effettuare i controlli e gli screening senza che i conducenti debbano abbandonare il proprio veicolo. I certificati di idoneità professionale riconosciuti a livello internazionale sono considerati sufficienti a dimostrare che un lavoratore è attivo nel settore dei trasporti internazionali. In mancanza di tali certificati (di cui non tutti i conducenti internazionali dispongono), viene considerata valevole una lettera firmata dal datore di lavoro.

Nessun veicolo per il trasporto merci e nessun conducente dovrebbero subire discriminazioni, indipendentemente dall'origine e dalla destinazione, dalla nazionalità del conducente o dal paese di immatricolazione del veicolo. Alla luce della situazione attuale, gli Stati membri sono stati invitati a sospendere temporaneamente tutte le restrizioni alla circolazione attualmente in vigore, come il divieto di circolazione nel fine settimana, i divieti notturni e quelli settoriali.

Il **30 marzo** La Commissione ha pubblicato nuovi consigli pratici per garantire che i lavoratori mobili all'interno dell'UE, in particolare quelli che esercitano professioni critiche per la lotta alla pandemia di coronavirus, possano raggiungere il loro posto di lavoro. Con ciò, assieme agli orientamenti sull'attuazione delle restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali verso l'UE, si cerca di dare risposta alle preoccupazioni pratiche dei cittadini e delle imprese colpite dalle misure adottate per limitare la diffusione del coronavirus.

Sono compresi, tra gli altri, coloro che operano nel settore sanitario e nel **settore alimentare** nonché in altri servizi essenziali, ad esempio la cura dei bambini, l'assistenza agli anziani e il personale critico nei servizi di utilità generale. Insieme alle linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, gli orientamenti costituiscono una risposta alle richieste presentate il 26 marzo dai leader dell'UE e intendono affrontare le preoccupazioni pratiche dei cittadini e delle imprese interessati dalle misure adottate per limitare la diffusione del coronavirus, nonché delle autorità nazionali responsabili dell'attuazione di tali misure. Sebbene sia comprensibile che gli Stati membri abbiano introdotto controlli alle frontiere interne per limitare la diffusione del coronavirus, è in-

dispensabile che i lavoratori che esercitano professioni critiche siano in grado di raggiungere prontamente la loro destinazione.

Oltre a queste specifiche categorie di lavoratori, gli orientamenti chiariscono inoltre che gli Stati membri dovrebbero consentire ai **lavoratori transfrontalieri** in generale di continuare ad attraversare le frontiere se il lavoro nel settore interessato è ancora consentito nello Stato membro ospitante, e dovrebbero riservare a tali lavoratori lo stesso trattamento riservato ai lavoratori nazionali.

Per quanto riguarda i **lavoratori stagionali**, in particolare del **settore agricolo**, gli Stati membri sono invitati a scambiarsi informazioni sulle loro diverse necessità a livello tecnico e a stabilire procedure specifiche per garantire il passaggio agevole di tali lavoratori, al fine di poter rispondere alle carenze di manodopera causate dalla crisi. I lavoratori stagionali del settore agricolo svolgono in determinate circostanze mansioni fondamentali di impianto, cura e raccolta delle colture. In tali situazioni gli Stati membri dovrebbero riservare a tali lavoratori lo stesso trattamento riservato ai lavoratori che esercitano professioni critiche e comunicare ai datori di lavoro la necessità di prevedere un'adeguata protezione della salute e della sicurezza, pertanto sono stati qualificati come "lavoratori critici".

La Commissione europea il **2 aprile** ha annunciato una nuova serie di misure eccezionali, **Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII +)**, per aiutare il settore agroalimentare in questa ineguagliabile crisi, a seguito dello scoppio del Coronavirus. Queste nuove misure, come il sostegno agli indigenti e al settore della pesca, introducono flessibilità e semplificazione straordinarie, nell'uso dei fondi di investimento strutturali europei (fondi SIE), compreso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per sostenere gli agricoltori delle zone rurali. Queste misure prevedono:

- flessibilità nell'uso degli strumenti finanziari: gli agricoltori e altri beneficiari dello sviluppo rurale potranno beneficiare di prestiti o garanzie per coprire costi operativi fino a € 200.000 a condizioni favorevoli, come tassi di interesse molto bassi o piani di pagamento favorevoli.
- riallocazione dei fondi: i paesi dell'UE possono assegnare fondi ancora disponibili nell'ambito dei loro programmi di sviluppo rurale (PSR) per finanziare azioni pertinenti per far fronte alle crisi. I soldi dovranno ancora essere utilizzati nel quadro del rispettivo PSR. La Commissione supporterà gli Stati membri e reagirà prontamente a qualsiasi richiesta di modifica del programma.

- rinvio per la presentazione di relazioni annuali: il termine per i paesi dell'UE per la presentazione di tali relazioni sull'attuazione dei loro PSR è rinviato, dando più tempo alle autorità nazionali per metterle insieme.

- non sono necessarie modifiche agli accordi di partenariato: i paesi dell'UE non dovranno modificare i loro accordi di partenariato per modificare i loro PSR, revocando alcune procedure amministrative.

Oltre alle misure direttamente collegate al FEASR nell'ambito della **CRII +**, la Commissione propone un'ulteriore flessibilità e semplificazione di altri strumenti della politica agricola comune (PAC):

- Proroga della scadenza per le domande di pagamento della PAC: la scadenza sarà prorogata di un mese, dal 15 maggio al 15 giugno 2020, offrendo più tempo agli agricoltori per compilare la loro domanda sia per i pagamenti diretti che per quelli per lo sviluppo rurale.

- Aiuti di Stato più elevati per gli agricoltori e le aziende di trasformazione alimentare: in regime quadro temporaneo della Commissione per gli aiuti di Stato, gli agricoltori possono ora beneficiare di un aiuto massimo di € 100.000 per azienda agricola. Le aziende di trasformazione e commercializzazione degli alimenti possono beneficiare di un massimo di € 800.000,00. Questo importo può essere integrato con l'aiuto "de minimis". Questo tipo di sostegno nazionale, specifico per il settore agricolo, può essere concesso senza previa approvazione dalla Commissione e ha un massimale di € 20.000 (e € 25.000 in particolare casi). Con le nuove regole, gli Stati membri possono ora aiutare gli agricoltori con aiuti di Stato fino a € 120.000 (o € 125.000).

Il **16 aprile** sono state adottate **due nuove misure** per aiutare ulteriormente il settore agroalimentare. Le misure aumenteranno il flusso di cassa degli agricoltori e ridurranno gli oneri amministrativi sia per le autorità nazionali e regionali che per gli agricoltori in questi tempi particolarmente difficili.

Per aumentare il flusso di cassa degli agricoltori, la Commissione ha adottato maggiori anticipi di pagamenti per gli agricoltori. Ciò aumenterà gli anticipi dei pagamenti diretti (dal 50% al 70%) e dei pagamenti per lo sviluppo rurale (dal 75% all'85%). Gli agricoltori inizieranno a ricevere questi anticipi da metà ottobre. Come ulteriore flessibilità, gli Stati membri saranno in grado di pagare gli agricoltori prima di finalizzare tutti i controlli in loco.

La seconda misura adottata riduce il numero di controlli fisici in loco. I paesi dell'UE devono effettuare controlli per garantire il rispetto delle condizioni di ammissibilità. Tuttavia, nelle attuali circostanze eccezionali, è fondamentale ridurre al minimo il contatto fisico tra agricoltori e ispettori che effettuano i controlli. Il numero complessivo di controlli da effettuare è ridotto, per la parte prevalente del bilancio della politica agricola comune (PAC) dal 5% al 3% (per pagamenti diretti e misure di sviluppo rurale). La deroga offre anche flessibilità in termini di tempistica dei controlli per consentire agli Stati membri l'uso più efficiente delle risorse nel rispetto

delle regole di confinamento.

Gli Stati membri saranno in grado di utilizzare fonti di informazione alternative per sostituire le tradizionali visite in azienda. La Commissione incoraggia l'uso di nuove tecnologie, ad esempio per estendere l'uso delle immagini satellitari per controllare l'attività agricola sul campo o le foto geo-taggate per dimostrare che sono stati effettuati investimenti. Questa misura contribuirà a ridurre gli oneri amministrativi ed evitare ritardi inutili nella gestione delle domande di aiuto per garantire che il sostegno sia versato agli agricoltori nel più breve tempo possibile.

Il **22 aprile 2020** la Commissione Europea ha annunciato ulteriori misure eccezionali a sostegno del settore agroalimentare proponendo altre misure eccezionali per sostenere ulteriormente i settori agroalimentari più colpiti. In queste circostanze senza precedenti dovute all'insorgere della pandemia da coronavirus, il comparto agroalimentare dell'UE dà prova di resilienza, ma alcuni mercati, tuttavia, sono stati duramente colpiti dalle conseguenze di questa crisi sanitaria.

Il pacchetto comprende misure di aiuto all'ammasso privato nei settori lattierocaseario e delle carni, l'autorizzazione di misure di auto-organizzazione dei mercati da parte degli operatori dei settori duramente colpiti e l'introduzione della flessibilità nei programmi di sostegno al mercato per i prodotti ortofrutticoli, il vino e altri comparti.

Tra le misure eccezionali, approvate il **4 maggio 2020**, come ulteriore risposta alla crisi da coronavirus figurano:

- **aiuti all'ammasso privato**: la Commissione propone di concedere aiuti all'ammasso privato per i prodotti lattiero-caseari (latte scremato in polvere, burro, formaggio) e per i prodotti a base di carne (bovina, ovina e caprina). Questo regime consentirà il ritiro temporaneo dei prodotti dal mercato per un minimo di 2-3 mesi ed un massimo di 5-6 mesi. Sarà così possibile ridurre l'offerta disponibile e riequilibrare il mercato nel lungo periodo;

- l'introduzione di **flessibilità nei programmi di sostegno al mercato**: la Commissione introdurrà la flessibilità nell'attuazione dei programmi di sostegno al mercato per quanto riguarda il vino, i prodotti ortofrutticoli, l'olio d'oliva, l'apicoltura e il programma dell'UE destinato alle scuole (latte, frutta e verdura).

- una **deroga eccezionale alle norme dell'UE in materia di concorrenza**: per i settori del latte, dei fiori e delle patate, la Commissione autorizzerà la deroga ad alcune norme in materia di concorrenza prevista dall'articolo 222 del regolamento sull'organizzazione comune dei mercati, che consente agli operatori di adottare misure di auto-organizzazione dei mercati. Concretamente, gli operatori di questi settori saranno autorizzati ad adotta-

re collettivamente misure di stabilizzazione del mercato. Nel settore lattiero-caseario, ad esempio, potranno pianificare collettivamente la produzione di latte, mentre in quello dei fiori e delle patate potranno ritirare i prodotti dal mercato.

Sarà inoltre consentito l'ammasso da parte di operatori privati. Tali accordi e decisioni saranno validi solo per un periodo massimo di sei mesi. Le oscillazioni dei prezzi al consumo saranno attentamente monitorate per evitare effetti pregiudizievoli.

La Commissione intende adottare queste misure entro la fine della primavera. Gli Stati membri dovranno essere preventivamente consultati e votare tali misure che, pertanto, potranno subire modifiche.

La maggior flessibilità riguardante le norme della politica agricola comune mira ad alleviare l'onere amministrativo a carico degli agricoltori e delle amministrazioni nazionali.

In ultimo, poiché nonostante le iniziative intraprese si sta registrando un peggioramento degli "effetti negativi gravi sulle economie e sulle società dell'Unione", con **Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020** è stato fornito agli Stati membri un supplemento eccezionale di flessibilità per potenziare la mobilitazione di tutto il sostegno inutilizzato dei fondi strutturali e di investimento europei.

Ad esempio, in via eccezionale, è previsto che "su richiesta di uno Stato membro può essere applicato un tasso di cofinanziamento del 100 % alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 per uno o più assi prioritari di un programma sostenuto dal FESR, dal FSE o dal Fondo di Coesione. In deroga ai termini stabiliti nei regolamenti specifici dei fondi, per il 2019 il termine per la presentazione della relazione annuale di attuazione del programma è fissata al 30 settembre 2020 per tutti i fondi SIE.

Inoltre, la Commissione europea invita tutti i paesi dell'UE ad utilizzare la possibilità di modificare i loro programmi sviluppo rurale; il denaro ancora disponibile nei loro programmi di sviluppo rurale può essere utilizzato per finanziare le azioni più pertinenti per affrontare la crisi. La Commissione supporterà gli membri Stati e reagirà prontamente a qualsiasi richieste di modifica al programma.

Con specifico riguardo al **FEASR**, la **DG Agri** ha dichiarato che "in risposta allo scoppio del coronavirus, si ricorda agli Stati membri, ai loro dirigenti e alle autorità tutte le possibilità di utilizzare i loro programmi di sviluppo rurale (PSR) e le restanti risorse finanziarie per mitigare l'impatto socioeconomico della crisi e aiutare gli agricoltori ad affrontare le sfide emergenti".

Alcune misure di sviluppo rurale, infatti, possono essere rapidamente mobilitate per offrire una risposta

immediata alla crisi attuale da COVID-19. Tra queste si annovera quella relativa al **Leader**, secondo la quale i GAL (Reg. 1305/2013, art. 42) possono sostenere, nell'ambito delle relative SSL, "lo sviluppo di base servizi e strutture sanitarie [...], compresi gli investimenti e la fornitura di servizi di assistenza".

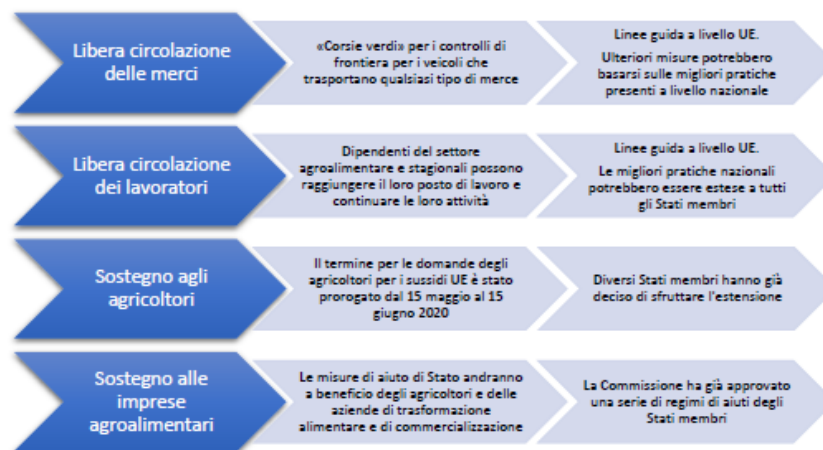
### Le Misure specifiche per il Settore della Pesca e dell'acquacoltura

Le industrie della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pesce sono direttamente influenzate dalla varietà di misure di blocco adottate da molti governi, come la chiusura di ristoranti, mense, mercati alimentari e i severi limiti imposti ai viaggi e al turismo.

Europêche, un'associazione di organizzazioni nazionali di imprese di pesca nell'UE, ha sottolineato gli impatti

to ad alcuni aumenti di prezzo, nel complesso, i prezzi rimangono inferiori al normale. Vari articoli di fonte governativa e/o giornalistica rivelano un forte impatto sulle comunità di pescatori in tutta l'UE. Ad esempio, un arresto completo della pesca in alcune zone a causa di fattori quali la mancanza di attività portuali, difficoltà nell'applicazione del distanziamento sociale a bordo e un cambiamento nelle abitudini dei consumatori. In altre aree, il crollo dei mercati di esportazione si è aggiunto ad altri problemi.

**Nell'acquacoltura**, dove la produzione non può essere facilmente interrotta, i rapporti EUMOFA menzionano che le informazioni provenienti dall'industria del salmone indicano che una quota maggiore è stata congelata e che i prezzi stanno diminuendo. Aziende che vendono generalmente principalmente al settore dei servizi di ristorazione, ad es. le società di cozze, hanno un forte calo



Fonte: Parlamento Europeo

sia operativi che commerciali, come difficoltà logistiche nei porti, aumento dei prezzi del trasporto merci per i prodotti ittici, restrizioni commerciali con i paesi terzi, crollo dei prezzi, perdita di mercati, preoccupazioni per la sicurezza dell'equipaggio e possibilità limitate di rotazione dell'equipaggio a causa di quarantene.

Le relazioni speciali COVID-19 dell'osservatorio del mercato europeo dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (EUMOFA) mostrano una forte perturbazione del mercato nella seconda metà di marzo 2020. Durante la caotica settimana del 16-22 marzo, è stato notato un forte calo dei prezzi, che ha colpito soprattutto la pesca artigianale su piccola scala che vende principalmente pesce fresco.

I dati delle settimane seguenti mostrano che l'industria ha cercato di adattarsi alle circostanze. In alcuni paesi, il **settore della pesca** ha messo in atto soluzioni temporanee, come la vendita a distanza, la rotazione delle navi, una concentrazione su un numero minore di specie, una riduzione dei volumi al fine di stabilizzare i prezzi o solo andare a pescare con vendite garantite del pescato. Mentre i volumi di atterraggio più bassi hanno porta-

del fatturato. L'industria di trasformazione, basandosi fortemente sulle importazioni, ha ridotto le attività. Il settore dei gamberetti, ad esempio, soffre sia della riduzione dell'offerta, in quanto importanti fornitori di gamberetti nell'UE sono sottoposti a rigorose misure di blocco, sia della perdita del mercato dei servizi alimentari.

Tuttavia, i trasformatori che vendono principalmente al settore del commercio al dettaglio stanno registrando un aumento della domanda, in particolare per il pesce in scatola, congelato e affumicato.

Per alleviare l'impatto della pandemia di coronavirus sul settore della pesca e dell'acquacoltura la proposta della UE prevede le seguenti misure specifiche:

- il sostegno ai pescatori per l'arresto temporaneo delle attività di pesca a causa della pandemia di coronavirus;
- il sostegno agli acquacoltori per la sospensione temporanea della produzione o per i costi aggiuntivi causati dalla pandemia di coronavirus;
- il sostegno alle organizzazioni di produttori, e relative associazioni, per l'ammasso dei prodotti della pesca

e dell'acquacoltura, in conformità all'organizzazione comune dei mercati.

Si è proposto che tali misure siano ammissibili retroattivamente a partire dal 1° febbraio 2020 e rimangano disponibili fino al 31 dicembre 2020. Ulteriori modifiche al regolamento FEAMP mirano a garantire una ri-assegnazione flessibile delle risorse finanziarie all'interno dei programmi operativi.

Per attenuare le notevoli conseguenze socioeconomiche della pandemia di coronavirus e ridurre la necessità di liquidità nell'economia, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) concederà una compensazione finanziaria ai pescatori per l'arresto temporaneo delle loro attività di pesca.

L'UE coprirà al massimo il 75% di questa compensazione, mentre l'importo rimanente sarà a carico degli Stati membri. Il sostegno per l'arresto temporaneo delle attività di pesca causato dalla pandemia di coronavirus non sarà soggetto al massimale finanziario applicabile agli altri casi di arresto temporaneo, consentendo quindi agli Stati membri di concedere il sostegno in base alle esigenze. I pescherecci che hanno già raggiunto la durata massima di sei mesi di sostegno del FEAMP per l'arresto temporaneo a norma dell'articolo 33 del regolamento FEAMP saranno tuttavia ammissibili al sostegno nell'ambito delle misure previste dall'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus fino alla fine del 2020.

La proposta introduce per gli acquacoltori una compensazione per la sospensione o la riduzione temporanee della produzione, se causate dalla pandemia di coronavirus, che sarà calcolata sulla base del mancato guadagno. L'UE coprirà fino al 75% di questa compensazione, mentre l'importo rimanente sarà a carico degli Stati membri.

Considerata l'urgenza del sostegno necessario, sarà possibile applicare una procedura semplificata per la modifica dei programmi operativi degli Stati membri relativa alle misure specifiche e alla riassegnazione delle risorse finanziarie. La procedura semplificata dovrebbe contemplare tutte le modifiche necessarie alla piena attuazione delle misure in questione, compresa la loro introduzione e la descrizione dei metodi per il calcolo del sostegno. La modifica proposta non comporta alcuna variazione dei massimali annui previsti per gli impegni e i pagamenti nel quadro finanziario pluriennale. La ripartizione annuale degli stanziamenti di impegno per il FEAMP resta pertanto invariata, essendo il FEAMP uno dei cinque Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE). Il blocco o la notevole riduzione delle attività di pesca e di acquacoltura lascia poco spazio per attuare le misure e i programmi operativi attuali del FEAMP con normalità. La Commissione propone pertanto di concedere agli

Stati membri la massima flessibilità per l'assegnazione in tempi brevi delle risorse che consentano di far fronte alle esigenze causate dalla pandemia di coronavirus. Le risorse disponibili per il controllo della pesca, la raccolta di dati scientifici e la compensazione dei costi aggiuntivi nelle regioni ultraperiferiche restano tuttavia separate per garantire l'attuazione della politica comune della pesca (PCP). Le altre risorse disponibili nell'ambito del regime di gestione concorrente dovrebbero essere assegnate dagli Stati membri in base alle loro esigenze.

Considerato il ruolo fondamentale delle organizzazioni di produttori nella gestione della crisi, il limite per il sostegno ai piani di produzione e di commercializzazione è innalzato dal 3% al 12% del valore medio annuo della produzione commercializzata. Gli Stati membri potranno inoltre concedere alle organizzazioni di produttori anticipi che possono arrivare fino al 100% del sostegno finanziario.

Le improvvise perturbazioni delle attività di pesca e acquacoltura causate dalla pandemia di coronavirus e il conseguente rischio di pregiudizio per i mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura rendono opportuna l'istituzione di un meccanismo per l'ammasso di tali prodotti destinati al consumo umano. Ciò favorirà una maggiore stabilità del mercato, ridurrà il rischio che tali prodotti vadano sprecati o siano convertiti in alimenti non destinati al consumo umano e contribuirà ad assorbire l'impatto della crisi sulla restituzione dei prodotti. Il meccanismo dovrebbe consentire ai produttori del settore della pesca e dell'acquacoltura di utilizzare le stesse tecniche di conservazione per le specie simili e garantire che sia mantenuta una concorrenza leale tra i produttori.

Per consentire agli Stati membri di reagire rapidamente alla repentinità e all'imprevedibilità della pandemia di coronavirus, gli Stati membri avranno la facoltà di fissare un prezzo limite per l'attivazione del meccanismo di ammasso da parte delle loro organizzazioni di produttori. Tale prezzo limite di attivazione dovrebbe essere fissato in modo da mantenere una concorrenza leale tra gli operatori.

Gli Stati membri avrebbero dovuto normalmente rimborsare un totale di circa 8 miliardi di euro degli importi prefinanziati non utilizzati che hanno ricevuto per il 2019. Gli Stati membri dell'UE possono ora trattenere questi soldi non spesi e utilizzarli per il loro cofinanziamento nazionale, fondi che normalmente avrebbero dovuto provvedere per ricevere le tranche successive delle loro quote di fondi strutturali. Tenendo conto dei tassi medi di cofinanziamento tra gli Stati membri, questo totale di circa 8 miliardi di euro ha il potenziale per innescare circa 29 miliardi di euro dal bilancio dell'UE. Gli Stati membri potrebbero anche disporre dei fondi strutturali di investimenti europei (ESIF) rimanenti

dopo aver applicato la CRII, tuttavia gli importi disponibili variano notevolmente.

Inoltre, il regolamento CRII modifica gli articoli 35 e 57 del FEAMP sui fondi di mutua assicurazione, al fine di essere in grado di fornire una compensazione ai pescatori e agli operatori dell'acquacoltura per coprire le perdite economiche dovute a una crisi di sanità pubblica.

Sebbene le misure CRII siano state approvate dal Consiglio e dal Parlamento senza modifiche, sono state ritenute in gran parte insufficienti. Come rilevato dalla presidenza della commissione per la pesca (PECH) del Parlamento, i fondi comuni di investimento sono stati previsti solo nei programmi operativi di alcuni paesi. Secondo l'ultima relazione sull'attuazione del FEAMP, non vi sono state operazioni o spese ai sensi dell'articolo 35. Il sostegno del FEAMP a titolo di questa misura sarebbe sotto forma di un contributo o dei costi di compensazione pagati dal fondo comune di investimento, ma non per lo stabilimento o gestione di tale fondo. In Irlanda, a causa della mancanza di interesse da parte del settore, l'attuazione dell'articolo 35 è stata abbandonata e gli importi sono stati riassegnati altrove. L'industria della pesca, il Consiglio dell'UE e i membri del Parlamento europeo hanno sollecitato ulteriori misure, in particolare il sostegno finanziario per l'arresto temporaneo delle attività di pesca e di acquacoltura e gli aiuti allo stoccaggio.

Il **2 aprile 2020**, in risposta alle richieste delle parti interessate, la Commissione ha adottato una nuova serie di misure per i settori della pesca e dell'acquacoltura, nell'ambito del pacchetto **CRII +** che copre diverse proposte legislative.

La proposta relativa alla pesca e all'acquacoltura modificherebbe il regolamento FEAMP e il regolamento dell'organizzazione comune di mercato (OCM) per consentire il sostegno alla cessazione temporanea delle attività di pesca (come previsto dall'articolo 33 del regolamento FEAMP) e il sostegno agli operatori di acquacoltura per la sospensione temporanea della produzione o costi aggiuntivi (articolo 55 del regolamento FEAMP), causati dall'epidemia COVID-19, senza i consueti limiti e con il cofinanziamento dell'UE fino al 75%; sostegno ai produttori per l'ammasso privato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (cfr. articoli 30 e 31 del regolamento OCM per il meccanismo di aiuto allo stoccaggio e i prezzi al di sotto dei quali viene attivato l'aiuto allo stoccaggio e articolo 67 del regolamento FEAMP che ha precedentemente posto fine a questa misura nel 2019); maggiore flessibilità nella riallocazione delle risorse finanziarie nell'ambito dei programmi operativi e una procedura semplificata per modificarle rispetto alle nuove misure.

Il Commissario europeo per l'ambiente, gli oceani e la pesca, Virginijus Sinkevičius, ritiene che l'attuale flessi-

bilità infrannuale fino al 10% per aumentare la soglia per il riporto delle quote di pesca per l'anno successivo, dovrebbe essere sufficiente, ma ciò dipenderà dalla quota rimanente inutilizzata.

Il Regolamento (UE) 2020/560 del **23 aprile 2020** modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

Oltre alle misure sopra menzionate, è disponibile un sostegno specifico per il settore tramite il **quadro temporaneo per gli aiuti di Stato**, comunicato dalla Commissione il **19 marzo**. Questo consente agli Stati membri di sostenere le imprese della pesca e dell'acquacoltura consentendo aiuti di Stato fino a un livello di € 120 000 per impresa (precedentemente fino a € 30 000) attraverso sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali. Questo aiuto temporaneo può essere immediatamente applicato dagli Stati membri e concesso fino alla fine dell'anno. Altre misure già disponibili includono le misure esistenti del FEAMP dalle quali la Commissione ha evidenziato, in una nota informativa, altre dieci misure che potrebbero essere utilizzate per le spese destinate a far fronte alla crisi del coronavirus (ad esempio sostegno finanziario ai gruppi di azione locale nel settore della pesca). Ovviamente, altre misure aperte a tutti i settori economici possono anche essere utilizzate a beneficio dei settori della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione, tra cui, ad esempio, il sostegno attraverso altri fondi strutturali o il miliardo di euro sbloccato come garanzia di bilancio per il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) a sostegno delle PMI.

## 2. Le misure del governo italiano

In Italia, le sospensioni delle attività e dei servizi disposte per contenere la diffusione del contagio hanno contribuito ad aggravare la crisi in cui già versavano le aziende agricole a causa di un andamento meteorologico sfavorevole per le produzioni.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale per il rischio sanitario da COVID-19, operata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio, la filiera agroalimentare ha continuato a fornire il suo apporto indispensabile alla Nazione. Il Governo, nel dettare le direttive per affrontare la drammatica crisi, ha sempre indicato la necessità di garantire l'esercizio delle attività del settore agricolo, zootecnico di trasformazione agro-alimentare comprese le filiere che ne forniscono beni e servizi ed il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha supportato decisamente tale sforzo produttivo, e messo in atto le prime misure contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale.

Per tale ragione, il **Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali**, dopo avere previsto una serie di aiuti immediati per imprese e lavoratori anche del settore agricolo (**DL 18/2020**), ha disposto la proroga di termini e deroghe alla normativa del settore agricolo con specifico riguardo ai settori vitivinicolo, ortofrutticolo e zootecnico (**decreto del 31 marzo 2020**) e, di recente, anche misure di sostegno all'accesso al credito e garanzie da parte dello Stato per grandi imprese e PMI (**DL 23/2020**).

Le misure per le grandi imprese sono differenziate in funzione della loro dimensione, anche economica (la copertura garantita va da un minimo del 70% ad un massimo del 90%). Per le PMI, con meno di 500 dipendenti, è previsto invece un fondo centrale di garanzia con un tetto massimo di 5 milioni di Euro; la garanzia copre percentuali differenti in funzione dell'importo richiesto a prestito (in ogni caso compreso tra il 90% e il 100%), è gratuita e senza valutazione per le imprese. Le misure relative al fondo di garanzia per le PMI sono compatibili con le garanzie disposte da ISMEA.

Le proposte di semplificazione delle procedure e di introduzione di meccanismi derogatori formulate in relazione allo sviluppo rurale dal MiPAAF di concerto con le Regioni, alla **fine di marzo 2020**, sono di carattere generale.

In vista dell'avvio della "**Fase 2**", che prevede una ripresa graduale delle attività professionali e produttive, il **24 aprile** è stato integrato il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto il **14 marzo 2020** su invito del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri dell'economia, del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e della salute. Il protocollo tiene conto dei provvedimenti del Governo (ivi compreso il DPCM 10 aprile 2020) e dal Ministero della Salute e detta linee guida condivise tra le organizzazioni datoriali e sindacali per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio negli ambienti di lavoro.

Il **16 aprile 2020** ha avuto luogo l'informativa urgente del Governo sulle iniziative di competenza del Ministero delle Politiche Agricole alimentari e forestali per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. In tale sede il Ministro ha affermato che esiste un **problema di reperimento della manodopera agricola** anche in ragione del fatto che molti lavoratori hanno fatto rientro, proprio a causa dell'emergenza sanitaria in atto, nei propri Paesi di origine.

E' stato quindi, previsto un **piano di azione emergenziale** che prevede:

1) l'attuazione delle misure del piano triennale di prevenzione e contrasto al caporalato, con mappatura dei

fabbisogni di lavoro agricolo e la realizzazione delle misure già finanziate dai Ministeri del Lavoro e dell'Interno per affrontare l'emergenza; 2) la realizzazione della piattaforma necessaria all'incontro domanda e offerta presente nel piano, da attivare anche in forma emergenziale; 3) l'approvazione del decreto del Presidente del Consiglio che regola i flussi 2020; 4) l'agevolazione dei rientri in Italia e proroghe dei permessi degli immigrati; 5) la lotta al caporalato anche mediante la regolarizzazione dei lavoratori irregolari; 6) la facilitazione delle assunzioni di lavoratori al momento inoccupati.

A fronte dell'emergenza Covid-19 inoltre è stato attivato un dialogo con la Commissione europea che ha portato a risultati concreti, riassumibili, tra gli altri, nel: 1) posticipo di alcune scadenze; 2) nell'anticipo dei pagamenti della PAC; 3) nella possibilità di presentare modifiche ai progetti già presentati; 4) nella autorizzazione a attivare i dovuti controlli in forma semplificata; 5) nella possibilità di orientare diversamente le risorse già programmate.

Sugli ammassi privati, è stato inviato alla Commissione un documento predisposto e concordato con le regioni, per attivare l'ammasso privato per formaggi, burro, carni bovine, carni suine, carni ovi-caprine; si attende riscontro nei prossimi giorni per il latte.

Con il decreto legge c.d. **Cura Italia** è stato istituito, tra l'altro, un fondo di 100 milioni, per la copertura degli interessi sui finanziamenti bancari e sui mutui contratti dalle imprese, nonché per l'arresto temporaneo delle attività di pesca, compresa quella delle acque interne, che sarà reso operativo con la prossima emanazione del decreto attuativo.

Particolare attenzione è stata rivolta al settore del florovivaismo che vive momenti di grave difficoltà e che dovrebbe poter beneficiare di una proposta specifica nel decreto "**Cura Italia-bis**".

Per garantire la necessaria liquidità alle aziende, il settore agricolo è entrato a pieno titolo nel c.d. *decreto credito*. Gli anticipi PAC porteranno, poi, un miliardo e 400 milioni di euro di liquidità a partire dal mese di giugno. Sempre secondo quanto affermato dal Ministro, uno dei temi critici che più è emerso durante la crisi epidemiologica in atto è la necessità di rafforzare l'auto-provvigionamento nazionale di materie prime.

Sono stati, a tal fine, firmati i decreti per rafforzare le filiere per un totale di 29 milioni di euro e mezzo.

Il Dicastero agricolo sta seguendo con attenzione ogni comparto in crisi, da quello della mozzarella di bufala a quello della filiera ovina e suinicola, dalla produzione lattiera al comparto vitivinicolo, per il quale si è chiesta l'attivazione della misura "distillazione in crisi", dal settore agrituristico al comparto zootecnico, passando per i prodotti di qualità, per i quali verranno attivate le strategie necessarie per assicurarne un rilancio sui mercati.

Il **fondo nazionale indigenti**, finanziato per 50 milioni di euro con il “Decreto Cura Italia”, è un’opportunità economica perché consente, da un lato, di poter utilizzare prodotti che non hanno trovato collocazione sul mercato, e, dall’altro, di dare una risposta sociale alle tante persone che sono in difficoltà e che non hanno accesso al cibo. Il paniere è stato concordato con le istituzioni competenti, la filiera e gli enti caritativi ed ha tenuto conto dei comparti maggiormente in crisi di mercato.

I controlli svolti dall’Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICQRF) hanno evidenziato che i tassi di irregolarità registrati, sia per le attività ispettive, sia per le attività analitiche, sono risultati in linea con gli indici riscontrati prima dello stato emergenziale.

Riguardo al settore ippico, si segnala che è in atto uno sforzo per accelerare il pagamento dei premi ed è stato firmato il decreto per le anticipazioni pari al 40 per cento delle sovvenzioni del 2020.

Infine, va ricordato come la pandemia abbia colpito duramente anche i settori della pesca e dell’acquacoltura. A tal fine, oltre alle misure contenute nel decreto-legge “Cura Italia” è stato chiesto che la Commissione europea possa varare misure immediate per sostenere il settore della pesca.

Sono risposte necessarie a una crisi che non ha paragoni anche nel settore agroalimentare, poiché è vero che la filiera della vita non si è mai fermata e ha continuato a garantire gli approvvigionamenti di cibo, ma le perdite sono enormi.

La Conferenza Stato regioni ha sancito il **7 maggio 2020** l’intesa sul decreto Mipaaf per il **Fondo da 100 milioni di euro** istituito dal Decreto Cura Italia per far fronte all’emergenza Covid-19, prevedendo anche procedure più semplici e tempi di pagamento più brevi.

Gli aiuti saranno erogati rispettando le regole del framework emergenziale della Commissione europea, cercando di velocizzare il più possibile ogni attività di sostegno alle imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura. In coerenza con quanto disposto dalla norma il decreto prevede tre misure principali:

**A. Copertura interessi passivi su finanziamenti bancari: 20 milioni di euro - soggetto istruttore ISMEA**

In questo caso è previsto un contributo massimo per impresa agricola, della pesca e dell’acquacoltura. Sono previsti nuovi finanziamenti e per la ristrutturazione dei debiti con aiuti fino a 20mila euro.

**B. Copertura interessi mutui 18/19: 60 milioni di euro - soggetto gestore AGEA**

Per semplificare la gestione amministrativa il decreto prevede un range di contributo da 500 a 6.000 euro per singola impresa agricola dotata di fascicolo aziendale, con un fondo perduto per i mutui già pagati dalle aziende.

**C. Copertura per sospensione temporanea attività di**

**pesca e acquacoltura: 20 milioni di euro**

20 milioni di euro sono destinati alla copertura di interventi in conseguenza dell’arresto temporaneo dell’attività di pesca, inclusa quella nelle acque interne, e acquacoltura.

Tra i numerosi provvedimenti adottati dal Governo Italiano, ricordiamo qui brevemente quelli inerenti il settore agroalimentare :

il **DPCM 26 aprile 2020**, oltre a confermare quanto precedentemente disposto, ha previsto, per il periodo intercorrente **tra il 4 e il 17 maggio 2020**, la possibilità di riprendere le altre attività produttive legate al settore agricolo (in particolare, relative alla fabbricazione di trattori agricoli e di altre macchine per l’agricoltura, la silvicoltura e la zootecnia), mantenendo la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione (bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), ad eccezione delle consegne a domicilio e della ristorazione con asporto.

Il **DPCM 22 marzo 2020**, ha indicato, tra le altre, tutte quelle **attività della filiera agricola** che, essendo **ritenute essenziali**, sono **escluse dal blocco della produzione e degli scambi** per la generalità delle attività industriali e commerciali in Italia (il suo allegato, contenente l’elenco delle attività consentite, è stato modificato dal DM 25 marzo 2020). Tali disposizioni, inizialmente applicabili sino al 3 aprile, sono state **prorogate al 13 aprile 2020** dal DPCM 1° aprile 2020 (emanato in attuazione dell’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020).

E’ quindi intervenuto il **DPCM 10 aprile 2020**, adottato anch’esso in base all’art. 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, il quale, nella sostanza, ha confermato le precedenti disposizioni, **prorogandole fino al 3 maggio 2020**, pur con qualche modifica delle attività consentite.

Nello specifico il **Decreto “Cura Italia”** (Decreto Legge **17 marzo 2020, n. 18** pubblicato sulla G.U. n. 110 del 29 aprile, coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27), relativamente al settore agricolo, prevede una serie di misure di sostegno sociale, interventi a garanzia della liquidità delle imprese agricole, misure per la promozione all’estero del settore agroalimentare, nonché l’incremento del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari.

### 3. Le misure della regione campania

In questo periodo, **le Regioni** sono state chiamate ad adottare una “serie di provvedimenti di carattere urgente, alcuni di carattere organizzativo intesi a garantire il rispetto delle misure governative di contrasto al contagio, altri di carattere amministrativo e straordinario tesi a superare il blocco delle attività.

Quasi tutte le Regioni si sono dotate di circolari e linee



guida per disciplinare la gestione a distanza delle attività lavorative e delle modalità di supporto ai beneficiari degli interventi di sostegno. Sia gli uffici regionali che i GAL stanno portando avanti il lavoro ordinario in “smart working”, riuscendo ad assicurare l’avanzamento delle procedure attuative delle misure 1 dei PSR (approvazione bandi, loro profilatura nel SIAN e loro pubblicazione; proroghe delle domande di sostegno; modifiche delle SSL, di criteri di selezione; ecc).

La **Regione Campania**, per far fronte alla grave situazione che si è determinata con l’insorgenza dell’epidemia da Covid-19 ha stanziato **900 milioni di euro** ed ha varato il **Piano per l’Emergenza Socio Economica**, contenente specifiche misure di sostegno a famiglie e imprese campane. L’obiettivo è quello di offrire alle fasce più deboli della popolazione e all’apparato produttivo della regione un concreto e celere aiuto per affrontare al meglio le conseguenze di settimane di stop dell’attività sociale e lavorativa. In questa sezione del Portale è possibile approfondire la conoscenza del Piano, reperire atti e documenti e avviare le procedure per accedere alle misure di sostegno che saranno quanto prima attivate. L’AdG del PSR Campania 2014-2020 con decreto n. 76 del **02/04/2020** ha recepito le disposizioni emanate dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 144 del **17/03/2020**, recante ulteriori misure a favore delle imprese connesse alla gestione dell’emergenza da COVID-19 applicabili alla misura 19; tali disposizioni riguardano, in particolare, la proroga dei tempi di attuazione, l’adozione di procedure semplificate per la liquidazione di SAL e per l’accelerazione del pagamento delle spese sostenute dai beneficiari e il rinvio dei controlli in loco. In generale, si segnala che col Piano per l’emergenza socio-economica della Regione Campania sono stati stanziati oltre **604 milioni di Euro** contro la crisi, di cui **228 milioni di Euro** per misure di sostegno alle imprese, ai professionisti/lavoratori autonomi e alle aziende agricole e della pesca.

Tali misure si articolano nelle seguenti azioni: bonus a microimprese a fondo perduto (80.000.000 Euro); costituzione fondo di liquidità Confidi (13.000.000 Euro); bonus a professionisti/lavoratori autonomi (80.000.000 Euro); contributi aziende in consorzi ASI (5.000.000 Euro); bonus ad aziende agricole e della pesca (50.000.000 Euro).

Il **20 aprile** la Regione Campania ha pubblicato un avviso a favore delle microimprese artigiane, commerciali, industriali e di servizi con sede operativa nel territorio regionale, per la concessione di un bonus una tantum a fondo perduto in dipendenza della crisi economico finanziaria da COVID-19. Tra i beneficiari si annoverano anche le attività di ristorazione connesse alle aziende agricole. Le risorse destinate al finanziamento dell’avvi-

so pubblico sono pari a 140 milioni di Euro, provenienti dai POR FESR 2014-2020 e FSE 2014-2020.

Con delibera di Giunta n. 211 del **5 maggio 2020**, la Regione Campania ha dettagliato le misure straordinarie previste dal “Piano socio-economico per l’emergenza Covid-19” (approvato con DGR n. 170 del 7 aprile 2020) a sostegno delle imprese agricole, con interventi specifici a favore dei comparti bufalino e florovivaistico, della pesca e dell’acquacoltura.

L’Amministrazione regionale ha messo in campo **79 milioni** di euro così suddivisi:

- 45 milioni per le imprese agricole (sotto forma di bonus a fondo perduto);
- 10 milioni per le imprese del comparto florovivaistico (sotto forma di contributi a fondo perduto);
- 19 milioni per le imprese del comparto bufalino (di cui 10 milioni sotto forma di contributi a fondo perduto per l’emergenza Covid-19 e 9 milioni, sempre come contributi a fondo perduto, per l’adozione di piani di biosicurezza);
- 5 milioni per le imprese della pesca e dell’acquacoltura (sotto forma di contributi a fondo perduto).

45 milioni	MISURE DI SOSTEGNO PER LE IMPRESE AGRICOLE	
10 milioni	MISURE DI SOSTEGNO PER IL COMPARTO FLOROVIVAISTICO	
19 milioni	MISURE DI SOSTEGNO PER IL COMPARTO BUFALINO	
5 milioni	MISURE DI SOSTEGNO PER LE IMPRESE DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA	

Il sostegno alle imprese agricole sarà erogato entro il mese di giugno 2020 ed accordato sulla base di un’apposita domanda presentata alla Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dal rappresentante legale dell’impresa esclusivamente per il tramite dei CAA che detiene il fascicolo aziendale del richiedente, che procede alla compilazione delle istanze e alla verifica dei requisiti di accesso.

Il sostegno alle imprese della pesca e dell’acquacoltura sarà erogato entro il mese di giugno 2020 ed accordato sulla base di una apposita istanza presentata alla UOD Pesca e Acquacoltura della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali dal rappresentante legale dell’impresa.

## Appendice

### Regolamenti UE

- Regolamento Delegato (Ue) 2020/591 della Commissione del 30 Aprile 2020
- Regolamento (UE) 2020/560 - settore della pesca e dell'acquacoltura 23 aprile 2020
- Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020
- Regolamento di esecuzione (UE) 2020/532 della Commissione del 16 aprile 2020.
- Regolamento di esecuzione (UE) 2020/531 della Commissione del 16 aprile 2020
- Regolamento di esecuzione (UE) 2020/501 della Commissione del 6 aprile 2020.
- Proposta di Regolamento COM(2020) 138 final 2020/0054 (COD) del 2 aprile 2020
- Comunicazione della Commissione Europea del 3 aprile 2020, C(2020) 2215 final.
- Comunicazione della Commissione Europea del 19 marzo 2020, C(2020) 91
- Comunicazione della Commissione Europea del 13 marzo 2020, COM(2020) 112 final,

### Governo Italiano

I **provvedimenti attualmente vigenti** sono i seguenti:

**Decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33** (GU Serie Generale n.125 del 16-05-2020)

**Dpcm 12 maggio 2020** Integrazione del Comitato di esperti in materia economica e sociale.

**Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 30** (GU Serie Generale n.119 del 10-05-2020)

**Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29** (GU Serie Generale n.119 del 10-05-2020) *Comunicato errata corrige* (GU Serie Generale n.123 del 14-05-2020)

**Decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28** (GU Serie Generale n.111 del 30-04-2020)

**Dpcm 26 aprile 2020** (GU Serie Generale n.108 del 27-04-2020)

**Dpcm 10 aprile 2020** Istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale.

**Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22** (GU Serie Generale n. 93 del 08-04-2020)

**Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19** (GU Serie Generale n.79 del 25-03-2020)

**Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 #CuraItalia** (G.U. Serie generale - Edizione Straordinaria n. 70 del 17 marzo 2020) *Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27 (in S.O. n. 16, relativo alla G.U. 29/04/2020, n. 110)*

**Decreto-legge 23 febbraio 2020, n.6** (GU Serie Generale n.45 del 23-2-2020) *convertito con modificazioni dalla L. 5 marzo 2020, n. 13 (in GU 09/03/2020, n. 61). Abrogato dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19*

**Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020** (GU Serie Generale n.26 del 01-02-2020)

**Ordinanza del Ministro della salute 30 gennaio 2020** (GU Serie Generale n.26 del 01-02-2020)

### Hanno cessato la loro efficacia:

**Dpcm 10 aprile 2020** (GU Serie Generale n.97 del 11-04-2020)

**Dpcm 1 aprile 2020** (GU Serie Generale n.88 del 02-04-2020)

**Dpcm 22 marzo 2020** (GU Serie Generale n.76 del 22-03-2020) e Decreto del Ministro dello Sviluppo economico 25 marzo 2020 (GU Serie Generale n.80 del 26-03-2020)

**Dpcm 11 marzo 2020** (G.U. Serie Generale n. 64 del 11/03/2020)

**Dpcm 9 marzo 2020** (G.U. Serie Generale n. 62 del 09/03/2020 )

**Decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14** (GU Serie Generale n.62 del 09-03-2020)

**Dpcm 8 marzo 2020** (GU Serie Generale n.59 del 08-03-2020) e Direttiva n. 14606 del 08/03/2020

**Decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11** (GU Serie Generale n.60 del 08-03-2020)

**Dpcm 4 marzo 2020** (GU Serie Generale n.55 del 04-03-2020)

**Decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9** (GU Serie Generale n.53 del 02-03-2020)

**Dpcm 1 marzo 2020** (GU Serie Generale n.52 del 01-03-2020)

### Mipaaf

- **Decreto del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali 31 marzo 2020, n. 3318.** Proroga di termini e deroghe alla normativa del settore agricolo a seguito delle misure urgenti adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

- **Nota del MiPAAF, marzo 2020.** Emergenza sanitaria COVID-19: richieste deroghe e modifiche alla legislazione dell'Unione europea 2014-2020.

### Regione Campania

- **Decreto del Dirigente Generale dell'Agricoltura n.76 del 02/04/2020.** PSR Campania 2014/2020. Misure non connesse alla superficie e/o agli animali. Emergenza COVID-19. Ulteriori misure di semplificazione delle procedure a favore dei beneficiari del PSR in attuazione della DGR n. 144 del 17/03/2020.

- **Deliberazione di Giunta regionale n. 144 del 17/03/2020.** Ulteriori misure a favore delle imprese connesse alla gestione dell'emergenza da COVID-19.

- **Piano per l'emergenza socio-economica della Regione Campania.**

A close-up, high-angle shot of a person with dark hair and a nose ring, looking down at an open newspaper. The newspaper is filled with columns of text, likely job listings. In the background, a blue sign with the word 'RECRUITMENT' and a yellow sign with the word 'JOBS' are visible. The scene is lit with warm, natural light.

## Il ruolo delle politiche giovanili e la nuova visione dello youth worker

Di Giusy Sica

*“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese (Art. 3 della Costituzione della Repubblica Italiana)”*

## 1. Il quadro delle politiche giovanili europee

Non essendo una categoria biologica fissa, ma una categoria socialmente costruita, che si riferisce al periodo di intense transizioni che portano all'autonomia dell'individuo, non è stata ancora concepita una definizione univoca del termine gioventù. È per questo motivo che in Europa esistono differenti definizioni formali del termine che variano tra paesi e istituzioni, basate sui limiti di età. Per l'Unione Europea infatti i giovani sono gli individui tra i 13 e i 30 anni, mentre per la Fondazione Europea per la gioventù del Consiglio d'Europa sono gli individui tra i 15 e i 30 anni. Il definire l'età specifica serve ovviamente anche a definire gli obiettivi, la direzione e le aree prioritarie della politica per la gioventù, per proporre delle azioni mirate e creare interventi legati a vari aspetti della vita dei giovani come il lavoro, la salute, la cultura, l'istruzione, la formazione professionale, l'informazione, la mobilità e la prevenzione. Serve a dare risposte ai bisogni dei giovani, lavorando sulla cooperazione intersettoriale con tutti gli altri settori delle politiche pertinenti. Tuttavia, affinché queste politiche abbiano un esito positivo, è necessario costruire delle basi e porre i giovani nella condizione di poter usufruire di tutte le possibilità create per loro. È fondamentale perciò offrire una corretta informazione e l'effettiva possibilità di partecipazione attiva, capace non solo di creare un senso di appartenenza e di azione attiva nella società, ma anche e soprattutto di rendere il giovane più competitivo e più autonomo nella vita e nelle scelte.

Le politiche intraprese dalle istituzioni europee hanno determinato l'Europa di ieri, come quelle attuali determinano l'Europa di oggi e di domani. Prima di verificare in che direzione sta andando l'Europa nei confronti dei giovani, è importante citare alcune delle tappe più significative delle politiche giovanili europee. I giovani desiderano assumere il controllo della propria vita, relazionarsi con gli altri e sostenerli. Nell'assumere il controllo si confrontano rispetto a varie transizioni tipiche, riguardanti la loro vita personale e il contesto in cui vivono, come passare dall'istruzione al mondo del lavoro, andare a vivere da soli, creare partenariati o formare una famiglia. Per molti di loro il futuro è reso incerto dalla globalizzazione e dai cambiamenti climatici, dalle evoluzioni tecnologiche, dalle tendenze socioeconomiche e demografiche, dal populismo, dalla discriminazione, dall'esclusione sociale e dalla circolazione di notizie false (fake news): tutti fenomeni che hanno effetti ancora sconosciuti sull'occupazione, sulle competenze e sui meccanismi di funzionamento delle nostre democrazie<sup>1</sup>. I giovani dovrebbero, quindi, non soltanto essere artefici delle proprie vite, ma anche contribuire a un cambiamento positivo della società, affinché possano cogliere appieno i benefici degli interventi dell'UE, è necessario

che questi rispecchino le loro aspirazioni, la loro creatività e i loro talenti e rispondano ai loro bisogni.

A loro volta, i giovani alimentano le ambizioni dell'UE: secondo la relazione dell'UE sulla gioventù, questa generazione è la più istruita di sempre ed è qualificata soprattutto nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dei social media.

La strategia dell'UE in materia di gioventù si avvale di diversi strumenti, come le attività di apprendimento reciproco, i pianificatori delle future attività nazionali, il dialogo dell'UE con i giovani, la piattaforma della strategia dell'UE per la gioventù e gli strumenti basati su dati concreti. Contatto della Commissione europea e punto di riferimento visibile per i giovani è il coordinatore dell'UE per la gioventù. Durante una serie di dialoghi, condotti tra il 2017 e il 2018, con giovani provenienti da tutta Europa, sono stati messi a punto 11 obiettivi che individuano problematiche trasversali aventi un'incidenza sulla vita dei ragazzi<sup>2</sup>. La strategia dell'UE per la gioventù si propone di contribuire a realizzare la visione emersa in questa occasione.

A seguito di tale processo sono stati elaborati i seguenti 11 obiettivi che rispecchiano le opinioni dei giovani europei e la visione di coloro che hanno partecipato attivamente al dialogo<sup>3</sup>:

1. collegare l'UE e i giovani;
2. parità di genere;
3. società inclusive;
4. informazione e dialogo costruttivo;
5. salute mentale e benessere;
6. sostegno ai giovani delle aree rurali;
7. lavori di qualità per tutti;
8. apprendimento di qualità;
9. spazio e partecipazione per tutti;
10. Europa verde sostenibile;
11. organizzazioni giovanili e programmi europei.

Tale strategia costituisce il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche condotte a favore dei giovani nel periodo 2019-2027 e si fonda sulla risoluzione del Consiglio del 26 novembre 2018. Tale strategia, accettata da tutti gli Stati membri, è materia di costruzione per politiche aderenti ad quadro di obiettivi, principi, priorità, ambiti centrali e misure per la cooperazione destinati a tutti i soggetti interessati, tenendo debitamente conto delle loro rispettive competenze e del principio di sussidiarietà.

## 2. Il “nuovo” youth worker in Europa

Nel momento stesso in cui si accede ad una prospettiva di politiche giovanili – così come accade del resto per ogni area di policy – l'attenzione a bisogni, diritti e potenzialità di uno specifico target si sviluppa in una dinamica fra due poli: la domanda e l'offerta; la società

civile e il potere istituzionalmente costituito. Nel caso in questione, tra giovani e mondo adulto<sup>4</sup>.

Una via che apre margini promettenti di mediazione appare quella dello *youth work*, in cui le pratiche adottate e la riflessività che le accompagna sembrano poter ridurre la distanza tra giovani e adulti/istituzioni, certamente senza la pretesa di annullarla, né di depurarla dalle logiche di distribuzione di potere che inevitabilmente la caratterizzano<sup>5</sup>.

Ciò che è considerato “*youth work*” varia considerevolmente da paese a paese. In alcuni paesi il “lavoro giovanile” è una pratica distinta, relativamente ben definita. In altri paesi (specialmente nei paesi dell’Europa meridionale), il termine è meno noto e non esiste un concetto generale identificabile di lavoro giovanile. La raccomandazione del Consiglio d’Europa agli Stati membri sul lavoro dei giovani, definita dal Consiglio d’Europa, lo definisce come “*a wide variety of activities of a social, cultural, educational, environmental and/or political nature by, with and for young people, in groups or individually. Youth work is delivered by paid and volunteer youth workers and is based on non-formal and informal learning processes focused on young people and on voluntary participation. The main objective is to motivate and support young people to find and pursue constructive pathways in life, thus contributing to their personal and social development and to society at large.*” La vasta gamma di attività che lo *youth work* propone sono progettate per offrire esperienze di apprendimento arricchenti, stimolanti e condivise, che possono incentrarsi su temi quali la cultura, l’istruzione, lo sport, la tutela dell’ambiente, lo svago, l’impegno civico, la cooperazione internazionale e lo sviluppo personale. Lo sviluppo di quadri politici o legislativi per il riconoscimento del lavoro giovanile e degli animatori giovanili è una questione generale della politica del lavoro giovanile. Molti paesi non hanno una politica nazionale specifica in materia di lavoro giovanile, né la affrontano solo nell’ambito di una politica giovanile più ampia. Gli approcci politici possono comprendere atti legislativi per definire il lavoro dei giovani o iniziative per regolare il lavoro dei giovani come professione, attraverso meccanismi quali codici etici, standard occupazionali o istituzione di organismi professionali per operatori giovanili. A questo si collega l’importanza della formazione e dell’educazione degli animatori giovanili, l’istituzione e la definizione di competenze per gli animatori giovanili e la validazione degli animatori giovanili nel mercato del lavoro. Man mano che la vita dei giovani si concentra sempre di più online, lo sviluppo del lavoro digitale è diventato anche un’area relativamente nuova della politica dello *youth worker* e si basa sul presupposto che il lavoro giovanile dovrebbe operare sia nel mondo online sia in quello offline. Dato l’aumento della disoccupazione giovanile,

dell’inattività dei giovani, della necessità di migliorare le possibilità di vita, il benessere e l’inclusione sociale delle nuove generazioni, l’Europa vede lo *youth work* come uno degli strumenti necessari per sovvertire queste tendenze. La strategia europea per la gioventù (2009) ha individuato ben 8 campi d’azione a cui le politiche giovanili dovrebbero contribuire:

- 1- Education
- 2- Employment
- 3- Creativity and Entrepreneurship
- 4- Health and Sport
- 5- Participation
- 6- Social Inclusion
- 7- Volunteering
- 8- Youth and the World

Lo studio svolto dalla Commissione Europea (2014) ha dimostrato, sulla base dei rapporti Paese e degli studi di casi condotti, che lo *youth work* contribuisce a ciascuno di questi 8 campi<sup>6</sup>. Lo *youth work* è un ottimo strumento operativo ma ha del potenziale in parte inespresso. Infatti se si aumentassero il numero di valutazioni e indagini scientifiche svolte all’interno degli ambienti di *youth work*, si potrebbero finalmente arricchire le conoscenze esistenti sulla condizione giovanile e valutare le politiche che vengono messe in campo, favorendo una prospettiva comparativa che sappia mettere in comunicazione i contesti locali con le dinamiche nazionali e sovranazionali. Inoltre, può essere un importante strumento per riconoscere quei bisogni e oltretutto per “osservare ogni provvedimento normativo-amministrativo attraverso la lente dei bisogni e degli interessi dei giovani, misurandone l’impatto specifico e, in questo modo, richiamando ogni policy non esplicitamente o direttamente rivolta al mondo giovanile a confrontarsi con esso per gli effetti prodotti a suo carico. Motivo per cui l’Unione Europea, oltre ad inserire lo *youth work* in due degli obiettivi da raggiungere nel ciclo di lavoro 2016-2024, lo riconosce come motore di cambiamento sociale nelle comunità. Il rapporto della Commissione Europea *Working with young people: the value of youth work in the European Union* stima in oltre 1,7 i milioni di giovani “*youth workers*” nel nostro continente, è naturale interrogarsi sul perché così tanti ragazzi scelgano di vivere una tale esperienza e come, a fronte della nuova emergenza Covid19, potrà essere reimpiegato. Nel desiderio di contribuire in maniera costruttiva anche alla futura evoluzione dei programmi europei, in particolare quelli dedicati alla popolazione giovanile, in questa fase di necessaria pianificazione per il futuro, sarà necessario il patrimonio di conoscenza e competenze che tutta la comunità dedica allo “*youth work*”, in Italia e in molti altri paesi membri dell’UE, ha costruito negli ultimi anni nella sperimentazione di formule di viaggio (non

soltanto per quanto riguarda i mezzi di trasporto ma anche per tutti gli aspetti organizzativi e decisionali del viaggio, dal pernottamento alla sana alimentazione) maggiormente sostenibili. I Settori della Gioventù, dell'Educatione, della Cultura e dello Sport possono costituire un nuovo spazio di essenzialità e rappresentare un formidabile volano di sviluppo per superare positivamente le fasi successive a quella emergenziale e ricostruire un tessuto sociale nel quale crescere insieme in maniera equa e consapevole.

### Note di chiusura

<sup>1</sup> Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù: La strategia dell'Unione europea per la gioventù 2019-2027 <https://eur-lex.europa.eu/legal>

<sup>2</sup> La strategia di fonda sulla risoluzione del Consiglio sul dialogo strutturato e sul futuro sviluppo del dialogo con i giovani nel contesto delle politiche relative alla cooperazione europea in materia di gioventù dopo il 2018.

<sup>3</sup> Per saperne di più [youthforeurope.eu](http://youthforeurope.eu)

<sup>4</sup> Chisholm, L., Kovacheva, S. e Merico M. (a cura di). 2011. European Youth Studies. Integrating research, policy and practice, Innsbruck: MA EYS Consortium

<sup>5</sup> Lo youth work offre opportunità ai giovani di modellare il proprio

### Bibliografia

AA.VV. (a cura di) European Youth Studies. Integrating research, policy and practice, Innsbruck, 2011

AA.VV. (a cura di) Youth Work Studies in Europe,

AA.VV. (a cura di) Working with young people: the value of youth work in the European Union, 2014

### Sitografia

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

futuro. È un ampio termine che copre una vasta gamma di attività di carattere sociale, culturale, educativo o politico, ma anche sport e servizi per i giovani. Lo youth work è anche uno spazio per i giovani per riunirsi ed associarsi. Lo youth work ha un impatto sulla vita dei giovani e li aiuta a raggiungere il loro pieno potenziale. Contribuisce al loro sviluppo personale, ma aiuta anche per lo sviluppo sociale e educativo. Esso consente loro di sviluppare la loro voce, l'influenza e di trovare il posto nella società " Panagides P., Antonis P., Paunovic M., Kaminska M., Akgul M., Calafateanu A. M.. Research on Youth Work Studies in Europe, pg 8 [http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/10059673/KA2-Output1-Youth-Work-studies\\_Research.pdf/f32e6444-df83-9fe4-fd4d-99db15956ed4](http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/10059673/KA2-Output1-Youth-Work-studies_Research.pdf/f32e6444-df83-9fe4-fd4d-99db15956ed4)

<sup>6</sup> Dunne A. Ulicna D., Murphy I., Golubeva M. (2014), Working with young people: the value of youth work in the European Union, document prepared for the European Commission and the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency [http://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/study/youth-work-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/study/youth-work-report_en.pdf)





## **Di cosa parliamo, quando parliamo di Digital Transformation: la rivoluzione umano-centrica dei dati**

*Di Gloria Basanisi*

*“In tal modo, un esercito vittorioso prima vince, poi dà battaglia; un esercito destinato alla sconfitta prima dà battaglia, poi spera di vincere.”*

*Sun Tzu, L'arte della guerra*

## Una introduzione: le parole e le cose.

Il filosofo francese **Michel Foucault**, nell'intessere la fitta e complessa trama delle sue teorie filosofiche, notò come gran parte dei dissidi concettuali degli uomini si formasse nella relazione che questi stipulavano tra **le parole e le cose**<sup>1</sup>. Difatti, accade spesso di muoversi spasesati in questa intersezione, cercando una denotazione coerente che si riferisca ai termini che adoperiamo. A tal proposito, una delle più grandi sfide, **in un'epoca così interconnessa, veloce e imprevedibile**, è proprio la comprensione di quei processi che si nascondono dietro i nostri discorsi. La parola contemporanea appare difatti sempre più sfuggente, fluida, vaga. Eppure, nel suo adattarsi alle **dinamiche complesse del presente**, custodisce ancora il significato profondo dei fenomeni che descrive.

Per questo motivo, il seguente articolo adotterà **un approccio semantico alla questione della Digital Transformation**. Partirà dalle parole - **digitale e trasformazione** - per arrivare alla comprensione di uno dei cambiamenti più rilevanti e straordinari del mondo odierno.

A tal proposito, è rilevante notare come lo snodo problematico non risieda nel significato dei singoli termini, quanto più nella loro **interazione**.

**Qual è dunque il ruolo che il digitale ha all'interno di questa trasformazione globale? Ne è la causa, l'effetto o il mezzo?** In un certo qual modo, l'elemento della digitalizzazione rappresenta ognuna di queste tre funzioni. E non solo. Vediamo perché.

### Quello che la Digital Transformation non è.

Il più grande fraintendimento legato al mondo della Trasformazione Digitale consiste nel credere che essa si verifichi attraverso **la mera addizione di mezzi tecnologici**. Non si tratta di una aggiunta, né di una trasposizione coatta di processi, relazioni e operazioni dal fisico al digitale.

Una tale interpretazione, oltre ad essere fallace, risulta anche cieca dinanzi a quelli che sono i più grandi mutamenti della società contemporanea. Se è difatti l'intero mondo ad essere in rapido cambiamento, come è possibile ridurre una tale complessità alla sola introduzione di nuove tecnologie? Ciò di cui realmente si necessita per comprendere il fenomeno in esame è difatti una **visione sistemica**. In altre parole, uno sguardo dall'alto che osservi la portata del cambiamento e sappia interfacciarsi con tutti gli elementi del nostro ecosistema globale

che sono in rapida evoluzione.

Occorre dirlo: **la rivoluzione digitale non è una rivoluzione tecnologica**. L'IT e la tecnologia sono solo il mezzo attraverso il quale sono resi possibili alcuni processi, ma non rappresentano la ragion d'essere del fenomeno. A doversi digitalizzare è difatti tutto il mondo: persone, aziende, pensieri, nazioni, opere, progetti, idee e azioni. Viviamo in quella che il filosofo **Luciano Floridi**<sup>2</sup> definisce l'onlife, una vita che non fa più **distinzioni nette tra virtuale e reale**, ma che al contrario li integra costantemente producendo nuovi comportamenti e nuove realtà.

### Quello che la Digital Transformation è.

Innanzitutto, **innovazione**. Come affermato da **Alessandro Rimassa** nella sua introduzione "From Business to Human"<sup>3</sup>, non è possibile parlare di Digital Transformation senza riconoscere che essa è anche **una Business and Human Transformation**, ovvero di **un radicale sovvertimento culturale, sociale, antropologico, economico e manageriale**.

I mutamenti posti in essere dalla digital economy sono incontrovertibili, veloci e destinati a durare per moltissimo tempo. Le persone si stanno adattando rapidamente alle nuove offerte e ai nuovi mezzi che sono a loro disposizione. Se prima ordinare un pranzo, prenotare un camera d'albergo o un viaggio in autobus sembrava essere un'operazione macchinosa e impegnativa, adesso è a portata di *swipe*. Di conseguenza, questo uso reiterato di piattaforme digitali, quali **Airbnb, Blablacar, Justeat** ecc, ha rivoluzionato in modo radicale le aspettative e le relazioni tra il consumatore e i servizi di cui necessita. È **dopotutto l'economia dell'esperienza**, dove l'utente viene posto al centro del processo economico.

Tuttavia, è necessario focalizzarsi su ciò che ha reso possibile una tale inversione di tendenza. La risposta appare immediata: **i Big Data**. Difatti, partendo dall'integrazione tra **i dati raccolti dalle nuove tecnologie e gli studi avanzati in ambito neuroscientifico** è stato possibile tracciare, misurare e, in seguito, prevedere con accuratezza i comportamenti umani. **Dati e persone sono l'endiadi costitutiva della trasformazione digitale**, nella loro interazione costante risiede la potenza di questa rivoluzione antropologica.

### L'uomo al centro: ciò che i dati dicono di noi.

**Secondo uno studio condotto dalla School of Information di Berkeley** (Lyman et al, 2003)<sup>4</sup>, fino alla



diffusione dei computer l'umanità avrebbe prodotto approssimativamente **12 esabyte<sup>5</sup> di dati**. In seguito, nel lasso di tempo che intercorre tra un primo avvento delle ICT e il 2006 ne sarebbero stati immagazzinati 180 esabyte, arrivando alla quota di 1600 esabyte nel 2011. Come diretta conseguenza di una tale proliferazione, si è coniato il termine **zettabyte**, che corrisponde esattamente a mille esabyte. Da questo vocabolo deriva la definizione era dello zettabyte, che è quella nella quale viviamo al giorno d'oggi. Essa è caratterizzata da una produzione massiva di dati e da **algoritmi** sempre più competitivi in grado di trasformarli in analisi e previsioni comportamentali.

Una tale mole è in grado di restituire un percorso molto preciso delle nostre interazioni nell'**infosfera<sup>6</sup>**. Lunghi dal poter esaurire e ridurre completamente la narrazione sull'umano<sup>7</sup>, i *big data* rappresentano tuttavia delle vere e proprie tracce che disseminiamo nel nostro nuovo ecosistema. L'aggiungersi di sempre nuovi e precisi tasselli contribuisce a creare un mosaico dettagliato della nostra persona e rende possibile individuare, nonché prevedere, desideri e problematiche. Tuttavia, la Trasformazione Digitale fa più di questo.

Posizionare l'uomo al centro significa difatti **porsi in ascolto dei suoi bisogni e delle sue reali necessità**. Oltre ad una mappatura accurata, è necessario costruire nuovi percorsi agili e snelli (*lean and agile*) attraverso i quali monitorare, modificare e ottimizzare le prestazioni di un prodotto/servizio a seconda dei feedback ricevuti direttamente dagli utenti. Rendere questi ultimi e i collaboratori dei **protagonisti attivi** è proprio uno dei cardini della Digital Transformation, nella quale le persone, i loro *needs* e i loro valori giocano un ruolo cruciale. L'ottica *user-friendly* permette di rendere servizi e prodotti più **accessibili** indipendentemente dalle condizioni di svantaggio in cui l'individuo si trova, sia in termini spazio-temporali sia in termini di natura anatomico-fisiologica. Il digitale ha in sé la possibilità di estendere a tutti il privilegio di pochi, generando veri e propri esperimenti di **innovazione sociale**.

In questo senso, uno dei tratti più significativi di questa rivoluzione risiede proprio nello spazio privilegiato che dedica alla **sfera valoriale ed etica**. Gli individui contemporanei richiedono da enti e aziende la massima trasparenza e responsabilità rispetto a tematiche di interesse globale. Allo stesso modo, la **reputazione** di un brand o di un utente costituisce una vera e propria **valuta di interazione economica**, misurabile attraverso un sistema di feedback monitorato e affidabile.

**Come realizzare una strategia di Digital Transformation efficace?**

**Il Digital Economy and Society Index (DESI) nel 2019 ha classificato l'Italia al 25° posto per livello di competitività digitale tra gli Stati Europei.** Questo è il sintomo del fatto che anche i miglioramenti effettuati ancora non sono bastevoli all'interno del territorio italiano per imporsi significativamente sul mercato globale. La strada è ancora molto lunga e tortuosa.

Per tali ragioni, è necessario intervenire immediatamente con strategie di trasformazione digitale efficaci e ben mirate. **Alessandro Braga**, esperto di Digital Transformation, individua **cinque caratteristiche** che rendono una strategia di DT significativa. Essa deve essere **migliorativa, sistemica, inclusiva, abilitante e iterativa**. Ovvero in grado di produrre un miglioramento nella società, di interagire e includere più elementi di un sistema, di trasformare l'uso delle tecnologie in abilitatori e di rivedersi e ottimizzarsi costantemente. In questa cornice, Braga rintraccia **quattro asset** di intervento concreto nei quali applicare tali strategie:

#### Customer Experience

Il cuore pulsante della digital economy: le persone non cercano più un prodotto, bensì un'esperienza che sia piacevole, semplice e utile. Migliorare la CX di un brand significa rendere vitale la sfera di interazione emotiva e, più ampiamente, umana tra le persone e i prodotti/servizi con cui si relazionano.

#### Production

L'avvento della *industry 4.0* ha drasticamente modificato le logiche di produzione, velocizzandone i processi e limitando i materiali di scarto. Grazie ad essa è possibile produrre non solo tecnologia in dialogo con gli esseri umani, ma anche tecnologie che parlano tra di loro secondo schemi intelligenti, come nel caso dell'IoT.

#### Operation

Il piano operativo è quello sul quale è possibile osservare un'influenza più diretta delle ICT e dell'analisi dei dati. Proprio su questo asse è previsto il più alto grado di automatizzazione dei processi attraverso piattaforme integrative e predittive.

#### 4) Organization

L'organizzazione agile proposta dalla DT elimina le barriere relazionali tra dipartimenti, aziende e settori, in favore di una maggiore integrazione e responsabilità.

## Conclusioni.

Per concludere, torneremo al principio. La citazione di Sun Tzu descrive con precisione e acume una delle possibili soluzioni che l'umanità ha per tentare di governare e sfruttare a proprio vantaggio la trasformazione digitale: **la progettazione**. Proprio come l'esercito che non viene sconfitto perché ha già con sé una strategia vincente con la quale dominare la battaglia, così potranno sopravvivere soltanto quelle realtà che avranno una chiara conoscenza dei processi in atto e le giuste strategie per non lasciarsi sopraffare.

La vera grande sfida, ancora una volta, è nella mente umana. Non dovremmo più dunque chiederci, come disse lo psicologo americano **Chris Skinner**, se i robot saranno in grado di pensare, bensì se gli uomini saranno ancora in grado di farlo in modo adattivo e funzionale.

Se saremo in grado non solo di poter conservare dei vantaggi significativi, ma anche proteggere gli esseri umani dagli svantaggi, come l'ancora fragile **tutela della privacy**, o dalle **nuove disuguaglianze sociali** che la Digital Transformation pone in essere. Il campo di battaglia è pronto, saremo l'esercito vittorioso?

## Bibliografia

Alessandro Braga, *Digital Transformation*, Egea, Milano, 2017.

Richard Dobbs, James Manyika, Jonathan Woetzel, *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*, PublicAffairs, New York, 2015.

Luciano Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017.

Lyman, P., Varian, H., Swearingen, K., Charles, P., Good, N., Jordan, L. & Pal, J. (2003). *How much information?* CA: University of California, Berkeley, 2003. <http://www2.sims.berkeley.edu/research/projects/how-much-info-2003>

## Sitografia

[cio.com](http://cio.com)

[forbes.com](http://forbes.com)

[digitalistmag.com](http://digitalistmag.com)

[talentgarden.org](http://talentgarden.org)

## Note di chiusura

<sup>1</sup> Michel Foucault, *Le parole e le cose*, BUR Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 1966.

<sup>2</sup> Luciano Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2017.

<sup>3</sup> Alessandro Rimassa, *From Business to Human*, in Alessandro Braga, *Digital Transformation*, Egea, Milano, 2017.

<sup>4</sup> Peter Lyman, Hal R. Varian, *How Much Information*, 2003

<sup>5</sup> Un esabyte corrisponde a un trilione di bit, ovvero a un video qualità DVD di 50 mila anni.

<sup>6</sup> Termine coniato dal filosofo Luciano Floridi per indicare l'ambiente phygital nel quale viviamo, dove si interconnettono il fisico e il digitale.

<sup>7</sup> Alcuni pensatori americani, come David Brooks e Chris Anderson, vedono nell'avvento "dataista" una nuova forma di illuminismo in grado di risolvere il problema delle teorie e sciogliere il problema legato alla natura del comportamento umano.





## Glocal Analysis: la progenie

Di Alessandro Ceci\*

Abbiamo denominato Glocal Analysis la metodologia di lavoro che in questi anni abbiamo applicato e svolto insieme.

Il primo autore a proporre al dibattito scientifico il concetto di **Glocalizzazione** o di **glocalismo** è stato il noto sociologo contemporaneo [Zygmunt Bauman](#)<sup>1</sup>, che intende con glocalizzazione una procedura di integrazione tra reti, l'integrazione ad una rete universale onnicomprensiva le tante reti locali circoscritte dalla realtà, anche territoriale, che rappresentano.

Ma che cosa è l'Analisi Glocale?

Noi la definiamo: *“il metodo di analisi delle interrelazioni di habitat (azioni e relazioni in un dominio dato) topologicamente definibili e morfologicamente rappresentabili a diversi livelli dimensionali simbioticamente connessi”*.

Naturalmente questa definizione andrà spiegata e, sulla base di un caso applicativo pratico, dimostrata. Questo è appunto il senso e il significato della metodologia del lavoro.

Per ora possiamo solo mostrare un minimo albero genealogico. Anche la nostra Glocal Analysis, infatti, nasce da due progenitori molto noti ed evidenti.

Il pro-padre è indubbiamente Ilya Prigogine e la sua epistemologia. Egli si è impegnato molto in questi anni nell'affermazione di una logica scientifica indirizzata verso una nuova alleanza; quella che Hans Georg Gadamer ha chiamato *“la fusione di orizzonti”*<sup>2</sup> delle scienze cosiddette esatte, scienze biologiche, scienze sociali e quelle

umanistiche. La natura, pensava Prigogine, segue sempre la via più semplice: l'irreversibilità di processi autopoietici. "Non ci sono più leggi universalmente valide da cui potrebbe essere dedotto, per ogni valore delle condizioni al limite, il comportamento generale del sistema. Ogni sistema è un caso a sé, ogni insieme di reazioni chimiche deve essere esplorato e può produrre un comportamento qualitativamente differente"<sup>3</sup>. Noi siamo andati molto oltre e crediamo oggi che questa nuova alleanza sia sempre stata presente "nelle cose stesse"<sup>4</sup>. Anzi, crediamo che non si tratti nemmeno di un'alleanza; che sia una simbiosi, invece, che si esprime nelle diverse percezioni di un fenomeno esistente. Noi pensiamo che, in ogni attività e dunque principalmente nell'attività scientifica, questa distinzione tra discipline, specie se con linguaggi tecnici quasi sempre con codificazione matematica, sia totalmente sbagliata. Tutto ciò che conosciamo, tutte le nostre dimensioni, l'uno e l'altro, la parte e il suo intero sono sempre reciprocamente contenute, tenute insieme, non solo collegate, ma in simbiosi, cioè in quella particolare ed unica connessione che regola il rapporto tra l'intero e la parte. Lo sviluppo di un territorio, ad esempio, non è possibile senza l'identità culturale dei luoghi; non può essere soltanto il calcolo quantitativo d'informazioni in serie. I fallimenti totali dei processi economici di sviluppo mostrano molto chiaramente che senza una corretta valutazione delle identità dei luoghi, la banale dislocazione delle infrastrutture non serve assolutamente a nulla. Senza considerare l'identità culturale e sociale dei luoghi non arrivano nemmeno i risultati. Non è una nuova alleanza. Le conoscenze e le relazioni, la verità e la realtà devono vivere in reciproca simbiosi affinché siano epistemologicamente corrispondenti: unica condizione politica in cui è possibile migliorare la qualità della vita individuale e collettiva. La pro-madre è la network analysis, cioè quella "metafora reticolare" necessaria "sia per descrivere la rete dei rapporti interpersonali (affettivi, di lavoro, professionali etc.) all'interno dell'organizzazione, sia per descrivere la struttura relazionale costituita dal consolidamento dei rapporti di scambio (fornitura, finanziari, scambio di personale etc.) tra diverse unità istituzionali", più in generale, "il problema dell'unitarietà concettuale e metodologica dei fenomeni relazionali tra individui e istituzioni"<sup>5</sup>. Il tema delle reti è veramente affascinante. Noi crediamo che siano un prodotto recente soltanto perché la tecnologia le ha rese evidenti, visibili e, oggi ormai, frequentabili. In realtà però le abbiamo sempre frequentate, anche quando non erano visibili e quindi non evidenti. Tuttavia, anche se parzialmente, molti studiosi le avevano percepite ed anche descritte, come ad esempio Simmel in sociologia. Ultimamente però, in un lavoro scientifico magistrale fondamentale, il biologo sociale Edward Wilson ci ha dimostrato che la terra è stata conquistata

e dominata da animali eu-sociali, cioè da quegli animali che sono in grado di costruire delle reti indispensabili alla propria sopravvivenza. "L'eu-socialità, cioè la condizione in cui vi sono generazioni multiple organizzate in gruppi grazie a una divisione altruistica del lavoro, è stata una delle maggiori innovazioni nella storia della vita e ha creato i superorganismi, il livello successivo di complessità biologica al di sopra degli organismi"<sup>6</sup>. A dispetto dei tanti detrattori delle scienze sociali, da biologo, Wilson dimostra che è stata proprio la socialità a garantire la sopravvivenza e la lenta evoluzione delle specie animali che hanno conquistato la terra. Una evoluzione accelerata per gli umani che "creano le culture tramite linguaggi malleabili. Inventiamo simboli che dovrebbero essere comprensibili da tutti, e così creiamo reti di comunicazione di un ordine di grandezza molto superiore a quello di ogni animale."<sup>7</sup>. Inoltre Wilson ha individuato un "network di regolazione dello sviluppo"<sup>8</sup> che è dato dagli stati evolutivi superiori dovuti alle interazioni di sistema. Per noi questa scoperta è assolutamente determinante. Sappiamo che le reti di eu-socialità hanno assunto diverse morfologie durante l'intera evoluzione sociale umana. In funzione dell'esercizio del potere, quale complementare sociale dell'energia in fisica<sup>9</sup>, le reti eu-sociali hanno assunto la forma di:

- **comunità**, durante la prima cosmogonia, cioè dalla conquista della posizione retta fino alle piramidi di Egitto, nell'era del dominio dell'Ontopower, il potere ontologico della sopravvivenza, il potere della vita;
- **società**, durante la II cosmogonia, cioè dalla verticalizzazione sociale alla rivoluzione industriale, nell'era del dominio dell'Egopower, del potere che si rappresenta in modo autonomo ed automatico, egocentrico, il potere per la vita;
- **sistemi**, durante la III cosmogonia, dalla rivoluzione industriale alla caduta del muro di Berlino, nell'era del dominio del Biopower, il potere del controllo della vita dalla culla alla bara, con il welfare state, il potere sulla vita;
- **network**, nella IV cosmogonia della società della comunicazione che stiamo vivendo, l'era del dominio dell'Epipower, nel senso di un potere epistemologico della verità sulla realtà, un potere di produzione di scenari di verità a cui adattare successivamente la realtà, il potere nella vita<sup>10</sup>.

Aver individuato un "network di regolazione dello sviluppo" significa per noi, in questa epoca di network imperanti, poter costruire un modello<sup>11</sup> di regolazione delle interazioni (senza che sia, ben inteso, un modello di regolamentazione delle azioni) in grado di governare nel miglior modo possibile lo sviluppo di un dominio relazionale definito (habitat). Si tratta di un modello:

sia di Intelligence, perché ci permette di passare da informazioni caotiche a comunicazioni complesse a soluzioni semplici; sia Intelligente, perché cognitivo, cioè in grado di apprendere e individuare le evoluzioni probabili, secondo la esplicativa dizione di Jean Piaget per cui “*l’intelligenza organizza il mondo organizzando se stessa*”<sup>12</sup>. Applicato alla dinamica di qualsiasi processo irreversibile (come, ad esempio, la pandemia) il nostro modello di Glocal Analysis assume diverse denominazioni.

Poi ci siamo noi, figli e figliastri, con tutta la pletora dei parenti.

John Losee<sup>13</sup> distingue 4 diversi punti di vista sulla filosofia della scienza:

- quello delle implicazioni universali, “*secondo cui la filosofia della scienza è la formulazione di concezioni del mondo che sono coerenti con importanti teorie scientifiche e in certo qual senso sono basate su di esse*”<sup>14</sup>;
- quello delle implicazioni soggettive, “*secondo cui la filosofia della scienza è un’esposizione dei presupposti e delle predisposizioni degli scienziati*”<sup>15</sup>;
- quello delle implicazioni teoriche, “*secondo cui la filosofia della scienza è una disciplina in cui i concetti e le teorie delle scienze vengono sottoposti a un’opera di analisi e di chiarificazione*”<sup>16</sup>;
- quello delle implicazioni metodologiche, che “*considera la filosofia della scienza una criteriologia di secondo livello*”<sup>17</sup> che risponde a quesiti sulle caratteristiche, sulle procedure, sulle condizioni e sullo status dei problemi scientifici.

Il quinto è il nostro approccio.

Nasce dalla *Lebenswelt*, dalla scienza della vita di Husserl<sup>18</sup>, per passare ai gradi dell’organico di Plessner<sup>19</sup>, ancora dentro la epistemologia genetica di Piaget<sup>20</sup>, attraverso la teoria della complessità e la fisica di Ilya Prigogine<sup>21</sup>, fino alla nostra epistemologia simbiotica. I parenti sono questi.

Il nonno è Edmund Husserl.

La *Lebenswelt*, la scienza della vita di Edmund Husserl, sostiene che la epistemologia classica è riduttiva per il fatto che, concentrando la scienza su se stessa, perde gran parte della vita, quella che sembra disperdersi nelle relazioni sociali e nell’ermeneutica, la scienza dei significati.

Il primo punto riguarda dunque il superamento dell’oggettività della scienza ufficiale nel mondo-della-vita. C’è, infatti, un mondo-della-vita che “*è il mondo dello spazio-temporale delle cose così come noi le sperimentiamo nella nostra vita pre- ed extra-scientifica e così come noi le sappiamo esperibili al di là della esperienza attuale*”<sup>22</sup>. In-

vece, con la scienza ufficiale, “*ponendo come fine questa obiettività (una «verità in sé») assumiamo una specie di ipotesi che travalica il mondo-della-vita*”<sup>23</sup>. Tuttavia questa accezione è definitivamente superata giacché “*noi abbiamo prevenuto questa possibilità di «travalicamento» del mondo-della-vita mediante la prima epoché (l’epoché delle scienze obiettive) e ora siamo in imbarazzo riguardo a ciò che può essere preso in considerazione scientificamente come un che di constatabile una volta per tutte e da parte di tutti*”<sup>24</sup>. La scienza obiettiva tradizionale non supera il suo imbarazzo fino a quando non si prende in considerazione che “*il mondo-della-vita, malgrado la sua relatività, ha una propria struttura generale*”<sup>25</sup>. Ma “*questa struttura generale, a cui è legato tutto ciò che è relativo, non è a sua volta relativa*”<sup>26</sup>. Husserl pone una esigenza di conoscenza, al limite anche di una conoscenza scientifica, di quel mondo che trascuriamo perché la presunzione di oggettività dei nostri metodi non considera, esclude, ma dove tuttavia viviamo ogni giorno. Un mondo che ha regole fondamentali, cioè una sua “*struttura generale*”<sup>27</sup> e che quindi può essere investigato, se avesse una epistemologia libera dalla oggettivazione tradizionale, in condizione di percepirlo. Un mondo che, in realtà, le scienze obiettive avrebbero già dovuto considerare, in quanto il “*mondo-della-vita ha già in via pre-scientifica le «stesse» strutture che le scienze obiettive presuppongono parallelamente alla loro costruzione (diventata orma un’ovvietà attraverso una tradizione secolare) di un mondo che è «in-sé», che è determinato attraverso le «verità in-sé», e che dispiegano sistematicamente nelle scienze a priori, nelle scienze del logos, delle norme metodiche universali a cui va connessa qualsiasi conoscenza del mondo «obiettivamente essente in sé»*”<sup>28</sup>. Quando “*rinuncia a fondarsi scientificamente sull’a-priori universale del mondo-della-vita*”<sup>29</sup> la nostra logica è “*presuntivamente autonoma*”<sup>30</sup>. Si tratta di una logica, cioè, che “*rimane sospesa nell’aria, priva di fondamenti*”<sup>31</sup>, ma che invece, tramite una “*riflessione radicale*”<sup>32</sup> può realizzare “*il grande compito di una teoria dell’essenza del mondo-della-vita*”<sup>33</sup>. Pertanto, “*soltanto una volta attuata questa scienza radicale del fondamento, la logica stessa può diventare scienza*”<sup>34</sup>. In questo modo Husserl, prima di morire (1938), tra il 1936 e il 1937, lancia il suo programma che per noi oggi sarebbe un programma quantistico: “*occorrerebbe dunque una distinzione sistematica delle strutture universali, dell’a-priori universale del mondo-della-vita e dell’a-priori universale «obiettivo»; successivamente occorrerebbe definire la problematica universale del modo in cui l’a-priori «obiettivo» si fonda sull’a-priori «soggettivo-relativo» del mondo-della-vita, oppure, per esempio, del mondo in cui l’evidenza matematica trova la propria fonte di senso e di legittimità nell’evidenza del mondo-della-vita*”<sup>35</sup>.

La dimensione sociale della conoscenza ci è nota dal-

la epistemologia genetica di Jean Piaget, secondo cui *“l’intelligenza organizza il mondo organizzando se stessa”*, fondamentale concetto della autopoiesi cognitiva precedente agli studi di Maturana e Varela. In quanto biologo e zoologo, non in quanto psicologo, Piaget cerca una epistemologia sperimentale che fosse in grado, come per Husserl, di superare i limiti degli approcci positivisti e neopositivisti della conoscenza scientifica e contro ogni costruzione lineare e unilaterale della scoperta scientifica, in cui il noto scaturisce dall’ignoto, trasmigrando da una disciplina all’altra. Piaget immaginava un programma di conoscenza che fosse scientifica in quanto fosse *interdisciplinare* e *transdisciplinare* in grado di coordinare metodi e contenuti di ogni ricerca, sfuggendo dalla riduzione specialistica delle discipline. Piaget era perfettamente cosciente del fatto che la scienza *“oggettiva”* fosse una scienza essenzialmente normativa, cioè costruita interamente su norme e criteri epistemologici predeterminati e atemporali; *“dall’ipotesi che la verità si fonda su norme permanenti, situate nella realtà, nelle strutture a-priori o nelle sue intuizioni immediate e vissute”*<sup>36</sup>. La sua epistemologia genetica allora tenta di elaborare un programma che consideri la *genesì temporale delle norme*, perché attribuisce la crescita della conoscenza *“alla pressione delle cose, alle felici convenzioni del soggetto o alle interazioni del soggetto e dell’oggetto”*<sup>37</sup> per invertire il processo e fare in modo che *“l’analisi dello sviluppo potrà procedere dal fatto alla norma”*<sup>38</sup> per definire *“soluzioni genetiche”*<sup>39</sup>. In questo modo *“il problema non sarà più il tal caso quello di rinvenire la norma fissa nell’ambito della evoluzione, bensì di generare la norma stessa tramite i dati mobili dello sviluppo”*.<sup>40</sup> In questo modo Piaget propone, forse per la prima volta, la funzione autopoietica della scienza, costruita su una epistemologia che, oltre ad essere oggettiva<sup>41</sup>, storica<sup>42</sup>, sperimentale<sup>43</sup>, fosse principalmente genetica, nel senso della continua auto-produzione della scienza a se stessa. L’epistemologia di Piaget diventa una meta epistemologia, una *epistemologia della epistemologia*<sup>44</sup>, che sfrutta ogni tipo di indagine che sappia formulare modelli interpretativi e fornire dati al fine di implementare lo sviluppo storico, sociale, naturale e individuale dei processi cognitivi. Si potrebbe dire così: l’essere umano conosce la realtà attraverso la sua verità e la sua verità attraverso la realtà. Questo circuito genera la conoscenza di cui ha bisogno per fronteggiare le sfide della complessità del mondo.<sup>45</sup> Siamo alla prima espressione di una epistemologia riflessiva, di ordine processuale, che sarà riconosciuto e reinterpretato, nella dizione di conoscenza della conoscenza<sup>46</sup>, dalle ipotesi autopoietiche di Maturana e Varela<sup>47</sup>. Lo riconosce Varela: *“L’originalità dell’epistemologia genetica consiste nell’estendere l’ambito di indagine dell’epistemologia a tutti gli stadi evolutivi, non limitandosi a quelli geneticamente più*

*compiuti, come è quello della conoscenza scientifica. Suo oggetto di studio non è cioè soltanto la conoscenza scientifica, ma anche le varie manifestazioni storiche della conoscenza scientifica, la conoscenza prescientifica che è solidale alle strutture mentali dell’adulto e del bambino, nonché l’insieme di condizioni biologiche, fisiche e sociali che rendono possibile lo sviluppo di tali strutture. Jean Piaget ha studiato il modo in cui soggetto e oggetto si costruiscono reciprocamente attraverso molteplici livelli di sviluppo”*.<sup>48</sup> La connotazione comune tra la epistemologia genetica e l’autopoiesi, consiste nella dimensione cognitiva: *“Quanto Piaget ha introdotto in modo indimenticabile – sostiene Varela – è che la cognizione – anche in quelle che sembrano le sue espressioni più astratte – è fondata sulla concreta attività dell’intero organismo, cioè sull’accoppiamento senso-motorio.”* Siamo di nuovo alla considerazione dell’habitat sociale, alla vita in un mondo che *“non è qualcosa che ci è dato, è qualcosa a cui prendiamo parte attraverso il modo in cui ci muoviamo, attraverso il modo in cui tocchiamo e via dicendo”*. Questa partecipazione quotidiana e assoluta alla vita nel mondo *“è quanto io chiamo cognizione quale azione effettiva, dato che azione effettiva connota questa attività di produzione attraverso una manipolazione concreta”*<sup>49</sup>.

Anche la fisica, che consideriamo sempre resistente, si è aperta al riconoscimento della esigenza di una nuova epistemologia con le strutture dissipative e la freccia irreversibile del tempo di Ilya Prigogine, essenziale interprete delle teorie sulla complessità. In modo molto esplicito, Prigogine pone il problema di *“una nuova razionalità”*<sup>50</sup> contro quello che William James ha chiamato *“il dilemma del determinismo”*<sup>51</sup>. *“La fisica del non equilibrio, che è venuta prendendo forma negli ultimi decenni, – scrive Prigogine – è in effetti una nuova scienza. Essa ha condotto a nuovi concetti, come l’auto-organizzazione e le strutture dissipative, che sono oggi largamente utilizzati in molti ambiti, dalla cosmologia all’ecologia e alle scienze sociali, passando per la chimica e la biologia”*<sup>52</sup>. I nostri habitat sociali sono *“sistemi dinamici instabili”*<sup>53</sup> e occorre una nuova scienza per comprenderli, sostitutiva di quella vecchia, oggettiva, classica, che *“privilegiava l’ordine, la stabilità, mentre noi oggi riconosciamo il ruolo primordiale delle fluttuazioni e dell’instabilità a ogni livello di osservazione”*<sup>54</sup>. Negli habitat sociali che garantiscono la nostra evoluzione noi abbiamo costantemente di fronte *“le scelte multiple e gli orizzonti di prevedibilità limitata”*<sup>55</sup>. Non abbiamo più certezza e *“nella fisica quantistica le leggi fondamentali esprimono ora delle possibilità”*<sup>56</sup>. Addirittura anche le leggi non bastano più. Viviamo dentro *“eventi che non sono deducibili da leggi ma ne traducono in atto le possibilità”*<sup>57</sup>. La questione di una nuova epistemologia comprensiva delle dinamiche della vita, *“non è limitato alle scienze, ma è al centro del pensiero occidentale”*<sup>58</sup>. Il problema della

conoscenza non deterministica, “*esprime una tensione profonda in seno alla nostra tradizione, che vorrebbe presentarsi al tempo stesso come fautrice di un sapere obiettivo e come paladina dell’ideale umanistico della responsabilità e della libertà*”<sup>59</sup>. Torna la equivalenza tra scienza e politica: “*democrazia e scienze moderne sono eredi della stessa storia, la quale condurrebbe però a una contraddizione se le scienze facessero trionfare una concezione deterministica della natura, mentre la democrazia incarna l’ideale di una società libera. Considerandoci estranei alla natura introdurremmo un dualismo che è estraneo all’avventura della scienza, come pure a quella passione per l’intelligibilità che è propria del mondo occidentale. Questa passione, secondo Richard Tarnas, è quella di «ritrovare la propria unità con le radici del proprio essere». Noi pensiamo oggi di essere a un punto cruciale di quest’avventura, al punto di partenza di una nuova razionalità che non identifica più scienza e certezza, probabilità e ignoranza*”<sup>60</sup>.

Tuttavia lo studio di Wilson è stato illuminante. Solo in quel testo, tra quelli noti, è ben delineato il rapporto simbiotico essenziale tra l’individuo e il suo habitat sociale, tra l’habitat sociale e l’ambiente naturale. Nessuno vive nel mondo a contatto diretto con l’ambiente. Ciascuno vive dentro il suo habitat sociale, esclusivamente nel suo habitat, e si adatta biologicamente e quindi fisicamente ad esso. Senza habitat sociale nessun essere vivente sarebbe evoluto e, tanto più è forte la rete dell’habitat sociale, tanto più gli animali evolvono. Senza un fortissimo habitat sociale gli umani non sarebbero evoluti né fisicamente, né cognitivamente. Una situazione, sebbene non precisamente definita, che fu rappresentata chiaramente da Plessner che ha individuato il posizionamento dei viventi distinguendo tra 3 gradi dell’organico: l’ambiente naturale in cui vivono le pietre e le piante; l’habitat eu-sociale in cui vivono gli animali centrici, cioè concentrati attorno ai propri bisogni; e l’habitat sociale in cui vivono gli umani eccentrici, che sanno superare lo schema vitale dei bisogni in funzione di relazioni collettive, esigenze di gruppo e valori morali<sup>61</sup>.

L’ipotesi teorica che l’habitat sociale sia la condizione fondamentale della nostra fitness evolutiva ci è collettivamente giunta soltanto qualche mese, all’inizio del 2017, con un esperimento finalizzato a dimostrare il paradosso dei gemelli di Einstein<sup>62</sup>.

Tuttavia la cosa estremamente interessante, che influenzerà tutte le ricerche scientifiche presenti e future, è il dato ormai oggettivo che la modificazione dell’habitat sociale modifica il microbioma, cioè proprio quell’insieme del patrimonio genetico deputato alle interazioni tra organismo e habitat sociale. In ogni caso, con la modificazione dell’habitat, tutti, tutti i parametri fisici di Scott sono cambiati, con la variabilità rapida di un mutante.

Ora spetta a noi.

Prigogine ha raccontato delle *strutture dissipative* di energia. Noi, figli e figliastri abbiamo ipotizzato l’esistenza di *strutture conservative* di energia. D’altronde i figli devono fare sempre qualcosa di più dei padri.

Senza questi due concetti, di *strutture dissipative* e di *strutture conservative*, non è possibile alcun monitoraggio dell’habitat e tantomeno la validazione semantica del dato. Chi vuole realizzare un laboratorio di ricerca, di assistenza e sostegno alla analisi fenomenologica non può prescindere da questi due concetti.

Gibbs<sup>63</sup> ha chiamato l’insieme di queste costanti, che possono anche essere meccanismi ricorsivi, *Ensamble*. Senza le strutture conservative e dissipative non sappiamo da dove partiamo (Baseline).

Quando Gibbs ha pensato il concetto di *Ensamble* si riferiva esclusivamente alle costanti statistiche. Le costanti statistiche indicano i connotati statici, ovvero i fattori permanenti, ovvero i meccanismi ricorsivi e poi le strutture conservative di un habitat. Per Gibbs queste connotazioni di habitat non sono precostituite e predefinite. Sono la risultante di costanti statistiche rilevabili dai dati. Per questo motivo, in ogni trend<sup>64</sup> di sviluppo, abbiamo indispensabile bisogno di un *repository* d’informazioni totalmente destrutturato: perché l’*Ensamble*, cioè l’insieme delle strutture conservative e dissipative di un determinato habitat, ci può facilmente essere segnalato dalle costanti statistiche di Gibbs.

Eravamo alla fine dell’800, eppure Gibbs già pensava le leggi del moto in termini di energia. Per lui, e per noi, un *Ensamble* rappresenta quella parte di un habitat che, nella sua inevitabile dinamica, è costante.

A livello di macroazione l’unica costante del moto è l’energia.

Per le scienze sociali, come abbiamo appreso dalla teoria di Russell, l’energia degli habitat è il potere.

Eravamo alla fine del XIX secolo. Gibbs conosceva soltanto una logica. Il mondo ignorava le 4 dimensioni logiche<sup>65</sup>. La logica quantistica, adatta alle variabili connettive delle micro situazioni, seppur intuita, non era considerata.

Non è il caso nostro però. Noi ormai queste dimensioni le conosciamo. Per gestire la ricerca in macro fenomeni le costanti statistiche non bastano più. Servono le connessioni logiche a 4 livelli dimensionali.

Come facciamo?

Noi facciamo mappe; mappe di connessioni. Le abbiamo chiamate “*mappe connettografiche*”, riprendendo la denominazione da un noto libro<sup>66</sup>.

Continuiamo il lavoro dei nostri progenitori.

Speriamo di non essere figli degeneri.

Note di chiusura

<sup>1</sup> BAUMAN Zygmunt *Globalizzazione e glocalizzazione* Editore: Armando 1992. Il termine Glocalizzazione nacque negli anni ottanta in Giappone (dochakuka) e fu tradotto negli anni novanta in inglese dal sociologo Roland Robertson. Bauman lo ha sviluppato concettualmente in modo adeguato.

<sup>2</sup> GADAMER Hans Georg, *Verità e Metodo*, Bompiani, Milano 2019. Gadamer intendeva per "fusione di orizzonti" l'incontro tra due dimensioni storiche, quella del testo da interpretare e quella dell'interprete. Ogni interprete ha dunque la sua interpretazione e la conoscenza è un processo mai concluso e definitivo, una *Wirkungsgeschichte* che si solidifica nel linguaggio, come luogo in cui l'essere delle cose si danno all'uomo. Per Gadamer "l'intesa tra gli uomini avviene sulla base di un orizzonte comune che vive nella lingua che parliamo, e nei testi eminenti che costituiscono il patrimonio di questa lingua" e che "l'esperienza di verità si dà solo nel dialogo, in quella dialettica di domanda e risposta che alimenta il movimento circolare della comprensione". Per questo motivo è applicabile alla epistemologia con estrema coerenza. Fa piacere notare che Gadamer era innamorato di Napoli, da cui ha ricevuto la cittadinanza onoraria.

<sup>3</sup> PRIGOGINE Ilya - STENGERS Isabelle, *La nuova alleanza. Metamorfosi della scienza*, Einaudi, Torino, 1981

<sup>4</sup> È noto che il motto della fenomenologia di Husserl sia "alle cose stesse", tornare alle cose per come sono, alla realtà. Per noi, che siamo teorici della epistemologia simbiotica, il motto cambia in "nelle cose stesse", cioè dobbiamo interpretare la realtà stando dentro le cose della realtà, acquisire una parte del mare della conoscenza, con le sue correnti e le sue profondità, nuotando dentro il mare della vita.

<sup>5</sup> LOMI Alessandro, *Reti organizzative*, Il Mulino, Bologna 1991

<sup>6</sup> WILSON O. Edward, *La conquista sociale della terra*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2014

<sup>7</sup> WILSON O.E., cit. 2014

<sup>8</sup> WILSON O. E., cit. 2014

<sup>9</sup> RUSSELL Bertrand, *Il potere*, Feltrinelli, Milano 1981. Sosteneva che "il concetto fondamentale della scienza sociale è il potere, allo stesso modo che nella scienza fisica il concetto fondamentale è quello di energia." E poi "le leggi della dinamica sociale possono essere enunciate soltanto in termini di potere, non in termini di questa o quella forma di potere".

<sup>10</sup> CECI Alessandro, *Cosmogonie del potere*, Ibiskos Empoli 2011

<sup>11</sup> Utilizziamo impropriamente il termine "modello" soltanto perché non ne abbiamo altro. Un modello è sempre una grossolana manipolazione, uno strumento di riduzione e anche di riedizione della complessità. Prima produco codici miei e poi pretendo che quella mia verità costituisca l'intera realtà. Un modello è un imbroglio. È, però, un imbroglio utile a classificare le cose chiamandole nel modo che più ci piace. È un imbroglio utile a incrementare la conoscenza delle cose. Un modello è una costruzione sintetica di concetti, un gioco di astrazione formale. Una mediazione. Insomma, tutto è un grande imbroglio che trasforma il riduzionismo di un modello da handicap a chance, un insuperabile vantaggio interpretativo che passa continuamente dal riduzionismo all'interazionismo. Ridotto all'osso un modello è una mappa, un tracciato che rappresenta l'azione da compiere (statica) o quella compiuta (dinamica). Esteso al suo più alto livello di complessità, il modello è un sistema di interazione tra fattori, regole, comportamenti individuali e azioni collettive, con una teoria interpretativa della realtà falsificata in via sperimentale prima ancora di essere applicata (*simulazione*).

<sup>12</sup> PIAGET Jean, *Epistemologia genetica*, Laterza, Bari

<sup>13</sup> LOSEE John, *FILOSOFIA DELLA SCIENZA*, Il Saggiatore, Milano 2016

<sup>14</sup> LOOSE J., cit. 2016

<sup>15</sup> LOOSE J., cit. 2016

<sup>16</sup> LOOSE J., cit. 2016

<sup>17</sup> LOOSE J., cit. 2016

<sup>18</sup> HUSSERL Edmund, *LA CRISI DELLE SCIENZE EUROPEE*

*E LA FENOMENOLOGIA TRASCENDENTALE*, Il Saggiatore, Milano 2015

<sup>19</sup> PLESSNERr Helmut, *I GRADI DELL'ORGANICO E L'UOMO*, Bollati Boringhieri, Torino 2006

<sup>20</sup> PIAGET Jean, *EPISTEMOLOGIA GENETICA*, Laterza, Bari 2000

<sup>21</sup> PRIGOGINE Ilya, *LA FINE DELLA CERTEZZA*, Bolati Boringhieri, Torino 2014

<sup>22</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>23</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>24</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>25</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>26</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>27</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>28</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>29</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>30</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>31</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>32</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>33</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>34</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>35</sup> HUSSERL E., cit., Milano 2015

<sup>36</sup> PIAGET J., *Introduction à l'epistemologie génétique*, voi. I, P.U.F., Paris 1972<sup>^</sup>, p. 36.

<sup>37</sup> PIAGET J., cit. Paris 1972<sup>^</sup>, p. 36

<sup>38</sup> PIAGET J., cit. Paris 1972<sup>^</sup>, p. 37

<sup>39</sup> PIAGET J., cit. Paris 1972<sup>^</sup>, p. 37

<sup>40</sup> PIAGET J., cit. Paris 1972<sup>^</sup>, p. 37

<sup>41</sup> Per motivare le ragioni dell'epistemologia genetica, svolgendo un'analisi critica delle altre forme storiche di epistemologia e in particolare del neopositivismo, si veda J. Piaget, *L'épistémologie et ses variétés*, in Id., *Logique et connaissance scientifique* cit.

<sup>42</sup> GIORELLO Giulio, *Filosofia della scienza*, Jaca Book, Milano, 1992.

<sup>43</sup> PIATTELLI PALMARINI M.(a cura di), *Théorie du langage, Théorie de l'apprentissage. Le débat entre Jean Piaget et Noam Chomsky*, Seuil, Paris 1979; J.M. Dolle, *Au-delà de Freud et de Piaget*, Privat, Toulouse, 1987.

<sup>44</sup> Cfr. H. von Foerster, *A constructivist epistemology*, in «Cahiers de la Fondation Archives Jean Piaget», 2-3, 1982.

<sup>45</sup> PIAGET J., cit. Paris 1972<sup>^</sup>, p. 45. Ciò che Edgar Morin intende con 'epistemologia complessa' converge con la prospettiva qui delineata: «Ci sono delle istanze che consentono di controllare la conoscenza; ciascuna è necessaria; ciascuna è insufficiente». (E. Morin, *Epistemologie de la complexité*, in C. Atias, J.L. Le Moigne [éds.], Edgar Monti. *Science et conscience de la complexité*, Librairie de l'Université, Aix-en-Provence 1974, pp. 65-66). Queste istanze rimandano alla mente, al cervello, alle condizioni bio-antropologiche, alle condizioni socioculturali, all'ideologia, alla noologia, alla paradigmologia, alla logica, e quindi alla conoscenza scientifica... «E il problema dell'epistemologia è di fare comunicare queste istanze separate; è, in certo senso, di fare il circuito. [...] Non ci sono privilegi, troni, sovranità epistemologiche; i risultati delle scienze del cervello, della mente, delle scienze sociali, della storia delle idee ecc., devono retroagire sullo studio dei principi che determinano tali risultati. Il problema non è che ciascuno perda la propria competenza. E che la sviluppi abbastanza per articolarla su altre competenze che, legate in catena, formerebbero un anello dinamico, l'anello della conoscenza della conoscenza» (ivi, pp. 77-78).

<sup>46</sup> GALLINO, *L'incerta alleanza*, Einaudi, Torino 1992; MORIN Edgar, *Il metodo*, Feltrinelli, Milano, 1983; MORIN Edgar, *La conoscenza della conoscenza*, Feltrinelli, Milano 1989; MORIN Edgar, *Introduzione al pensiero complesso*, Sperling & Kupfer, Milano 1993; BOCCHI G., CERUTI M. (a cura di), *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano, 1985.

<sup>47</sup> MATORANA VARELA, *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione*



*del vivente.*, Marsilio, Roma 2001

<sup>48</sup> J. Piaget, *Logique et connaissance scientifique* cit., p. 1244.

<sup>49</sup> VARELA Francisco, *Piaget: una conduzione orchestrale per la scienza cognitiva moderna*, in CERUTI M. Ceruti (a cura di), *Evoluzione e conoscenza*, Lubrina, Bergamo 1992, p. 76. Per un approfondimento della questione si veda VARELA F., THOMPSON E., ROSCH E., *La via di mezzo della conoscenza*, Feltrinelli, Milano 1992; VARELA Francisco, *Un know-how per l'etica*, Laterza, Roma-Bari 1992.

<sup>50</sup> PRIGOGINE I, cit. 2014

<sup>51</sup> WILLIAM James, *LA VOLONTA' DI CREDERE*, Principato, Milano 1969

<sup>52</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>53</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>54</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>55</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>56</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>57</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>58</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>59</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>60</sup> PRIGOGINE Ilya, cit. 2014

<sup>61</sup> TOMASELLO Michael, *Storia naturale della morale umana*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2016

<sup>62</sup> Come è noto, il teorico della relatività sosteneva che, se sulla terra vi fossero due gemelli e uno partisse per un viaggio interstellare di andata e ritorno su una astronave che viaggiasse a velocità prossime a quelle della luce, al suo ritorno il fratello astronauta troverebbe il gemello molto più invecchiato di lui se non addirittura morto. In realtà non si tratta di un vero e proprio paradosso, ma di un esempio per spiegare la relatività del tempo rispetto all'habitat in cui si misura. Un conto è il tempo che si trascorre nell'astronave e altro conto è il tempo che si trascorre sulla terra. La variabile è data dalle condizioni

di habitat dell'astronave rispetto a quelle sulla terra. Infatti è da molto tempo che si verifica, in termini di particelle subatomiche, che il loro decadimento, misurato in laboratorio, è diverso in relazione alla loro velocità, molto più lento quando le particelle viaggiano a velocità prossime a quelle della luce. Ora si dà il caso che alla NASA due gemelli monozigoti vi fossero davvero: i gemelli Kelly. Scott e Mark Kelly, gemelli astronauti americani, si sono divisi i compiti, Mark è rimasto sulla terra e Scott si è trasferito per 340 giorni su un'astronave sullo spazio. I gemelli monozigoti, cioè nati da una sola cellula, erano praticamente identici. Al ritorno di Scott, non lo erano più. Non solo perché Scott è risultato essere, come prevedeva Einstein, più giovane di Mark. I suoi telomeri, cioè le parti che si trovano alle estremità dei cromosomi associate alla longevità, sono diventati più lunghi. Inoltre i telomeri, le parti che si trovano alle estremità dei cromosomi, associate anche alla longevità, sono diventati più lunghi. Ma essenzialmente e inaspettatamente perché Scott, in 340 giorni nello spazio, ha cambiato il suo DNA. L'esperimento è estremamente interessante rispetto agli studi sulla depressione perché, dopo la lunga serie di analisi approfondite sui gemelli, sono comparsi cambiamenti nell'attività dei geni e, in modo specifico, nei processi chimici (metilazione) del DNA di Scott. I cambiamenti sono, infatti, simili ai cambiamenti che avvengono nelle persone sottoposte a condizioni di stress o depressioni, come ad esempio la modifica del ciclo del sonno e della dieta.

<sup>63</sup> GIBBS J. Willard, *On the equilibrium of heterogeneous substances*, Academy of Art and Sciences 1975

<sup>64</sup> di cui discuteremo meglio il significato nei prossimi articoli

<sup>65</sup> CECI Elvio, *Le quattro dimensioni logiche*, in Schegge di Filosofia Moderna, XIV, Gaeta 2014

<sup>66</sup> KHANNA Parag, *Connettografia*, Fazi, Milano 2016





# L'entanglement nelle mappe connettografiche<sup>1</sup>

di Danila Spinacara

**Napoli 2020**

È ormai qualche anno che il nostro gruppo scientifico sta studiando una rappresentazione fenomenologica di nuovo tipo, maggiormente esplicativa della realtà dinamica degli eventi e della integrazione di 4 dimensioni logiche<sup>2</sup>.

La ricerca parte dalla consapevolezza che, di fronte alla grande mutazione sociale e cognitiva dell'avvento della società della comunicazione, abbiamo bisogno di strumenti logico-interpretativi all'altezza della realtà. Il geografo Franco Farinelli, nella conclusione del suo saggio *“L'invenzione della Terra”*<sup>3</sup> sosteneva che *“non è più possibile contare, nel rapporto con la realtà, sulla potentissima mediazione cartografica che, riducendo ad un piano la sfera terrestre, ha fin qui permesso di evitare di fare i conti con la Terra così come davvero essa è”*: un globo!

Nel mondo dei network occorrono altre logiche ed altri modelli interpretativi in grado di rappresentare e valutare le *reti connettive*, fatte di poli e flussi, percorsi e circuiti, che possono essere anche connotate per problemi scientifici visualizzabili come *“calze”* avvolgenti il globo secondo uno schema dinamico di sovrapposizioni, intrecci e grovigli (le connessioni) e, quindi, a morfologia variabile.

In base a questa impostazione metodologica, più dettagliatamente descritta in altri testi, il nostro gruppo scientifico LIS presso l'Università Federico II di Napoli ha elaborato un progetto per la realizzazione di *Mappe Connettografiche*\* sul territorio, articolato e concepito in 3 strutture: tecnologica, metodologica e logica.

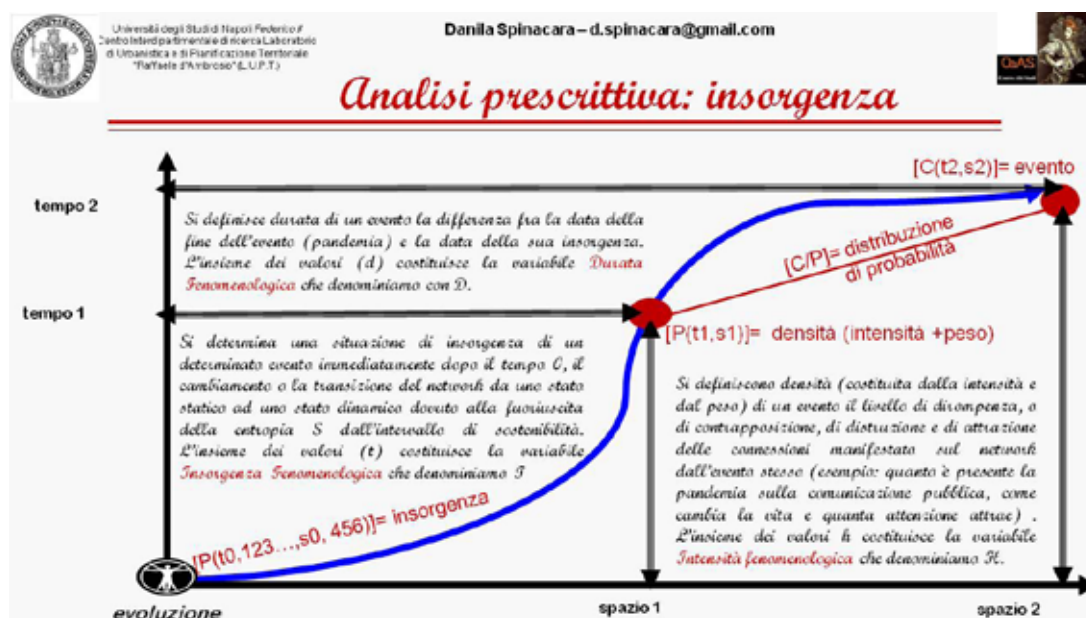
La struttura tecnologica riguarda la rete neurale, i processori e gli algoritmi necessari per la gestione delle informazioni. La struttura logica attiene a 4 dimensioni (endofasica, formale, computazionale e quantistica) in cui i dati possono essere diversamente interpretati. La struttura metodologica riguarda un criterio di decostruzione e di separazione delle informazioni tramite funzioni *cluster* di dati matematicamente connessi che abbiamo denominato COMP (Complex Order Multiphasic Program) che consente analisi situazionali sui punti di crisi e previsionali in base alle alterazioni.

*tanglement*, come possibile soluzione al problema della **ponderazione** delle connessioni, in quanto presupposto per la definizione di una ipotesi evolutiva **probabilistica**.

Si propone qui una sintesi scientifica del lavoro svolto e una ipotesi risolutiva rispetto al problema posto.

### Mappe Connettografiche

La *connettografia* è stata proposta al mondo scientifico dal voluminoso saggio di Parag Khanna come tentativo di superare le rappresentazioni geografiche tradizionali, per poter rivedere la rete del mondo, un nuovo meta-schema: “*il punto focale della sintesi di scienze ambientali, politica, economia, cultura, tecnologia e sociologia- un curriculum che si consegue con lo studio delle connessioni anziché delle divisioni*”<sup>4</sup>. Ora, dopo quattro anni d'in-



Nell'ambito dello svolgimento di questa ricerca scientifica, dedicata alla realizzazione di *Mappe Connettografiche*, è emerso un problema apparso immediatamente determinante per la definizione e per la valutazione delle connessioni da un polo all'altro, della loro curvatura, della loro tendenza.

In termini meno teorici e più applicativi, la definizione della valutazione qualitativa e quantitativa delle connessioni è fondamentale nell'ambito del progetto “*Mappe Connettografiche della Pandemia*”, proposto dal Laboratorio di Intelligence e Sicurezza (nell'ambito della LUPT) della Università Federico II di Napoli.

Nel momento in cui abbiamo redatto il progetto, ci è apparsa subito impellente l'esigenza di integrare la ricerca fin qui svolta con l'introduzione del concetto di *En-*

tensi studi, sappiamo molto di più. La *connettografia* è, per Khanna, una rappresentazione della complessità, definibile come un criterio metodologico di rappresentazione su *mappe* delle connessioni di tipo logistico siano esse azioni, fatti, comportamenti, processi ecc... e addirittura le connessioni stesse.

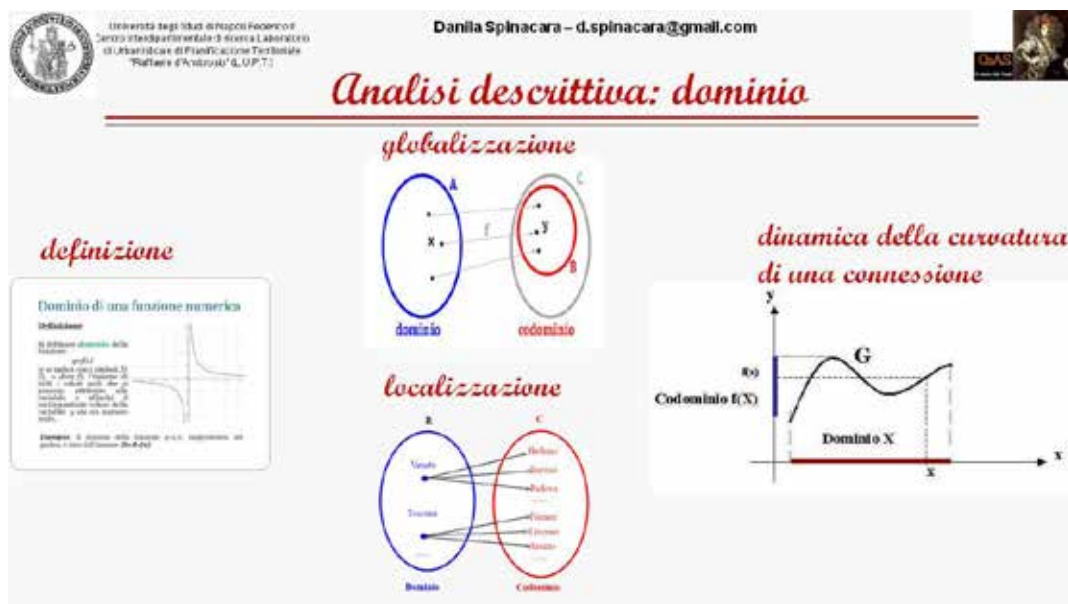
Noi definiamo *connettività*, invece, come “*la potenziale capacità di connessione*”, che consiste nel collegamento o nella comunicazione tra *poli*. Questa distinzione è estremamente significativa perché ci permette di definire i *flussi* multidimensionali che determinano la dinamica della rete connettiva che si costituisce grazie alle infrastrutture materiali e immateriali: corridoi autostradali e ferroviari, correlazioni politiche ed economiche, rotte marittime e aeree, comunicazioni e informazioni, reti elettriche, gasdotti, cavi di fibra ottica, ecc..

In ogni fenomeno esistente (es.: attentato terroristico,

evento sismico, idrogeologico, rivolte sociali, pandemie, alluvioni...) infrastrutture e connessioni sono in simbiosi tra di loro e l'habitat con il quale scambiano osmoticamente energia. La distinzione tra *connessioni* e *connettività* indica anche una differenza tra la concezione di Khanna e la concezione emersa dai nostri studi. Per Khanna l'influenza (per noi l'egemonia) di un paese (o di un problema, comunque di un polo) è direttamente proporzionale alla sua connettività. Nella nostra impostazione invece l'importanza di un polo **egemone è funzione del "peso" più che del "dominio" delle sue**

all'altro, i *percorsi* e i *circuiti*, quelle *catene di distribuzione* che Khanna chiama *supply chain*; per noi, invece *transmission<sup>6</sup> chain*; nonché il trend fondamentale d'inversione di un processo quando si ha l'esigenza di una riconversione. Nel complesso possiamo rappresentare la morfologia variabile di una *rete connettiva globale* del fenomeno preso in esame.

Il punto è: come si fa ad entrare nelle connessioni e valutarle, specie se si ha l'ambizione di definire il trend fenomenologico in termini probabilistici e previsionali? La difficoltà è accentuata dalle possibili trasformazioni,



**connessioni; e, dunque, determina un "intorno" maggiormente concavo<sup>5</sup>.**

Una *Mappa Connettografica* è una rappresentazione della geografia delle connessioni. Per Khanna le connessioni del globo passano essenzialmente nell'intorno della ubicazione geografica delle infrastrutture. Noi abbiamo esteso questo concetto. Le infrastrutture materiali o immateriali sono i poli di un network e i collegamenti tra poli rappresentano delle connessioni. In questo modo è possibile disegnare una morfologia di qualsiasi network. Naturalmente si tratta di morfologie variabili perché le connessioni, come le sinapsi del cervello, si accendono e si spengono continuamente in funzione delle esigenze di sviluppo, della frequenza di applicazione e delle potenziali correlazioni che quantitativamente vanno valutate. La variazione di una morfologia a tempo  $t_1$  e una morfologia a tempo  $t_2$  è una prima assunzione di conoscenza del trend del network. Come vedremo però, gli elementi di analisi dell'andamento di un determinato fenomeno sono molteplici. Tutti partono dai collegamenti o connessioni tra gli elementi o poli appartenenti ad un determinato dominio. Inoltre, con le mappe connettografiche è possibile analizzare i *flussi* o/e le *direzioni* delle connessioni che passano da un *polo*

articolazioni, modificazioni dinamiche del network, dalle variazioni rapide e frequenti della sua morfologia. L'immagine riportata nella fig. 2, naturalmente, indica ancora una iniziale insiemistica in cui la *mappa*, in termini del tutto generici, è la rappresentazione su una qualunque superficie bidimensionale semplificata di una porzione di territorio (spazio tridimensionale) con la messa in evidenza di connessioni tra gli elementi in essa riportati; le connessioni sono definite a seconda delle finalità richieste dalle problematiche analizzate, come ad esempio la loro localizzazione territoriale e i limiti amministrativi, politici, geografici ecc....

La nostra realtà, però, riguarda il mondo globale, il mondo cioè in cui perfettamente locale e globale sono simbiotici. Quando connessioni ed interconnessioni locali e globali sono contemporaneamente presenti a diverse dimensioni logiche, appare evidente che la geografia dei confini e dei limiti non trovi adeguata compatibilità e rappresentatività morfologica; non è, quindi, esaustiva. La soluzione che proponiamo è quella di prendere in considerazione (e praticamente di applicare alla struttura tecnologica, metodologica e logica del progetto scientifico *Mappe Connettografiche della Pandemia*) l'**Entanglement**.

## Entanglement

In una bellissima scena del film *“Beautiful Mind”* di Ron Howard, John Nash si ferma a guardare un certo numero di piccioni che beccavano i frammenti di pane, per capire se fosse possibile descrivere un algoritmo per il loro comportamento alimentare, quali strategie razionali osservassero i singoli uccelli ed il gruppo per conquistare il cibo.

Ciò che era percepito come una bizzarria di Nash, si è capito nel 2011 sui pettirossi. Gli uccelli che volano in stormi regolari con comportamento individuale, riescono a far riferimento al campo magnetico terrestre per orientarsi durante le migrazioni. Per molti anni si è pensato che gli occhi di questi volatili fossero composti da particolari reazioni molecolari; cioè da una capacità organica degli animali.

Alcuni ricercatori delle Università di Oxford e di Singapore, hanno invece provato che l'orientamento degli uccelli è dettato da una *coerenza quantistica*.

Per *“coerenza quantistica”* s'intende quel fenomeno particolare per cui una serie di elementi (come le particelle, gli atomi o gli elettroni, ad esempio) si connettono tra loro e perdono la propria *“individualità”*, diventano una unica entità quantistica macroscopica. In questo modo si riesce, gli uccelli riescono in qualche modo ad *“intrappolare”* il campo magnetico della terra. Quella connessione è l'*entanglement*, una *correlazione quantistica*, connessioni della realtà che appaiono come *“intrecci e grovigli”*. Gli uccelli riescono a mantenere questo *entanglement* intrappolando il campo magnetico per un periodo di tempo più lungo. In questo modo si orientano tutti insieme tenendosi connessi in uno stato complessivo. *“Gli stati quantistici coerenti decadono molto rapidamente, e conservarli per un tempo sufficiente per studiarli è una vera e propria sfida. Le strutture molecolari della bussola magnetica degli uccelli sono evidentemente in grado di conservare questi stati per almeno 100 microsecondi, e forse più a lungo. Può sembrare un tempo molto breve, ma le migliori molecole artificiali possono essere conservate, a temperatura ambiente, solo 80 microsecondi. E nelle condizioni ideali di un laboratorio”*, ha aggiunto Simon Benjamin, co-autore dello studio<sup>7</sup>.

L'*entanglement* è un legame, appunto una connessione, che è insita nella funzione d'onda di un network, che consiste cioè nei valori che un evento esalta da solo e per se stesso e che possono costituire una previsione (ad esempio, il valore della efficienza ospedaliera che la pandemia ha enfatizzato è prevedibile che produca un mutamento delle strutture di cura e una mutazione della politica sanitaria territoriale). In una dimensione quantistica le connessioni sono possibili anche per distanze enormi, non visibili, non percepibili, ma verificate soltanto sul piano sperimentale.

Nella fisica moderna, per molti anni, si era pensato che

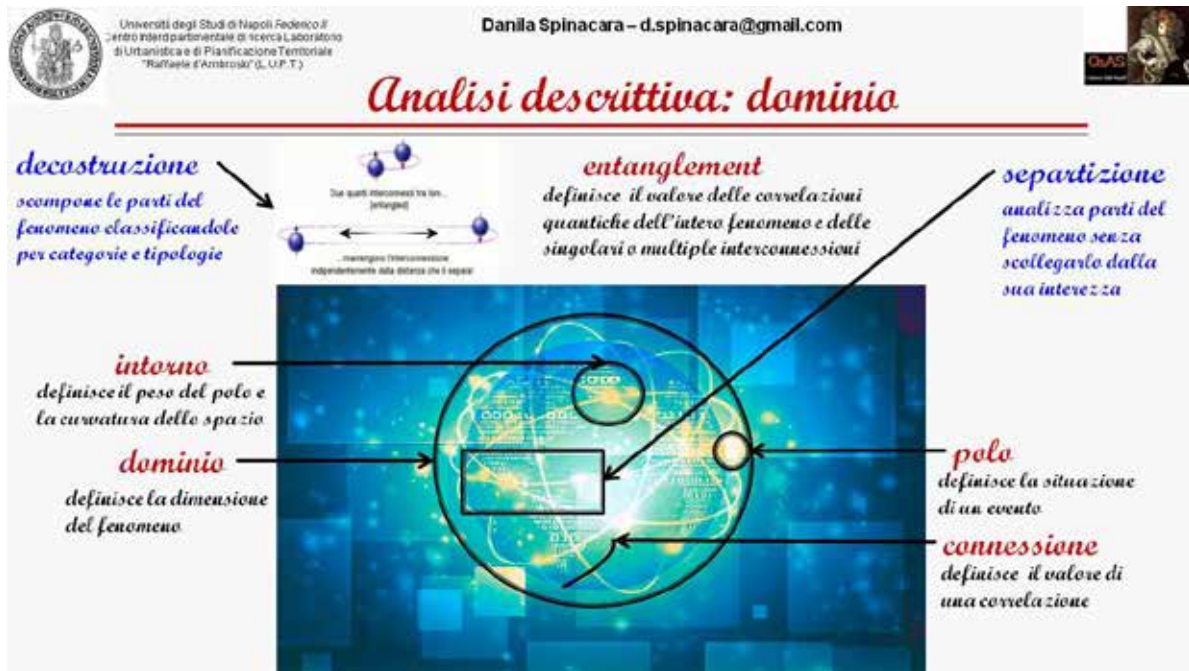
l'*entanglement* fosse la correlazione quantistica fra due particelle. Indipendentemente dalla distanza, modificare l'una significava anche modificare l'altra. Con questa correlazione biunivoca, l'*entanglement* a noi sarebbe stato inutile, perché una decisione previsionale non può riguardare una sola connessione tra due poli, ma popolazioni di connessioni per popolazioni di poli. Sennonché, il 23 febbraio del 2003 Jiming Bao, Andrea V. Bragas, Jacek K. Furdyna e Roberto Merlin, ricercatori dell'Università del Michigan, pubblicarono su *“Nature Materials”* i risultati di una ricerca in cui si dimostrava la correlazione quantistica (appunto l'*entanglement*) di tre elettroni. Il risultato era stato raggiunto con un impulso ottico ultraveloce e un pozzo quantico di un materiale magnetico semiconduttore<sup>8</sup>. È stata una svolta per accelerare la realizzazione di computer quantistici ed oggi troviamo procedure di *entanglement* alla base di tante tecnologie quotidianamente utilizzate come ad esempio il laser, le celle solari o alcuni dispositivi biomedicali, nonché la crittografia per rendere sicure le trasmissioni. Inoltre nel futuro, immagino, verrà sempre più utilizzato, tanto da indurci a passare dalla meccanica o fisica alla logica quantistica.

L'*entanglement* può essere utile alle nostre esigenze.

Noi abbiamo l'urgenza di decostruire e/o separare per decodificare i dati, quindi gli eventi da prevedere (sempre in termini probabilistici).

A noi l'*entanglement*, specie se applicabile alle interazioni di scambio tra un numero arbitrariamente grande di connessioni tra poli, interessa per 3 motivi essenziali: per la **velocità** con cui ci permette di lavorare su big data; per la possibilità che ci offre di **ponderare** le connessioni; perché ci permette, grazie alla capacità di influenza tra poli tra di loro correlati (anche non apparentemente interagenti) di **formulare** previsioni attendibili. Grazie all'*entanglement* noi oggi sappiamo che certamente ogni polo in un network è simbiotico allo stato di altri poli; e viceversa, lo stato di tutti i poli connessi è riscontrabile analizzando le proprietà di un solo polo. Allora, la misurazione di un polo, utilizzando la logica quantistica, permette la misurazione di tutti i poli interconnessi e la configurazione del dominio connettivo: così da mostrare la morfologia di un determinato fenomeno. Ciò evidenzia il limite del concetto di *“mappa”*<sup>9</sup> che non può rappresentare le connessioni globali (locali e globali, visibili e invisibili (ma esistenti: entanglement), materiali e immateriali come in precedenza descritto.

Conosciuto il fenomeno del COVID 19 a Wuhan in Cina, è possibile prevedere una estensione della infezione in tutti i poli connessi con la città e con la Cina intera. Avremmo potuto saper subito, ad esempio, che si sarebbe trattato di una pandemia (perché le correlazioni erano oggettivamente moltissime) e tutti si sarebbero potuti attrezzare per accoglierla senza aspettare che esplodesse per gestirla.



Insomma l'*entanglement* ci dice che una decisione politica presa a Milano ha una influenza su una decisione politica presa a Napoli, se Napoli e Milano sono in qualche modo connessi.

Senza caricare troppo il testo introdurrò soltanto altri due concetti che permettono di comprendere appieno la utilità dell'*entanglement*. Tratteremo prossimamente altri problemi, altrettanto importanti, come ad esempio quello della ineliminabilità delle correlazioni quantistiche, significative per chi vuole prevedere ritorni storici e confluente.

In *conclusione* vorrei trattare il problema della informazione e quello dell'entropia, che sono concepibili in modo molto diverso con l'*entanglement* e che riguardano direttamente il caso tipico della mappatura connettografica della pandemia.

In tanti anni ci siamo stati abituati ai **bit** come unità di misura dell'informazione. I bit sono ancora il prodotto di una logica computazione in cui il valore attribuibile è solo 0 (corrispondente a: sbagliato o falso) o 1 (corrispondente a: giusto o vero). Con i **qubit** noi possiamo avere valutazioni **probabilistiche** intermedie. Se volessimo descrivere iconograficamente la differenza tra il *bit* e il *qubit*, normalmente la rappresenteremmo con l'immagine di una moneta lanciata in aria. Il bit cade o sul lato destro o sul lato sinistro inesorabilmente. Nel caso del *qubit* la moneta lanciata cade e continua a girare, cioè a ruotare su se stessa senza fermarsi mai fino a che qualcuno non decida di fermarla. Questo perché il *qubit* contegge lo stato intermedio di un **intervallo di possibilità** (va al 50% a destra e al 50% a sinistra e quindi resta a ruotare). Significa che, se le percentuali di possibilità non fossero le stesse il qubit ci direbbe quante probabilità abbiamo che la moneta cada sullo

stesso lato ad ogni lancio, come nel caso delle monete (o dei dadi) truccate. Ora, legata all'*entanglement*, il *qubit* ci trasmette una informazione essenziale. Le particelle di *qubit*, grazie all'*entanglement*, infatti, perdono la loro connotazione individuale. La correlazione quantistica le unisce in simbiosi e assumono una unità di coppia in cui si influenzano istantaneamente e reciprocamente. Capiamo così quanto è importante legare le news (real o fake) per costruire un *sentiment* collettivo pro o contro le decisioni politiche. I *qubit* in simbiosi producono un *sentiment* granitico che nessuno può smontare con rapidità. Nella politica italiana, specie in epoca di pandemia, questa è una situazione permanente.

Il fatto è che, per quanti input possiamo immettere nel mondo della comunicazione, il processo evolutivo di un network non è mai deterministico, cioè non evolve mai in modo predefinito. È sempre stocastico, va dove lo porta la connessione più pesante, non quella più intensa come afferma Khanna. Può essere anche, che il polo più pesante coincida con quello più connesso, ma è uno dei casi possibili. Sappiamo che i processi stocastici producono inevitabilmente entropia.

Ci aiutano Shannon e Von Neumann.

Di Shannon possiamo dire che la sua analisi sull'entropia ci permette d'individuare dove la carenza di informazione è più forte e determinante. Egli ci offre la possibilità di una misurazione d'informazione di una distribuzione probabilistica, cioè quanto una distribuzione di eventi correlati tra loro abbia probabilità di verificarsi in un determinato contesto.

Di Von Neuman non possiamo, ancora dire, perché ci porterebbe totalmente dentro un altro aspetto del nostro modello che riguarda la teoria dei giochi.

Di entrambi diremo meglio in un prossimo articolo.



Università degli Studi di Napoli Federico II  
Centro Interdipartimentale di ricerca Laboratorio  
di Urbanistica e di Pianificazione Territoriale  
"Matteo d'Ambrosio" (L.U.P.T.)

Danila Spinacara – d.spinacara@gmail.com



## Analisi descrittiva: entanglement

**A**



*2 due fotoni entangled in 4 immagini che rappresentano 4 diverse transizioni di fase (foto: Hasegawa et al., Science Advances, 2019)*

Nel 2019 abbiamo avuto per la prima volta l'immagine dell'entanglement quantistico che abbiamo finora citato. L'entanglement è stato fotografato per la prima volta da un team di fisici dell'università di Glasgow, nel Regno Unito. Il gruppo ha mostrato l'immagine della strana interazione fra le particelle che è alla base fenomeno e del funzionamento dei computer quantistici.

L'entanglement quantistico si manifesta quando due particelle sono intrinsecamente collegate e questa unione ha effetti sul sistema fisico. In questo caso gli autori hanno fotografato l'entanglement fra due fotoni che interagiscono e per un istante condividono lo stesso stato fisico. I risultati sono pubblicati su *Science Advances*.

**A**



**C**

### Note di chiusura

<sup>1</sup> Nel presente articolo è ancora utilizzata la denominazione di “Mappe Connettografiche”. Tuttavia, il termine “Mappe”, non è sufficientemente rappresentativo della multidimensionalità analitica e non è perfettamente aderente a ciò che vogliamo rappresentare. Nelle prossime pubblicazioni troveremo una definizione più appropriata.

<sup>2</sup> CECI Elvio, *Le quattro dimensioni logiche*, Schegge di Filosofia Moderna XIV, Gaeta 2016

<sup>3</sup> FARINELLI Franco, *L'invenzione della terra*, Sellerio, Milano 2007

<sup>4</sup> KHANNA Parag, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi Editore, Roma 2016, p.28

<sup>5</sup> Si tratta di spazi multidimensionali curvi o con singolarità che nei network sono i più difficili da analizzare a causa della presenza di vuoti che non hanno per definizione forma.

<sup>6</sup> Per *transmission* intendiamo il trasferimento di dati e non un generica

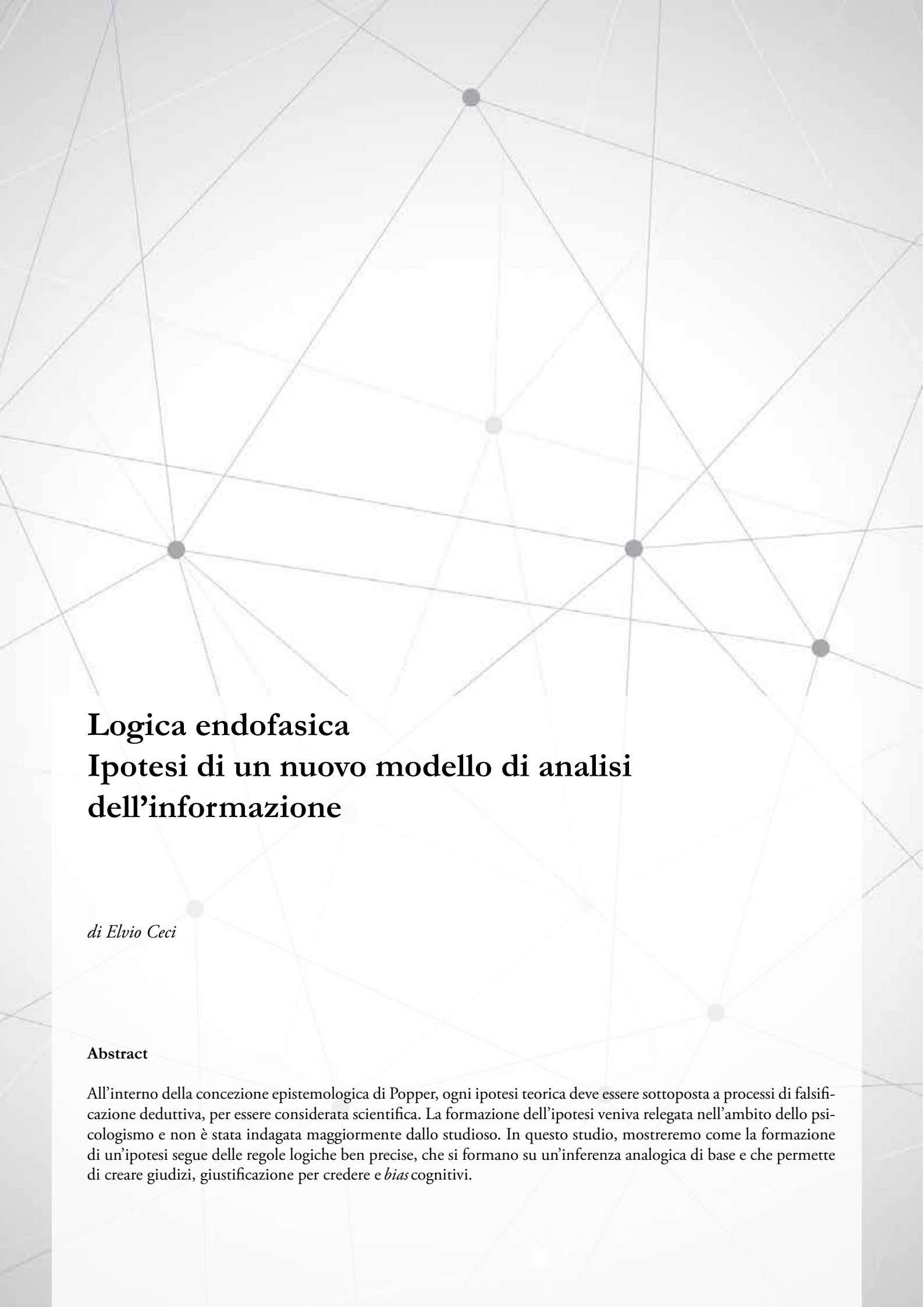
informazione

<sup>7</sup> “Il volo fluido degli stormi”, in *LE SCIENZE*, 24 luglio 2014, [https://www.lescienze.it/news/2014/07/28/news/stormo\\_storni\\_pagazione\\_informazione\\_fenomeni\\_critici-2226089/](https://www.lescienze.it/news/2014/07/28/news/stormo_storni_pagazione_informazione_fenomeni_critici-2226089/)

<sup>8</sup> Sul numero di marzo 2003 del *Le Scienze*, la notizia è riportata così “Il team di ricercatori ha usato impulsi laser di 50-100 femtosecondi e tecniche coerenti per creare e controllare stati di spin correlato in un set di elettroni non interagenti legati a donori in un pozzo quantico di tellururo di cadmio (CdTe). Il metodo, che si basa sull'interazione di scambio fra eccitoni localizzati e impurità paramagnetiche, potrebbe in linea di principio essere usato per correlare un numero arbitrariamente grande di spin”.

[https://www.lescienze.it/news/2003/03/01/news/correlazione\\_quantistica-588432/](https://www.lescienze.it/news/2003/03/01/news/correlazione_quantistica-588432/)

<sup>9</sup> sarebbe più aderente e significativa la dizione: *Highlight Global Connection*; su cui lavoreremo per un' prossima pubblicazione



# Logica endofasica Ipotesi di un nuovo modello di analisi dell'informazione

*di Elvio Ceci*

## **Abstract**

All'interno della concezione epistemologica di Popper, ogni ipotesi teorica deve essere sottoposta a processi di falsificazione deduttiva, per essere considerata scientifica. La formazione dell'ipotesi veniva relegata nell'ambito dello psicologismo e non è stata indagata maggiormente dallo studioso. In questo studio, mostreremo come la formazione di un'ipotesi segue delle regole logiche ben precise, che si formano su un'inferenza analogica di base e che permette di creare giudizi, giustificazione per credere e *bias* cognitivi.



## 0. Introduzione

La conoscenza non è predeterminata né da strutture interne al soggetto né da caratteri preesistenti dell'oggetto: è una costruzione continua i cui oggetti sono conosciuti attraverso la mediazione necessaria delle strutture interne del soggetto che li arricchisce di significati.

Ogni conoscenza implica una rielaborazione originale. L'epistemologia deve conciliare quindi gli apporti nuovi sia sul piano formale (deve permettere connessioni di elementi nuovi, appena elaborati, a conoscenze pregresse) sia sul piano reale (avere obiettività).

Il problema principale, anche sul piano applicativo (mappe connettografiche), è comprendere come si formano tali strutture non preformate: un problema genetico delle strutture conoscitive che include, dunque, anche il progresso di ogni conoscenza scientifica e comporta almeno quattro dimensioni.

L'articolo si apre con una disamina sulla nascita dei concetti e sulla loro struttura. Descriveremo poi il ragionamento e il linguaggio interno, o endofasico, comparandolo con il linguaggio del web e su alcuni esempi di formazione delle ipotesi su argomenti complessi, quali il rapporto tra vaccini e autismo (argomento del movimento NO-VAX). Implicitamente nell'articolo dimostreremo che i processi di apprendimento tra un uomo e una rete sono simbiotici.

### 1. Genesi dell'interpretazione: Piaget

Fin da bambino, ogni individuo non è mai semplicemente esposto alle inferenze dell'ambiente fisico e sociale, ma agisce sull'ambiente con vari comportamenti: è modificato dall'ambiente che modifica. Secondo lo psicologo dello sviluppo Piaget (1981; 1983), l'adattamento e la sopravvivenza di ogni organismo vivente dipende da come si "assimila" e si "accomoda" all'ambiente. L'assimilazione consiste nell'integrazione di un nuovo oggetto e una nuova situazione nell'insieme degli oggetti o situazioni ai quali è già stato applicato uno "schema d'azione" precedente. A livello linguistico, questo processo permette di assegnare un significato a oggetti assimilati e di conferire una particolare significazione agli scopi dalle azioni, come per esempio provare a comprendere una relazione a livello di rappresentazione simbolica e linguistica. L'accomodamento arricchisce lo schema di azioni rendendolo più flessibile e generale. Se il primo prevale sul secondo, il bambino aumenta l'insieme di oggetti a cui applicare lo schema (interpretazione teorica), ma in modo poco adattato perché poco differenziato; se si limita invece ad accomodare le proprie azioni alle situazioni specifiche, senza assimilare i contenuti a cui si applicano, non potrà mai arricchire e approfondire il proprio campo di conoscenza. Sono pro-

cessi indissociabili: è adattandosi alle cose che il pensiero organizza se stesso e, organizzando se stesso, struttura le cose. Una coordinazione tra questi processi può avvenire a diversi livelli, producendo differenti strutturazioni che permettono una sequenza in stadi di sviluppo, fondata su differenti livelli di organizzazione ed equilibrio. Le strutture cognitive sono quindi, per Piaget, organizzazioni di azioni che si sviluppano a causa dell'adattamento: nel processo di adattamento agli oggetti e agli eventi le azioni divengono intercoordinate.

Si chiama "schema" tale organizzazione di un'azione adattiva, cioè il modo in cui una particolare struttura cognitiva si forma grazie alla risposta equilibrata da una serie di comprensioni del soggetto alle perturbazioni esterne: essa è fondata su regolazioni retroattive (che entrano in funzione quando la modificazione dell'ambiente ha già avuto luogo, *feedback*) e anticipatorie (entrano in funzione per prevenire una modificazione all'ambiente prevista o anticipata del soggetto, *feedforward*). I sistemi cognitivi, come gli organismi, sono contemporaneamente aperti agli scambi con l'ambiente e chiusi in "cicli". Se si nominano  $A, B, C$ , ecc. le parti che formano il ciclo e  $A', B', C'$ , ecc. gli elementi dell'ambiente necessari ad alimentare il ciclo cognitivo, lo schema acquisisce la seguente forma:

$$(A \times A') \rightarrow B; (B \times B') \rightarrow C; \dots; (Z \times Z') \rightarrow A$$

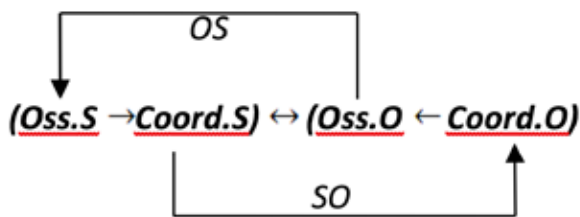
Anche i sottoinsiemi gerarchizzati a tale schema presentano strutture analoghe e sono collegati con collegamenti ciclici: per esempio, si possono avere due sottoinsiemi  $AM$  e  $NZ$  o  $KZ$ , ognuno dei quali forma un ciclo locale ma che sono coordinati l'uno all'altro con interazioni o con connessioni semplici (senza) e che sono subordinati al ciclo globale totale. L'equilibrio dipende da azioni ricorsive o strutture conservative che gli elementi e i sottosistemi esercitano uno sull'altro; opponendosi a forze di senso contrario che sono bilanciate: anche in un sistema logico, le affermazioni e le negazioni s'implicano e si conservano reciprocamente. Davanti a contraddizioni, l'organismo si attiva nella ricerca di un nuovo equilibrio "maggiorante", ossia migliore del precedente. L'equilibrio è il prodotto di queste regolazioni che hanno comportamenti ciclici: ripetizioni  $A'$  di un'azione  $A$  che viene modificata dai risultati di quest'ultima; quando cioè si ha una ripercussione dei risultati di  $A$  sulla nuova esecuzione  $A'$  (*entanglement*). La regolazione allora può essere vista come una correzione di  $A$  (*feedback* negativo) o un rinforzo di  $A$  (*feedback* positivo). Quando si acquisisce un comportamento che richiede un rinforzo, si ha bisogno delle correzioni; il rinforzo per *feedback* positivo invece deve colmare una lacuna, ha funzione compensatoria di gap cognitivi attraverso la conferma.

Ogni regolazione progredisce nei due sensi della retroa-

zione e dell'anticipazione.

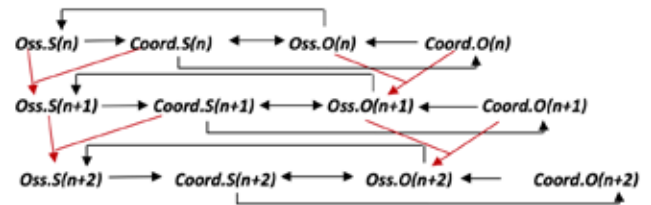
Le anticipazioni si basano su indici che si coordinano in base a una legge chiamata *ricorrenza*: *a* annuncia *x*, poi *b* precede *a* che annuncia *a* e *x*, poi *c* ancora precedente annuncia *b*, *a* e *x*, ecc. Le anticipazioni sono informazioni fondamentali per l'attività previsionale nella redazione di mappe connette grafiche.

Dal punto di vista funzionale, diventa importante per il processo di formazione dell'equilibrio il *modello generale dell'interazione*: serve a mostrare come gli osservabili registrati nell'azione si subordinano a quelli che dipendono dall'oggetto. Possiamo ottenere così, quindi, una coordinazione delle azioni del soggetto che è stato concettualizzato meglio. Si consideri lo schema seguente di forma generale:



*OS* e *SO* riguardano rispettivamente gli osservabili e le coordinazioni tra osservabili. Essi riproducono l'interazione fondamentale in forma di ciclo del soggetto e degli oggetti all'interno di ogni processo cognitivo: il soggetto ha una conoscenza chiara delle proprie azioni solo attraverso i loro risultati sugli oggetti; ma non riesce a comprendere questi risultati se non con inferenze legate alle coordinazioni delle sue stesse azioni. *OS* è un processo relativo alla presa di coscienza delle proprie azioni, con tutte le insufficienze che comporta questo processo: la presa di coscienza di un'azione materiale consiste nella sua interiorizzazione sottoforma di rappresentazioni; le quali non si identificano con semplici immagini mentali che copiano i processi motori, ma comportano una concettualizzazione dovuta alla necessità di ricostruire un equilibrio a livello di coscienza fino a quel momento raggiunto a livello motorio e pratico. È dunque normale che gli osservabili relativi all'azione (*Oss.S*) sono non solo incompleti ma spesso anche erronei e talvolta deformati sistematicamente (con i *bias* cognitivi); fino al momento in cui sono messi in relazione con gli osservabili relativi agli oggetti (*Oss.O*). Sono quest'ultimi a indicare i risultati dell'azione e la presa di coscienza. *SO* conduce dalle coordinazioni delle azioni *Coord.S* a quelle dell'oggetto *Coord.O*: esprime la comprensione e la scoperta delle connessioni (relazioni) causali tra oggetti, in cui il soggetto deve passare per le proprie operazioni. Visto che le relazioni causali superano i limiti dell'osservabile, ogni operazione sugli oggetti ha bisogno di inferenze che non richiedono altro che una verifica insufficiente a parti-

re dagli osservabili: esempi di tali inferenze sono l'ordine, le concatenazioni gerarchiche, le corrispondenze, la transitività, ecc. La scoperta delle connessioni causali tra oggetti e le operazioni che i soggetti compiono sono, nel progetto di ricerca della Glocal Analysis, le relazioni. Il nucleo logico fondamentale nella realizzazione di mappe connettografiche consiste in questo: constatato che un osservabile dipende dai successi o dagli insuccessi di coordinazioni precedenti, le coordinazioni di uno stato (*Coord.S* e *Coord.O*) provocheranno la scoperta di nuovi osservabili dovuta a una migliore constatazione o a un nuovo inizio di ricerca di verifica. Finché non si introducono dei modelli precisi, si avrà una successione di stati che mostrano una capacità di equilibrio progressiva; per cui gli stati iniziali avranno forme instabili di equilibrio dovute alle loro lacune, perturbazioni o contraddizioni attuali o virtuali. Il modello deve prendere forma seguente.



Ogni *Oss.S* è una funzione degli *Oss.S* e *Coord.S* del rango precedente e lo stesso vale per gli *Oss.O* con gli *Oss.O* e *Coord.O* del livello precedente. Discorso identico per gli *Oss.* del rango iniziale con quelli elementari. Più stratificazioni si otterranno, più si verrà a creare un'astrazione nella comprensione dei fenomeni sempre più complessa e articolata (Piaget, 1983). Esiste allora una interazione tra osservabili e coordinazioni che porta in tutti i livelli una collaborazione tra astrazioni empiriche e astrazioni riflettenti. Nella fase adulta del comportamento umano tutto questo diventa evidente; i processi descritti producono stratificazioni di giustificazioni per credere a una forma (ipotesi interpretativa) dell'oggetto (fenomeno esterno), producendo inferenze post-veritative, se queste astrazioni sono sottoposte a falsificazioni. L'astrazione che non viene falsificata (verità) è quella più verosimile (simbiotica) al reale.

Qual è il motore della generalizzazione necessaria ad individuare il trend delle mappe connettografiche e la previsione del loro andamento?

Man mano che gli schemi si moltiplicano e permettono connessioni di mezzi e fini, si produce un cambiamento di scala che affina le regolazioni e ciò che sembrava una grande perturbazione diventa relativo alle modificazioni di dettaglio o locali che si possono raggiungere con schemi più numerosi. Il segreto dello sviluppo cognitivo

sembra allora quello di ricercare nelle interconnessioni tra le forme di equilibrio. Il fattore principale dell'equilibrio cognitivo è la funzione conservativa delle azioni nella totalità dei network (di qualunque rango) sulle proprie parti e come le une e le altre vengono acquisite (Alinei, 2005).

La presa di coscienza degli schemi non consiste nel chiarire i meccanismi dell'azione, ma di interiorizzarli sotto forma di rappresentazioni, ossia nell'interpretarli per mezzo di una concettualizzazione più o meno adeguata. Secondo Mancina (2004), tutte queste esperienze sono immagazzinate inconsciamente all'interno della memoria a lungo termine. Essa comprende:

- (a) *priming*, ossia abilità del soggetto nell'identificare un oggetto visivamente o auditivamente;
- (b) memoria procedurale, ossia memoria per esperienze motorie o cognitive; (c) memoria emotiva e affettiva, ossia memoria per le emozioni vissute in rapporto a esperienze affettive che caratterizzano le prime relazioni del bambino con l'ambiente in cui nasce, in particolare con la madre.

Nei network accade ciò che accade nei bambini. Sarebbe più preciso sostenere che nei bambini accade ciò che accade nell'habitat esterno a cui si adattano. C'è una memoria implicita che resta permanente nella struttura dei network e che riguarda anche, per gli uomini, gli ultimi periodi della vita gestionale in cui il feto vive una stretta relazione con la madre, con i suoi ritmi (cardiaco e respiratorio) e con la sua voce<sup>1</sup>.

## 2. Linguaggio interno: endofasia, linguaggio del web

Per capire qual è il ruolo fondamentale della parola nell'atto del pensiero, è necessario passare dal piano genetico al *piano funzionale*, all'analisi cioè del processo funzionale dei significati nel corso vivente del pensiero. Piaget (1981) ha descritto una forma di linguaggio che si presentava ai bambini intorno ai sei-sette anni e lo ha definito "*linguaggio egocentrico*", intendendolo come strumento di organizzazione mentale del mondo attraverso il significato delle parole. Si tratta di un linguaggio che differisce da altri a livello funzionale (assolve a funzioni intellettive), strutturale (ha una sintassi propria) e genetico (come si vedrà, produce il linguaggio endofasico).

Il linguaggio egocentrico è uno dei fenomeni di passaggio, da funzioni intersichiche a funzioni intrapsichiche, ossia dalle forme di attività sociale e collettiva del bambino alle sue funzioni individuali. È un linguaggio per se stessi, che nasce dalla differenziazione della funzione (inizialmente sociale) del linguaggio per gli altri:

non una socializzazione del bambino verso l'esterno, ma una individualizzazione progressiva. Assumendo un nuovo compito, il linguaggio si trasforma per supplire alle nuove funzioni: serve orientare, a rendere coscienti gli ostacoli e a superarli. Serve quindi alla riflessione e al pensiero. È un vero e proprio linguaggio per se stessi, utile al pensiero intimo del soggetto.

Il linguaggio egocentrico sembra diminuire dopo una certa fascia d'età. In realtà, ciò che diminuisce è la sua vocalizzazione (Vygotskij, 1934): non si tratta propriamente di una diminuzione, quanto di differenziazione funzionale della capacità di pensare le parole da parte del bambino, di rappresentarle invece che enunciarle; ossia di maneggiare l'immagine della parola stessa. Il linguaggio interno è un linguaggio silenzioso. Dal linguaggio socializzato inizia un processo di produzione di interpretazioni e concettualizzazioni del mondo che porta alla nascita del linguaggio egocentrico, utile all'orientamento cognitivo del bimbo. Fino al punto in cui l'entropia tra linguaggio esterno e linguaggio egocentrico non è talmente ampia che si differenzia funzionalmente: linguaggio socializzato-esterno e linguaggio individuale-endofasico. Durante lo sviluppo la differenziazione si attua nella misura in cui si sviluppa la generalizzazione o, meglio, l'*affrancamento dal concreto*.

Senza una comprensione del linguaggio interno non si può avere chiara la relazione tra pensiero e parola. Per linguaggio interno, o *endofasia*, s'intende un linguaggio implicito, silenzioso, non espresso; collegato alla memoria verbale, all'abbreviazione dell'atto verbale usuale e a una pronuncia silenziosa delle parole. Mentre il linguaggio esterno è un processo di trasformazione del pensiero nella parola, materializzazione o oggettivazione; il linguaggio interno al contrario va dall'esterno all'interno, con un processo di volatilizzazione del linguaggio nel pensiero. Il linguaggio interno diventa interno per la sua funzione e la sua struttura più che per la sua manifestazione fonica.

La caratteristica prima e più importante è la sua particolare sintassi: frammentarietà apparente, discontinua e abbreviata. Se registrabile, sarebbe un linguaggio sconnesso, abbreviato, irriconoscibile; in cui si hanno omissioni di parole con una tendenza all'implicito semantico, alla predicatività delle parole (come gli *zeugma* e alcune tipologie di analogie) (Hofstadter, Sander, 2015) (Melandri, 1968) e all'omissione del soggetto. Un esempio sono le implicature conversazionali studiate da Grice, per cui alla domanda "*Marco è andato via?*" si risponde "*Le sue cose sono ancora qui*" e non "*No, non è andato via*" (Grice, 1975). Ciò è possibile perché nella mente degli interlocutori è presente un concetto comune che permette di disambiguare l'implicito: ecco perché molti danno un significato differente alla stessa parola e non si comprendono (si veda l'esempio classico di "*libera*";

Lakoff, 2006). La rapidità del ritmo del linguaggio non favorisce l'esecuzione dell'attività verbale di un atto volontario complesso, che comporta una riflessione. Ogni dialogo (polo di un network) ha dentro di sé la possibilità di un enunciato inespresso, incompleto, parole che sono inutili ad esprimere un complesso di pensieri in condizioni monologiche.

La *predicatività* è la forma fondamentale e unica del linguaggio interno: è composto cognitivamente da soli predicati. Mentre il linguaggio scritto ha un soggetto e dei predicati sviluppati; nel linguaggio interno si omette sempre il soggetto e si hanno solo predicati. Anche il linguaggio orale a volte permette questo quando si è in una situazione in cui tutti gli interlocutori conoscono il soggetto implicito nella conversazione, come accade ad esempio nelle conversazioni dialettali del dialogo tra criminali. Nel linguaggio interno questo avviene sempre perché ognuno di noi conosce sempre il tema del proprio discorso interiore; fino ad una eliminazione completa della sintassi. Il linguaggio interno ha la funzione di comprensione davanti agli ostacoli e alle difficoltà prodotte. Se allora si riducono al minimo gli aspetti fasisici della sintassi ciò che viene fuori è il *significato* della parola: il linguaggio endofasico usa l'aspetto semantico e non fonetico.

Sono tre le caratteristiche fondamentali, interrelate tra loro che costituiscono l'originalità dell'aspetto semantico del linguaggio interno.

- La prima consiste nella predominanza del senso della parola nel linguaggio endofasico. Il senso rappresenta l'insieme di tutti i fatti cognitivi che appaiono nella nostra coscienza grazie alla parola: è una formazione sempre dinamica, complessa, con molte zone di instabilità differenti (si veda il concetto di frame in Lakoff, Johnson, 1980). Il significato è solo una di queste zone del senso che la parola possiede in un determinato contesto: è quella più stabile, unificata e precisa. Un esempio della differenza tra significato e senso è la traduzione: se si cambia il genere di una parola nella traduzione (maschile o femminile) mantenendo lo stesso significato, si rischia di perdere alcune sfumature del messaggio che si sta traducendo.
- La seconda caratteristica consiste nel fatto per cui la parola assorbe in sé i contenuti intellettivi e affettivi e inizia a significare altro rispetto a quando è usata fuori contesto: il cerchio del significato si allarga in zone nuove, se inserito in contesti nuovi.
- La terza caratteristica del linguaggio endofasico è l'*agglutinazione* intesa come associazione tra parole: un esempio possono essere le parole composte come "capostazione"; oppure parole che unite acquisiscono un significato totalmente differente, come "nazista" da "nazional-socialista" oppure "turbo-ca-

pitalismo". I sensi delle parole, dinamici e vasti rispetto ai significati, permettono la nascita di leggi di unione e fusione reciproca dei significati delle parole. Questa è l'influenza del senso, nel senso di fluire-in: i sensi si riversano uno nell'altro e si modificano a vicenda.

Esiste tuttavia un tipo di linguaggio ibrido tra il linguaggio sociale (per gli altri) e il linguaggio endofasico (per se stessi): il linguaggio del web. Le sue caratteristiche sono simili all'endofasia: si basano sulla trasmissione di contenuti maggiormente emotivi, fino a sfociare a una oralità di ritorno in cui elementi del parlato vengono ri-codificati dopo essere stati tradotti nello scritto. La brevità, la frammentarietà sintattica, i molti errori ortografici sono tutti sintomi della *velocità* della comunicazione. Gheno (2017) ha descritto alcune caratteristiche linguistiche dovute alla velocità sono gli *acronimi* ("faq, btw, asap, aka, tvb, gac, ecc."), *tachigrafie* ("cmq, 6, msg, grz, ecc."), *troncamenti* ("asp, aspè, pome, risp, ecc."); *scriptio continua* ("andostai, etterpareva, ecc."); o l'*univerbazione* ("apposto" per "a posto", "semmai" per "se mai", "avvolte" per "a volte", ecc.). Più l'ambito è comunitario, più il linguaggio fa da collante e danno la fortuna a termini nuovi, rispetto ad altri *hapax* ("utonto", "webete") che si comprendono solo se si condividono i concetti impliciti del gruppo in cui si scrive.

### 3. Endofasia e pensiero veloce

Come abbiamo detto precedentemente, i cicli che formano le astrazioni permettono di formare delle aspettative sull'accadimento di un determinato fenomeno. Ognuno di noi compie, infatti, quotidianamente *previsioni* in base a delle *aspettative*. Per fare delle buone valutazioni bisogna avere delle *categorie* in cui etichettare determinate esperienze. Il linguaggio endofasico, con la sua velocità, sembra relazionato alla capacità di pensiero veloce di Kahneman (2011), contrapposto al pensiero lento. Il *pensiero veloce*, invece, corrisponde alle attività mentali automatiche della percezione, memoria, pensiero intuitivo (esperto o euristico): con il pensiero veloce possiamo riconoscere una lampada sul nostro tavolo o il nome della capitale della Serbia. Secondo Kahneman, la memoria associativa è il nucleo del pensiero veloce (o Sistema 1, in breve S1) e elabora ad ogni istante un'*interpretazione coerente* di ciò che accade nel mondo. S1 processa rapidamente e in maniera automatica, senza sforzo e non volontariamente impressioni e sensazioni, usate come fonti della conoscenza esplicita e nelle scelte coscienti (ma non necessariamente razionali) del pensiero lento. Sono operazioni di base per idee complesse: come per esempio notare la distanza di oggetto, orientarsi verso la sorgente di un suono improvviso, espres-

sioni facciali in funzione di un sentimento, comprendere frasi semplici, ecc.

Esistono numerosi *bias* nella nostra mente che mostrano delle contraddizioni di ragionamento veloce. I *bias* sono dei pre-concetti che occorrono in maniera prevedibile in determinate circostanze. Bisogna conoscere gli errori di giudizio e di scelta per poterli identificare, durante una discussione o durante l'analisi dei fenomeni del mondo esterno. A livello epistemologico, uno dei più pericolosi è il *bias della conferma*, che le operazioni di memoria associativa contribuiscono alla formazione. Se noi affermiamo "Marco è gentile?", ci vengono in mente tutti gli esempi in cui Marco fosse gentile, ma comunque differenti da quelli che sarebbero potuti venire in mente alla domanda "Marco è sgarbato?".

#### 4. Creazione delle ipotesi: sette famiglie di argomenti analogici

La nostra ipotesi è che questi meccanismi di fluidità concettuale, associazione di idee e di concetti derivino da un tipo di ragionamento rapido, silenzioso, prettamente non cosciente, che abbiamo definito *endofasico*. Questo sistema è regolato da argomentazioni e inferenze analogiche che regolano il sistema S1 e la formazione di ipotesi interpretative dei fenomeni.

Aristotele fu il primo a distinguere tra le nozioni di "razionalità" e di "logica", non considerandole concetti isomorfi: definisce razionali le inferenze che possono essere controllate in ogni passaggio, senza perdita (o aggiunta) di informazione incontrollata. L'unica inferenza che corrisponde a tale assunto è la deduzione, su cui fondò la sua sillogistica. L'analogia, che genera gli altri tipi di inferenza come l'induzione, viene relegata all'interno della psicologia: essendo formata da quattro elementi non può rientrare in un impianto sillogistico. Cosa intende il filosofo greco per *analogia*? Sembra che l'analogia stia a significare un rapporto di *proporzionalità* di quattro elementi che condividono alcuni tratti. Essendo ricorsiva, come ogni inferenza, può essere applicabile potenzialmente all'infinito: in questo modo si può leggere organicamente il mondo circostante, salvaguardando la molteplicità dei significati dell'essere. Anche in linguistica esistono proposizioni i cui comportamenti possono essere descrivibili con regole, ma non sono determinati da processi inferenziali razionali-deduttivi; come per esempio, le metafore e le similitudini e, in genere, tutti i tropi retorici. Melandri (1968) ha individuato sette famiglie di argomenti analogici che permettono la formazione di interpretazioni e di concettualizzazioni di un fenomeno: esempio o paradigma, proporzione o analogia di proporzionalità, interpretazione o analogia attributiva, entimema o argomentazione retorica, induzione intensiva o *merkmalsinduktion*, tropi induttivi, tropi re-

torici. Hofstadter e Sander (2015) affermano che dagli atti più banali alle intuizioni geniali, alla base c'è sempre una categorizzazione continua attraverso la creazione di analogie. Esse non classificano solamente (non è infatti un inserire eventi e enti in insiemi rigidi e stabili); ma categorizzano, rendendo il pensiero assai flessibile. Le analogie producono concettualizzazioni in diversi ordini della produzione linguistica: nomi (i confini semantici delle parole sono ampliati dalle analogie), espressioni idiomatiche, avverbi temporali, interazioni con il contesto, analogie inconsce, analogie consce, analogie ingegneristiche o scientifiche.

#### 5. Un esempio come conclusione

Anche se ciascun individuo vede un collegamento necessario in molte successioni di eventi, queste sono impressioni del ragionamento interno, impressioni derivate dall'abitudine. È l'abitudine che permette a S1 di collegare un evento *A* con uno *B* in modo da prevenire e anticipare un evento *B* all'apparizione di *A*. Questa non è tuttavia una prova che vi sia una concatenazione necessaria tra *A* e *B*: a livello oggettivo, una relazione causale è una congiunzione costante dei membri di due classi divergenti. A livello soggettivo, è una sequenza tale per cui, alla comparsa di un evento di una prima classe, la mente è indotta ad anticipare un evento della seconda classe.

Il giudizio relativo a una concatenazione causale in tali casi dipende implicitamente dalla generalizzazione secondo cui oggetti simili in circostanze simili produrranno effetti simili. Eppure questa generalizzazione esprime la nostra aspettativa, che si basa sull'esperienza di eventi costantemente congiunti: la nostra credenza in una concatenazione causale è invariabilmente una questione di aspettative consuetudinarie. Un esempio sono le correlazioni che le persone contrarie ai vaccini vedono quando le uniscono ai sintomi dell'autismo: il problema viene dal fatto che i sintomi dell'autismo si presentano successivamente ai vaccini. Per questo si pensa a una correlazione da un evento *A* (vaccino) e quello *B* (autismo). In questi casi, però, non si può appellarsi all'esperienza passata per garantire la realizzazione delle aspettative di un individuo per il futuro: questa relazione è fondata infatti sulla supposizione di somiglianza analogica. Per questo abbiamo considerato l'analogia come un'ipotesi d'interpretazione dei fenomeni, a cui si devono applicare delle falsificazioni deduttive con lo scopo falsificatorio.

#### Riferimenti bibliografici

- Alinei, M. (2005). *Conservation and Change in Language*, Quaderni di Semantica 26, 7–28.

- Gheno, Vera (2017). *Social-linguistica. Italiano e italiani dei social network*, Firenze: Franco Cesati Editore.
- Grice, P. (1993). *Logic and conversation in Syntax and semantics 3: Speech acts*, a cura di P. Cole, Academic Press, New York 1975, pp. 41-58: trad. it. a cura di G. Moro, Logica e Conversazione, Il Mulino, Bologna 1993.
- Hofstadter D., Sander E. (2015). *SUPERFICI ED ESSENZE. L'analogia come cuore pulsante del pensiero*, Codice edizioni, Torino.
- Kahneman, D. (2011). *PENSIERI LENTI E VELOCI*, Mondadori Libri, Milano, 2015. (cit. *Thinking, Fast and Slow*, 2011).
- Lakoff, G. Mark Johnson, (1980). *Metaphors We Live By*. University of Chicago Press.
- Lakoff G., (2006). *Whose Freedom?: The Battle over America's Most Important Idea*. Farrar, Straus and Giroux.
- Losee, J. (2016). *Filosofia della scienza*, il Saggiatore, Milano.
- Mancia M., (2004). *Sentire le parole*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Melandri, E. 2004 (ed. or. 1968), *La Linea e il Cerchio. Studio logico-filosofico sull'analogia*, Macerata, Quodlibet.
- Piaget, J. (1983). *L'epistemologia genetica*, Universale Laterza, Roma – Bari.
- Piaget, J. (1981). *L'equilibrio delle strutture cognitive*, Boringhieri Editore, Torino.
- Popper K. R. (1968). *The logic of scientific discovery*, New York, Harper & Row.
- Vygotskij, L. S. (1934). *PENSIERO E LINGUAGGIO*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2019. (Ed. Or. *Myšlenie i reč Psihologičeskie issledovanija*, Gosudarstvennoe Social'no-Ekonomičeskoe Izdatel'stvo, Moskva-Leningrad, 1934).

## Note di chiusura

<sup>1</sup> Molte esperienze del bambino saranno positive e essenziali per la sua crescita mentale e fisica; mentre molte altre potrebbero essere traumatiche (come negligenze e inadeguatezze dei genitori, patologie mentali, frustrazioni, violenze, abusi di famiglia e ambiente). Tutte esperienze che rimarranno nella memoria implicita nella misura in cui la forte carica emotiva e affettiva permette di memorizzarle in modo pre-verbale e simbolico: faranno parte del nucleo inconscio della personalità del bambino e ne condizioneranno affetti, comportamento e personalità. Stimoli che vengono dall'esterno, come la parola, possono modificare stabilmente la funzione dei geni (non la struttura) e creare una condizione di plasticità neuronale e sinaptica: base organica della memorizzazione di un'esperienza (Mancia, 2004).



# SAFEGUARDING THE EURO TIMES OF CRISIS

the inside story of the ESM

## Politiche dell'UE per l'emergenza COVID-19

*di Isabella Martuscelli*

La pandemia di Covid-19 costituisce un'emergenza globale e, pertanto, richiede la collaborazione di tutti i Paesi a livello mondiale.

Durante gli ultimi anni, l'UE ha adottato tutta una serie di misure strumentali ad intervenire nella gestione di eventi calamitosi come le epidemie.

Si ricorda che all'articolo 168 TFUE, in tema di interventi nelle emergenze, è statuito un principio generale in base al quale "nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione della salute".

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) coordina l'emergenza a livello mondiale e l'UE coopera in prima linea per fronteggiare le criticità sanitarie ed economico-sociali legate alla pandemia.

A tal fine, l'UE ha promosso una raccolta di fondi a livello globale per l'importo di circa 7,5 miliardi di euro al fine di contrastare la pandemia dovuta al Covid-19. In seguito agli impegni assunti dai leader dell'UE nelle riunioni del G20 e del G7, dal 4 maggio 2020 è partita la conferenza internazionale dei donatori, insieme all'OMS e ad altri partner, avente l'obiettivo di raccogliere tali fondi al fine di sostenere una cooperazione mondiale nel settore

della ricerca secondo le tre direttrici della diagnostica, dei trattamenti e dei vaccini

L'UE ha stanziato oltre 380 milioni di euro di fondi di ricerca per lo sviluppo di trattamenti e vaccini ed ha mobilitato 48,25 milioni di euro destinati a 18 progetti per vaccini e trattamenti mediante il programma di ricerca dell'UE Orizzonte 2020, 90 milioni di euro di fondi pubblici e privati destinati a terapie e diagnostica attraverso l'Iniziativa sui medicinali innovativi (IMI), 164 milioni di euro a PMI e start-up al fine di sviluppare soluzioni innovative per contrastare la crisi Covid-19 mediante il Programma acceleratore del Consiglio europeo per l'innovazione, 80 milioni di euro di sostegno a CureVac<sup>1</sup> che è uno sviluppatore di vaccini europeo innovativo, tramite un'iniziativa comune UE-Banca europea per gli investimenti.

Con altri partner, l'UE ha creato un portale europeo dei dati sulla Covid-19 al fine della raccolta e condivisione dei dati di ricerca a disposizione<sup>2</sup>.

Per sostenere l'occupazione e le imprese al fine di contenere gli effetti del Covid-19 sull'economia, il 9 aprile 2020 i leader dell'UE hanno approvato un pacchetto da 540 miliardi di euro, proveniente dai tre pilastri economici BEI, MES e SURE.

L'UE ha stanziato tale fondo che sarà operativo dall'1.06.2020 al 31.12.2022, salvo proroghe, e che sarà diretto a tre reti di sicurezza vale a dire posti di lavoro e lavoratori, imprese e Stati membri<sup>3</sup>.

Si è poi approvata la proposta di introdurre il Recovery Fund, la creazione di un fondo europeo per la ripresa da 500 miliardi di euro, strumento che dovrà essere finanziato attraverso debito comune UE che insisterà sul bilancio europeo, con obbligazioni emesse dalla Commissione e poi redistribuito alle regioni e ai settori più colpiti mediante trasferimenti a fondo perduto ed il cui Regolamento sarà adottato dal Consiglio europeo entro fine maggio 2020<sup>4</sup>.

Per la rete lavoratori, l'UE ha proposto lo strumento europeo di Sostegno temporaneo, il Support to mitigate unemployment risks in emergency (SURE), un Fondo europeo contro la disoccupazione che, mediante 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli, finanzierà le casse integrazioni nazionali di protezione dei posti di lavoro<sup>5</sup> garantendo così un'assistenza finanziaria aggiuntiva ad integrazione delle misure di ogni Paese membro e delle sovvenzioni normalmente erogate per tali finalità all'interno del Fondo sociale europeo.

Per quel che concerne le imprese, la Banca europea per gli investimenti (BEI) ha proposto la creazione di un fondo di garanzia con prestiti fino a 200 miliardi di euro in favore delle imprese in tutta l'UE, 40 miliardi di euro di sostegno alle PMI, e un Fondo europeo per gli investimenti da 1 miliardo di euro per incentivare le

banche locali e altri finanziatori ad erogare liquidità a 100.000 piccole e medie imprese europee. L'erogazione dei prestiti da parte della BEI può avvenire direttamente in favore delle imprese o indirettamente alle banche e la BEI finanzia questi prestiti collocando obbligazioni "a basso rischio"<sup>6</sup> presso la BCE la quale fornisce le risorse finanziarie nel rispetto delle prescrizioni del "Pandemic emergency purchase programme (PEPP) approvato dalla BCE.

Il Meccanismo europeo di stabilizzazione (MES) sostituisce il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), nato a seguito della crisi economica mondiale alla fine del 2008 per aiutare i paesi membri in difficoltà al fine di tutelare la stabilità finanziaria dell'UE<sup>7</sup> e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF).

I paesi membri dell'UE hanno firmato il 2.02.2012 il Trattato intergovernativo che ha istituito il MES<sup>8</sup> ed esso ed ha attualmente una capacità di oltre 650 miliardi di euro.

Tale meccanismo consiste nell'erogazione di un prestito o di una linea di credito che sono concessi al Paese che ne ha necessità, previa valutazione del suo fabbisogno di finanziamento verificata con la Commissione europea e la Banca centrale europea (BCE), alla quale segue una bozza di programma di riordino o aggiustamento economico e finanziario.

La Commissione compie regolari verifiche sulla politica economica del paese beneficiario per valutarne la conformità al programma di aggiustamento concordato in precedenza.

L'8 maggio 2020 l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo per l'utilizzo delle linee di credito del MES per finanziare le spese di assistenza sanitarie correlate all'emergenza Covid-19, in base al quale dall'1.06.2020 fino a dicembre 2022, i Paesi membri potranno attivare le linee di credito del MES consistente in 240 miliardi di euro con una mobilità di risorse pari al 2% del PIL a condizioni favorevoli (tasso d'interesse annuo dell'0,1%).

Tali vantaggiose misure rappresentano per l'Italia un finanziamento di circa 37 miliardi di euro.

A questo MES "agevolato" è stata però posta un'unica condizione e cioè che le spese siano finalizzate a "sostenere il finanziamento interno dei costi diretti e indiretti relativi all'assistenza sanitaria, alla cura e alla prevenzione legate alla crisi Covid-19"<sup>9</sup>.

Si ricorda, inoltre, il Fondo dell'UE per la ripresa per il quale la Commissione dovrà analizzare presentare con urgenza una proposta.

Tra le misure europee messe in campo per affrontare la crisi sanitaria Covid-19 comune a tutti gli stati membri, si ricorda lo "Strumento per il sostegno di emergenza" il quale fornisce un supporto diretto di aiuto al settore sanitario di tutti i Paesi membri volto ad attenuare le



conseguenze della pandemia nell'immediato nonché ad anticipare le esigenze relative al post-emergenza e alla ripresa. affrontare e tale strumento va a integrare con forza le misure nazionali.

Lo "Strumento per il sostegno di emergenza" è gestito a livello centrale dalla Commissione ed ha il suo focus sulle misure che possono essere applicate al fine di produrre un maggiore impatto se adottate a livello comunitario e rappresenta uno strumento molto flessibile rispetto sia all'esigenze nella fase acuta emergenziale sia nella successiva fase di uscita e di ripresa. Esso va a integrare le misure adottate a livello nazionale e gli altri programmi e misure dell'UE e dispone di 2,7 miliardi di euro dal bilancio dell'UE e di altri contributi di stati membri e donazioni pubbliche e private <sup>10</sup>.

Tra le altre misure si ricorda il Meccanismo di protezione civile dell'Unione europea e il RescEU<sup>11</sup>, le procedure di appalto comuni, l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e i Fondi strutturali e d'investimento europei.

Il meccanismo coordina le capacità di risposta di tutti i Paesi partecipanti e le azioni congiunte di prevenzione e preparazione alle catastrofi <sup>12</sup>.

Il Meccanismo di protezione civile dell'UE è uno strumento di rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri europei, vi partecipano tutti gli Stati membri dell'UE nonché 6 Stati partecipanti (Islanda, Norvegia, Serbia, Macedonia settentrionale, Montenegro e Turchia) e il Regno Unito nel campo della protezione civile, è volto al miglioramento della prevenzione, della preparazione e della risposta alle catastrofi e si attiva quando l'impatto di un'emergenza è maggiore delle capacità di risposta che ha un Paese e, pertanto, la risposta comune coordinata dall'UE, nella preparazione alle catastrofi, nelle attività di prevenzione delle autorità nazionali e nello scambio delle migliori pratiche, aiuta a mettere "in comune le competenze e le capacità dei primi soccorritori, evita la duplicazione degli sforzi di soccorso e garantisce che l'assistenza soddisfi le esigenze delle persone colpite... mettendo insieme capacità e capacità di protezione civile, consente una risposta collettiva più forte e coerente" <sup>13</sup>.

Ciò ha contribuito a sviluppare standard comuni più elevati e a implementare un approccio comune quando accade un disastro <sup>14</sup>.

Sulla scorta del Meccanismo, è entrata in vigore la proposta della Commissione europea del novembre 2017 di creare una riserva europea comune di attrezzature mediche di emergenza ("RescEU") per rafforzare la risposta collettiva dell'UE alle calamità naturali, e migliorare le attività di prevenzione, preparazione e capacità di risposta alle catastrofi. La misura mira a rafforzare, anche mediante procedure semplificate, la risposta collettiva europea alle grandi emergenze specie quando più

catastrofi si verificano simultaneamente mediante lo sviluppo di una capacità di risposta che possa integrare le capacità nazionali e il rafforzamento della prevenzione e preparazione alle catastrofi <sup>15</sup>.

Si ricorda il Centro di Coordinamento della Risposta alle Emergenze, Emergency Response Coordination Centre (ERCC), che rappresenta la parte operativa del Meccanismo, monitora gli eventi emergenziali mediante mappe satellitari ed è in collegamento diretto con le autorità nazionali di protezione civile, in modo da garantire interventi d'urgenza mediante l'attivazione immediata di squadre e attrezzature specializzate.

In materia di appalti per il periodo d'emergenza Covid-19, una Comunicazione sulle procedure d'urgenza adottabili in questa delicata fase<sup>16</sup> prevede varie opzioni possibili previste dalla legislazione europea con la descrizione delle procedure di gara a disposizione degli acquirenti pubblici e dei termini applicabili per gli appalti urgenti.

In particolare, per le situazioni di necessità improrogabili possono essere ridotti considerevolmente i termini per accelerare le procedure aperte o ristrette, e le stazioni appaltanti possono ricorrere a una procedura negoziata senza previa pubblicazione.

La Comunicazione prevede altresì l'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato se ha la capacità tecnico-economica di consegnare le forniture necessarie nei termini imposti dall'estrema urgenza, ai fini di una rapida aggiudicazione dell'appalto.

La possibilità della procedura negoziata senza previa pubblicazione <sup>17</sup> è prevista solo in casi eccezionali quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili, non sia possibile rispettare i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione.

Per rispondere all'emergenza coronavirus, l'UE sta utilizzando i Fondi strutturali europei già stanziati, il Parlamento Europeo ha approvato con procedura d'urgenza la c.d. Iniziativa d'investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII Plus), proposta dalla Commissione Ue ed entrato in vigore il 24 aprile 2020, vale a dire completa flessibilità nell'uso delle risorse della politica di coesione, misura quantificabile per l'Italia in un importo che va dai 6,7 ai 10 miliardi di euro <sup>18</sup>. Il relativo regolamento è stato adottato il 30.03.2020 ed è entrato in vigore l'1.04.2020 <sup>19</sup>.

La precedente misura, l'"Iniziativa di investimento di risposta al Coronavirus, prevede un piano che si basa sul riordino dei programmi esistenti nel contesto delle politiche di coesione, al fine di consentire un migliore uso delle risorse europee da parte dei Paesi membri per fronteggiare gli effetti della crisi socio-economica causata dalla pandemia.

Mediante la misura Crii Plus, la Commissione ha eli-

minato l'obbligo correlato all'uso delle risorse strutturali di cofinanziamento nazionale con la possibilità per i Paesi di chiedere alla Commissione Ue la sospensione dell'obbligo di cofinanziamento nazionale per i progetti beneficiari in modo da liberare risorse economiche necessarie alle urgenze legate alla crisi. E' prevista la possibilità di trasferimento tra i tre fondi della politica di coesione cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione nonché la possibilità di trasferire senza alcun limite i finanziamenti tra regioni e settori<sup>20</sup> e, pertanto, i Paesi membri potranno reindirizzare una parte dei finanziamenti verso settori prioritari come la sanità, le imprese o l'occupazione e, come in Italia, dalle Regioni del Sud a quelle del Nord che sono state maggiormente colpite dalla crisi economica legata alla pandemia. Infine, è previsto un tasso di cofinanziamento da parte dell'UE del 100% per i programmi della politica di coesione in relazione alla crisi per l'esercizio finanziario 2020-2021.

La Commissione europea ha adottato un pacchetto per il settore bancario a sostegno delle famiglie e delle imprese per agevolare, mediante la flessibilità delle norme bancarie dell'UE e le modifiche legislative rapide, i prestiti bancari in loro favore in tutta l'UE, al fine di garantire che le banche continuino a prestare denaro ai cittadini e dalle imprese che ne abbiano necessità.

Tra le iniziative volte a contrastare gli effetti della pandemia, si ricorda che l'UE ha lavorato per sospendere il debito dei paesi in via di sviluppo, in modo che tali paesi possano destinare tali risorse per migliorare i sistemi sanitari e contrastare la pandemia.

Vi è poi il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) a supporto delle azioni dei paesi europei, finalizzato a fornire cibo e assistenza materiale agli indigenti quali l'abbigliamento e altri oggetti essenziali per uso personale, che però deve prevedere in parallelo misure di inclusione sociale come l'orientamento e il sostegno per aiutare le persone a uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale, a ottenere un lavoro o seguire un corso di formazione come, ad esempio, quelli sostenuti dal Fondo sociale europeo (FSE).

Per quanto riguarda il sostegno al settore agricolo e alimentare, colpiti in modo rilevante dalla crisi Covid-19, la Commissione ha adottato un pacchetto di misure eccezionali che "comprendono gli aiuti all'ammasso privato per i settori lattiero-caseario e delle carni, le autorizzazioni temporanee per gli operatori di autoregolamentare i settori duramente colpiti, la flessibilità nell'attuazione dei programmi di sostegno al mercato e la deroga temporanea alle norme dell'UE in materia di concorrenza nel settore del latte, dei fiori e delle patate"<sup>21</sup>.

Mediante i Fondi europei, la Commissione europea

aiuta gli Stati membri altresì a sostenere le comunità locali di pesca e acquacoltura, settori molto colpiti dall'emergenza Covid-19, sia in base alle attuali norme del Fondo europeo per gli affari marittimi e della pesca sia al Quadro temporaneo adottato il 19 marzo 2020 che consente ai Paesi membri di sostenere i pescatori e i produttori di acquacoltura con aiuti fino a circa 120.000 euro per impresa.

Anche per i settori dell'aviazione, dei trasporti su ferrovie e su strade e del trasporto marittimo, l'UE ha messo in campo delle misure considerevoli per contrastare l'impatto della crisi Covid-19 che consistono nel realizzare flessibilità, alleggerire gli oneri amministrativi e ridurre i costi economici per le aziende di trasporto, nel coordinamento delle strategie europee poiché l'intero settore dei trasporti è coinvolto dalle misure di restrizione introdotte durante la pandemia di Covid-19. La Commissione europea ha emanato il 16 marzo 2020 "Covid-19 - Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services", un documento con le linee guida per un approccio integrato alla gestione efficace delle frontiere volto a salvaguardare la salute riducendo l'impatto della pandemia sui servizi essenziali e sul mercato unico.

"Il settore dei trasporti è uno dei più colpiti da questa crisi e qualsiasi misura per portare aiuto è una priorità per la presidenza croata. Il Consiglio ha lavorato intensamente ed è stato in grado di finalizzare la sua posizione su tutte queste proposte entro dieci giorni. Lavoreremo ora con il Parlamento europeo per giungere a una rapida conclusione delle misure, in modo da garantire la certezza del diritto sia agli operatori sia alle amministrazioni"<sup>22</sup>.

Le azioni messe in campo dall'UE per contrastare l'emergenza Covid-19, infine, dovranno includere l'ulteriore obiettivo di rendere la società europea più sostenibile continuando a ricorrere alle energie rinnovabili per una transizione verso la definitiva decarbonizzazione soprattutto nei settori dell'economia più fragili.

Nell'auspicio che la risposta dell'UE sia all'altezza della sfida dettata dall'emergenza Covid-19 e che sia forte e solidale al fine di una ricostruzione economica e sociale, va evidenziato che occorrerà avere regole uguali per tutti senza asimmetrie tra i vari Paesi, obiettivo che si rivela ambizioso atteso che l'UE non ha, in base ai Trattati, competenze esclusive ma solo "di sostegno" in materia di sanità e nei settori dell'industria, cultura, turismo, istruzione, formazione, gioventù, sport, protezione civile ed ha solo una competenza "concorrente" con i Paesi membri in molti altri settori come, ad esempio, la Protezione civile, con la conseguenza che gli interventi per fronteggiare l'emergenza sono spesso lasciati alle iniziative dei governi nazionali<sup>23</sup>.



## Note di chiusura

<sup>1</sup> La Commissione ha corrisposto 80 milioni di euro a sostegno finanziario a CureVac (Tubinga-Germania), un'impresa che sviluppa vaccini, al fine di affrettare la ricerca e la produzione di un vaccino contro il Covid-19 in Europa.

<sup>2</sup> La Commissione Ue ha deciso di creare una piattaforma comune a livello europeo, "EU Covid-19 Data Portal" a livello europeo, a supporto di scienziati e ricercatori, al fine di raccogliere, condividere e comparare le rispettive informazioni sul coronavirus.

<sup>3</sup> V. Relazione dell'Eurogruppo disposta per i leader dell'UE, il 9 aprile 2020.

<sup>4</sup> La Commissione raccoglierà fondi sui mercati internazionali dei capitali per conto dell'UE e i prestiti concessi saranno sostenuti dal bilancio dell'UE e da garanzie fornite dai Paesi membri sulla base del reddito nazionale lordo (RNL), in quanto ogni Stato trasferisce all'UE un tasso percentuale uniforme del proprio RNL.

<sup>5</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio, a seguito della pandemia di Covid-19, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo al fine di attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza - COM/2020/139.

<sup>6</sup> c.d. Obbligazioni "Investment grade".

<sup>7</sup> Regolamento UE n. 407/2010 del Consiglio, dell'11.05.2010, istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione finanziaria.

<sup>8</sup> MES è un'organizzazione intergovernativa di diritto pubblico internazionale, con sede in Lussemburgo, i cui azionisti sono i Paesi membri.

<sup>9</sup> v. "Pandemic Crisis Support-Draft Template for the Response Plan" in [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/pandemic\\_response\\_plan.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/pandemic_response_plan.pdf).

<sup>10</sup> L'UE sta lavorando insieme agli Stati membri per l'adozione di misure atte a garantire la fornitura di dispositivi di protezione individuale e forniture mediche in tutta Europa mediante quattro appalti pubblici congiunti per un importo collettivo totale di 1,5 miliardi di euro per mascherine protettive e altri dispositivi di protezione individuale, la conversione della produzione delle industrie nazionali per aumentare le forniture, l'agevolazione della libera circolazione delle merci e delle persone mediante norme europee che siano armonizzate.

<sup>11</sup> Commissione europea, 12 Dicembre 2018, Bruxelles, Belgio

<sup>12</sup> Il "Meccanismo europeo di protezione civile" è stato adottato con la Decisione 1313/2013/UE sulla base dell'articolo 196 TFUE che stabilisce una competenza concorrente dell'UE in materia.

<sup>13</sup> La Commissione europea ha un ruolo di coordinamento nella risposta alle catastrofi in Europa e sopporta almeno il 75% dei costi di trasporto e operativi degli impianti di pronto intervento, v. [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en).

<sup>14</sup> Istituito nel 2001, il Meccanismo di protezione civile dell'UE è stato attivato più di 300 volte dal 2001 per rispondere alle emergenze e ha risposto a circa 330 richieste di assistenza all'interno e all'esterno dell'UE.

<sup>15</sup> RescEU ha creato una nuova riserva comune europea di attrezzature mediche di emergenza tra cui i ventilatori e le mascherine di protezione.

<sup>16</sup> V. Comunicazione della Commissione europea recante "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. C 108 I/1 dell'1.04.2020 (2020/C 108 I/01)".

<sup>17</sup> v. articolo 32 della direttiva 2014/24/UE.

<sup>18</sup> V. "Coronavirus Response Investment Initiative Plus: New actions to mobilise essential investments and resources", in [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/04/04-02-2020-coronavirus-response-investment-initiative-plus-new-actions-to-mobilise-essential-investments-and-resources).

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014

<sup>20</sup> I Fondi sono destinati ai sistemi sanitari per l'acquisto di dispositivi medici e per l'assistenza sanitaria, alle piccole e medie imprese, ai mercati del lavoro.

<sup>21</sup> V. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner>.

<sup>22</sup> Oleg Butković, Croatian Minister for the Sea, Transport and Infrastructure, President of the Council, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/Covid-19-council-agrees-its-positions-on-transport-relief-measures/>.

<sup>23</sup> L'UE ha "competenze speciali" con lo svolgimento di un ruolo particolare che va al di là di quanto è consentito dai Trattati, nei settori del coordinamento delle politiche economiche e occupazionali, definizione e attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Si ricorda la c.d. "clausola di flessibilità" che consente all'UE un'azione oltre le sue ordinarie responsabilità in conformità a condizioni rigorose.

A woman with blonde hair, wearing a pink top, is looking at a laptop screen. The screen displays a real estate website with a large photo of a building and a 'CONDITIONS' section. The background is softly blurred.

## Politiche per la casa, rigenerazione e housing sociale

*di Carmen Cioffi*

*“La casa come il lavoro è una componente essenziale per la dignità e la qualità della vita delle persone.”*

## Il ruolo dell'Unione europea

La questione abitativa in Europa ha un ruolo di primo piano nel dibattito pubblico di ciascun stato membro. Il protrarsi della crisi economico-finanziaria, il suo impatto sul reddito disponibile delle famiglie hanno riportato "l'accesso alla casa" e il fabbisogno abitativo al centro di un'attenzione crescente tra i cittadini e le istituzioni. I costi per la casa rappresentano infatti un fattore specifico di impoverimento per molte famiglie. La crisi economica ha aggravato il problema della loro sostenibilità sia per il suo impatto sui redditi familiari, sia per le politiche di austerità che limitano fortemente le possibilità di intervento pubblico.

Le politiche della casa dei paesi Europei, anche se molto diverse tra loro, sono tutte orientate a rispondere ad un unico bisogno insoddisfatto di molti cittadini: "un alloggio adeguato".

Per queste ragioni il *Social Housing* rappresenta in Europa uno degli ambiti di sperimentazione più vivaci nel campo della progettazione architettonica, finanziaria e sociale.

Le politiche di Social Housing nell'Unione Europea, infatti, derivano dalla regolamentazione interna e dalle specificità di ciascun Paese ed evidenziano una notevole varietà, tanto nella pluralità delle forme di tutela del diritto all'abitare, quanto nella definizione delle categorie degli aventi diritto e della natura e del peso degli interventi pubblici.

Le città mostrano un ruolo di primo piano nel determinare le politiche abitative e le conseguenti condizioni dei propri cittadini. Da un lato perché è proprio nelle città che si riscontrano le maggiori difficoltà di accesso alla casa, dall'altro perché è a livello urbano che sono state avviate interessanti iniziative su questo fronte.

Il problema è particolarmente evidente negli stati dell'Europa meridionale e in Irlanda. Qui la crisi ha avuto un maggiore impatto e le politiche per la casa erano già meno sviluppate, rispetto ad altri Paesi.

Nel corso dell'ultimo secolo, nella maggior parte delle politiche europee concernenti l'edilizia abitativa sono emerse tendenze generali che fissano emanazione di regolamentazioni contenenti norme minime per gli alloggi. L'abitazione ad affitto moderato in Francia, la residenza condivisa in Danimarca, l'alloggio pubblico in Svezia, la promozione residenziale tramite sussidio pubblico indiretto in Germania, **l'housing a profitto limitato** in Austria, la residenza protetta in Spagna, la locazione convenzionata o agevolata in Italia sono solo alcune tra le numerose pratiche diffuse in Europa.

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'Unione europea non è competente a legiferare in materia di edilizia abitativa. Ciò è stato interpretato nel senso che

l'Unione europea non può finanziare progetti di edilizia abitativa, anche se la politica è formulata da uno Stato membro o ad un livello governativo inferiore. Ciononostante, i programmi comunitari riconoscono l'importanza dell'edilizia abitativa, ed è chiaro che l'UE non detiene alcun ruolo in tale materia soltanto se tale ruolo viene interpretato in maniera restrittiva, ovvero come facoltà di finanziare direttamente gli investimenti nell'edilizia abitativa. A mano a mano che le politiche in materia di edilizia abitativa si integrano più strettamente con altre strategie - come il recupero urbano - esse diventano maggiormente compatibili con i programmi comunitari.

Il progetto di ricerca *Redesigning Social Housing Against Poverty in Europe (RESHAPE)* che si è avvalso della collaborazione di alcuni tra i maggiori esperti europei nel settore, sviluppando la ricerca nel settore dell'edilizia sociale, ha considerato "i diversi modelli di intervento, così come si sono sviluppati in Europa nel corso del Novecento, cercando di discutere quali possibilità di finanziamento e gestione sono sostenibili e quali politiche possono essere attuate nel contesto di una crisi strutturale della finanza pubblica"<sup>1</sup>

Le ricerche recentemente condotte dall'Università di Glasgow, inoltre, indicano finanziamenti di progetti che pur senza un'esplicita componente relativa all'edilizia confermano i collegamenti tra i Fondi strutturali (prevalentemente il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo) e le organizzazioni per l'edilizia popolare.

## Edilizia abitativa in Italia

### 1. Principi generali

Il termine edilizia, usato per definire le trasformazioni fisiche del territorio sia riguardanti la costruzione o la modificazione di immobili indipendentemente dalla creazione di una *res nova* distinta da quella precedente, va tenuto distinto da quello di urbanistica che indica una disciplina dell'uso del territorio in tutti i suoi aspetti: quali le opere di salvaguardia e di trasformazione del suolo.

L'edilizia si divide in: edilizia residenziale privata e edilizia residenziale pubblica. L'edilizia residenziale privata è disciplinata da norme più semplici ed univoche nel tempo, riguarda l'attività di costruzione delle case, costruite dai privati nel rispetto della disciplina urbanistica. L'edilizia pubblica è più complessa e può essere definita soltanto attraverso l'esame della copiosa normativa che la riguarda.

Primi spunti di edilizia residenziale pubblica si trovano nella legge Luzzati del 31.03.1903 n.254 e nel

T.U.28.04.1938 N.1165 che ha riunito oltre 30 leggi precedenti in maniera scarsamente coordinata, che rappresenta per molti anni la normativa base della materia e che più organicamente disciplinò le attività rivolte ad incentivare la costruzione di case di tipo popolare, attraverso esenzioni fiscali, finanziamento delle opere urbanizzate e concessioni di mutui agevolati.<sup>2</sup> Si trattava di una normativa di settore, non coordinata con quella urbanistica. Questa linea politica venne seguita fino al 1971 con l'emanazione della prima legge sulla casa, legge 22 ottobre 1971 n.865, mentre con la legge del 18 aprile 1962 n.167 si disciplina la realizzazione di case economiche e popolari per le classi meno abbienti.

A partire dagli anni 50 iniziarono a nascere problemi di carattere urbanistico, collegati alla provvista di alloggi, in quel periodo si era avuta una forte espansione delle attività edilizie private e pubbliche che avevano portato ad una forte speculazione sulle aree, portando a localizzare gli interventi di edilizia economica e popolare sulle aree periferiche.

La legge 167 del 1962 volle predisporre meccanismi di controllo sullo sviluppo degli abitati, controlli già contenuti nella legislazione urbanistica<sup>3</sup> che non avevano avuto concreta attuazione collegando il regime delle incentivazioni con la disciplina urbanistica.

Lo strumento all'uopo previsto è il piano di zona per l'edilizia economica e popolare. Il riordino complessivo della materia avverrà negli anni '70: per effetto della legge n. 865\1971 sulla casa, della legge n. 457\1978 e di altri testi legislativi.

Dopo il 1971<sup>4</sup> il problema della casa viene affrontato in un'ottica diversa, la casa viene considerata come un bene sociale assolutamente necessario per lo sviluppo della collettività e quale strumento indispensabile ed idoneo alla crescita civile della popolazione.

In questo frangente diventa necessario un intervento dello Stato con il coinvolgimento delle regioni e comuni oltre che gli altri enti pubblici che si occupano del problema. Il termine "edilizia economica e popolare" viene sostituito dal termine "edilizia residenziale pubblica"<sup>5</sup>ricomponendo in esso tutti gli alloggi costruiti o da costruire da parte di enti pubblici a totale carico e con concorso o con il contributo dello Stato.<sup>6</sup>

## 2. Rapporti tra Edilizia residenziale pubblica e programmazione urbanistica

La programmazione urbanistica è uno degli strumenti più importanti dell'edilizia residenziale pubblica in quanto fornisce gli elementi base per una localizzazione adeguata.

Il sistema programmatorio dell'assetto del territorio è stato istituito in Italia nel 1942 con la legge 1150 del 17

agosto che prevedeva sia i programmi generali che quelli esecutivi<sup>7</sup>coordinati secondo una logica molto lontana da quella attuale tanto da prevedere l'emanazione di tante altre leggi per adeguare il sistema programmatorio del territorio alle nuove esigenze.

L'assetto previsto nel 1942 e quello successivo condizionavano lo ius aedificandi in maniera tale da conformarlo alle mutate esigenze sia della società sia dell'impiego del territorio considerato come un bene pubblico non disponibile ad ogni sorta di speculazione, ma da adoperare in relazione alle complesse esigenze sociali, individuando, quindi, il territorio non più come una "res comuni omnium" ma un bene sociale. Le aree edilizie sono individuate nell'ambito dei piani urbanistici generali conseguentemente anche la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica non può essere concretizzata su qualunque area dello strumento urbanistico generale.

In definitiva la programmazione urbanistica generale deve essere tenuta presente poiché la violazione di essa potrebbe portare alla vanificazione degli interventi pubblici nell'edilizia residenziale pubblica. Il rapporto che intercorre tra l'edilizia pubblica residenziale e la programmazione urbanistica venne recepito dal legislatore con l'emanazione di disposizioni intese a consentire l'acquisizione alla mano pubblica delle aree necessarie agli insediamenti da realizzare in maniera avulsa dalla pianificazione territoriale. Questa tendenza normativa diede origine alla creazione di alloggi nelle periferie delle più grandi città separati dagli altri insediamenti esistenti con collegamenti viari non idonei ad una siffatta aggregazione.

La legge 18 aprile 1962 n.167 prevedeva così l'inserimento di un piano urbanistico speciale nella pianificazione più generale del territorio contenente i seguenti elementi:

- a) la rete stradale e la delimitazione degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonché ad edifici pubblici o di culto;
- b) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici;
- c) la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.<sup>8</sup>

Il piano di zona, quindi, deve comprendere tutti gli elementi di una fattispecie programmatoria idonea a consentire un nuovo insediamento abitativo il quale da una parte deve restare collegato con gli insediamenti esistenti e con quelli futuri previsti dallo strumento urbanistico, dall'altra deve svilupparsi con tutte le infrastrutture che rendono l'insediamento stesso autosufficiente. Per avere tali risultati le amministrazioni devono porre at-

tenzione alla loro natura speciale, inoltre i piani di zona sono limitati nello spazio, in relazione alle esigenze di edilizia residenziale pubblica che si vogliono soddisfare tenendo presente che nei limiti stabiliti dalla legge, ogni comune o consorzio di comuni può approvare più piani di zona.

Lo scopo fondamentale è quello di fornire all'ente pubblico, gli strumenti concreti per programmare gli interventi nel settore della casa e per incidere tramite questi, sull'assetto del territorio urbano, contrastando la speculazione fondiaria e indirizzando lo sviluppo edilizio con i piani di zona<sup>9</sup> da realizzare su aree espropriate destinate all'edilizia economica e popolare.

I piani di zona per l'edilizia economica e popolare devono coordinarsi con la disciplina urbanistica assolvendo fondamentalmente a due funzioni: inquadrare gli interventi di edilizia residenziale pubblica in un razionale disegno urbanistico; dare ai Comuni la possibilità di acquistare attraverso l'esproprio aree da destinare alla costruzione di alloggi popolari e alla realizzazione dei relativi servizi. Proprio per tali ragioni, la legge prescrive che le aree da comprendere nei suddetti piani devono essere scelte nelle zone destinate dagli strumenti urbanistici generali ad edilizia residenziale con preferenza nelle zone C, aggiungendo che, qualora ciò non sia possibile, si provvede a mezzo di modifiche ai piani regolatori stessi.

In tal caso, i piani di zona costituiscono vere e proprie varianti al piano regolatore.<sup>10</sup> Nell'ipotesi in cui il Comune sia sprovvisto di piano regolatore le zone riservate all'edilizia economica e popolare possono essere comprese o in un programma di fabbricazione o in un piano regolatore soltanto adottato purché trasmesso ai competenti organi per l'approvazione. Meritano attenzione i problemi che si manifestano nel caso in cui i piani di zona interessano aree sulle quali già esistono delle costruzioni. L'art.3 della legge n.167 del 1962 come modificato dall'art.32 della legge 365 del 1972 consente di comprendere nei piani di zona anche le aree sulle quali esistono immobili la cui demolizione o trasformazione sia richiesta da motivi igienico-sanitari o siano comunque necessarie per la realizzazione del piano stesso. Tale disposizione non va intesa considerando i piani PEEP con finalità di recupero e di risanamento in quanto la finalità specifica di detti piani di zona non può essere quella di fornire una provvista di aree fabbricabili per le esigenze connesse all'edilizia pubblica residenziale. Sussiste, inoltre, nel nostro ordinamento una disciplina apposita per il recupero abitativo e risanamento delle zone degradate<sup>11</sup>, per cui l'indicazione contenuta nell'art.3 va intesa come una possibilità marginale in casi limitati, anche per l'elevato costo connesso ad un piano di zona da localizzare in aree edificate.

Il procedimento di formazione del piano di zona si esplica nelle fasi della compilazione, adozione, approva-

zione, pubblicazione. L'approvazione del piano, precedentemente ad opera della Regione, compete oggi allo stesso Comune (legge n. 47\1985), tranne nel caso in cui il piano di zona non costituisca variante allo strumento urbanistico generale.

L'approvazione del piano, oltre a comportare la dichiarazione di pubblica utilità ope legis di tutte le opere, impianti ed edifici in esso previsti, equivale a dichiarazione di indifferibilità e di urgenza<sup>12</sup> L'efficacia del piano è fissata in diciotto anni dalla data del decreto di approvazione, prorogabile di altri due anni per giustificati motivi e su domanda del Comune. L'art. 38 della legge n. 865 del 1971 accentra nell'organo comunale deliberante il controllo della fase esecutiva della pianificazione zonale, prevedendo che l'attuazione dei piani di zona avvenga a mezzo di appositi programmi pluriennali di attuazione approvati con deliberazione del Consiglio comunale, entro sei mesi dall'approvazione degli anzidetti piani.

I programmi suddetti, avendo la funzione di stabilire quali aree debbono essere espropriate in un determinato arco di tempo, costituiscono presupposto indispensabile per l'espropriazione. A norma dell'art. 35 della legge n. 865 tutte quante le aree comprese nei piani di zona devono essere espropriate dai Comuni o dai loro consorzi, per essere poi cedute ai soggetti beneficiari.

### 3. Edilizia residenziale pubblica come servizio pubblico

In dottrina la definizione di servizio pubblico<sup>13</sup>, come categoria generale, non può ancora considerarsi pacifica, mentre la giurisprudenza civile e amministrativa si limita a considerare i casi concreti senza prendere posizione sulle diverse teorie esistenti adoperando il termine di servizio pubblico tutte le volte che la prestazione di un bene o servizio economico alla collettività sia subordinato ad un regime giuridico pubblicistico.

Vi sono elementi che conducono a ritenere che l'edilizia economica e popolare possa annoverarsi nella categoria giuridica del servizio pubblico quando:

- a) Il fine di soddisfare necessità individuali nell'ambito della società che viene assunto come uno degli interessi pubblici tutelati dallo Stato con apposita disciplina pubblicistica ed adeguati interventi finanziari
- b) Il contenuto che consiste in una prestazione a vantaggio di ben qualificati soggetti da parte dello Stato o di altri Enti Pubblici ed a carico di questi
- c) Il regime giuridico che è pubblicistico con riflessi anche nel diritto privato

Ne deriva che per servizio pubblico si vuole intendere

ogni genere di intervento di cui necessita la collettività e che lo Stato o altri enti effettuino ritenendo di assumere l'onere al fine di controllarlo in maniera adeguata.

#### 4. L'acquisizione in diritto di superficie

L'acquisizione in diritto di superficie è il sistema privilegiato dalla legge<sup>14</sup>; il diritto di superficie si protrae per un periodo non inferiore a 60 anni e non superiore a 99 anni, per cui in difetto di una nuova concessione scatta il meccanismo giuridico previsto dall'art.953 del C.C., secondo il quale il diritto di superficie alla scadenza si estingue e il proprietario del suolo (comuni o consorzi di comuni) diviene proprietario anche delle costruzioni ed opere su di esso realizzate.

In tal modo gli enti interessati conservano nel tempo la possibilità di controllare le finalità di edilizia residenziale pubblica, che incidono sulle risorse finanziarie della collettività, vengano sempre soddisfatte e non si trasformino in espediente speculativo.

La cessione in superficie avviene attraverso un atto amministrativo di concessione cui accede una convenzione tra le parti interessate, da stipularsi per atto pubblico, contenente una serie di clausole esplicative.

#### 5. L'acquisizione in proprietà

L'acquisizione in proprietà è subordinata alla condizione legislativa della preventiva approvazione dei piani pluriennali di attuazione del piano di zona.<sup>15</sup> La quota di aree da cedere in proprietà non può essere inferiore al 20% né superiore al 40% in termini volumetrici di quelle comprese nei piani di zona. Anche in questo caso il procedimento si sviluppa attraverso un atto amministrativo di concessione ed una convenzione da stipularsi per atto pubblico.

L'art.35 della legge 865/1971 circonda l'istituto della cessione in proprietà con una serie di cautele per evitare ogni forma di speculazione disponendo che per un periodo di dieci anni dal rilascio del certificato di abitabilità gli alloggi non possono essere venduti né su gli stessi possono essere costituiti diritti reali di godimento consentendo la sola locazione degli stessi a soggetti che abbiano i requisiti per ottenere un alloggio di edilizia economica e popolare ad un canone stabilito dall'Ufficio Tecnico Erariale. Decorsi 20 anni dal rilascio del certificato di abitabilità il proprietario dell'immobile può trasferire gli alloggi o costituire su di essi diritti reali di godimento.

Da quanto detto risulta che il legislatore ha istituito un meccanismo per ovviare ogni genere di speculazione al fine di tutelare i principi che regolano la provvista di alloggi di edilizia residenziale pubblica ed ha sanzionato le inosservanze comminando la nullità di tutti gli atti

che siano in contrasto con tali cautele. Nullità che possono essere fatte valere dagli enti proprietari delle aree successivamente cedute e da chiunque vi abbia interesse oltre che rilevabile d'ufficio.

#### 6. Dati su Edilizia Residenziale pubblica

In Italia le famiglie residenti in complessi di edilizia residenziale pubblica (Erp), sono circa 700mila: circa il 15% del totale dei nuclei familiari in affitto. L'emergenza abitativa riguarda però anche una vasta fascia di chi la casa in affitto la ha, ma è in difficoltà con i pagamenti.<sup>16</sup>Le persone senza fissa dimora, gli individui e famiglie in condizione di povertà assoluta, che di norma sono coloro in una situazione di emergenza abitativa, sono aumentati negli ultimi anni, a segnalare la necessità di un incremento importante dell'offerta residenziale pubblica. Anche il numero di famiglie in affitto in situazione di disagio economico è aumentato considerevolmente negli anni. Sono le grandi aree urbane del nord a essere prevalentemente colpite dall'emergenza abitativa, dove hanno luogo anche importanti flussi in uscita verso i comuni vicini, in cui gli affitti sono in media più a buon mercato.

Nonostante esistano programmi volti a contrastare il disagio abitativo, la dimensione del fenomeno sembra essere decisamente più vasta della portata delle politiche messe in atto. Queste potrebbero diventare più efficaci se riformate e accompagnate da soluzioni parallele a complemento, come una maggiore integrazione con il sistema del social housing, in cui il privato gioca un ruolo importante.

#### 7. Social housing all'italiana

L'housing sociale è l'insieme delle attività volte a fornire «soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione».<sup>17</sup> A questa definizione, ampia e inclusiva è possibile associare anche un più recente intervento della Commissione Europea nel 2010, orientato a definire il profilo organizzativo-gestionale delle operazioni di Housing Sociale e ad evidenziare come qualificanti gli aspetti di coesione e integrazione sociale dei fruitori dell'edilizia sociale. In questa prospettiva il **Social Housing** comprende «lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e quartieri; [...] può comprendere servizi di assistenza coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di risistemazione di gruppi specifici o di gestione del debito di famiglie a basso reddito».

In sintesi è possibile includere nell'ambito dell'housing



sociale tutte quelle attività - interventi edilizi che comprendono l'offerta di alloggi, servizi, azioni e strumenti - dirette a coloro che non possono soddisfare, alle condizioni di mercato, il proprio bisogno abitativo, per l'assenza di un'offerta adeguata o per ragioni economiche.

Il Social Housing si propone di soddisfare la domanda di alloggi di coloro che, sebbene non possano accedere al libero mercato, sono comunque in condizione di sostenere i canoni calmierati o i prezzi di acquisto convenzionati di alloggi realizzati per iniziativa sia pubblica che privata. Così tra il settore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), "la casa popolare", destinata esclusivamente a coloro che appartengono a fasce sociali svantaggiate, finanziata con contributi interamente pubblici e a fondo perduto, e l'edilizia "libera", cioè finanziata e realizzata a condizioni di mercato attraverso la libera iniziativa degli operatori, emerge una terza fascia di offerta abitativa che viene finanziata con investimenti privati (o pubblico-privati), mediante anche l'istituzione di appositi fondi immobiliari, destinata a tutti coloro che non trovano una risposta adeguata al proprio bisogno abitativo né nell'ERP né nel libero mercato. Questa fascia in Italia viene definita Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e rientra a pieno titolo nell'ambito dell'Housing Sociale. Il social housing in Italia è introdotto nel 2008, con il cosiddetto "Piano Casa", che riconosce per la prima volta un ruolo sostanziale del capitale privato nel contributo all'offerta residenziale rivolta alle categorie economicamente svantaggiate. Il piano normò dunque la possibilità di costituire fondi immobiliari innovativi, composti da capitali pubblici e privati, e articolati in un sistema integrato nazionale e locale (Sistema integrato di fondi, o Sif).

Le nuove iniziative promosse con il Piano Casa del 2008 (e i nuovi fondi stanziati) segnalano quindi dei passi avanti nel contrasto all'emergenza abitativa, ma la separazione tra i due sistemi - social housing ed edilizia residenziale pubblica - rischia di creare o esacerbare alcuni problemi. In uno studio del 2017,<sup>18</sup> si segnala come i due interventi sopracitati agiscano quasi esclusivamente come misure d'emergenza *ex-post*, mentre manca un piano unitario per soddisfare quella fetta crescente di italiani esclusi da entrambi i tipi di servizi<sup>19</sup>.

Le iniziative di social housing, nonostante il loro impatto ancora limitato, mostrano una maggiore attenzione all'inclusione sociale e una gestione più sostenibile, ispirandosi ai modelli ormai consolidati di altri paesi europei che favoriscano anche la riqualificazione dell'area urbana affiancando progetti di integrazione.

Tra cittadini, istituzioni e operatori del settore è infatti maturato un diverso approccio alla "questione della casa", non più centrata esclusivamente sull'aspetto quantitativo ed edilizio ma sulla costituzione di una comunità di

abitanti socialmente proattiva, fondata su principi di relazione e di integrazione sociale; ciò porta a parlare non più di "politiche per la casa", ma di politiche dell'abitare.

Uno sviluppo separato di questi due tipi di iniziative, ERP o ERS, ha quindi il rischio di peggiorare le disuguaglianze: il social housing, più efficace e integrato con progetti di inclusione, agisce sulla fascia della popolazione con un reddito più elevato rispetto ai beneficiari dell'edilizia pubblica. Come suggerito dalla ricerca RESHAPE di Poggio e Boreiko<sup>20</sup>, un'integrazione tra i sistemi di social housing ed edilizia pubblica sarebbe auspicabile, migliorando l'efficacia della seconda e fornendo una risposta adeguata alla crescente emergenza abitativa a cui stiamo assistendo in tempi recenti.

### Note di chiusura

<sup>1</sup> Così come riporta il ricercatore Teresio Poggio esperto in sociologia e ricerca sociale. Si occupa di sistemi di *welfare* e abitativi, di stratificazione sociale e di metodi e tecniche di ricerca.

<sup>2</sup> Dal 1903 fino al 1962 e 1971 si parlava di "edilizia economica e popolare" stante ad indicare l'intervento pubblico per la realizzazione di case modeste

<sup>3</sup> Artt.18 e 38, legge 1150 del 1942

<sup>4</sup> A causa della sempre più ampia penuria di alloggi e a causa del sempre più rilevante costo delle costruzioni, determinato da una incontrollata speculazione edilizia,

<sup>5</sup> d.p.r.30 dicembre 1972 n.1135 emanato in attuazione della legge delega conferita al Governo con l'art.8 della legge 22 ottobre 1971 n.865

<sup>6</sup> Individuando così un'attività edificatoria che, per l'incidenza sul finanziamento pubblico, si caratterizza ed è disciplinata da un corpo di norme diverse da quelle che riguardano l'edilizia residenziale privata

<sup>7</sup> Come i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione

<sup>8</sup> Art.4 legge 18 aprile 1962 n.167

<sup>9</sup> di contenuto analogo ai piani particolareggiati

<sup>10</sup> art. 3 legge n. 167\1962

<sup>11</sup> Titolo IV legge 5 agosto 1978 n.457

<sup>12</sup> art. 9, comma 3, legge n. 167\1962.

<sup>13</sup> Il richiamo alla categoria di servizio pubblico risale al saggio di M.Nigro *L'edilizia popolare come servizio pubblico, considerazioni generali* in Riv.trim.dir.pubbl.p.218 e ss

<sup>14</sup> Tale preferenza è per eliminare speculazioni sugli alloggi popolari secondo la legge 22 ottobre 1971 n.865

<sup>15</sup> Art.38 legge n.865 del 1971

<sup>16</sup> I dati di Banca Italia ed elaborati da Nomisma mostrano come quasi la metà delle famiglie in affitto siano in una condizione di disagio reale, ossia pagano un canone di affitto annuo pari ad almeno il 30% del reddito familiare annuo

<sup>17</sup> Secondo il CECODHAS Housing Europe - European Federation of Public, Cooperative & Social Housing -

<sup>18</sup> progetto di ricerca *Redesigning Social Housing Against Poverty in Europe* (RESHAPE)

<sup>19</sup> Nel rapporto per Federcasa stilato da Nomisma nel 2014, emerge che solo la metà delle aziende casa svolge mediazioni sociali di base come la presenza in loco dell'azienda o l'esistenza di un servizio sportelli.

<sup>20</sup> Il progetto RESHAPE - finanziato dalla Commissione Centrale di Ricerca della Libera Università di Bolzano - è coordinato da Teresio Poggio e da Dimitri Boreiko, entrambi della Facoltà di Economia.