

LA LEZIONE E IL MONITO DELLA PANDEMIA DA COVID-19

Stefano Zamagni

LE LEZIONI DELLA CRISI

Prima di dire delle vie d'uscita dalla presente crisi, giova fare cenno ad alcune importanti lezioni che essa ci consegna. Una prima tra queste è che abbiamo bisogno tutti – scienziati, politici, uomini d'impresa, persone comuni, intellettuali – di un grande bagno di umiltà. Troppo a lungo si è coltivata l'illusione che le nuove tecnologie del digitale, prodotte dalla 4^a rivoluzione industriale, ci avrebbero assicurato una crescita lineare, senza limiti seri di sorta. Si pensi, ad esempio, alle tante promesse avanzate dai cultori del progetto transumanista, incardinato presso la “University of Singularity” in California. Ciò di cui non si tiene conto è che il doppio carico di malattia (“double burden of disease”) non descrive più la realtà, perché alle patologie croniche e acute vanno aggiunte anche le patologie da virus (“triple burden of disease”). Si consideri che nel 1969, William Stewart, *Surgeon General* degli Stati Uniti, dichiarò al Congresso che “la guerra contro le malattie infettive era ormai vinta” e pertanto “che era giunto il tempo di porre in disparte i libri che ne trattavano”. Pochi anni dopo, la *Medical School* dell'Università di Harvard e quella dell'Università di Yale chiusero i loro dipartimenti di malattie infettive! Da questa e da altre iniziative analoghe ebbe a diffondersi quel senso di invulnerabilità degenerato poi in una vera e propria *hybris* scientifica. La conclusione che traggo è che, pur riconoscendo il valore inestimabile della scienza, è del pari necessario ammettere che la scienza è altrettanto erratica quanto altre pratiche umane.

Di una seconda grande lezione desidero dire. Come tutte le pandemie, anche quella da Covid-19 non è un evento accidentale e tanto meno casuale. Come la storia insegna, le epidemie affliggono la società attraverso le vulnerabilità che gli uomini creano per il tramite delle loro relazioni

con l'ambiente, con le altre specie e tra loro. I microbi che innescano le pandemie sono quelli la cui evoluzione li ha resi adatti alle nicchie ecologiche preparate dagli uomini che vivono in società. Covid-19 si è diffusa nella maniera di cui ora ben sappiamo perché essa ha trovato il suo adattamento nel tipo di società che noi abbiamo costruito: megalopoli disumane; aumento endemico delle disuguaglianze sociali; urbanizzazione frenetica che distrugge gli habitat animali, alterando le relazioni tra umani e animali; diffusione dei *wet market* e del *wildfood*, nato come cibo dei ceti rurali meno abbienti e divenuto simbolo di distinzione sociale. Quando il nuovo coronavirus iniziò a manifestarsi, esso trovò un mondo che era stato allertato per affrontare una sfida che da tempo era stata prevista. Come con grande maestria da storico e non comune competenza scientifica Frank Snowden (*Epidemics and society*, Yale Univ. Press, 2019; II ed. 2020) ha mostrato, già nel 2008 i ricercatori avevano identificato 335 malattie umane, sviluppatesi tra il 1950 e il 2004, gran parte delle quali di origine animale. Inoltre, l'OMS nel settembre 2019 aveva pubblicato il Rapporto *A World at Risk* nel quale si legge: "Patogeni ad alto impatto sulla respirazione generano gravi rischi globali nel mondo attuale. Tali patogeni si diffondono attraverso goccioline (*droplets*) respiratorie e possono infettare un gran numero di persone molto velocemente e attraverso le attuali infrastrutture di trasporto muoversi rapidamente tra aree geografiche". Il Rapporto continua elencando gli strumenti di contrasto alla pandemia, ormai a tutti ben noti. Nessun Paese, neppure il nostro, se ne diede per inteso: tre mesi dopo scoppiava il disastro. Come si è potuto allora far credere a cittadini inesperti che la Covid-19 fosse un caso di 'cigno nero', un evento cioè imprevedibile e sconvolgente? Quale dunque il messaggio importante? Che negli ultimi decenni, la cultura occidentale ha di fatto dimenticato, quando non deriso, la pratica di quella virtù cardinale che è la prudenza – *l'auriga virtutum*, secondo la definizione dell'Aquinate. Si è infatti voluto credere che prudente è il soggetto pavido, che teme di prendere decisioni perché avverso al rischio. Mentre è vero esattamente il contrario: prudenza, dal latino *providentia*, è la virtù di chi sa vedere lontano, per prendere decisioni oculate nel presente.

Da ultimo, non posso non fare parola di una terza importante lezione che ci viene da questa pandemia. Alludo alla profonda differenza

tra *government* e *governance*. *Government* è l'organo politico cui spetta la decisione finale sia sulla fissazione delle regole sia sui modi del loro controllo. *Governance*, invece, fa riferimento al come, cioè ai modi in cui quelle decisioni vanno attuate per conseguire l'obiettivo desiderato. Ora, solo in regimi autoritari i due livelli si sovrappongono e ciò nel senso che sono la burocrazia e gli altri enti della pubblica amministrazione i soggetti cui è demandata la funzione implementativa delle decisioni prese dal *government*. Chiaramente, solamente chi non crede al principio di sussidiarietà (circolare) può pensare che questo sia il modo corretto di procedere. Eppure, il nuovo articolo 118 della Carta Costituzionale (introdotto nel 2001) parla esplicitamente di sussidiarietà, attribuendo ai "corpi intermedi della società" (art.2) il compito di concorrere, assieme ai vari organi dello Stato, alla coprogettazione degli interventi oltre che alla cogestione degli stessi. Si consideri che nessuna espressione del Terzo Settore è stata chiamata a far parte dei tanti organi teorici e delle varie commissioni di esperti. Eppure, il nostro Paese vanta un insieme variegato di enti di Terzo Settore che non teme confronti a livello internazionale. In questo mondo vitale, tanti sono coloro che con competenza e passione si occupano da tempo di erogare servizi e assistenza sanitaria. Eppure, questo mondo non è stato invitato a dare il contributo di cui è altamente capace. Quale contributo? Primo, l'apparato di conoscenze e informazioni che solo chi opera *sul* territorio e *per* il territorio è in grado di fornire. Secondo, l'assolvimento di mansioni come il rilevamento della temperatura corporea, il prelievo dei tamponi, il trasporto degli ammalati (si pensi al beneficio che ne avrebbero tratto medici e infermieri, portati allo stremo delle forze). Terzo, soprattutto, la predisposizione di vere e proprie azioni di pedagogia sanitaria e di educazione alla responsabilità intesa non tanto come imputabilità, ma come prendersi cura dell'altro.

IL MONITO DELLA CRISI

L'intrigante bivio di fronte al quale si trova oggi il nostro Paese è quello riguardante la scelta della strategia di uscita dalla crisi. Due le opzioni principali. Per un verso, quella del ritorno alla situazione preceden-

te alla crisi, una volta apportati gli aggiustamenti urgenti e necessari. È questo il “modello dell’alluvione”: si attende che l’acqua rientri nell’alveo del fiume; si rinforzano poi gli argini del fiume; dopodiché si procede col *business as usual*. Per l’altro verso, c’è l’opzione della resilienza trasformativa, il cui obiettivo è quello di accrescere le capacità di resistenza del sistema nei confronti di future crisi di sistema. Se la prima opzione si rivolge alla fragilità, la seconda ha di mira tutti quegli interventi volti a eliminare o, quanto meno, a ridurre sensibilmente le vulnerabilità del Paese. Penso non vi siano dubbi intorno alla scelta da effettuare. Infatti, a poco varrebbe fare lo sforzo di diventare più resilienti se lo scopo fosse quello di conservare l’ordine sociale pre-esistente. Dopo tutto, perché mai sprecare l’occasione di una crisi così profonda per imprimere al sistema Italia un cambio radicale di passo? Piuttosto, conviene interrogarsi intorno ai punti qualificanti di un progetto trasformativo capace di incidere profondamente sulle cause strutturali del declino che affligge il nostro Paese da oltre un quarto di secolo. Ne indico cinque, non certo perché siano gli unici, ma perché ritengo siano quelli più urgenti.

1. Comincio dalla de-burocratizzazione. Sorge spontanea la domanda: da dove discendono tutti i mali che attribuiamo alla burocrazia? In verità, la burocratizzazione, cioè l’elefantiasi della burocrazia, è l’effetto, non la causa. Quest’ultima va piuttosto rintracciata nel pervasivo fenomeno del *rent-seeking* tipico del nostro sistema politico. Al pari di ogni parassita – come è appunto il nuovo coronavirus – la rendita vive estraendo, non producendo, valore da altri generato. Tante sono le forme di rendita (finanziaria, immobiliare, fondiaria, burocratica) ma tutte hanno in comune il medesimo connotato, la non generatività. Ebbene, la burocrazia è il principale strumento nelle mani di chi detiene il potere politico per consolidare e conservare le proprie posizioni, di rendita appunto. Ci spieghiamo così perché tutte le forze politiche, mentre si stracciano le vesti per l’eccessiva burocratizzazione, nulla fanno per condurla entro il suo alveo naturale. In realtà basterebbe disboscare la normativa (oltre 160.000 sono le norme tuttora vigenti in Italia; 7.000 in Germania!); selezionare secondo il criterio di meritorietà i capi, anziché nominarli in base alle simpatie politiche; dotare gli uffici delle tecnologie

adeguate onde accrescerne la produttività; liberare la burocrazia da vincoli esterni inutili o dannosi e rafforzarla al proprio interno con adeguati schemi di incentivo. Ma è proprio tutto questo che il corpo politico non vuole che venga fatto.

2. Per investire sulla resilienza, guardando dunque oltre l'emergenza, è necessario scongiurare il rischio di un ritorno, sia pure in forme nuove, del neo-statalismo (si badi a non confondere statalismo con statualità). È ovvio che nelle fasi emergenziali lo Stato debba intervenire anche in modo pesante per svolgere ruoli di supplenza degli attori privati in una pluralità di ambiti. Ma deve farlo tenendo fermo lo sguardo sul dopo emergenza, al fine di scongiurare il rischio del *crowding-out*, cioè dell'effetto spiazzamento nei confronti del mercato. Lo sforzo che il bilancio pubblico sta facendo non ha precedenti: il disavanzo pubblico passerà dall'1,6% del PIL del 2019 al 10% circa e il rapporto Debito/PIL si attesterà sul 156%, così il DEF (lo stesso rapporto è 58,6% per la Germania e 49,2% per l'Olanda!). Di qui l'imperativo di utilizzare le extra risorse – nazionali ed europee – che saranno messe in campo per interventi di rilancio della nostra produttività media generale. Si tenga presente, infatti, che quella attuale è una crisi che deriva da uno shock sia da offerta sia da domanda, aspetto questo che la rende diversa dalle altre crisi del secondo dopoguerra. Lo Stato facilitatore e non già imprenditore – espressione quest'ultima che dice di una contraddizione in termini – deve operare per creare le condizioni affinché imprese private e enti di Terzo Settore possano librarsi con le loro ali, senza sostituirsi in modo paternalistico ad essi. Si dovranno escogitare strumenti nuovi che permettano investimento in equità da parte dello Stato per favorire aggregazioni di imprese in attività chiave.

3. Una terza via di accesso alla resilienza trasformativa è quella che chiama in causa la rifondazione del nostro sistema fiscale. Tre i punti di prioritaria rilevanza. Il primo è quello dell'evasione. Le stime più attendibili parlano di 110 miliardi circa all'anno. Nel 2017, la quota di PIL derivante dall'economia sommersa era dell'11% e quella da attività illegali dell'1,1% circa. È noto che in periodi di recessione o anche di stagnazio-

ne queste quote tendono ad aumentare. Importante è conoscere gli ambiti nei quali l'evasione tende ad annidarsi: il 37% proviene dal settore dei servizi alla persona; il 24% dal commercio; il 22% dalle costruzioni; il 17% dall'agricoltura; il 3,6% dalla produzione dei beni di investimento. Perché è importante conoscere ciò? Per la ragione che chi evade presenta una dinamica di produttività inferiore a quella di chi, per competere, deve innovare e ridurre i costi di transazione. Duplice è quindi il danno derivante dall'azione evasiva. Il secondo punto è quello che riguarda la conservazione della base imponibile degli Stati. Come ha chiarito Mario Draghi, se non si difende la base imponibile e dunque la capacità produttiva, mancherà il sostegno alla spesa dello Stato. Il settore pubblico non è base imponibile, contrariamente a quel che ancora tanti pensano. C'è poi un aspetto ancora più preoccupante dell'evasione fiscale: la fuga dei capitali verso paradisi fiscali. Bisogna assolutamente evitare che gli aiuti economici di varia denominazione finiscano nei paradisi fiscali, soprattutto in quelli localizzati all'interno della stessa Unione europea. Polonia, Danimarca, Belgio hanno già indicato nelle loro leggi di stimolo che gli aiuti non potranno andare ad imprese che sono registrate in un paradiso fiscale. Altri Paesi stanno seguendo l'esempio. L'augurio che formulo è che anche il nostro governo voglia provvedere alla bisogna. Il terzo punto chiama in causa l'infausta politica del *tax and spend*: si tassa e si redistribuisce. Sarebbe questo un errore grave in questa fase. Purtroppo, una politica del genere ha una sola *ratio*, perché i tassati sottraggono pochi voti e i beneficiari della spesa ne fanno guadagnare molti! Occorre resistere a tale tentazione, per favorire invece coloro che creano valore.

4. Di una quarta linea di azione desidero dire. In questo lungo periodo del *lockdown* ci siamo abituati a comunicare da remoto e a tenere lezioni e riunioni on line. Lo stesso dicasi per l'assistenza medica e psicologica da remoto e per lo *smart working* (a dire il vero, però, si tratta di *home working*; lo *smart working* è ben altra cosa). Abbiamo così scoperto che il nostro Paese è indietro sul digitale serio. La scuola si è adeguata, bensì, ma solo in parte. 1/3 dei ragazzi sono rimasti isolati e anche per i restanti 2/3 quel che si è fatto non è sufficiente – salvo alcune lodevoli eccezioni. Occorre portare in fretta ovunque la fibra ottica e riempire lo

spettro delle frequenze adatte al 5G. L'indice europeo DESI (*Digital Economy and Society Index*) sul grado di digitalizzazione dei vari Paesi vede l'Italia al 24° posto su 28 Stati, con un indice digitale pari a 44, contro la media europea di 52,5. Un punto merita poi speciale attenzione: tutti, anche e soprattutto i poveri, devono poter accedere alla banda larga e a strumenti tecnologici adeguati al nostro tempo. La banda larga ultraveloce raggiunge il 24% della popolazione italiana; la media UE è del 60%. Gli immobili connessi alla fibra ottica e *wireless* nella rete a banda ultralarga superano di poco i due milioni. Non si può andare avanti con l'attuale preoccupante diseguaglianza digitale. Occorre dunque lanciare un piano pluriennale straordinario per le infrastrutture digitali.

5. Infine, occorre affrettare i tempi del passaggio dal modello di *welfare state* ereditato dal recente passato al modello di *welfare society* ovvero di *welfare* di comunità. Mentre il *welfare state* poggia sull'idea che debba essere lo Stato (e gli altri enti pubblici) a farsi carico del *welfare*, avendone l'esclusiva titolarità, il modello di *welfare society* fa sua l'idea che sia l'intera società, di cui lo Stato è parte essenziale, a prendersi cura del benessere delle persone. Il *welfare state* oggi non è più sostenibile: primo, per ragioni finanziarie (lo scarto tra costi e ricavi è destinato ad aumentare col tempo per ragioni oggettive, a prescindere da inefficienze varie nell'allocazione delle risorse); secondo, perché tale modello ha finito col deresponsabilizzare il cittadino. Se è lo Stato a prendersi cura delle persone dalla culla alla bara – secondo la felice espressione di Lord Beveridge (1944) – è ovvio che le libere espressioni della società civile si vedano scavalcate. Se allora non si vuole abbandonare l'universalismo – che è stata la grande conquista di civiltà del *welfare state* – andando verso il modello americano di *welfare capitalism* –, non c'è alternativa alla *welfare society*. Ciò è massimamente vero in sanità, come l'esperienza di questo tempo ci indica. Si tenga presente che la salute è un bene comune, né un bene privato né un bene pubblico. Ne deriva che la sua *governance* non può essere né privatistica né pubblicistica. Quanto è successo con la pandemia da Covid-19 è la più cogente riprova di tale asserto. Il passaggio, ormai da tutti ritenuto indispensabile, da una sanità centrata sull'ospedale ad una sanità di territorio, vale a dire da un modello

organizzativo focalizzato sul paziente a uno focalizzato sulla comunità, mai potrà essere realizzato fintanto che non si comprenderà la natura di bene comune della salute. Il nuovo *welfare* deve essere generativo, cioè abilitante; non redistributivo, né assistenzialistico.

PER TERMINARE

Il fatto della possibilità è sempre la combinazione di due elementi: le opportunità e la speranza. È sbagliato pensare che perché qualcosa possa realizzarsi sia necessario intervenire solamente sul lato delle opportunità, vale a dire sul lato delle risorse e degli incentivi. Invero, i problemi che abbiamo di fronte non si risolvono invocando un mero aumento di risorse (si pensi alla competizione cosiddetta posizionale e ai guasti che essa sta provocando). Quel che è necessario perché la possibilità abbia a realizzarsi è insistere sull'elemento della speranza, la quale non è mai utopia. Essa si alimenta con la creatività dell'intelligenza politica e con la purezza della passione civica. È tale consapevolezza che apre alla speranza, la quale è né il fatalismo di chi si affida alla sorte, né l'atteggiamento misoneista di chi rinuncia a lottare. È la speranza che sprona all'azione e all'intraprendenza, perché colui che è capace di sperare è anche colui che è capace di agire per vincere la paralizzante apatia dell'esistente.