

# Management locale

ISSN 2420-7845

Rivista di amministrazione, finanza e controllo



## ASSUNZIONI, IL PASSATO NON CONTA

Non sarà penalizzato chi aveva già avviato procedure

“La Governance (integrata) dei servizi pubblici nei territori. Brevi riflessioni su possibili percorsi di sviluppo.”

“Ripartenza economica: proroghe ed esenzioni dei tributi locali, comuni limitati dalla legge e dalle risorse finanziarie”

“Il Direttore dell’esecuzione nei contratti e il Responsabile Unico del Procedimento: difficoltà interpretative nei ruoli e nell’azione negoziale”

## IN QUESTO NUMERO

- 5 **“Assunzioni, il passato non conta. Non sarà penalizzato chi aveva già avviato procedure”**  
*di Liliana Cirillo ed Eugenio Piscino*
- 7 **“Sospensione dei termini processuali e sospensione da adesione in tempi di covid 19”**  
*di Giovambattista Palumbo*
- 12 **“Analisi delle piu’ efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale”**  
*di Ettore Massari*
- 40 **“Il federalismo fiscale mai partito”**  
*di Ettore Jorio*
- 45 **“Ripartenza economica: proroghe ed esenzioni dei tributi locali, comuni limitati dalla legge e dalle risorse finanziarie”**  
*di Luciano Catania*
- 56 **“Controllo di gestione e le criticità finanziarie degli enti locali.”**  
*di Ortensio Fabozzi*
- 63 **“Il Direttore dell’esecuzione nei contratti e il Responsabile Unico del Procedimento: difficoltà interpretative nei ruoli e nell’azione negoziale”**  
*di Christian Iona*
- 69 **“Il concetto di pertinenze ai fini ici/imu”**  
*di Giovambattista Palumbo*
- 75 **“Trattamento iva e trasporto pubblico locale”**  
*di Giovambattista Palumbo*
- 80 **“Le sezioni unite chiariscono definitivamente la natura privatistica della tia 2 e la conseguente applicazione dell’iva”**  
*di Giovambattista Palumbo*
- 85 **“La Governance (integrata) dei servizi pubblici nei territori. Brevi riflessioni su possibili percorsi di sviluppo.”**  
*di Antonio Gisolfi ed Eugenio Piscino*
- 89 **“Incentivi ex art. 113 d.lgs. n. 50/2016 negli Appalti di lavori, servizi, forniture: le interpretazioni alla luce dell’ultima riforma”**  
*di Christian Iona*

## RUBRICHE



**“La proroga del contratto e gli affidamenti diretti”**

*di Stefano Usai*

## Hanno collaborato a questo numero

### **Eugenio Piscino**

esperto di finanza locale e fiscalità locale, cultore della materia di istituzioni di diritto pubblico e diritto amministrativo, Presidente dell'ASFEL, direttore scientifico della rivista Management locale  
email: eugenio@piscino.it

### **Luciano Catania**

segretario generale, componente di nuclei di valutazione  
email: luciano.catania@tiscali.it

### **Liliana Cirillo**

funzionario di enti locali, esperto in gestione del personale  
email: cirilloliliana@gmail.com

### **Ortensio Fabozzi**

commercialista, esperto di enti locali

### **Antonio Gisolfi**

università di Foggia  
email: antonio.gisolfi@unifg.it

### **Christian Iona**

avvocato, esperto di funzioni legali

### **Ettore Jorio**

Professore di Diritto Sanitario presso l'Università della Calabria, Fondazione TrasPArenza

### **Ettore Massari**

segretario generale, esperto di enti locali

### **Giovambattista Palumbo**

Segreteria tecnica Ministro Economia e Finanze

### **Stefano Usai**

collaboratore del "Quotidiano degli enti locali e PA del Sole 24 ore", per varie riviste Maggioli, Ipsoa, CEL.  
Formatore e autore di numerose pubblicazioni in materia di appalti, procedimento e finanza locale  
email: usays@tiscali.it

## Il comitato scientifico

**Antonini Luca**

Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Padova - Giudice della Corte Costituzionale

**Barbiero Alberto**

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

**Bellesia Mauro**

Dirigente Enti Locali, Docente di corsi

**Buscema Angelo**

Presidente della Corte dei conti

**Cascone Gennaro**

Dirigente enti locali, Docente di corsi

**Caterini Enrico**

Professore ordinario di Diritto Privato presso l'Università della Calabria

**D'Aristotile Ebron**

Professore a contratto di Economia delle aziende ed amministrazioni pubbliche Università G D'Annunzio Chieti Pescara

**Fabiano Santo**

Formatore e docente di management pubblico

**Furno Erik**

Professore di Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo presso l'Università Federico II di Napoli

**Giordano Biagio**

Mef - Ragioneria Generale dello Stato - Dirigente Ispettorato Generale di Finanza-Servizi ispettivi di finanza pubblica-Settore IV

**Graffeo Maurizio**

Corte dei conti - Sezione delle Autonomie - Preposto al Coordinamento

**Jorio Ettore**

Professore di Diritto Amministrativo Sanitario presso l'Università della Calabria

**Miele Tommaso**

Presidente della Sezione giurisdizionale per il Lazio, della Corte dei conti

**Occhiena Massimo**

Professore straordinario di Diritto amministrativo Università degli Studi di Sassari

**Piperata Giuseppe**

Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università luav di Venezia

**Piscino Eugenio**

Dirigente enti locali, esperto di finanza locale e fiscalità locale. Cultore della materia in Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo

**Pizziconi Giampiero**

Consigliere della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

**Scalia Rosario**

Presidente onorario della Corte dei conti - già Presidente di Sezione regionale

**Tessaro Tiziano**

Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

# Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid-19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

di Ettore Massari



*Il presente scritto cerca di esaminare, senza ambizione di esaustività, le principali e diverse strategie sanitarie e socio-economiche elaborate dai più importanti attori internazionali che si sono resi protagonisti di questo difficile periodo di crisi pandemica dovuta al COVID - 19. Inoltre, muovendo dalle dinamiche e dalle strategie emergenziali si tenterà di comprendere quali potrebbero essere i nuovi paradigmi economici a cui potersi ispirare per sostenere e rilanciare il sistema economico – sociale nazionale ed internazionale.*

*This essay tries to examine, without ambition of exhaustiveness, the main and different health and socio-economic strategies developed by the most important international actors who have become protagonists of this difficult period of pandemic crisis due to COVID - 19. Furthermore, moving from the dynamics and emergencies strategies will try to understand what the new economic paradigms could be to inspire to support and relaunch the national*

Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

and international economic - social system.

1. Premesse

Il nuovo virus COVID – 19, secondo quanto dichiarato da scienziati e da istituti di ricerca<sup>1</sup>, ha iniziato a diffondersi in Cina, tra ottobre e novembre 2019.

Tralasciando in queste brevi riflessioni lo studio eziologico e le varie dietrologie<sup>2</sup> circa la diffusione del virus, sembra, invece, opportuno evidenziare preliminarmente che la Commissione internazionale per la tassonomia dei virus (Ictv)<sup>3</sup> ha assegnato a tale virus il nome scientifico di Sars-CoV-2, perché esso è molto simile, sia per contagiosità che per gravità, al virus responsabile della sindrome respiratoria acuta grave (Sars) del 2002-2003.

**la Commissione internazionale per la tassonomia dei virus (Ictv)<sup>3</sup> ha assegnato a tale virus il nome scientifico di Sars-CoV-2**

Ciò nonostante, incredibilmente, l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), secondo quanto dichiarato successivamente alla autorevole rivista Science<sup>4</sup>, ha preferito ribattezzare giornalmisticamente il patogeno con il "nomignolo" di Covid-2019 (acronimo di coronavirus disease 2019) poiché, evidenziando meno il legame con la Sars, avrebbe ingenerato meno panico e paura tra la popolazione ove il patogeno si stava mortalmente insinuando.

Tuttavia, nonostante il dichiarato intento dell'OMS di minimizzare la gravità dell'epidemia, gli Stati nazionali, sebbene non propriamente coscienti della gravità del patogeno, guidati dal supporto dei loro preoccupati consulenti, hanno cercato di adottare, comunque nella generale impreparazione, diverse e variegate misure di contrasto alla rapida diffusione del virus.

E' evidente, però, che non tutti i governi avevano immaginato che la nuova pandemia proclamata l'11 marzo 2020<sup>5</sup> dall'Organizzazione Mondiale della Sanità avrebbe così duramente compromesso la salute pubblica, la tenuta dei singoli sistemi sanitari ed, al contempo, avrebbe minato, in così breve tempo, la tenuta anche dei sistemi politici più consolidati, dell'economia e delle libertà civili.

In questo momento così drammatico, però, la preparazione di alcuni governi nella gestione dell'emergenza è risultata decisiva per mitigare i danni generati dal nuovo coronavirus.

**la preparazione di alcuni governi nella gestione dell'emergenza è risultata decisiva per mitigare i danni**

Infatti, sulla scorsa degli avvertimenti che, da almeno un lustro, vengo manifestati da prestigiosi

1 J. COEN, *Wuhan seafood market may not be source of novel virus spreading globally*, 26 gennaio 2020, <https://www.sciencemag.org/news/2020/01/wuhan-seafood-market-may-not-be-source-novel-virus-spreading-globally> .

2 Sul tema, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si riporta il collegamento ipertestuale ad uno dei tanti servizi prodotti da una certa corrente del giornalismo di inchiesta che avanzano tesi, finora non accertate, circa la natura e le origini del nuovo coronavirus [https://youtu.be/t\\_ub8R5l73w](https://youtu.be/t_ub8R5l73w) .

3 ALEXANDER E. GORBALENYA, SUSAN C. BAKER, RALPH S. BARIC, RAOUL J. DE GROOT, CHRISTIAN DROSTEN, ANASTASIA A. GULYAEVA, BART L. HAAGMANS, CHRIS LAUBER, ANDREY M LEONTOVICH, BENJAMIN W. NEUMAN, DMITRY PENZAR, STANLEY PERLMAN, LEO LM POON, DMITRY SAMBORSKIY, IGOR A. SIDOROV, ISABEL SOLA, JOHN ZIEBUHR, *Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: The species and its viruses – a statement of the Coronavirus Study Group*, 11 febbraio 2020, <https://www.biorxiv.org/content/10.1101/2020.02.07.937862v1> .

4 M. ENSERINK, *Update: 'A bit chaotic.' Christening of new coronavirus and its disease name create confusion*, 12 febbraio 2020, <https://www.sciencemag.org/news/2020/02/bit-chaotic-christening-new-coronavirus-and-its-disease-name-create-confusion> .

5 T. A. GHEBREYESUS, *Who Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, 11 marzo 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

**Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

imprenditori di grandi multinazionali<sup>6</sup>, da illuminati politici, nonché da illustri scienziati<sup>7</sup>, nonché sulla scorta delle epidemie già conosciute, come l'ebola e la stessa Sars da cui, secondo gli esperti, discende anche l'attuale COVID – 19, i governi nazionali avrebbero potuto, per tempo, studiare le migliori strategie per prevenire ovvero lenire l'impatto che da tali catastrofi avrebbero potuto generare.

**le migliori strategie per prevenire ovvero lenire l'impatto**

Senza dubbio, i governi di alcuni paesi asiatici, con in testa la Cina ed la Corea del Sud, si sono dimostrati, più di altri, meglio preparati nell'affrontare la pandemia. Al contrario, i paesi occidentali, sebbene avrebbero potuto meglio coordinarsi tra loro attraverso le istituzioni internazionali che li legano, stanno, invece dimostrato, *ictu oculi*, una palese incapacità, nell'improvvisato tentativo di tutelare la salute pubblica, adottando misure draconiane, fortemente lesive delle libertà personali e di grave pregiudizio per la tenuta dei propri sistemi economici.

Infatti, come già empiricamente e sinteticamente dimostrato anche dal Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), in un recente articolo pubblicato il 13 marzo 2020<sup>8</sup>, l'Italia, sebbene per prima tra le nazioni europee, abbia imposto pesanti divieti e restrizioni alla popolazione ed all'economia, per tentare di frenare l'avanzata esponenziale dei contagi, al momento, sembrerebbe essere la più colpita al mondo, sia per numero di contagi che per vittime accertate.

**tentare di frenare l'avanzata esponenziale dei contagi**

Infatti, secondo l'analisi degli studiosi dei modelli matematici utili per predire l'andamento dei contagi, questi ultimi suggeriscono che, anche nella più ottimistica delle previsioni, l'Italia supererà, di gran lunga, il numero complessivamente rilevabile dei decessi tra Cina e Corea del Sud.

Al contrario, in Cina, dove il virus sembra essere comparso prima, la curva dei contagi totali sta ormai convergendo ad un valore costante, ed in particolare in Corea del Sud, dove addirittura, grazie all'innovativo, tecnologico, ma al tempo stesso, non limitativo modello adottato, non solo sembra che si sia ampiamente superato il picco dei contagi giornalieri, ma addirittura sembra che si sia limitato il numero delle vittime accertate a poco più di un centinaio, minimizzando, al contempo, i sacrifici economici, sociali ed alle libertà personali, richiesti ai propri cittadini.

Quindi attraverso una veloce analisi dei diversi modelli adottati nella gestione dell'emergenza

---

6 Si riporta il collegamento ipertestuale di un video divenuto virale sulla rete dove, già a partire dal 2015, il noto imprenditore americano Bill Gates, cofondatore di Microsoft, sulla scorta di alcuni studi effettuati da prestigiose università, sollecitata l'attenzione dei governi di tutto il mondo a non sottovalutare le minacce derivanti da pandemie dovute a virus come quello dell'ebola o della Sars e sugli impatti che tali catastrofi potrebbero generare sull'economia, sulla società e sulle libertà individuali [https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b\\_wyiwl](https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b_wyiwl).

7 A. VESPIGNANI, *L'algoritmo e l'oracolo. Come la scienza predice il futuro e ci aiuta a cambiarlo*, Milano, il Saggiatore, 2019, pp. 19-22. Alessandro Vespignani, uno dei più importanti scienziati della predizione a livello mondiale in uno dei suoi ultimi lavori rappresenta che: «Inizialmente sembrava una missione impossibile, poi pezzo dopo pezzo abbiamo cominciato a mettere insieme i dati. [...] In questi calcoli diventa sempre importante la mobilità dell'uomo: siamo noi a poter viaggiare migliaia di chilometri in poche ore, esportando potenzialmente il virus dovunque [...]. I primi risultati non furono incoraggianti. A un certo punto, però, ci accorgemmo che mancava un pezzo fondamentale per chiudere il cerchio previsionale. Dovevamo includere nelle proiezioni le condizioni socioeconomiche degli individui. [...] Bisognava allora inserire altri dati negli algoritmi, e fu così che riuscimmo a proiettare la futura evoluzione dell'epidemia tra il 2016 e il 2018, con risultati che sono stati sfruttati dalle agenzie internazionali per identificare i siti maggiormente a rischio e per valutare l'efficacia di un vaccino contro il virus. [...] Si trattava, e si tratta tutt'oggi, di algoritmi ancora perfettibili, senza dubbio, ma che diventano ogni giorno più raffinati, e sono prossimi a esaudire un desiderio antico come l'uomo: un domani privo di segreti, totalmente prevedibile e quindi, soprattutto, controllabile».

8 CNR, *Analisi numerica dei dati relativi alla diffusione del COVID – 19 in Italia e nel mondo*, 14 marzo 2020, <https://www.cnr.it/it/nota-stampa/n-9281/analisi-numerica-dei-dati-relativi-alla-diffusione-del-covid-19-in-italia-e-nel-mondo>.

Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

sanitaria provocata dal COVID – 19 si tenterà di evidenziare quali possano essere le migliori strategia per contemperare l'imprescindibile interesse per la salute pubblica con la tenuta dei sistemi economici e sociali.



2. I modelli adottati per gestire l'emergenza: il Modello Cinese

La Cina è la nazione dove l'epidemia dovuta al CODIV -19, tra ottobre e novembre 2019, ha avuto origine. Dopo un primo comprensibile momento di esitazione, il governo cinese ha immediatamente dimostrato di poter gestire il contagio adottando misure severe per garantire il distanziamento sociale che rappresenta, ancora oggi, il primo e, forse, il principale rimedio per limitare l'avanzata del parassita virale.

**il governo cinese ha immediatamente dimostrato di poter gestire il contagio adottando misure severe**

La prima città della Cina ad essere stato oggetto di contagio è stata Wuhan<sup>9</sup>. Il capoluogo della ricca e produttiva provincia di Hubei, con una popolazione quasi tripla rispetto alla capitale d'Italia, conta circa 6,5 milioni di abitanti, distribuita, tuttavia, con una densità abitativa molto inferiore a quella romana.

Le autorità, subito dopo esserti accorte dell'importate focolaio di epidemia, hanno avuto una reazione energica che ha portato velocemente all'isolamento, sin a partire dal 23 gennaio 2020, di Wuhan, e poi l'intera provincia dell'Hubei che conta circa 58 milioni di abitanti, territorio di poco più popoloso dell'intera nazione italiana che conta poco più di 60 milioni di cittadini.

Il governo cinese, a distanza di poco più di due mesi, sembra essere uscito vittorioso nella battaglia contro il COVID – 19. Infatti, in data 24 marzo 2020, ha revocato le pesantissime misure di restrittive alla liberà di movimento degli individui sia nella intera provincia di Hubei, che nella città di Wuhan.

Nella gestione di questa grave emergenza sanitaria, però, si deve riconoscere alla Cina di aver giocato un ruolo importante sul piano internazione poiché, forse in modo improprio, è stata fonte di ispirazione per i governi europei, i quali hanno ritenuto di adottate, in assenza di programmate differenti strategie, il modello del governo di Pechino quale paradigma per la gestione dell'emergenza, anziché il modello della Corea del Sud.

<sup>9</sup> All'inizio di gennaio 2020 la città aveva riscontrato decine di casi e centinaia di persone erano sotto osservazione. Dalle prime indagini infatti, era emerso che i contagiati erano frequentatori assidui del mercato *Huanan Seafood Wholesale Market* a Wuhan, che è stato chiuso dal 1 gennaio 2020.

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

L'energica reazione cinese, sicuramente mal replicata e non perfettamente adattabile alle consolidate democrazie degli Stati europei, ha tuttavia dimostrato la sua indubbia efficacia. Tutte le forze della Repubblica Popolare Cinese si sono concentrate, principalmente, nell'epicentro epidemiologico della provincia di Hubei per creare uno stretto cordone sanitario e di isolamento teso a fermare la crescita esponenziale dei contagi.



La Cina della grande programmazione economica, infatti, aveva la necessità, non solo di limitare i contagi, ma anche, e soprattutto, di consolidare la propria reputazione internazionale costruita in oltre un decennio di intensi rapporti diplomatici intessuti in ogni parte del globo.

Infatti, l'energica reazione muscolare mostrata sul piano economico, scientifico<sup>10</sup>, organizzativo, logistico, tecnologico, militare e persino sociale, è stata rappresentata, in modo plastico, anche attraverso la realizzazione, unica al mondo, di un ospedale da mille posti letto in soli tre giorni.

Tuttavia, è necessario rappresentare che tale prodigiosa costruzione di un nosocomio interamente dedicato ai pazienti affetti dal COVID – 19 non sarebbe stata possibile se le misure restrittive delle libertà civili ed economiche fossero state applicate all'intera nazione anziché esclusivamente alla provincia di Hubei.

Infatti, ai più arguti non è sfuggito il rapporto proporzionale, sia in termini demografici che economici, tra la provincia di Hubei, sottoposta alle ferree misure della quarantena e l'intera nazione cinese che non ha subito simili misure.

A tal proposito sembra utile ricordare che, sia in termini demografici che economici, la provincia di Hubei, con i suoi 58 milioni di abitanti, rappresenta appena il circa 4% dell'intera popolazione cinese pari a 1,386 miliardi di individui e circa il 4,5%<sup>11</sup> del PIL nazionale.

Quindi, sebbene anche la Cina, a causa del duro colpo inferto dal COVID – 19, nel primo trimestre 2020, così come lo fu per la Sars nel primo trimestre 2003, ridurrà, secondo gli esperti analisti, il proprio tasso di crescita di una percentuale pari a circa il 5%, si stima che la

**consolidate la propria reputazione internazionale costruita in oltre un decennio di intensi rapporti diplomatici intessuti in ogni parte del globo**

<sup>10</sup> Il 7 gennaio il virus veniva isolato e pochi giorni dopo, il 12 gennaio, veniva sequenziato e la Cina condivideva la sequenza genetica. Questo è stato il primo passo importante, in termini di ricerca, anche per poter sviluppare e diffondere i test (i kit) diagnostici che serviranno a molti altri paesi. In questa fase la Cina stava già svolgendo un monitoraggio intensivo.

<sup>11</sup> G. OTTAVIANO, *Rischio contagio per le catene globali del valore*, 20 febbraio 2020, [https://www.ilsole24ore.com/art/rischio-contagio-le-catene-globali-valore-ACmIjTKB?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/rischio-contagio-le-catene-globali-valore-ACmIjTKB?refresh_ce=1).

## Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

crescita riprenderà attorno al 5,5% nel secondo trimestre 2020 prima di risalire marginalmente al di sopra del 6% entro il secondo semestre. La previsione del PIL per l'intero 2020 è ora di 5,6% (rispetto al precedente 5,9%), contro il 6,1% del 2019<sup>12</sup>.

Anche dal punto di vista sociale il controllo massivo e penetrante posto in essere dalle autorità cinesi, non solo nella provincia di Hubei, ma su tutto il territorio nazionale, attraverso le moderne tecnologie tracciamento degli spostamenti degli individui, di *smart city*, dell'*ITC* e di *health sanity*, non hanno poi tanto sconvolto le abitudini dei cinesi, soprattutto in un momento di crisi sanitaria.

I cittadini cinesi, infatti, sono più che abituati a cedere ogni loro informazione ed a condividere la loro *privacy* con il governo al fine di poter accedere ai più svariati servizi di welfare, servizi di sicurezza e servizi finanziari. Infatti, già da anni, si sperimentano, con successo, in ogni campo, progetti che tendendo ad un controllo sempre più serrato dei cittadini da parte delle autorità sembrano essere fortemente lesivi della *privacy*. Tra i più importanti, quanto discussi progetti di tracciamento e acquisizione dei dati personali, vi è quello denominato "*Social Credit System*"<sup>13</sup>, che assegna un "punteggio" ad ogni cittadino con lo scopo di dotarlo di una vera e propria referenza digitale dei suoi comportamenti, determinando, al contempo, una autorevolezza differenziata tanto nei confronti delle autorità che dei suoi concittadini.

**condividere la loro privacy con il governo al fine di poter accedere ai più svariati servizi di welfare**

### 3. I modelli adottati per gestire l'emergenza: il modello della Corea del Sud

La Corea del Sud, in questi giorni di crisi internazionale per la lotta contro il COVID -19, è balzata agli onori della cronaca poiché è divenuto, non solo per la comunità scientifica, oggetto di studio e sicuro modello ispiratore per molti governi, soprattutto per quelli europei, nel tentativo di salvaguardare la salute pubblica ed al contempo di non entrare in una spirale di crisi economica recessiva dalla quale sarebbe molto difficile riprendersi.

In realtà, prima di potersi approcciare ad analizzare il modello coreano, è opportuno evidenziare che il paese asiatico, con la sua capitale Seoul, che conta più di venti milioni di persone nella sua area metropolitana e rappresentando una delle città più popolose del mondo, con i suoi cinquanta milioni di abitanti, è il ventesimo paese più densamente popolato al mondo. Tralasciando in questo scritto le tante contraddizioni che, nell'ultimo ventennio, hanno accompagnato la sostenuta crescita economica del paese, tale da guadagnarsi l'onore di essere annoverato tra le quattro tigri dell'economia asiatica, accanto a Taiwan, Singapore ed Hong Kong, la Corea del Sud è patria di importati multinazionali della *high technology industries*, come Samsung, LG ed il gruppo Hyundai-Kia<sup>14</sup>, solo per citarne alcuni. Le sue caratteristiche sociali, economiche

12 A CHAN, *Cina, impatto Coronavirus solo su PIL 1° trimestre*, 14 febbraio 2020, [https://www.teleborse.it/News/2020/02/14/cina-impatto-coronavirus-solo-su-pil-1-trimestre-53.html#.Xnp\\_JupKjIU](https://www.teleborse.it/News/2020/02/14/cina-impatto-coronavirus-solo-su-pil-1-trimestre-53.html#.Xnp_JupKjIU).

13 R. BERTI, *Coronavirus, come la Cina lo ha fermato con la tecnologia e cosa può imparare l'Italia*, 12 marzo 2020, <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/coronavirus-come-la-cina-lo-ha-fermato-con-la-tecnologia-e-cosa-puo-imparare-litalia/>.

14 AA.VV., *Dossier Corea del Sud. L'impresa verso i mercati internazionali*, a cura di S. LA BELLA, Roma, Ministero dello Sviluppo Economico, 2014, <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Dossier-Corea-del-Sud.pdf>. La success story dell'economia e della società sudcoreane non cessa di stupire chi osserva questo Paese, passato, nel corso di pochi decenni, dal sottosviluppo alla condizione di dodicesima economia mondiale<sup>1</sup>, la quarta dell'Asia dopo Cina, Giappone ed India. I 49 milioni di abitanti della Repubblica di Corea - quarto partner commerciale esterno dell'UE dopo USA, Cina e Giappone - hanno raggiunto un reddito pro capite superiore ai 20.500 dollari e mirano ora al traguardo dei 30.000 dollari. Due decenni dopo l'ingresso del Paese alle Nazioni Unite - il Segretario Generale sudcoreano, Ban Ki Moon svolge il secondo mandato - e le Olimpiadi ospitate a Seoul nel 1988, la Corea è saldamente proiettata in un contesto internazionale. Lo ha dimostrato con il Summit G20 di Seoul del novembre 2010 e lo confermerà con il Nuclear Security Summit del prossimo anno. La recente assegnazione delle Olimpiadi

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

e tecnologiche, nonché le pregresse esperienze nell'affrontare similari epidemie virali, hanno permesso alla Corea del Sud, questa volta, di non farsi trovare impreparata nella lotta alla nuova minaccia del COVID -19<sup>15</sup>. Infatti, le diverse emergenze sanitarie che si sono susseguite, hanno condotto la Corea del Sud a disegnare un modello altamente performante per fronteggiare rapidamente anche la crisi dovuta al COVID – 19. Tra i principali fattori che verranno analizzati e che hanno determinato il successo del modello coreano, non è da sottovalutare, l'atteggiamento e le abitudini sociali tipiche di questo popolo che, già in generale, è poco avvezzo ai contatti sociali, prediligendo la solitudine alla socialità. Inoltre, i coreani mantengono atteggiamenti sempre molto responsabili e di rispetto reciproco tra gli individui, indossando, anche in tempi non emergenziali, mascherine chirurgiche, alla comparsa dei primi sintomi influenzali.

**non farsi trovare impreparata nella lotta alla nuova minaccia del COVID -19**



Assieme ai comportamenti responsabili dei cittadini, la Corea del Sud ha saputo adottare, da un lato, una risposta sanitaria molto vigorosa, non tanto sul fronte delle cure ma della prevenzione, e dall'altro sull'utilizzo delle tecnologie attraverso un tracciamento capillare degli individui infetti e il monitoraggio dei loro spostamenti.

Infatti, in primo luogo, si è proceduto, sin da subito, ad effettuare un massivo controllo dei contagi attraverso test sanitari, così detti "tamponi - *screening*". Il governo ha moltiplicato i presidi sanitari, i quali hanno effettuato dei test "tamponi" molto rapidi eseguiti, addirittura, attraverso delle stazioni sanitarie mobili agli automobilisti in transito per le principali strade delle città, ciò al fine di limitare i contatti ravvicinati e ridurre drasticamente la curva dei contagi.

**effettuare un massivo controllo dei contagi attraverso test sanitari, così detti "tamponi - screening"**

invernali a Pyeongchang per il 2018 si aggiunge alla lista dei grandi eventi sportivi ospitati con ritorni tanto immediati quanto indiretti per l'immagine e l'economia del Paese. Ma la spiccata sensibilità alla dimensione internazionale esprime innanzitutto la consapevolezza di dipendere necessariamente da un elevato livello degli scambi, strumentali alla vertiginosa crescita economica nazionale. La Corea del Sud, settima al mondo come potenza commerciale e sesta per base industriale e manifatturiera (in entrambi i casi subito prima dell'Italia) si accinge ora a celebrare entro il 2011 il traguardo di un volume complessivo di 1000 miliardi di dollari per volume di scambi.

15 C. DECESARE, *Coronavirus, il modello Corea del Sud raccontato dagli Italiani di Seul*, 19 marzo 2020, . [https://www.corriere.it/economia/consumi/20\\_marzo\\_19/coronavirus-modello-corea-sud-raccontato-italiani-seul-cfcef72a-69c1-11ea-a8a1-df48c20e9d2e.shtml](https://www.corriere.it/economia/consumi/20_marzo_19/coronavirus-modello-corea-sud-raccontato-italiani-seul-cfcef72a-69c1-11ea-a8a1-df48c20e9d2e.shtml). Nel 2015, quando si verificarono i casi di Mers nel Paese asiatico, il Korea Centers for Disease Control and Prevention si trovò spiazzato, e non fu in grado soddisfare le domanda di kit per il test sulle persone contagiate, con il risultato che molti malati passavano di ospedale in ospedale in cerca di assistenza, aumentando il numero di contagi. Già l'anno successivo, il 2016, la Corea del Sud poté testare l'efficacia del sistema in vigore oggi, su una scala molto minore di quella attuale, durante l'epidemia di Zika.

**Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

Accanto alla massiva attività di *screening*, la Corea del Sud ha saputo utilizzare anche l'importato ausilio offerto dalle nuove tecnologie attraverso l'utilizzo dei così detti "*big data*" ed il tracciamento costante di ogni individuo contagiato. Tutti questi dati, acquisiti dal governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria, sono stati resi pubblici attraverso una specifica applicazione facilmente installabile sugli *smartphone* dei cittadini coreani, i quali hanno potuto verificare in tempo reale le possibilità di essere stati a contatto con individui contagianti ed adottare le relative misure precauzionali della quarantena. Inoltre, le autorità sanitarie hanno potuto monitorare costantemente, in tempo reale, l'andamento dell'epidemia.

**una specifica applicazione facilmente installabile sugli smartphone dei cittadini coreani**

L'utilizzo congiunto, combinato e trasparente delle succitate misure, soprattutto di quelle offerte dalle nuove tecnologie, ha permesso alle autorità coreane di non disporre drastiche misure di isolamento sociale e di non sospendere l'esercizio delle attività economiche. Il modello della Corea del Sud, sin da subito, si è rivelato il meno impattante sul sistema economico e sociale, poiché, sostanzialmente, ha garantito libertà di movimento degli individui sani e il prosieguo delle attività economiche e sociali. Il massivo utilizzo dei *big data* e delle misure di tracciamento degli individui, però, hanno inferto una grave, ma forse accettabile, lesione della *privacy* dei coreani. D'altronde, la Corea del Sud, ha capito immediatamente che non si sarebbe potuta permettere di adottare, dal punto di vista economico e sociale, le misure serratissime di isolamento che ha intrapreso la Cina nella sola provincia di Hubei. Infatti, come osservato, la provincia di Hubei, proporzionalmente, non rappresenta, dal punto di vista demografico ed economico, più del 5% della popolazione e del PIL dell'intera Cina.

**4. I modelli adottati per gestire l'emergenza: il modello italiano e dei principali Stati europei**

Le singole nazioni del continente europeo, sin dalle prime notizie di contagio del nuovo COVID – 19, anziché cercare di adottare un modello unitario, hanno incoscientemente deciso di utilizzare strategie differenti, variegata, incoerenti ed, in alcuni casi, anche audaci ed al tempo stesso contestate come quella dell'immunità di gregge annunciata e poi ritrattata dal primo ministro inglese Boris Johnson <sup>16</sup>.

La reazione seppur scomposta dell'Italia, prima tra le nazioni europee a prevedere stringenti misure per contrastare l'epidemia, sono state accompagnate da un atteggiamento di scherno e derisione da parte degli altri Stati che compongono la compagine europea. Il consolidato asse franco-tedesco ha letteralmente screditato, non per la prima volta, l'azione italiana con delle pantomime pressoché grottesche<sup>17</sup>.

Tuttavia, la maggior parte delle nazioni europee, ed addirittura gli Stati Uniti d'America, dopo poche settimane di ritardo, hanno, alla fine, ritenuto di adottare il modello italiano.

Tuttavia, la riflessione principale da rappresentare è il persistente, assordante silenzio ed immobilismo di tutte le istituzioni europee.

Prima di effettuare una più approfondita analisi del ruolo europeo nella gestione dell'emergenza, di seguito si descriverà, in modo assai sintetico, la strategia adottata in Italia.

Il primo paese europeo ad applicare stringenti misure di contrasto alla pandemia da COVID

**effettuare una più approfondita analisi del ruolo europeo nella gestione dell'emergenza**

<sup>16</sup> G. ALOISI, *Covid-19, Boris Johnson choc: "Abituatevi a perdere i vostri cari"*, 13 marzo 2020, <https://www.ilgiornale.it/news/mondo/covid-19-boris-johnson-choc-abituatevi-perdere-i-vostri-cari-1840466.html> .

<sup>17</sup> Non è la prima volta che di fronte a certe situazioni delicate italiane, i cugini francesi facciano cattiva satira. Come dimenticare, a tal proposito, le scioccanti copertine di Charlie Hebdo dopo il crollo del ponte Morandi – il viadotto distrutto, un'automobile schiantata al suolo e un migrante in primo piano con una scopa in mano e il titolo "costruito dagli italiani... pulito dai migranti" – e la tragedia di Rigopiano: nel disegno la rappresentazione della "Morte" intenta a sciare in montagna con due falci al posto delle racchette e la scritta "è arrivata la neve"

## Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

19 è stata proprio l'Italia. Lo stesso Ministero della Salute, sebbene il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC), all'epoca, stimava che il rischio di introduzione dell'infezione in Europa, attraverso casi importati, era moderato, con una apposita circolare del 22 gennaio 2020<sup>18</sup>, allertava tutte le principali istituzioni del paese del rischio di contagio del virus che, partito dalla Cina, si sarebbe velocemente diffuso in tutti i paesi europei.



Tuttavia, solo 10 giorni dopo, il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri<sup>19</sup> dichiarava lo stato di emergenza, per i successivi sei mesi, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Da quel momento in poi l'Italia, con una frequenza cardiopatica, sulla scorta del modello cinese di Hubei, ha attivato una innumerevole serie di misure, sempre più restrittive delle libertà individuali e della libera iniziativa economica. Tuttavia, sin da subito anche il mondo dei giuristi ha iniziato affannosamente ad interrogarsi sul fondamento costituzionale delle innumerevoli deroghe, alle leggi ordinarie, indicate dalle ordinanze della Protezione civile nazionale e dagli ormai pluviali decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Infatti, molti eminenti studiosi hanno evidenziato, sin da subito, che l'assetto Costituzionale italiano non prevede l'ipotesi dello stato di emergenza ma elusivamente lo stato di guerra disciplinato dall'art. 78 della Costituzione. Al di fuori di questa ipotesi, quando ricorrono casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta decreti-legge, che devono essere presentati il giorno stesso per la conversione alle Camere, le quali, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni (art. 77 Cost.)<sup>20</sup>.

**l'assetto Costituzionale italiano non prevede l'ipotesi dello stato di emergenza**

Quindi, il modello italiano, a fronte delle restrizioni avvenute per lo stato d'emergenza, così come dichiarato da molti esponenti governativi, si è certamente ispirato al draconiano modello cinese, trascurando però, almeno in un primo momento, il devastante impatto economico e sociale che tali misure avrebbero prodotto. E' evidente ai più che il modello cinese non si sarebbe potuto applicare al contesto italiano. Come già evidenziato, la Cina ha potuto sostenere un così forte regime di austerità poiché le misure più restrittive, sia dal punto di vista delle

18 Circolare prot. n. 1997-22/01/2020-DGPRES-DGPRES.

19 Al seguente collegamento ipertestuale si possono reperire tutti i provvedimenti adottati dal governo centrale e dai diversi dicasteri: <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=73624> .

20 I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, Roma, Questione Giustizia, marzo 2020, [http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tremendissima-lezione-del-covid-19-anche-ai-giuristi\\_18-03-2020.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tremendissima-lezione-del-covid-19-anche-ai-giuristi_18-03-2020.php)

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

libertà personali che economiche, sono state applicate esclusivamente nella provincia di Hubei. E' importante ricordare che tale provincia conta poco meno del 5% del Pil dell'intera Cina e poco meno del 4,5% della popolazione nazionale cinese.

Inoltre, agli osservatori più acuti non è certo sfuggito come il modello delle restrizioni imposte dal governo cinese ai suoi cittadini si fonda su un rigido sistema di controllo e tracciamento degli spostamenti individuali basato sulla geolocalizzazione e su sanzioni molto severe per i trasgressori.

Tuttavia, è necessario constatare, ad oltre un due mesi di distanza dai primi scomposti provvedimenti governativi tesi a mitigare la pandemia sul territorio della penisola italiana, che la mutuata strategia cinese, applicata al sistema italiano, non ha sortito gli effetti sperati. Le curve del contagio, dopo una esponenziale salita, ad oggi hanno un andamento costante, ma non ancora in calo. Il tasso di letalità del virus si è rivelato, almeno all'apparenza, estremamente elevato se messo a confronto con altre nazioni europee ovvero di altri continenti.

**il modello delle restrizioni imposte dal governo cinese ai suoi cittadini si fonda su un rigido sistema di controllo e tracciamento degli spostamenti individuali**

**COVID-19: letalità apparente in alcuni paesi del mondo**

ISPI

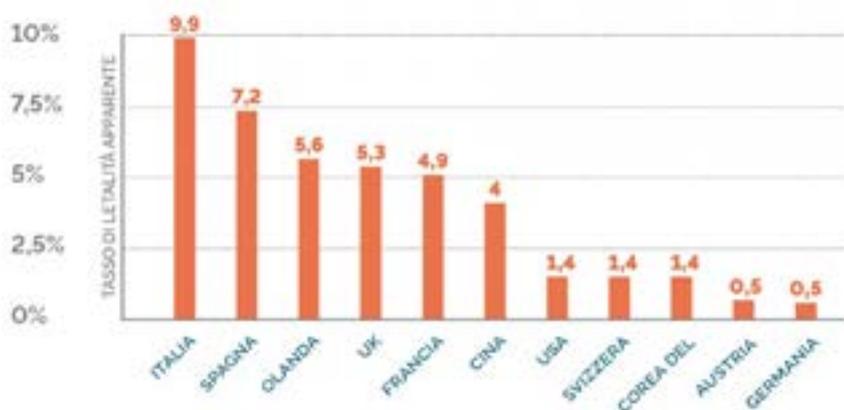


Figura tratta da <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/coronavirus-la-letalita-italia-tra-apparenza-e-realta-25563>

Tuttavia, la lettura e l'interpretazione dei dati non è affatto univoca. L'attuale dibattito, teso a ricercare utili soluzioni per contrastare nel breve periodo il COVID – 19, è incentrato sul confronto dei dati italiani con quelli delle principali nazione europee, con particolare riferimento a quelli rilevati in Germania dove, la situazione dei contagi, sembra essere sensibilmente migliore.

Infatti, ad oggi, secondo gli ultimi dati elaborati dalla *Johns Hopkins University*, si evidenzia che in Germania il livello di mortalità dei contagiati COVID -19 non sembra arrivare all'1%, invece, nel resto dell'Unione Europea il tasso di letalità del virus si attesta inspiegabilmente, in media, intorno al 7,8%, ed in Italia supera oltre il 12%.

Secondo la tesi meno autorevole e credibile, tale disomogeneità dei dati sul tasso dei contagi e sul tasso di mortalità rilevati in Germania sarebbe, in parte, spiegabile attraverso due principali fattori: il fattore socio - demografico ed il fattore della migliore efficienza del sistema sanitario tedesco.

**migliore efficienza del sistema sanitario tedesco**

Infatti, secondo taluni studiosi, la particolare conformazione socio - demografica della

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

Repubblica Federale Tedesca, rivela un tasso di invecchiamento decisamente inferiore rispetto a quello italiano, nonché abitudini sociali che vedono una percentuale dimezzata di persone adulte che vivono con i genitori e che rimangono con la famiglia di origine rispetto al dato italiano. Infatti, anche tale differenza tra i due paesi ha inciso notevolmente sul minor contagio dei soggetti più anziani che, notoriamente, sono i più a rischio. Accanto al fattore socio – demografico vi è il non trascurabile dato della migliore efficienza del sistema sanitario tedesco.

**una percentuale dimezzata di persone adulte che vivono con i genitori e che rimangono con la famiglia di origine rispetto al dato italiano**

Forse, proprio la più efficiente gestione sanitaria dell'emergenza epidemiologica tedesca, che probabilmente è stata la nazione europea che meglio ha saputo reinterpretare il modello della Corea del Sud, ha giocato un ruolo fondamentale per ridurre drasticamente il numero dei contagi.

Infatti, le autorità sanitarie tedesche, diversamente da quelle italiane, proprio grazie al loro più efficiente e robusto sistema sanitario, hanno utilizzato, secondo il modello coreano e secondo le nuove prescrizioni fornite dall'OMS, la tecnica dei "tamponi" massivi effettuati, su larga scala, alla popolazione.

Immediato effetto dell'utilizzo di tale tecnica e strategia sanitaria ha permesso alla Germania, attraverso l'individuazione, il tracciamento e la sottoposizione a quarantena massiva dei soggetti positivi asintomatici ovvero paucisintomatici, di ridurre i contagi e, contestualmente, proteggere proprio gli individui con un sistema immunologico meno reattivo al COVID – 19 e, quindi, a più alto rischio di sviluppare sintomi severi dovuti alla malattia. Ciò ha avuto l'effetto di non sottoporre il sistema sanitario tedesco alla forte pressione al quale è stato sottoposto, al contrario e con drammatiche conseguenze, il sistema sanitario italiano.

Life expectancy at birth, by NUTS 2 regions, 2012 (\*) (years)



(\*) Eurostat (2013). Annual Yearbook of Statistics 2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Source: Eurostat (unless data come from a different source, indicated).

Fatte salve le riflessioni di carattere sanitario circa le corrette strategia adottate dalla Germania per limitare i contagi e salvaguardare il proprio sistema sanitario è da evidenziare come il sistema

## Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

sanitario tedesco è sicuramente più efficiente e robusto di quello italiano. Ciò è attestato anche dai numerosi rapporti dell'OMS<sup>21</sup> dal quale si evince che mediamente la Germania investe in sanità circa il 12% del PIL, contro lo scarso 10% di PIL investito dall'Italia nel sistema sanitario. Tralasciando gli innumerevoli scandali, dovuti alla mala gestione, che hanno investito la sanità pubblica italiana, vi è da registrare che in Italia, nell'ultimo ventennio, si è registrata anche una pericolosa privatizzazione del sistema sanitario a scapito del sistema universalistico e di tutela della salute pubblica. Sono a tutti noti i tempi di attesa, quasi biblici, che i cittadini devono affrontare per usufruire di una prestazione sanitaria pubblica. Tuttavia, anche in Italia, ad avviso degli studiosi, se si fosse adottata la stessa strategia della Corea del Sud, ovvero anche la meno intransigente strategia tedesca, si sarebbero registrati, verosimilmente gli stessi dati epidemiologici. Infatti, cercando di analizzare i dati del contagio, alcuni autorevoli studiosi dell'ISTAT, evidenziano che, a fronte dei pochissimi tamponi effettuati, risulta, erroneamente, che l'Italia è tra le nazioni con il maggior numero di contagi ed il maggior tasso di mortalità. In verità, proprio secondo gli studi effettuati dall'ISTAT si deduce che per ogni positivo ce ne siano almeno 5-10 non censiti. Il modello matematico proposto<sup>22</sup> evidenzerebbe come già a metà marzo, rispetto ai 12.839 casi denunciati in Italia, le persone infette dal SARS-CoV-2 potrebbero essere state 105.789. Pertanto, se davvero i soggetti contagiati fossero fino a dieci volte tanto, la percentuale di letalità calcolata rispetto all'intera nazione scenderebbe su valori vicinissimi a quelli della Cina continentale ovvero della Germania. Tuttavia, sebbene si possa presumibilmente asserire che il virus sia sicuramente meno letale di quanto evidenziano i dati ufficiali pubblicati giornalmente dalla Protezione Civile nazionale, resta, comunque, immutata la sua pericolosità. Infatti, se si prendessero per maggiormente attendibili gli studi dell'ISTAT, si potrebbe facilmente evincere come la letalità del virus si abbassi solo perché aumenta il numero plausibile di contagiati, ma il *trend* dei decessi rimane purtroppo lo stesso. Di contro, anche se si ipotizzasse che il virus abbia contagiato 1,2 milioni di persone, si tratterebbe ancora soltanto del 2% della popolazione italiana. Pertanto, purtroppo, essendo ancora molto lontani da una diffusione massiva del virus tanto da avvicinarsi alla famosa "immunità di gregge", si dovrebbe pensare, velocemente, alle strategie e modalità tese al superamento delle attuali restrizioni alle

**una pericolosa privatizzazione del sistema sanitario a scapito del sistema universalistico e di tutela della salute pubblica**

**la letalità del virus si abbassi solo perché aumenta il numero plausibile di contagiati**

21 Per capire il funzionamento del sistema sanitario tedesco bisogna andare indietro nel tempo, fino al 18 gennaio 1871, quando nasce l'impero tedesco, o *Deutsches Kaiserreich*, il Secondo Reich, in seguito alle guerre austro-prussiane e franco-prussiane, terminate entrambe con la vittoria della Germania. Segue un periodo caratterizzato da una forte paura da parte delle monarchie dei vari stati, che la Rivoluzione Francese si ripeta anche in Germania. Il nazionalismo tedesco si sposta rapidamente dal suo carattere liberale e democratico del 1848 alla *Realpolitik* autoritaria di Otto von Bismarck, che utilizza l'approccio "del bastone e della carota". Il movimento socialista è messo al bando, ma viene creato uno stato sociale particolarmente avanzato, basato sulle assicurazioni sociali obbligatorie, finanziato con i contributi delle imprese e dei lavoratori. Nel 1883 viene istituita l'assicurazione contro le malattie, nel 1884 quella contro gli infortuni sul lavoro, nel 1889 vengono istituite le pensioni d'invalidità e di vecchiaia. Si creò così quello che all'epoca era il sistema di welfare più avanzato del mondo. Un modello (modello Bismarck) che fece scuola, fin dagli inizi del XX secolo, adottato in gran parte dei paesi industrializzati e tutt'ora esistente in Germania e in altri paesi. Un modello costoso, dove – dopo gli USA – nella graduatoria OCSE riguardo alla % di PIL destinato alla sanità (anno 2012) compaiono tutti paesi appartenenti al modello Bismarck, con la Germania al 5° posto con l'11,3%. Mentre i paesi con finanziamento basato sulla fiscalità generale (modello Beveridge), dai paesi scandinavi alla Gran Bretagna all'Italia, registrano mediamente due punti percentuali di PIL in meno. Lo stesso dicasi per la spesa sanitaria pro-capite che in Germania nel 2012, sino ad oggi nostri è di circa 4.811 dollari (di cui 3.651\$ – 75,9% – spesa sanitaria pubblica). Una spesa molto inferiore a quella USA (8.745\$), ma molto superiore alla media OCSE (3.484\$), a quella della Gran Bretagna (3.289\$) e dell'Italia (3.209\$). A seguito della crisi finanziaria del 2008 la Germania, al pari della media dei paesi OCSE, ha registrato un forte rallentamento della crescita annuale della spesa sanitaria che dal +4% del 2008 è passata a un po' meno del +1%, mentre altri paesi dell'Europa meridionale hanno subito una netta riduzione delle risorse disponibili in termini reali: Spagna -2%, Italia -3%, Portogallo -6%, Grecia -10%. Dati sono tratti dal documento dell'OCSE "OECD Health Statistics 2014. How does Germany compare?", nonché dal documento OECD/EU(2018), Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris. [https://doi.org/10.1787/health\\_glance\\_eur-2018-en](https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-en).

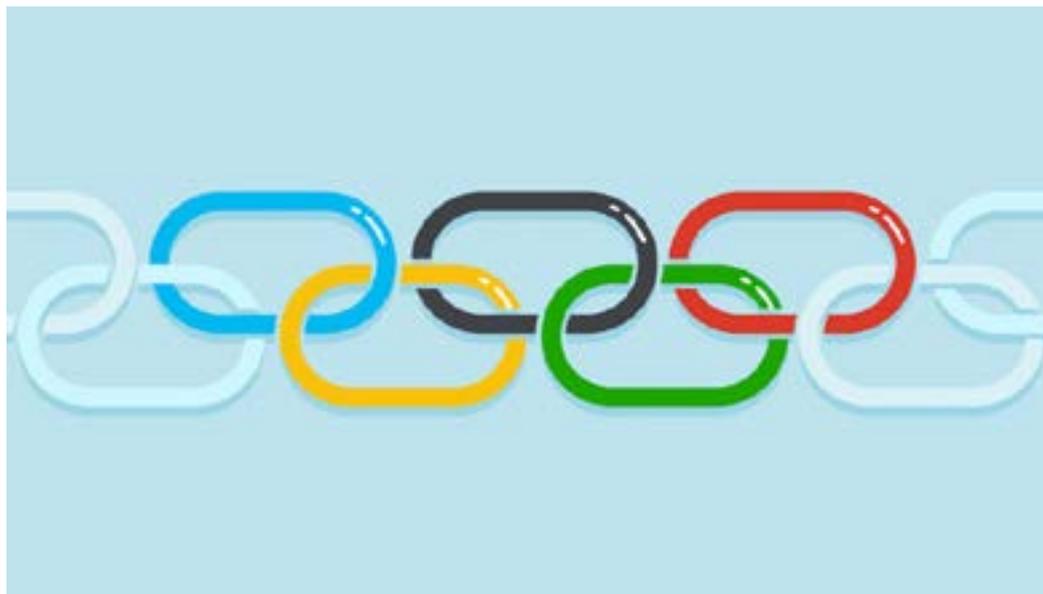
22 L. FENGA, *CoViD - 19: Un metodo di stima semiparametrico automatico per la popolazione infetta in Italia*, MedRxiv, 18 marzo 2020, medRxiv preprint doi: <https://doi.org/10.1101/2020.03.14.20036103>

Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

libertà personali, sociali ed economiche.

Tralasciando ad altra sede l'analisi delle maldestre decisioni adottate dal governo italiano circa le restrizioni e le indicazioni impartite, nonché l'analisi delle motivazioni per le quali non sono stati effettuati i tamponi massivi e non prodotte, al contempo, anche in regime autarchia, le mascherine utili per ridurre il tasso di contagio, come fatto in altre nazioni d'Europa, nel prosieguo dello scritto, ci si concentrerà nel tentare di fornire possibili suggerimenti per lenire gli effetti sanitari ed i devastanti effetti socio economici dovuti all'emergenza COVID – 19.

**l'analisi delle maldestre decisioni adottate dal governo italiano circa le restrizioni**



5. La più efficiente strategia socio - sanitaria per superare l'emergenza

Nelle more di produrre su larga scala un vaccino che possa finalmente debellare il virus COVID – 19 e le paure che questo ha ingenerato, sembra necessario, trascorsi quasi due mesi dal così detto *lock – down*, che l'Italia, l'Europa e le altre nazioni del globo, trovino delle soluzioni per ridurre i contagi e non sottoporre ad eccessivo *stress* il sistema sanitario pubblico. Ad oggi, il mondo scientifico, economico e politico guarda con molta attenzione il così detto modello coreano di gestione dell'emergenza da COVID – 19. Come si è potuto vedere, la Corea del Sud ha incentrato la propria strategia sanitaria effettuando un elevato numero di tamponi, realizzati con metodologie rapide e sicure, addirittura direttamente nelle autovetture dei cittadini, all'arrivo nel parcheggio degli ospedali, fornendo il proprio personale sanitario di tutti gli dispositivi di sicurezza e protezione individuale.

Inoltre, in Corea del Sud, ha giocato un ruolo importante la tecnologia dei test utilizzati per i tamponi, la quale ha garantito la possibilità di ottenere dei risultati attendibili in soli 15 minuti. Ad implementare e rendere davvero efficace la strategia sanitaria è intervenuto anche l'utilizzo intelligente e mirato delle tecniche di gestione dei *big data*, *contact tracing* e geolocalizzazione. Infatti, la Corea del Sud ha impiegato le nuove tecnologie e ha tracciato i focolai del virus, adottando un sistema che indica su una mappa la presenza, in uno specifico luogo, di una persona positiva al Covid-19, segnando con diversi colori, come in un semaforo, l'arco temporale nel quale è avvenuto il transito (fino a 24 ore prima, fino a 4 giorni prima, fino a 9 giorni prima). Al fine di tutelare la *privacy* degli individui si è provveduto a rendere anonimi i dati, consentendo, invece, di mappare le aree contaminate e la contestuale diffusione del virus in tempo reale. In questo modo è stato fornito un servizio di informazione che ha inciso positivamente sul contenimento dell'epidemia nel pieno rispetto della *privacy* degli individui.

**la possibilità di ottenere dei risultati attendibili in soli 15 minuti**

**le aree contaminate e la contestuale diffusione del virus in tempo reale**

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

L'Italia, così come la maggior parte delle nazioni d'Europa e del mondo occidentale, ignorando quasi totalmente l'efficace modello coreano, ovvero per carenza assoluta di strategia e preparazione, hanno preferito adottato un sistema, quasi medievale, per lenire e ridurre la curva dei contagi attraverso l'isolamento forzoso, rendendo la casa dei loro cittadini un grande lazzaretto secentesco. Inoltre, il lungo e defatigante isolamento sociale stanno generando delle ricadute economiche incalcolabili che rischiano di minare il tessuto economico - sociale dei paesi. Ci si chiede perché tante nazioni, e soprattutto l'Italia, si sono approssimate all'emergenza epidemiologica con tanta impreparazione e sprovvedutezza. Infatti, già dalla fine del 2003, a seguito del verificarsi di alcuni focolai di influenza aviaria da virus A/H5N1, nonché delle successive epidemie che, nel tempo, sino ad oggi, si sono susseguite, la stessa OMS ha ritenuto opportuno fornire alle nazioni delle stringenti raccomandazioni per poter affrontare delle emergenze similari. L'Italia, per ben due volte, una nel 2002 e, l'ultima, nel dicembre del 2007, ha prima elaborato e poi aggiornato il Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale<sup>23</sup>. Da allora, sebbene, dopo il 2007 vi sono succedute diverse emergenze epidemiologiche in paesi con i quali l'Italia tesseva svariati rapporti, non si è più ritenuto opportuno aggiornare il documento che è caduto nel dimenticatoio delle burocrazie e della politica. Si deve constatare, però, che i piani redatti dall'Italia possedevano come principio ispiratore l'assunto che le emergenze globali richiedono risposte coordinate, dove il momento di pianificazione deve essere condiviso dai responsabili delle decisioni e il momento dell'azione deve essere conosciuto prima del verificarsi dell'evento, in modo che ognuno sia in grado di giocare il proprio ruolo ed assumersi le relative responsabilità. Pertanto, sebbene si ribadisse l'importanza di identificare, confermare e descrivere rapidamente casi di influenza causati da nuovi agenti virali, in modo da riconoscere tempestivamente l'inizio della pandemia, in alcun passaggio del succitato Piano nazionale si descrivono ed identificano degli utili strumenti per la diagnosi precoce e per il tracciamento dei casi sospetti ed infetti. Eppure, sin dall'ormai lontano 2007, lo stato italiano possedeva una struttura tecnologica tale da poter, almeno pensare, alla realizzazione di *software* e strumenti informatici, elaborati ad esempio sul modello di quelli tributari, che tracciassero, in caso di necessità ed urgenza, gli individui al verificarsi di una epidemia.

In verità, neanche a diversi mesi di distanza dalla dichiarazione dello stato di emergenza nazionale e dalla proclamata pandemia, l'Italia si è adeguata alle linee guida, seppur insufficienti, fornite dall'Organizzazione Mondiale della Sanità che prevedono la necessità di effettuare dei test massivi su tutti gli individui ed il tracciamento dei soggetti risultati infetti. Infatti, una volta individuata la persona positiva, l'OMS suggerisce di testare la presenza del coronavirus in tutti quegli individui che hanno avuto contatti stretti con tale soggetto sino a due giorni prima dello sviluppo dei sintomi. Un *contact-tracing* utile per andare ad individuare il più ampio numero di individui potenzialmente infetti e fermare tempestivamente il propagarsi del virus. Lo stesso direttore generale dell'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, recentemente ha dichiarato che “... la differenza la farà la combinazione di approcci .... Il modo più efficace per prevenire le infezioni e salvare vite umane è rompere la catena di trasmissione. Per fare ciò è necessario testare e isolare. Non puoi combattere un incendio con gli occhi bendati. Non possiamo fermare questa pandemia se non sappiamo chi è infetto ...”<sup>24</sup>. Tali affermazioni avrebbero dovuto scuotere le coscienze della politica che, invece, ha preferito ignorarle ed ha affrontato l'emergenza indicando approcci operativi completamente antitetici rispetto a quelli suggeriti dalle autorità internazionali sovraordinate. Vi è da evidenziare ulteriormente che, neanche le sedicenti efficienti autorità europee, sempre pronte a imprimere indirizzi economici di rigore,

**lenire e ridurre la curva dei contagi attraverso l'isolamento forzoso**

**lo stato italiano possedeva una struttura tecnologica tale da poter, almeno pensare, alla realizzazione di software e strumenti informatici**

23 AA.VV., il Piano pandemia influenzale, Roma, Ministero della Salute, dicembre 2007, <http://www.salute.gov.it/portale/influenza/dettaglioContenutiInfluenza.jsp?lingua=italiano&id=722&area=influenza&menu=vuoto>.

24 <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/lesperto-risponde/coronavirus-testare-isolare-tracciare-loms-indica-la-via>

## Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

hanno fornito alcuna indicazione, né economica, né scientifica, né organizzativa, per la gestione dell'emergenza pandemica. Al contrario, le istituzioni europee non hanno neanche mai tentato di fornire delle risposte ai tanti quesiti posti soprattutto dall'Italia. Vi è di più, l'Italia, anziché ricevere aiuto e solidarietà da parte delle nazioni europee, ha ricevuto aiuti e sostegno non solo dalla potenza Cina, ma anche da nazioni con precarie e modeste risorse economiche come Cuba e l'Albania.

**le istituzioni europee non hanno neanche mai tentato di fornire delle risposte ai tanti quesiti posti soprattutto dall'Italia**



Ancora non sono chiare le ragioni e le motivazione per le quali l'Italia è ancora completamente sprovvista di presidi sanitari come mascherine, tampini e respiratori, senza parlare di un adeguato *software* di tracciamento dei soggetti contagiati. Eppure, questi presidi non possiedono tecnologie particolarmente innovative ovvero coperte da brevetti internazionali inviolabili. In particolare, ad esempio, le mascherine potrebbe essere di facile produzione ed il governo italiano, già nel D.L. n. 18/2020, avendo previsto anche la possibilità che la protezione civile avrebbe potuto requisire fabbriche e materiali, salvo adeguato indennizzo, ancora temporeggia, privando tutta la popolazione del principale presidio di sicurezza necessario per ridurre al massimo i contagi. L'autorità giudiziaria ha già avviato diverse indagini sulla perdurante assenza di mascherine, nonché sulle lungaggini burocratiche che non consentono alle aziende italiane di importarle ovvero di fabbricarle riconvertendo le proprie produzioni. Altra inspiegabile incongruenza è data non solo dall'assenza di tamponi, ma soprattutto dalla mancata sorveglianza ed tracciamento degli individui infetti e di coloro che potrebbero essere a rischio. Le principali istituzioni governative italiane sembrano essersi barricate dietro la labile motivazione di non poter utilizzare i *big data* ed il tracciamento degli spostamenti, già in possesso delle compagnie di telefonia mobile e dei principali *player* dei social media, poiché ciò potrebbe violare la *privacy*. E' a tutti evidente che giornalmente, già da oltre un decennio, almeno il 70% della popolazione italiana, cede, più o meno consapevolmente, molti dei dati più sensibili alle società dei social network (es. *facebook*, *twitter*, *instagram*, *google*, ecc), le quali tracciano e profilano, con metodi anche sofisticati, ogni dato al fine di carpire anche i desideri più occulti, trasformando i cittadini da consumatori in prodotti.

**L'autorità giudiziaria ha già avviato diverse indagini sulla perdurante assenza di mascherine**

Quindi, procedere al tracciamento degli infetti, nonché dei soggetti a rischio, per tutelare la salute pubblica, non sembra essere, in alcun modo, lesiva della *privacy* così come

## Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

rapresentato dal Garante europeo della Privacy. Infatti, anche il Comitato europeo per la protezione dei dati – EDPB, nella dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia di COVID-19, adottata già in data 19 marzo 2020, ha ribadito che gli stati membri possono utilizzare i dati di localizzazione da dispositivi mobili per monitorare, contenere o attenuare la diffusione del COVID-19<sup>25</sup>. Ciò permetterebbe la possibilità di geolocalizzare le persone o di inviare messaggi di sanità pubblica ai soggetti che si trovano in una determinata area, via telefono o SMS. Le autorità pubbliche, tuttavia, dovrebbero innanzitutto cercare di trattare i dati relativi all'ubicazione in modo anonimo (ossia, trattare dati in forma aggregata e tale da non consentire la successiva reidentificazione delle persone), il che potrebbe permettere di generare analisi sulla concentrazione di dispositivi mobili in un determinato luogo ("cartografia"). Il Comitato europeo per la protezione dei dati, ribadisce, quindi, che le norme in materia di protezione dei dati personali non si applicano ai dati che sono stati adeguatamente anonimizzati. Pertanto, quando non è possibile elaborare solo dati anonimi, la direttiva *e-privacy* consente agli Stati membri di introdurre misure legislative per salvaguardare la sicurezza pubblica e qualora siano introdotte misure che consentano il trattamento dei dati di localizzazione in forma non anonimizzata, lo Stato membro ha l'obbligo di predisporre garanzie adeguate, ad esempio fornendo agli utenti di servizi di comunicazione elettronica il diritto a un ricorso giurisdizionale. Ovviamente, il Comitato europeo per la protezione dei dati, ammonisce gli Stati membri affinché mai venga meno il principio di proporzionalità, cercando di privilegiare l'adozione delle soluzioni meno intrusive, tenuto conto dell'obiettivo specifico da raggiungere. Il Garante, proprio per rafforzare il concetto, sancisce che l'adozione di eventuali misure invasive, come quella del tracciamento (ossia il trattamento di dati storici di localizzazione in forma non anonimizzata), sicuramente può essere considerata misura proporzionata in circostanze eccezionali e in funzione delle modalità concrete del trattamento. Tuttavia, tali misure dovrebbero essere soggette a un controllo rafforzato e a garanzie più stringenti per assicurare il rispetto dei principi in materia di protezione dei dati (proporzionalità della misura in termini di durata e portata, ridotta conservazione dei dati, rispetto del principio di limitazione della finalità). Sembrerebbe, quindi, a tutti evidente che se si fosse desiderato davvero evitare la paralisi quali completa degli individui costretti ad una quarantena obbligatoria, nonché la paralisi del sistema economico, si sarebbe, sin da subito, adottato il modello del tracciamento dei contagi. Anche questa volta, inspiegabilmente, invece, l'Italia agisce con modalità completamente distoniche rispetto alle sagge indicazioni fornite dal garante europeo che, invece, patteggia per soluzioni che possano prevedere, a fronte di una piccola e garantita lesione della *privacy*, la tutela della salute pubblica e del tessuto socio economico internazionale. Infatti, lo stesso garante italiano per la protezione dei dati personali, Antonello Soro, in una dichiarazione rilasciata il 18 marzo 2020, mostra ancora forte scetticismo nell'utilizzo delle tecniche di tracciamento che vorrebbe applicare la regione Lombardia per lenire i contagi e ridurre la letalità del virus, ribadendo che "... bisognerebbe anzitutto orientarsi secondo un criterio di gradualità e, dunque, valutare se le misure meno invasive possano essere sufficienti a fini di prevenzione. Ove così non sia, si dovrà studiare modalità e ampiezza delle misure da adottare in vista della loro efficacia, proporzionalità e ragionevolezza, senza preclusioni astratte o tantomeno ideologiche, ma anche senza improvvisazioni. Il Garante fornirà, naturalmente, il suo contributo nello spirito di responsabilità e leale cooperazione istituzionale che ne ha sempre caratterizzato l'azione, nella consapevolezza della difficoltà del contesto attuale ..."<sup>26</sup>. Con una replica in perfetto stile barocco, forse per temporeggiare, probabilmente il Governo ritiene che sia poco efficace

**gli stati membri possono utilizzare i dati di localizzazione da dispositivi mobili per monitorare, contenere o attenuare la diffusione del COVID-19**

**l'Italia agisce con modalità completamente distoniche rispetto alle sagge indicazioni fornite dal garante europeo**

25 A. JELINEK, *Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia di COVID-19*, European Data Protection Board, 19 marzo 2020, <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9295504>

26 A. SORO, *Coronavirus, come funzionano il controllo delle celle e il tracciamento dei contagi. Il Garante: "Non bisogna improvvisare"*, 18 marzo 2020, <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9294705>

## Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

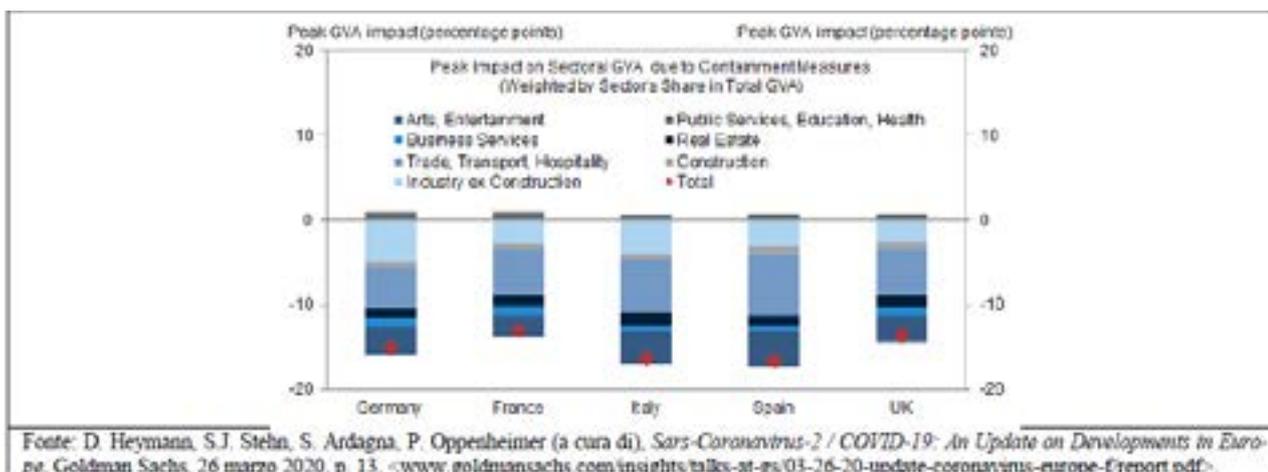
l'utilizzo dei *big data* e del tracciamento degli individui infetti e preferisce costringere, l'intera nazione, all'isolamento ed alla quarantena forzata con grave ed irreparabile nocumento per il sistema sociale e per la tenuta economica del paese.

### 6. Le strategie socio – economiche per superare l'emergenza: le politiche monetarie e fiscali a sostegno dell'emergenza

La pandemia da COVID -19 avrà un severo impatto non solo sui singoli sistemi nazionali ma sull'intero sistema economico globale. Infatti, secondo le stime elaborate dal *Department of Economic and Social Affairs Economic Analysis* dell'ONU<sup>27</sup> ad aprile del 2020, la produzione mondiale che, prima dell'emergenza COVID – 19, nel 2020 sarebbe dovuta crescere di circa 2,5 punti percentuali, a seguito del rapido ed inopinato cambiamento dello scenario economico dovrebbe contrarsi dello 0,9%.

Secondo alcune previsioni di importanti società di consulenza economica di livello internazionale, l'impatto della crisi socio economica potrebbe essere addirittura più importante nel vecchio continente.

**un severo impatto non solo sui singoli sistemi nazionali ma sull'intero sistema economico globale**



Impatto dell'epidemia da COVID -19 su alcune attività economiche dell'Europee.

Questa pesante contrazione della produzione mondiale, tenderà, sicuramente ad acuire anche le disuguaglianze economiche e sociali tra gli individui. Si amplierà il divario di genere a sfavore delle donne che saranno costrette a dedicarsi maggiormente al focolare domestico ed alla cura della prole a causa della contrazione del lavoro delle colf e badanti e della chiusura delle scuole di ogni ordine e grado. In modo concatenato, si acuirà il così detto *digital divide* sia tra le nazioni che all'interno dei singoli stati. A sua volta, il divario digitale potrebbe tradursi in un divario educativo, con possibili conseguenze che potrebbero impattare anche su un periodo medio lungo. Inoltre, l'emergenza sanitaria, con il suo riflesso economico, sicuramente ridurrà sensibilmente la qualità di vita degli individui aumentando la percezione di pericolo, lo stato ansiogeno della popolazione, il senso di disgregazione sociale, già in stato molto avanzato soprattutto a causa del massiccio utilizzo negli ultimi dieci anni dei *social network* a scapito delle relazioni reali, la sfiducia degli uni verso gli altri, con il possibile passaggio da una società

**il divario digitale potrebbe tradursi in un divario educativo, con possibili conseguenze che potrebbero impattare anche su un periodo medio lungo**

27 AA.VV., *World economic situation and prospects: april 2020, briefing, no. 136*, 1 aprile, 2020, <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-april-2020-briefing-no-136/>

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

liquida, come definita dal sociologo polacco Zygmunt Bauman<sup>28</sup>, ad una annacquata ed in procinto di tramutarsi allo stato “gassoso”.

A pagarne le conseguenze più significative saranno, come sempre, i paesi in via di sviluppo, che non possiedono sistemi sanitari e strutture socio economiche capaci di affrontare epidemie di massa e crisi sociali ed il cui tessuto economico, in alcun modo, potrà reggere un rallentamento della produzione mondiale così significativo.

**affrontare epidemie di massa e crisi sociali**



In questi paesi, soprattutto nel continente africano ed indiano, potrebbero riapparire nuovi focolai di altri e più virulenti agenti patogeni che, con l'aggravarsi della crisi economica e sanitaria, potrebbero essere temporaneamente trascurati, allungato così i tempi di risposta mondiali alla lotta contro le pandemie. Inoltre, gli studiosi stimano che anche le nazioni a più alto reddito saranno duramente colpite dall'emergenza COVID – 19 che sicuramente minerà la già precaria sicurezza economica di milioni di individui, anche poiché, dagli studi statistici effettuati, sembra che una percentuale significativa della popolazione non possiede sufficienti risorse finanziarie tali da poter reggere ad un *lock-down* di oltre tre mesi, senza portare il proprio reddito alla soglia limite della povertà assoluta. In Europa grave preoccupazione destano, in particolare l'Italia, la Spagna, dove rispettivamente circa il 27% e il 40% della popolazione non detiene sufficienti risparmi tali da garantire una vita dignitosa alle famiglie per più di tre mesi. Negli Stati Uniti, quasi il 40% delle famiglie sembra non essere nelle condizioni di pagare una spesa imprevista superiore a 400 dollari senza ricorrere a forme di prestito. Restrizioni prolungate sulle attività economiche - e il rischio di perdere posti di lavoro e reddito - aggraverebbero l'insicurezza economica pervasiva e eroderebbero ulteriormente la fiducia pubblica già in declino nelle istituzioni, comprese le organizzazioni multilaterali. La dilagante sfiducia nelle pubbliche istituzioni, già oggi, mina fortemente gli sforzi dei governi per contenere rapidamente il virus, accrescendo il senso di insicurezza economica tra un ampio segmento della popolazione.

**La dilagante sfiducia nelle pubbliche istituzioni, già oggi, mina fortemente gli sforzi dei governi per contenere rapidamente il virus, accrescendo**

I paesi più ricchi hanno azionato immediate azioni di politica monetaria tese ad assicurare

28 AA.VV., Zygmunt Bauman: *l'avvento della società liquida*, <https://sociologicamente.it/zygmunt-bauman-lavvento-della-societa-liquida/>

## Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

liquidità agli individui ed alle imprese che sono costretti ad un serrato isolamento sociale ed alle forti restrizioni della libertà imprenditoriale. Tuttavia, sebbene tali politiche monetarie espansive siano necessarie per sostenere il ciclo economico nel breve periodo, nel medio lungo periodo potrebbero risultare poco efficaci poiché già utilizzare massicciamente nell'ultimo decennio dalle banche centrali. Infatti, tali politiche così dette di *quantitative easing forever* ormai hanno generato un mercato al limite della narcosi che, sicuramente potrebbe generare il ripetersi di nuove bolle speculative, similari all'ultima devastante bolla speculativa dei *subprime*<sup>29</sup> scoppiata nel 2007, che potrebbero potenzialmente riguardare svariati *asset*, da quelli dei beni finanziari (azioni, obbligazioni, etc) a quelli dei beni reali (immobili e altro). Infatti, un prolungato effetto di riduzione innaturale dei rendimenti, reso possibile da tali politiche monetarie espansive, sembrerebbe induce i grandi gruppi di investimento che desiderano fornire un minimo di redditività ai propri *asset* a ricercare portafogli finanziari a maggior rischio, trasferendo, così come successo per la bolla speculativa dei *subprime*<sup>30</sup>, tale rischio dalle aziende direttamente al mercato dei risparmiatori.

**un prolungato effetto di riduzione innaturale dei rendimenti**

Al netto dei benefici generati dalle politiche di *quantitative easing* sulle famiglie, sostanzialmente rinvenibili mediante la sensibile riduzione dei tassi di interesse dei mutui che, a loro volta, hanno liberato risorse finanziarie utili per sostenere il ciclo economico dei consumi, al livello macro economico sembra non potersi sottrarre all'idea di essere coinvolti in un *deja vu* all'orquando si confronti l'attuale situazione economico monetaria con quelle relative alle principali crisi degli ultimi cento anni, a partire dalla Grande Depressione, alle crisi degli anni '60 e '70 dell'ultimo secolo, sino ad arrivare alla crisi dei *subprime*<sup>31</sup> del 2007, i cui striscianti effetti, a distanza di oltre un decennio, aleggiano ancora oggi. L'attuale condizione economico monetaria, sostanzialmente caratterizzata da una stagnazione, sembra avere molte somiglianze con quella del periodo antecedente allo scoppio della bolla speculativa del 2007. D'altronde, secondo le più puntuali definizioni del famoso economista post keynesiano Hyman Philip Minsky<sup>32</sup>, noto per la sua teoria dell'instabilità finanziaria e sulle cause delle crisi dei mercati, " ... la crisi finanziaria in sé è la manifestazione di un punto di inversione nella dinamica di alcune variabili finanziarie e macroeconomiche cruciali da un periodo protratto di espansione (*good o prosperous times*) ad uno, generalmente breve ma intenso, di contrazione ..."<sup>33</sup>. Tuttavia, mentre nel 2007 la bolla speculativa ha tratto la sua origine dal complesso sistema della cartolarizzazione e trasferimento del rischio di credito generato dalle banche d'affari private, oggi al posto della cartolarizzazione vi è una vera e propria produzione di moneta attraverso l'acquisto da parte delle banche centrali del debito pubblico degli stati che genera, dal nulla, nuova e fresca liquidità di denaro a basso costo. Tale liquidità, come sintetizzato, potrebbe generare, soprattutto nel momento di crisi, una nuova e più devastante depressione economica del mercato dei beni reali e del mercato del lavoro.

**la bolla speculativa ha tratto la sua origine dal complesso sistema della cartolarizzazione e trasferimento del rischio di credito**

Pertanto, in questo momento di difficoltà, la liquidità generata dalle banche centrali, andrebbe concessa con priorità alle imprese manifatturiere ed all'economia reale, anziché ai mercati finanziari, al fine di sostenere i settori sanitari nazionali e garantire, al contempo, la disponibilità

29 G. CAPRIO, J.A. HANSON E R.E.LITAN, *Financial Crises: Lessons from the Past, Preparation for the Future*, Brookings Institutions Press, Washington D.C., 2005.

30 N. LINCIANO, *La crisi dei mutui subprime problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza*, in Quaderni di Finanza, CONSOB, n. 62, settembre 2008.

31 G. CAPRIO, J.A. HANSON, R.E.LITAN, *Financial Crises: Lessons from the Past, Preparation for the Future*, Brookings Institutions Press, Washington D.C., 2005.

32 Hyman Philip Minsky (Chicago, 23 settembre 1919 – Rhinebeck, 24 ottobre 1996) è stato un economista statunitense, collocabile vicino al filone dei post-keynesiani.

33 H. P. MINSKY, *Can "It" Happen Again?*, New York: M.E. Scarpe, 1982.

**Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

di forniture mediche, test COVID-19 gratuiti, una migliore copertura sanitaria, e sostegno al settore della ricerca per garantire, nel più breve tempo possibile, lo sviluppo di vaccini e trattamenti.

Un aiuto più concreto della politica monetaria del *quantitative easing*, potrebbe arrivare da innovative misure di politica fiscale che mirino ad espandere i congedi di malattia retribuiti e i congedi familiari, mitigando le perdite di reddito con trasferimenti di denaro diretti e indiretti e prevenendo chiusure e fallimenti delle imprese.

**espandere i congedi di malattia retribuiti e i congedi familiari**

Tutti gli stati nazionali, al fine di evitare di ridurre il potere di acquisto delle famiglie e scongiurare il fallimento delle imprese, dovrebbero assumere politiche fiscali di differimento del momento impositivo, di moratorie sui pagamenti dei mutui e pagamenti diretti in contanti.

Infatti, tutti gli stati coinvolti dalla pandemia da COVID -19, stanno cercando di adottare, per fronteggiare la crisi nel breve periodo, strumenti di protezione sociale che leniscano, il più possibile, le necessità dei soggetti più vulnerabili come agli anziani, i lavoratori precari, e le piccole e medie imprese. Il tutto anche nell'ottica di evitare che la crisi economico sociale prenda il fianco alle infiltrazioni delle mafie.

E' da evidenziare, tuttavia, che queste politiche potrebbero rivelarsi appena sufficienti per superare il picco dell'emergenza, ma sicuramente non sembrano sostenibili su un orizzonte temporale più ampio come sembra essere quello della pandemia da COVID -19. Sempre secondo quanto suggerito dall'ONU, in questo momento, gli stati nazionali anziché muoversi ed agire in ordine sparso, dovrebbero cercare di rafforzare i programmi cooperazione internazionale. In questa prospettiva, infatti, l'interesse collettivo della comunità globale sarebbe meglio servito e tutelato se le informazioni sulle buone pratiche sulla lotta alla pandemia fossero ampiamente condivise, i regimi di proprietà intellettuale che regolano l'uso dei vaccini fossero resi accessibili e disponibili a tutti. Dal versante delle politiche monetarie e finanziarie, inoltre, molti economisti evidenziano che l'emergenza pandemica potrebbe rappresentare un vero e proprio *shock* esogeno<sup>34</sup> e, in tema di unione monetaria, le teorie AVO<sup>35</sup> (aree valutarie ottimali) suggeriscono chiaramente che essere dotati di un bilancio comune ovvero di strategie economiche unitarie migliorerebbe a lenire le asimmetrie, offrendo migliori vantaggi comparati per tutti, utilizzando la nota e vecchia teoria dei vasi comunicanti. Tuttavia, nonostante le raccomandazioni provenienti tanto dalle istituzioni internazionali come l'ONU, quanto dal mondo accademico, al momento, tali tesi sembrano essere state del tutto ignorate. Tanto più nel continente europeo dove le forti spinte centrifughe dei singoli stati nazionali, sembrano presagire la veloce ascesa di sentimenti antieuropeisti.

Pertanto, una soluzione più facilmente valutabile, almeno per l'Eurozona, potrebbe essere quella di concedere agli stati membri livelli di flessibilità maggiori tesi ad implementare politiche anti cicliche. Purtroppo, però proprio l'Eurozona si è dotata di un Patto di stabilità e crescita che, al contrario, nell'ultimo decennio ha generato un clima di austerità economica soprattutto di quei paesi come la Grecia, la Spagna e l'Italia che, a fronte dello scarso tasso di crescita degli ultimi anni, avrebbero avuto necessità di politiche maggiormente espansive. Importati economisti, invocano un cambio di passo, soprattutto delle istituzioni europee dove le burocrazie sembrano discutere di inconsistenti ipotesi di incremento del bilancio europeo solo dell'1% del Pil anziché di un ben più consistente almeno 20%<sup>36</sup>.

**concedere agli stati membri livelli di flessibilità maggiori tesi ad implementare politiche anti cicliche**

34 B. CHIARINI, *Lezioni di politica economica*, Roma, Carocci Editore spa, 2004.

35 P. DE GRAUWE, *Economia dell'integrazione monetaria*, 3° ed., Bologna, Il Mulino, 1998.

36 S. PATAKIS, Y. VAROUFAKIS, *E' l'economia che cambia il mondo*, Atene, 2013, (trad. italiana a cura di A. DE GREGORIO), Milano, RCS Libri spa, 2016.

## Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

### 7. L'Europa al bivio: riformarsi o perire

I singoli stati costituiti l'Unione Europea, anche prima della nota vicenda della *brexit*, sembrano non avere alcuna intenzione di dar vita ad una vera e propria comunità solidale ed unitaria. Purtroppo, bisogna constatare che l'ambizioso progetto di una Europa unita, intrapreso dai visionari padri fondatori dell'Unione Europea<sup>37</sup>, i quali, al fine di garantire pace e prosperità ai popoli, duramente colpiti, in meno di 50 anni, da due sanguinose guerre mondiali, sembra miseramente naufragare. Infatti, i successori di quei mitici padri fondatori non sono stati capaci di perseguire, l'ambizioso ma raggiungibile intento di costruire un continente capace di competere, alla pari, con le grandi potenze economiche mondiali. Quel progetto, già da anni, sembra essere sempre più irrealizzabile. L'attuale crisi sanitaria, economica e sociale, generata dalla pandemia COVID -19, ha ulteriormente evidenziato le divergenze, nonché addirittura la mancata solidarietà, tra i singoli Stati nazionali che compongono l'Europa. Probabilmente, la miccia del sovranismo<sup>38</sup> in Europa non si è mai spenta, ed oggi, più che mai, rischia di far detonare l'intera eurozona<sup>39</sup>.

**l'ambizioso ma raggiungibile intento di costruire un continente capace di competere, alla pari, con le grandi potenze economiche mondiali**



Infatti, sin dal 1 gennaio 1999, con la graduale introduzione dell'euro come moneta unica e l'attuazione di una politica monetaria comune, avviata sotto l'egida della BCE, si apriva l'avvio della così detta terza fase dell'Unione Europea così come disegnata dai trattati internazionali. Tale terza fase avrebbe dovuto portare ad una omogeneizzazione e convergenza duratura delle diverse politiche dei singoli stati europei e la graduale cessione dei poteri nazionali alle istituzioni sovranazionali. Ai più sembrerà strano, ma la terza fase è ancora in corso. In linea di principio, infatti, tutti gli Stati membri dell'Unione europea avrebbero dovuto partecipare a

**una omogeneizzazione e convergenza duratura delle diverse politiche dei singoli stati europei**

37 [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_it](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_it)

38 G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

39 DI MAIO, MARANI, *Politiche economiche e crisi internazionale: uno sguardo sull'Europa*, Roma, 2017.

**Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

questa fase conclusiva e dunque adottare l'euro (articolo 119 TFUE). Tuttavia, alcuni Stati membri non hanno ancora soddisfatto i criteri di convergenza ed addirittura, alcuni Stati membri come il Regno Unito hanno addirittura deciso di venir meno agli impegni presi, alimentando sempre più lo scetticismo verso i valori propugnati dagli europeisti. Tali Stati hanno goduto, pertanto, di una prima deroga temporanea, che sembra ancora più duratura, per entrare nel vivo della terza fase dell'UEM. Infatti, sin dall'inizio, proprio il Regno Unito e la Danimarca hanno rappresentato l'intenzione di non partecipare alla terza fase dell'UEM e, dunque, di non adottare l'euro. Questi due Stati membri, uno dei quali è appena fuoriuscito dall'UE, sin da subito, hanno beneficiato, quindi, di una deroga per quanto riguarda la partecipazione all'UEM. Le deroghe convenute sono elencate in dettaglio nei protocolli relativi a questi due paesi, allegati ai trattati istitutivi dell'Unione europea. Tuttavia, il Regno Unito e la Danimarca si sono riservati l'opzione di porre fine a tale deroga e di chiedere di poter partecipare alla terza fase dell'UEM. Quindi, sin dal suo esordio questa Unione Europea non è mai partita con il giusto ritmo e con la piena condivisione di intenti. A seguito della crisi del debito sovrano in Europa, i leader dell'UE si sono impegnati a rafforzare l'UEM. Nel 2015, sulla base di un'iniziativa simile del 2012, i Presidenti della Commissione, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della BCE e del Parlamento europeo hanno pubblicato una relazione intitolata «Completare l'Unione economica e monetaria in Europa» (conosciuta come «relazione dei cinque Presidenti»). La relazione delinea un piano, che sembra sempre più irrealizzabile, di riforme volto a concretizzare una reale unione economica, finanziaria, fiscale e politica in ulteriori tre fasi (entro il 2025)<sup>40</sup>.

**non partecipare alla terza fase dell'UEM e, dunque, di non adottare l'euro**

E' evidente ai più che il sistema europeo non ha mai spiccato veramente il volo e, per la sua azione, più che ad un gabbiano, si è ispirata ad uno struzzo, pesante, goffo e soprattutto sempre con la testa nella sabbia. Ad oggi, al netto della fuoriuscita del Regno Unito avvenuta il 31 gennaio 2020, poco prima dell'emergenza COVID -19, l'Unione Europea conta 27 paesi di cui solo 19 di questi facenti parte dell'euro zona.

**l'Unione Europea conta 27 paesi di cui solo 19 di questi facenti parte dell'euro zona**

Secondo alcuni, la costituzione dello spazio Schengen potrebbe essere rappresentato come uno dei più importanti obiettivi raggiunti dall'UE. Si tratta di un'area senza frontiere interne che permette la libera circolazione di cittadini senza essere sottoposti ai controlli di frontiera. Dal 1985 si è gradualmente allargata e attualmente comprende quasi tutti i paesi dell'UE e alcuni paesi associati che non appartengono all'UE. Pur avendo abolito le loro frontiere interne, gli Stati Schengen hanno anche rafforzato i controlli alle loro frontiere esterne comuni sulla base delle norme Schengen per garantire la sicurezza di coloro che vivono o viaggiano in questo spazio. Invece, in base agli articoli 26, 28 e 37 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è stata disposta la libera circolazione delle merci attraverso l'eliminazione dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative e dal divieto di adottare misure di effetto equivalente. I principi di riconoscimento reciproco, l'eliminazione delle barriere fisiche e tecniche e la promozione della normalizzazione sono ulteriori elementi introdotti per portare avanti il completamento del mercato interno. L'adozione del nuovo quadro legislativo (NQL) nel 2008 ha rafforzato la libera circolazione delle merci, il sistema di vigilanza del mercato dell'UE e il marchio CE. Gli articoli da 63 al 66 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) hanno garantito anche la libera circolazione dei capitali. Insomma, si è cercato di dare impulso ad un mercato unico che avrebbe dovuto contribuire a creare prosperità ed integrazione all'interno dell'economia dell'UE. La strategia per il mercato interno relativa al periodo 2003-2010 si è concentrata sulla necessità di agevolare la libera circolazione delle merci, integrare i mercati dei servizi, ridurre l'impatto degli ostacoli fiscali e semplificare il contesto normativo. Sono stati compiuti notevoli progressi per quanto concerne la liberalizzazione dei servizi nel settore postale, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia elettrica e del gas. Nella sua comunicazione intitolata «Una governance migliore per il mercato unico» (COM(2012)0259), la Commissione ha proposto

**ridurre l'impatto degli ostacoli fiscali e semplificare il contesto normativo**

40G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea*, 2 edizione, Bari, 2013.

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

misure orizzontali, quali un maggiore accento sulla chiarezza e la facilità di attuazione delle nuove norme, un migliore utilizzo degli strumenti informatici esistenti al fine di agevolare l'esercizio dei diritti connessi al mercato unico e la creazione di centri nazionali deputati a sorvegliare il funzionamento del mercato unico. Il monitoraggio è parte integrante delle relazioni annuali sull'integrazione del mercato unico elaborate nel quadro del processo del semestre europeo. Nonostante gli sforzi fatti, l'UE oggi sembra debole ed incapace di affrontare, sotto qualsiasi fronte né l'emergenza, né la fase di ripartenza, né il ritorno ad una vita sanitaria, economica e sociale normale. Infatti, il mercato comunitario ha agevolato alcuni paesi e ne ha danneggiato altri. Gli Stati che man mano hanno aderito al progetto europeo erano e rimangono troppo eterogenei tra loro e le politiche di coesione sociale non hanno sortito gli effetti attesi<sup>41</sup>. Vi è l'assoluta assenza di sistemi fiscali comuni, di sistemi di *welfare state*, i costi del lavoro e delle merci è sperequato, i sistemi normativi eccessivamente divergenti. Tutto ciò ha creato delle vere e proprie asimmetrie economico sociali tra gli Stati membri, dando vita spesso a fenomeni di *damping* sociale, fiscale, lavorativo tra gli stati. Gli Stati che sono stati accolti nell'UE tra il 2004 ed il 2013, hanno sconvolto il mercato interno ed ognuno, anziché cooperare, ha agito come entità autonome, in modo disomogeneo e spesso divergente. Il sistema doganale<sup>42</sup>, che sarebbe dovuto servire per difendere il sistema manifatturiero ed industriale europeo nel suo complesso sembra essere stato utilizzato impropriamente. I Paesi Bassi che traggono dal traffico portuale e marittimo il 3% del loro Pil nazionale, sebbene debbano rispettare i medesimi *standard* di regole e controlli portuali e doganali imposti a tutti gli altri Stati membri dell'UE, sembrano effettuare controlli più laschi per accelerare i traffici e rimanere sempre saldamente in testa nella classifica delle nazioni europee con il più intenso e fruttuoso traffico marittimo. Infatti, sebbene i porti italiani potrebbero sicuramente risultare logisticamente i migliori per intercettare i traffici marittimi che passano dallo stretto di Suez, incredibilmente dagli operatori doganali e dalle compagnie di navigazione, vengono preferite le nazioni europee che effettuano minori controlli all'importazione ovvero facilmente corruttibili come le nazioni dell'Est Europa o del Nord Europa. Alcuni paesi europei, come i Paesi Bassi, caratterizzati da una economia prevalentemente commerciale, sicuramente nutrono minor interesse a tutelare l'intero sistema manifatturiero degli altri Stati membri. Tale sistema renderebbe possibile l'ingresso di merci a basso costo provenienti soprattutto dalla Cina e dagli altri paesi emergenti come l'India, il Pakistan, ect., dove la mano d'opera viene sfruttata, dove non esistono tutele sindacali per i lavoratori, dove le norme fiscali sono labili, regole di tutela ambientale inesistenti. Tutto ciò, nel breve periodo porta indubbi benefici per alcuni degli Stati membri dell'UE, ma nel lungo periodo, danneggia l'intero sistema economico poiché ciò sfibra i rapporti di reciproca fiducia, impoverisce le economie delle nazioni manifatturiere come l'Italia dove, invece i controlli sono maggiormente serrati e scrupolosi, e rompe il così detto ciclo economico ed industriale<sup>43</sup>. Alla luce di quanto sopra sintetizzato, sembra chiaro a più perché alla labile unione monetaria, non sia mai seguita una unione politica, economica, sociale, sanitarie, fiscale.

**la facilità di attuazione delle nuove norme**

**Il sistema doganale, che sarebbe dovuto servire per difendere il sistema manifatturiero ed industriale europeo**

In questo contesto, gli Stati che da sempre si sono mostrati più rigoristi nel rispetto dei conti pubblici, come la Germania, l'Olanda, l'Austria, Finlandia, sin da subito, hanno cassato le politiche, avanzate con forza dall'Italia, di europeizzazione del nuovo debito pubblico generato dagli Stati per far fronte alla grave crisi socio sanitaria provocata dalla pandemia. L'unica soluzione prospettata in questi giorni dal Parlamento Europeo non sembra in alcun modo avvicinarsi ad una idea di Europa che, nei momenti difficili, dovrebbe cercare di sostenere le economie più deboli affinché, quanto prima, si possa ristabilire un più duraturo equilibrio

41 AA.VV., *L'impatto della politica di coesione in Europa ed in Italia*, a cura di G.PELLEGRINI, W. TORTORELLA, Roma, Senato della Repubblica, 2018.

42 F. CARUSO, E. VARESE, *Commercio internazionale e dogane*, Torino, Giappichelli, 2011.

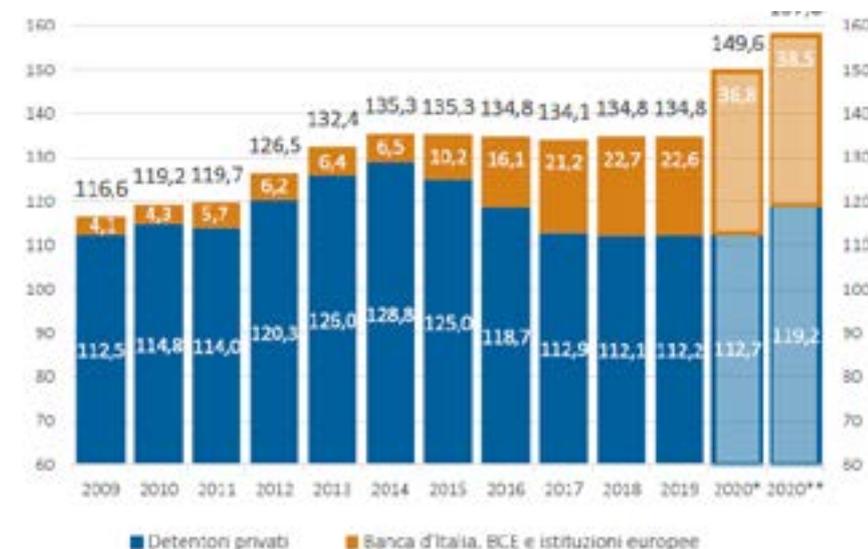
43 D. SALVATORE, *Verso una economia globale*, Roma, Di Renzo Editore, 2006.

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

unitario. Se l'Europa dovesse mancare il raggiungimento di questo importate obiettivo, sicuramente sarebbe destinata ad una veloce disgregazione che porterebbe a conseguenze imprevedibile sia in termini di pace tra i popoli, sia in termini di stabilità economica dei singoli Stati europei.

**una veloce disgregazione che porterebbe a conseguenze imprevedibile**

In questo difficile contesto internazionale, gli economisti più ottimisti, ipotizzano, in particolare, che l'Italia, una delle principali economie manifatturiere d'Europa, potrebbe ridurre il proprio PIL di circa 6 punti percentuali di PIL, invece, gli economisti più realisti e rigoristi, conoscendo i biblici tempi di risposta dell'economica della penisola, ipotizzano una riduzione del PIL di addirittura di 10 punti percentuali, con un incremento del rapporto del debito pubblico/PIL che potrebbe salire rispettivamente, al 149,6 per cento e al 157,6 per cento del Pil, raggiungendo i livelli più elevati dall'Unità d'Italia<sup>44</sup>.



Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI. \*scenario con caduta del PIL del 6%. \*\*scenario con caduta del PIL del 10%.

E' chiaro che in questo momento di difficoltà l'Italia, che è tra le nazioni più indebitate al mondo, difficilmente potrà mettere in campo risposte economiche audaci che garantiscono una nuova prospettiva di crescita. Purtroppo, sembrerebbe che il bel Paese sia destinato, ad una lunga depressione economica. Infatti, il governo italiano, diversamente dal governo tedesco o francese, non è riuscito a fornire concreto sostegno per lenire la crisi di liquidità di cui soffrono famiglie ed imprese. Così come dal punti di vista sanitario è si è stati incapaci di provvedere all'acquisto ovvero alla fabbricazione delle mascherine, dei respiratori, di una tecnologia che possa garantire un reale tracciamento dei soggetti infetti e di coloro che potenzialmente potrebbero diventarlo, così dal punto di vista economico, anche a causa del grande debito pubblico accumulato e mai ripianato, si è incapaci di adottare seri ed efficienti sostegni alle imprese ed all'intero sistema economico.

**difficilmente potrà mettere in campo risposte economiche audaci che garantiscono una nuova prospettiva di crescita**

**una tecnologia che possa garantire un reale tracciamento dei soggetti infetti**

Affinché l'Italia possano uscire, quanto prima, da questa crisi sanitaria e socio economica, così come ribadito in una lettera aperta, sottoscritta da ben 157 economisti e pubblicata sulla testata giornalistica del Sole24ore del 12 marzo scorso, dovrebbe mostrare un atteggiamento meno lassista all'interno delle istituzioni europee al fine stimolare una maggiore condivisione dell'indebitamento pubblico necessario per fronteggiare l'emergenza e garantire un forte

44 AA.VV., *Le prospettive per i conti pubblici nel 2020*, Osservatorio conti pubblici italiani, Univesità Cattolica del Sacro cuore, 11 aprile, 2020, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-le-prospettive-per-i-conti-pubblici-nel-2020>

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

sostegno finanziario alle famiglie ed alle imprese, nonché rilanciare in piano di investimenti che guardi all'efficientamento delle infrastrutture, nonché alla tutela ed alla sicurezza ambientale. Infatti, se l'Italia, o meglio l'Europa, nonché le grandi nazioni degli altri continenti, non imprimano una forte spinta nella cooperazione internazionale, soprattutto ed anche in materia di temi ambientali, come chiedono gli ambientalisti da oltre un trentennio, le emergenze potrebbero moltiplicarsi ad un ritmo mai visto nella storia dell'uomo.

**8. L'utilizzo della tecnologia come volano di una crescita sostenibile.**

L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da COVID -19 dovrebbe stimolare le istituzioni internazionali a ripensare ai loro modelli di sviluppo socio economici. Oggi, infatti, grazie alla esponenziale crescita tecnologica mondiale ed alla forte integrazione produttiva potrebbe essere rivisto l'archetipo della fabbrica fordista che ha dato vita ad ingenti flussi migratori dalle campagne e periferie al centro delle città e dei centri industriali<sup>45</sup>. Il nuovo archetipo della fabbrica dovrebbe essere quello della così detta fabbrica virtuale in rete attraverso l'integrazione delle diverse *supply chain* presenti nel sistema produttivo. Pertanto, la nuova economia della dematerializzazione utile ad una gestione flessibile e integrata delle reti fa sorgere il bisogno di dar vita, non a grandi fabbriche, ma ad officine dall'alto valore tecnologico che si aggregano funzionalmente intorno a obiettivi produttivi mediante un processo di negoziazione in ambiente distribuito, in cui gli operatori non agiscono più direttamente sul mondo fisico, ma su una sua immagine informatizzata fornita localmente dal sistema di supervisione, elaborazione, presentazione e controllo<sup>46</sup>. Il successivo legame fra i flussi informativi e le diverse realtà fisiche potrà essere realizzato separatamente e non sempre presidiato da operatori umani. La teleoperazione (ossia il controllo a distanza delle attività), la prototipizzazione virtuale in ambiente manifatturiero (ovvero la realizzazione di prototipi simulati su un elaboratore, utilizzando strumenti informatici di aiuto alla progettazione, senza realizzare fisicamente il prodotto) e la gestione decentrata dei grandi servizi a rete consentono la separazione completa dei flussi fisici dai flussi organizzativi<sup>47</sup>. Tale nuovo innovativo sistema integrato delle officine in rete potrebbe sostenere anche l'inversione di tendenza dei flussi demografici dalle città alle periferie rivitalizzando nuovamente il tessuto economico, sociale ed umano dei centri più piccoli. Inoltre, questa auspicata inversione di tendenza stimolata dallo sviluppo tecnologico e dalla dematerializzazione<sup>48</sup> sarebbe utile, non solo al verificarsi di una nuova emergenza sanitaria ma, sarebbe di forte stimolo per garantire una maggiore sostenibilità ambientale delle produzioni di beni e servizi. Questa inversione di tendenza è stata già ampiamente prospettata dal Commissario Europeo per l'Ambiente, Janez Potočnik, durante il decimo Forum europeo sull'Eco- innovazione rappresentando che “ ... l'Europa si sta muovendo verso la giusta direzione, ma noi abbiamo la necessità di spostare dall'evoluzione alla rivoluzione l'approccio nei confronti delle risorse. Ciò che serve è cioè un cambiamento radicale del *modus operandi*, non solo da parte delle imprese che hanno il dovere di attuare una politica aziendale basata sull'uso efficiente delle risorse , ma anche da parte delle istituzioni politiche ed economiche, sia a livello europeo che a livello nazionale e locale ... ”<sup>49</sup>. In questo contesto, si renderebbe

**ingenti flussi migratori dalle campagne e periferie al centro delle città e dei centri industriali**

**la gestione decentrata dei grandi servizi a rete consentono la separazione completa dei flussi fisici dai flussi organizzativi**

45 L. AMEDEO, *Rischio e incertezza in una dimensione storica. Le dinamiche dell'economia di fronte agli scenari della nuova pandemia*, in Rivista della Corte dei Conti, Roma, Corte dei Conti, febbraio 2020.

46 [http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento-produttivo\\_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento-produttivo_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/)

47 Concetti rinvenibile sul vocabolario informatico Treccani al seguente collegamento ipertestuale [http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento-produttivo\\_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento-produttivo_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/)

48 AA.VV., *Economia aziendale. Com'era e com'è*, a cura di L. Guatri, Milano, Egea, 2015.

49 Fa bene sperare quanto rilevato dall'Euro-barometro, che ha segnalato come circa la metà delle piccole e medie imprese, considerate in uno studio statistico, abbia dichiarato di aver introdotto tecnologie per migliorare l'efficienza

## Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale

quindi necessario, il passaggio da una “economia lineare”, basata sulla creazione, fruizione e smaltimento del prodotto, a una “economia circolare”<sup>50</sup>, che estende la vita di beni e risorse tramite la rigenerazione, il riuso e l'utilizzo di materie prime riciclate. Recenti ricerche<sup>51</sup>, così come le esperienze già in atto, suggeriscono infatti che tale modello faciliti l'innovazione e la competitività, proponendo soluzioni alternative alle problematiche tipiche dei sistemi di produzione lineare, come ad esempio la scarsità delle risorse naturali e l'inefficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi, con un contestuale con un maggiore coinvolgimento dei territori.

**soluzioni alternative alle problematiche tipiche dei sistemi di produzione lineare**

L'economia circolare, se implementata soprattutto per far fronte all'emergenza, darà sicuro impulso alla competitività dell'Unione, mettendo al riparo le imprese dalla scarsità delle risorse e dalla volatilità dei prezzi e contribuendo a creare sia nuove opportunità commerciali sia modi di produzione e consumo innovativi e più efficienti. Infatti, secondo quanto riportato all'interno di una delle ultime comunicazioni della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, circa il tema dell'economia circolare, dal titolo “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”<sup>52</sup>, tale nuova prospettiva economica, oltre a generare posti di lavoro a livello locale e per tutte le qualifiche, potrebbe offrire maggiori opportunità di integrazione e coesione sociale, facendo risparmiare energia e contribuendo ad evitare danni irreversibili in termini di clima, biodiversità e inquinamento di aria, suolo e acqua, causati dal consumo delle risorse a un ritmo che supera la capacità della Terra di rinnovarle. Oggi, se l'Italia e l'Europa, attuassero il piano previsto dall'UE nel 2015<sup>53</sup> sul tema dell'economia circolare, si potrebbe contribuire a sbloccare il potenziale di crescita e occupazione dell'intero sistema economico.

**si potrebbe contribuire a sbloccare il potenziale di crescita e occupazione dell'intero sistema economico**

Pertanto, per garantire una veloce ripresa, sia a livello nazionale che internazionale, si dovrebbe, inoltre, cercare di colmare, con massicci investimenti in tecnologia e formazione, il *digital divide*. Attraverso un utilizzo intelligente ed efficiente della tecnologia si incrementerebbero nuove opportunità di *business* e si imprimerebbe un nuovo corso nell'utilizzo più razionale delle risorse.

Un'altra leva offerta dall'innovazione informatica è la moneta elettronica. L'utilizzo di tale strumento potrebbe consentire di recuperare competitività e legalità. Purtroppo, l'Italia, anche da questo punto di vista, sembra essere estremamente indietro. Alcuni recenti ed autorevoli studi di pubblicati da Banca D'Italia<sup>54</sup> evidenziano che l'86 per cento delle transazioni in termini

---

delle risorse nell'ambito del proprio processo produttivo, ottenendo risultati positivi in termini di costi/benefici. Si tratta di piccoli passi che necessitano ora dell'intervento delle autorità pubbliche per superare ostacoli quali le restrizioni economiche e finanziarie, l'incertezza della domanda dal mercato, e la perdita di finanziamenti esterni <http://www.greenews.info/eventi/dalleco-innovation-forum-la-%E2%80%9Cdematerializzazione%E2%80%9D-delleconomia-20110324/>

50 K. RAWORTH, *Economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, Milano, Hoepli, 2017.

51 F. IRALDO, I BRUSCHI, *Economia circolare: principi guida e casi di studio*, Milano, Osservatorio sulla Green Economy, IEFBE Bocconi, <https://www.assolombarda.it/servizi/ambiente/documenti/rapporto-geo-sulla-circular-economy>

52 Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, Bruxelles, 2015 [https://circulareconomy.network.it/wp-content/uploads/2018/06/Piano-dazione-economia-circolare\\_policy-EU.pdf](https://circulareconomy.network.it/wp-content/uploads/2018/06/Piano-dazione-economia-circolare_policy-EU.pdf)

53 Tale piano europeo prevede vasti impegni in materia di progettazione ecocompatibile, lo sviluppo di approcci strategici per le materie plastiche e le sostanze chimiche, una grande iniziativa volta a finanziare progetti innovativi nell'ambito del programma di ricerca Orizzonte 2020 e interventi mirati in settori quali la plastica, i rifiuti alimentari, l'edilizia, le materie prime essenziali, i rifiuti industriali e minerari, i consumi e gli appalti pubblici.

54 G. ROCCO, *L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE “Study on the use of cash by*

**Analisi delle più efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

di volume e il 68 per cento in termini di valore avviene ancora in contanti, mentre il rapporto circolante/Pil è in continua ascesa. Le ragioni sarebbero da attribuire all'arretratezza digitale del paese ed alla schizofrenia del legislatore italiano che, negli ultimi 15 anni ha modificato la soglia ai trasferimenti in contanti ben otto volte. Inoltre, non sono mai stati implementati dei sistemi di deterrenza per tutti coloro, professionisti ed esercenti, che avrebbero dovuto munirsi di POS che non potrebbero rifiutare di accettare pagamenti digitali sopra i 5 euro. La tracciabilità dei pagamenti, potrebbe essere uno strumento molto più efficiente ed efficace della fatturazione o dello scontrino elettronico, anche migliorare la lotta all'illegalità, poiché riduce i costi di monitoraggio e la facilità dei controlli<sup>55</sup>. Probabilmente l'utilizzo della moneta elettronica non potrà risolvere tutti i problemi legati ai grandi evasori o alla malavita organizzata, che hanno altri mezzi per far perdere le tracce dei pagamenti, ma certamente facilita la lotta alla piccola criminalità ritenuta comunque cruciale per debellare anche la grande<sup>56</sup>. L'utilizzo congiunto e coordinato delle tecnologie potrebbe essere il vero elemento catalizzatore per rendere l'economia più sostenibile ed al servizio di una dell'uomo<sup>57</sup>.

**uno strumento molto più efficiente ed efficace della fatturazione o dello scontrino elettronico**

**9. Conclusioni**

L'emergenza sanitaria che oggi affligge l'intero globo non è l'unica emergenza alla quale l'umanità, nella sua complessità, deve far fronte. Tuttavia, i singoli Stati, nonché l'intera comunità internazionale, potranno lenire il grande dolore e gli immensi disagi generati dalla pandemia solo attraverso azioni congiunte che prevedano l'utilizzo di protocolli sanitari condivisi e l'adozione di strategie socio economiche coordinate. Nell'immediato, l'utilizzo delle tecniche di prevenzione, della diagnostica immediata dei positivi anche asintomatici attraverso i tamponi, affiancato al costante tracciamento informatico degli infetti e dei potenziali tali attraverso ingegnosi strumenti tecnologici di facile utilizzo e sufficientemente rispettosi della *privacy* degli individui, potranno assurgere a strumenti indefettibili per vincere, velocemente, la dura lotta contro la pandemia da COVID – 19.

Nel breve periodo, lo strumento dell'indebitamento pubblico e condiviso, soprattutto in Europa, potrà essere utilizzato quale principale leva per lenire l'acuta crisi economica e sociale riverberatasi dall'utilizzo poco oculato del distanziamento sociale e dalla grave lesione alle libertà individuali ed economiche.

**principale leva per lenire l'acuta crisi economica e sociale riverberatasi dall'utilizzo poco oculato del distanziamento sociale**

Nel medio periodo gli strumenti migliori per garantire una pronta ripartenza del sistema socio economico potranno essere trovati attraverso ingenti investimenti in cooperazione, formazione, costruzione di nuove infrastrutture, soprattutto di tipo tecnologico, negli investimenti in ricerca e sviluppo, nell'utilizzo consapevole delle risorse dando vita ad una nuova ed entusiasmante rivoluzione industriale che metta al centro la creatività umana e la sostenibilità ambientale.

Al termine di questo difficile momento di crisi sanitaria ed economico - sociale, le comunità avranno l'onere di riflettere su quale strada l'umanità dovrà intraprendere se si desidera continuare a vivere e prosperare sul globo terrestre. Purtroppo, dai dati e dalle esperienze

*households*", Roma, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, occasional papers, n. 481, 2019, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0481/QEF\\_481\\_19.pdf?language\\_id=1](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0481/QEF_481_19.pdf?language_id=1)

55 R. HAMANI, *Perché senza il contante si sta meglio*, 11 novembre 2019, <https://www.lavoce.info/archives/61633/senza-contante-aumenta-il-benessere/?fbclid=IwAR1UjTOhJiaQ5Cuxr0deq5GzkYGz1ZjaoMDfNqvY03N-gGb3cxrET8yPYDo#reply-title>

56 T. KHIAONARONG, D. HUMPHREY, *Cash Use Across Countries and the Demand for Central Bank Digital Currency*, International Monetary Fund, Marzo 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/01/Cash-Use-Across-Countries-and-the-Demand-for-Central-Bank-Digital-Currency-46617>.

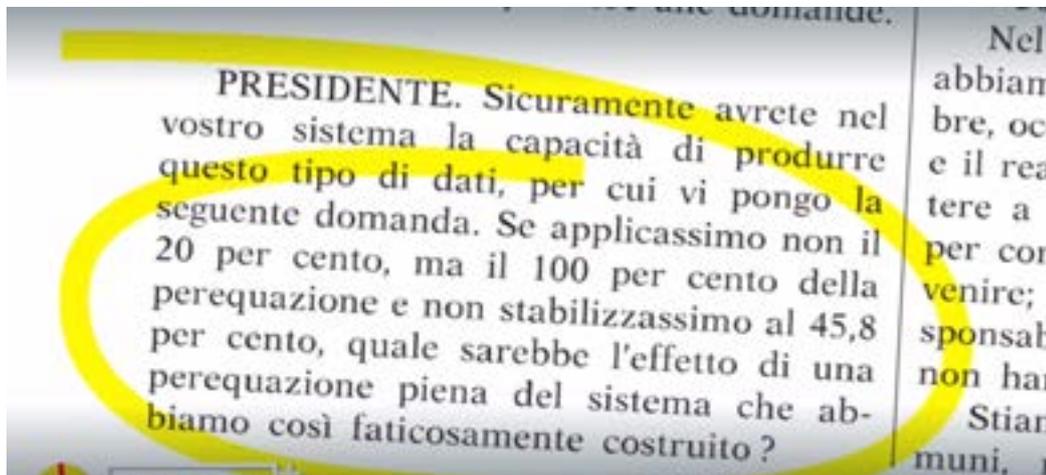
57 Sul tema si veda anche il manifesto di Assisi, [www.symbola.net/manifesto](http://www.symbola.net/manifesto).

**Analisi delle piu' efficienti strategie per combattere la pandemia da covid – 19 nella prospettiva di sostenere e salvaguardare lo stato sociale ed economico nazionale ed internazionale**

rilevate in questo breve scritto, sembrerebbe che, ancora una volta, prevalga un forte spirito nazionalistico ed individualistico che, nel prossimo futuro, potrebbe rinnovare forti spinte centrifughe tra gli Stati che potrebbero generare inaspettate e inattese conseguenze.

# Il federalismo fiscale mai partito

di Ettore Jorio



A leggere su *lavoce.info*, l'articolo dell'amico Alessandro Petretto del 30 aprile scorso, uno dei più autorevoli esperti di Politica Economica, dal titolo «Dopo la tempesta, deficit programmato per i comuni», ho preso maggiore contezza dalla enorme difficoltà che vivremo tutti nel più immediato futuro.

Se le regole di finanziamento pubblico del sistema autonomistico locale dovessero rimanere quelle attuali faremmo davvero fatica a godere dei servizi essenziali offerti da comuni e città metropolitane. Ovviamente, la situazione peggiorerebbe in quelli dissestati e in procedura straordinaria di riequilibrio finanziario.

Insomma, si profila una situazione allarmante, dove entreranno in gioco l'erogazione dell'acqua, la raccolta/smaltimento dei rifiuti, i trasporti pubblici locali, la riscossione dei tributi, i servizi sociali e scolastici, ivi compresi gli asili nido.

Da più parti si presume una entrata dei comuni e delle città metropolitane inferiore di 10/12 miliardi (al lordo dei piccoli comuni) sui già insufficienti introiti percepiti annualmente prima della epidemia Covid-19, per garantire le loro funzioni fondamentali. Tutto questo in un momento ove l'uscita dalla terribile epidemia comporterebbe per le autonomie locali un maggiore sforzo teso ad assicurare il meglio per recuperare il perduto e riparare ai disastri combinati dal coronavirus, alle persone e alla imprese.

Dunque, con gli anzidetti enti locali a secco di tributi ed entrate propri, con addizionali irpef che scenderanno vorticosamente a causa dei redditi cui le stesse si commisurano, con servizi a partecipazione dei beneficiari non sufficientemente frequentati e con recupero dell'evasione naturalmente improduttivo sarà davvero dura farcela. Si renderà, pertanto, impossibile il loro normale funzionamento con insoddisfazione delle irrinunciabili esigenze sociali.

Tutto questo dovrebbe rintracciare nella finanza pubblica la soluzione perché ciò non avvenga, pena il fallimento del sistema delle autonomie e dell'abbandono delle collettività al loro destino, duramente compromesso dai danni alle persone e alle imprese determinati dal coronavirus. Un nemico che, come la verità nel «Piccolo Principe di Saint-Exupéry, è invisibile agli occhi ed è difficile da debellare definitivamente, se non con appositi vaccini. Una resistenza e invadenza uniche, quelle del Covid-19, che non lasceranno tranquilli anche i territori «liberati» perché sempre soggetti a nuove invasioni e recrudescenti problemi di salute collettiva.

Proprio per questo motivo necessiterebbe soccorrere sistematicamente il sistema delle autonomie locali (ma anche delle Regioni) per fare sì che lo stesso continui ad esistere. Magari

**si profila una situazione allarmante, dove entreranno in gioco l'erogazione dell'acqua, la raccolta/smaltimento dei rifiuti, i trasporti pubblici locali, la riscossione dei tributi, i servizi sociali e scolastici, ivi compresi gli asili nido**



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

[Torna all'indice](#) ^